

N° 629

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2017

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi renforçant la **sécurité intérieure** et la **lutte contre le terrorisme** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Mmes Josiane Costes, Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, MM. Félix Desplan, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Hugues Portelli, Alain Poyart, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 587 et 630 (2016-2017)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE PROJET DE LOI : L'ANTICIPATION DE LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE</b> .....	8
<b>A. L'ÉTAT D'URGENCE : UN DISPOSITIF UTILE, QUI DOIT CONSERVER SON CARACTÈRE EXCEPTIONNEL</b> .....	8
1. <i>Un régime de pouvoirs de police administrative exceptionnels</i> .....	8
a) Les restrictions à la liberté d'aller et venir .....	9
b) Les assignations à résidence .....	9
c) Les perquisitions administratives .....	10
d) Les mesures de police des réunions et des lieux publics .....	11
e) Les autres mesures de l'état d'urgence .....	11
2. <i>Un dispositif utile auquel il doit être mis fin</i> .....	11
<b>B. L'AFFIRMATION D'UN DROIT ADMINISTRATIF SPÉCIAL DE LA LUTTE ANTITERRORISTE</b> .....	15
1. <i>L'introduction de mesures exceptionnelles dans le droit commun visant à renforcer les pouvoirs de l'autorité administrative</i> .....	15
a) Des mesures individuelles .....	15
b) Des mesures générales .....	16
2. <i>Un texte qui vient à nouveau renforcer l'arsenal administratif de prévention du terrorisme</i> .....	16
<b>II. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA RECHERCHE D'UN NÉCESSAIRE ÉQUILIBRE ENTRE LES IMPÉRATIFS DE PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC ET DE PRÉSERVATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES</b> .....	18
<b>A. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE À L'ARTICULATION ENTRE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE</b> .....	19
1. <i>Une forte vigilance à l'égard du renforcement conséquent des pouvoirs de l'autorité administrative</i> .....	19
2. <i>Une nécessaire articulation entre les mesures administratives individuelles et l'arsenal pénal antiterroriste, qui concourent tous deux à la prévention du terrorisme</i> .....	19
a) Un droit pénal spécial de la lutte antiterroriste qui vise à prévenir les actes de terrorisme .....	20
b) La délicate articulation entre les mesures administratives individuelles et l'arsenal pénal antiterroriste .....	23
<b>B. GARANTIR LA PROPORTIONNALITÉ DES MESURES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI ET LES LIMITER À LA SEULE LUTTE CONTRE LE TERRORISME</b> .....	24
1. <i>Mieux encadrer les restrictions à la liberté d'aller et venir et à la liberté de culte</i> .....	24
2. <i>Réaffirmer le rôle de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle</i> .....	24
3. <i>Prévenir toute atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles</i> .....	25
4. <i>Promouvoir un contrôle parlementaire accru</i> .....	26

EXAMEN DES ARTICLES .....	27
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITION RENFORÇANT LA PRÉVENTION D'ACTES DE TERRORISME</b> .....	27
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 226-1 [nouveau], L. 511-1, L. 613-1 et L. 613-2 du code de la sécurité intérieure) <b>Périmètres de protection</b> .....	27
• <i>Article 2</i> (art. L. 227-1 et L. 227-2 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure) <b>Fermeture administrative des lieux de culte</b> .....	39
• <i>Article 3</i> (art. L. 228-1, L. 228-2, L. 228-3, L. 228-4, L. 228-5, L. 228-6 et L. 228-7 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure) <b>Régime de contrôle administratif et de surveillance des personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics</b> .....	48
• <i>Article 4</i> (art. L. 229-1, L. 229-2, L. 229-3, L. 229-4, L. 229-5 et L. 229-6 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure) <b>Visites domiciliaires et saisies</b> .....	67
• <i>Article 4 bis (nouveau)</i> <b>Caractère expérimental des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et des visites domiciliaires et contrôle parlementaire</b> .....	78
• <i>Article 4 ter (nouveau)</i> (art. 706-24-2 du code de procédure pénale) <b>Continuité des actes d'enquête entre la phase d'enquête et l'information judiciaire</b> .....	80
• <i>Article 5</i> (art. 17 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale) <b>Pérennisation du traitement relatif aux données des transporteurs aériens dit « système API-PNR France »</b> .....	81
• <i>Article 6</i> (art. L. 232-1 et L. 232-7 du code de la sécurité intérieure) <b>Adaptation du « système API-PNR France » au droit de l'Union européenne</b> .....	82
• <i>Article 7</i> (art. L. 232-4, L. 232-7 et L. 232-7-1 (nouveau) du code de la sécurité intérieure) <b>Création d'un « PNR maritime »</b> .....	94
<b>CHAPITRE II TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT</b> .....	98
• <i>Articles 8 et 9</i> (art. L. 822-2, L. 852-2 [nouveau], L. 853-2, L. 854-9-1 [nouveau], L. 854-9-2 [nouveau], L. 854-9-3 [nouveau] et L. 871-2 du code de la sécurité intérieure ; Art. L. 2371-1 [nouveau] et L. 2371-2 [nouveau] du code de la défense) <b>Surveillance hertzienne</b> .....	98
<b>CHAPITRE III CONTRÔLE DANS LES ZONES FRONTALIÈRES</b> .....	105
• <i>Article 10</i> (art. 78-2 du code de procédure pénale ; art. 67 <i>quater</i> du code des douanes) <b>Contrôles d'identité dans les zones frontalières</b> .....	105
<b>CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER</b> .....	111
• <i>Article 11</i> (art. L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L. 545-1, L. 546-1, L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1, L. 648-1, L. 895-1, L. 896-1, L. 897-1 et L. 898-1 du code de la sécurité intérieure ; art. L. 2441-1, L. 2451-1, L. 2461-1 et L. 2471-1 du code de la défense ; art. 804 du code de procédure pénale) <b>Application en outre-mer</b> .....	111
EXAMEN EN COMMISSION .....	113
AUDITION DE M. GÉRARD COLLOMB, MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR .....	133
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	147
TABLEAU COMPARATIF .....	151

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, le mercredi 5 juillet 2017<sup>1</sup>, la commission des lois, réunie le mercredi 12 juillet 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, a examiné le rapport de **M. Michel Mercier, rapporteur**, et établi son texte sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, déposé sur le bureau du Sénat le 22 juin 2017 et pour l'examen duquel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

La commission des lois a adopté **31 amendements**, dont 30 présentés par le rapporteur et 1 déposé par M. Claude Raynal, afin de rechercher un **meilleur équilibre entre la nécessité d'assurer la sécurité et l'ordre publics et celle de protéger les droits et libertés constitutionnellement garantis**.

La commission a admis **l'instauration de périmètres de protection** (article 1<sup>er</sup>), sur arrêté préfectoral, pour la sécurisation des lieux ou événements soumis à une menace terroriste, mais **en a circonscrit l'usage**. Elle a également renforcé les garanties relatives à la vie privée, professionnelle et familiale des personnes contrôlées.

Concernant les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (article 3 du projet de loi), la commission des lois a aligné les conditions de pointage sur celles prévues par le contrôle administratif des retours sur le territoire et a **placé le renouvellement de ces mesures sous le contrôle de l'autorité judiciaire**. Elle a également supprimé l'obligation de déclaration des numéros d'abonnement et d'identifiants de communication électronique en raison de l'atteinte forte portée au respect de la vie privée, au secret des correspondances et aux droits de la défense.

Elle a également modifié le régime juridique des visites domiciliaires et des saisies (article 4 du projet de loi) afin de **renforcer les garanties** des personnes concernées.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a **limité dans le temps, jusqu'au 31 décembre 2021, l'application** des dispositions permettant de prendre des **mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance** (article 3) et de procéder à des **visites domiciliaires et des saisies** (article 4).

Enfin, elle a également **réduit la portée de l'extension des contrôles d'identité dans les zones frontalières**, ainsi qu'autour des points de passage frontaliers, afin d'assurer la conformité des mesures proposées avec le droit de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (article 10).

**La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette audition est annexé au présent rapport.



---

Mesdames, Messieurs,

La menace terroriste qui vise la France n'a jamais été aussi élevée. Depuis 2015, 239 de nos concitoyens ont perdu la vie au cours d'un attentat. Comme le relevait le ministre d'État, ministre de l'intérieur, M. Gérard Collomb, devant votre commission le 4 juillet 2017, les signaux constatés sur notre sol au cours des derniers mois montrent que notre pays demeure une cible privilégiée d'attentats.

Face au terrorisme, la France n'est pas désarmée. Depuis 2013, ce ne sont pas moins de huit lois qui ont été adoptées par le législateur dans le but de renforcer les outils mis à disposition des autorités administratives et judiciaires pour prévenir la commission d'actes de terrorisme. Nombre d'entre elles l'ont d'ailleurs été à l'initiative du Sénat. Nous disposons désormais d'un arsenal pénal permettant d'intervenir très en amont. Les pouvoirs de police administrative ont, de la même manière, été considérablement renforcés au gré des réformes législatives.

Le Sénat est saisi en premier lieu et en première lecture du projet de loi n° 587 (2016-2017) *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, pour l'examen duquel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Présenté alors que le Parlement était appelé à se prononcer sur la sixième et, selon les annonces du Gouvernement, dernière prorogation de l'état d'urgence, ce texte tend à renforcer les outils de prévention et de lutte contre le terrorisme, en inscrivant dans le droit commun des mesures inspirées de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*.

Lors de ses travaux, votre rapporteur a pu constater les craintes, au sein du monde politique, du monde judiciaire comme de la société civile, face à la création de mesures fortement attentatoires aux libertés de l'ensemble de nos concitoyens.

Soucieux de doter les pouvoirs publics des instruments nécessaires pour faire face à la menace terroriste, mais conscient des risques d'une « dérive sécuritaire », il s'est efforcé de parvenir à un nécessaire équilibre entre les impératifs de sauvegarde de l'ordre public et de protection des droits et des libertés constitutionnellement garantis.

## I. LE PROJET DE LOI : L'ANTICIPATION DE LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Pour la sixième fois depuis sa déclaration en novembre 2015, le Parlement a, le 6 juillet dernier, approuvé la prorogation de l'état d'urgence, pour une nouvelle période de trois mois et demi.

Cette nouvelle phase d'application de l'état d'urgence sur notre territoire, qui s'étendra du 15 juillet au 1<sup>er</sup> novembre 2017, devrait, selon l'engagement du Gouvernement, être la dernière, le présent projet de loi ayant vocation à assurer, par le renforcement des pouvoirs de police administrative de droit commun, « *une sortie maîtrisée* » de ce régime juridique exceptionnel.

### A. L'ÉTAT D'URGENCE : UN DISPOSITIF UTILE, QUI DOIT CONSERVER SON CARACTÈRE EXCEPTIONNEL

À l'issue de sa sixième phase, l'état d'urgence aura connu sa **plus longue période d'application depuis sa création**, en 1955. Si son utilité a été démontrée, au cours de ces presque deux dernières années, il ne saurait toutefois, en raison des atteintes aux libertés publiques qu'il implique, être maintenu indéfiniment pour prévenir la menace terroriste durable auquel notre pays est confronté.

#### 1. Un régime de pouvoirs de police administrative exceptionnels

Régime juridique d'exception dont les caractéristiques sont fixées par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

Il est décrété en conseil des ministres pour une durée maximale de douze jours, sa prorogation ne pouvant, par la suite, être autorisée que par la loi.

La déclaration de l'état d'urgence conduit à confier, de manière temporaire, des pouvoirs renforcés au ministre de l'intérieur ou au préfet, selon les mesures concernées, aux fins de garantir l'ordre et la sécurité publics.

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 prévoit **plusieurs mesures spécifiques, individuelles ou de portée générale**, dont le cadre juridique a fait l'objet, depuis novembre 2015, de nombreuses adaptations au gré des différentes lois de prorogation adoptées par le Parlement.

*a) Les restrictions à la liberté d'aller et venir*

L'article 5 de la loi du 3 avril 1955 confie au préfet des prérogatives exceptionnelles lui permettant de restreindre, dans son département, la circulation des personnes, par le biais de trois mesures :

- **l'interdiction de la circulation des personnes ou des véhicules** dans des lieux et aux heures fixés par un arrêté. Cette mesure permet au préfet de décider de la mise en place de couvre-feux dans des zones confrontées à des risques importants de troubles à l'ordre public ;

- **l'instauration, par arrêté, des zones de protection**, au sein desquelles l'accès et la circulation des personnes peuvent être réglementés ;

- **l'interdiction de séjour** dans tout ou partie du département, qui peut être ordonnée par le préfet à l'égard de toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics. Jugée non conforme à la Constitution<sup>1</sup> au motif qu'en ne limitant pas l'application de cette mesure aux personnes représentant une menace pour l'ordre public, le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et la liberté d'aller et venir, cette mesure a fait l'objet d'une réécriture dans la loi relative à la sixième prorogation de l'état d'urgence, adoptée définitivement par le Parlement le 6 juillet dernier.

Introduit dans la loi du 3 avril 1955 par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 relative à la quatrième prorogation de l'état d'urgence, l'article 8-1 ouvre, de manière complémentaire, au préfet la possibilité d'autoriser, par arrêté motivé, les officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire et certaines catégories d'agents de police judiciaire adjoints, à procéder à **des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite de véhicules** circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.

*b) Les assignations à résidence*

L'article 6 de la loi du 3 avril 1955 confère au ministre de l'intérieur la possibilité de prononcer **l'assignation à résidence**, dans le lieu qu'il détermine, de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

L'assignation à résidence peut être assortie de mesures complémentaires, parmi lesquelles l'obligation faite à la personne de se présenter régulièrement aux unités de police ou de gendarmerie, la remise obligatoire de ses documents d'identité, l'interdiction de se trouver en

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017.

relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes nommément désignées, le placement sous surveillance électronique.

Profondément modifié par la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 *de prorogation de l'état d'urgence*, puis par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 *relative à la sécurité publique*, le cadre juridique des assignations à résidence limite désormais à douze mois la durée maximale d'assignation à résidence, celle-ci ne pouvant toutefois être prolongée par le ministre de l'intérieur, pour une durée maximale de trois mois renouvelable, lorsque le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, sous réserve de la présentation d'éléments nouveaux ou complémentaires, et à condition de tenir compte, dans l'examen de la situation de la personne concernée, de la durée totale de son placement sous assignation à résidence, des conditions de cette mesure et des obligations complémentaires dont celle-ci est assortie<sup>1</sup>.

*c) Les perquisitions administratives*

L'article 11 de la loi du 3 avril 1955, substantiellement modifié par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 *prorogeant l'état d'urgence*, autorise, à condition que le décret déclarant l'état d'urgence ou la loi le prorogeant le précise expressément, les autorités administratives à ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris au domicile d'une personne, de jour comme de nuit, « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». En sont exclus les locaux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ainsi qu'à l'activité des avocats, des magistrats ou des journalistes.

Conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent, la perquisition ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

Dans le cadre d'une perquisition, les forces de l'ordre disposent de la possibilité de procéder à des saisies des données informatiques contenues dans les différents supports présents sur le lieu de la perquisition, de même que celles accessibles par l'intermédiaire de ces supports.

Depuis la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 précitée, et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>2</sup>, les conditions dans lesquelles les perquisitions de nuit peuvent être organisées ont été encadrées, seule une « *motivation spéciale de la décision de perquisition fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération* » pouvant justifier qu'elles soient effectuées entre 21 heures et 6 heures.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 (M. Sofiyani I.)

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 (Ligue des droits de l'homme).

*d) Les mesures de police des réunions et des lieux publics*

L'article 8 de la loi du 3 avril 1955 prévoit que le ministre de l'intérieur, sur l'ensemble du territoire, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, de même qu'interdire les réunions de nature à entretenir ou à provoquer le désordre.

Depuis la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016, l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 mentionne explicitement la possibilité de fermer les « *lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

*e) Les autres mesures de l'état d'urgence*

En vertu de l'article 9 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction résultant de de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 précitée, le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire, et le préfet, dans le département, peut ordonner, de manière générale, **la remise des armes** et des **munitions**, détenues ou acquises légalement. Les préfets sont également autorisés à prendre des décisions individuelles de remises d'armes.

L'article 10 de la loi du 3 avril 1955 permet par ailleurs aux préfets de procéder à des réquisitions de biens et de personnes.

L'article 11 qui a, lui aussi, fait l'objet d'une réécriture complète par la loi du 20 novembre 2015, confère au ministre de l'intérieur le pouvoir de prendre « *toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie* ».

Enfin, l'article 6-1, introduit dans la loi de 1955 par la loi du 20 novembre 2015, permet au Gouvernement, de manière complémentaire au dispositif de droit commun prévu par l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, de dissoudre par décret en conseil des ministres « *les associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent* ».

## **2. Un dispositif utile auquel il doit être mis fin**

Appliqué de manière continue sur l'ensemble du territoire national depuis sa déclaration le 14 novembre 2015, l'état d'urgence a connu cinq phases successives et entrera dans sa sixième phase le 15 juillet 2017.

### Les cinq phases de l'état d'urgence

La **première phase** a débuté le 14 novembre 2015, à la suite des attentats du 13 novembre, avec la déclaration de l'état d'urgence sur le territoire métropolitain, périmètre géographique qui a été étendu, le 18 novembre 2015, aux cinq départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Cette première phase a été prolongée par la loi du 20 novembre 2015, pour une durée de trois mois, la prorogation de l'état d'urgence au-delà d'un délai de douze jours après la parution du décret ne pouvant, en application de l'article 2 de la loi du 3 avril 1955, être autorisée que par la loi.

La **deuxième phase** de l'état d'urgence, qui résulte de la loi du 19 février 2016, a débuté le 26 février 2016, pour une période de trois mois.

La **troisième phase**, qui s'est ouverte le 26 mai 2016 en application de la loi du 20 mai 2016, avait pour principal objectif d'assurer la sécurité des grandes manifestations sportives attendues sur le territoire à l'été 2016 - l'Euro 2016 et l'arrivée du Tour de France sur les Champs-Élysées. Contrairement aux deux phases précédentes, elle excluait la possibilité pour les autorités administratives de conduire des perquisitions administratives.

Alors que la troisième phase de l'état d'urgence aurait dû s'achever le 26 juillet 2016, la loi du 21 juillet 2016, adoptée dans les jours qui ont suivi l'attentat de Nice, a ouvert la **quatrième phase** d'application de l'état d'urgence le 22 juillet, pour une durée de six mois, notamment afin de réactiver la possibilité pour les autorités administratives de procéder à des perquisitions.

La démission du Gouvernement de M. Manuel Valls le 6 décembre 2016 a entraîné une anticipation de la cinquième prorogation de l'état d'urgence<sup>1</sup>. La **cinquième phase** de l'état d'urgence s'est ouverte le 22 décembre 2016, en application de la loi du 19 décembre 2016, pour une durée de six mois, le maintien de ce régime exceptionnel ayant été justifié par la nécessité d'assurer un haut niveau de sécurité au cours de la période électorale.

Le bilan statistique établi, à ce jour, sur les cinq phases de l'état d'urgence permet de constater que si les mesures prises en application de la loi du 3 avril 1955 ont été particulièrement nombreuses au cours des semaines qui ont suivi les attentats du 13 novembre 2015, leur nombre a fortement décliné au cours des phases suivantes.

Ainsi en va-t-il notamment des perquisitions administratives, dont le nombre est passé de 3 594 au cours de la première phase de l'état d'urgence à 161 entre le 22 décembre 2016 et le 30 juin 2017. De la même manière, le nombre d'arrêtés d'assignation à résidence, qui s'est élevé à 350 au cours de la première phase, n'a été que de 89 au cours de la dernière période.

---

<sup>1</sup> L'article 4 de la loi du 3 avril 1955 prévoit en effet que « la loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ».

**Bilan statistique des principales mesures prises  
dans le cadre de l'état d'urgence, depuis le 14 novembre 2015**

	Perquisitions	Assignations à résidence	Zones de protection	Interdiction de séjour ou d'accès	Fermeture de lieux de réunion
Phase I	3 594	350	30	540	30
Phase II	167	72			
Phase III	<i>Non activées</i>	82			
Phase IV	612	115	22	30	11
Phase V <sup>1</sup>	161	89	19	48	5
<b>Total</b>	4 534	708	71	618	46

*Source : ministère de l'intérieur*

Si l'utilité de la déclaration de l'état d'urgence en réponse aux attentats du 13 novembre 2015 est communément admise, nombreux sont ceux qui s'interrogent en revanche, au vu de ce bilan statistique, sur l'efficacité et l'utilité de l'état d'urgence au cours des mois qui ont suivi.

À cet égard, votre commission partage l'idée selon laquelle il serait **réducteur de résumer l'utilité et l'efficacité de ce dispositif exceptionnel au nombre de mesures ordonnées.**

En effet, la très forte concentration des mesures au cours de la première phase s'explique, avant tout, par les nécessités liées, au lendemain des attentats, à la recherche des responsables ainsi qu'à la prévention de la commission de tout nouvel acte de terrorisme.

Comme votre rapporteur le soulignait dans son rapport sur la loi relative à la sixième prorogation de l'état d'urgence<sup>2</sup>, le recours moins intensif aux outils de l'état d'urgence au cours des périodes suivantes, dont on ne peut que se féliciter, traduit par ailleurs **une utilisation plus ciblée de ces mesures exceptionnelles**, la voie judiciaire étant, dans la mesure du possible, privilégiée lorsque les éléments permettant d'ouvrir une enquête préliminaire ou une information judiciaire sont réunis.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, les mesures mises en place au cours de l'état d'urgence auraient permis de doter l'État, face à une menace terroriste qui demeure élevée, de moyens essentiels

<sup>1</sup> Au 30 juin 2017.

<sup>2</sup> Rapport n° 591 (2016-2017) de M. Michel Mercier, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Le rapport est disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/rap/16-591/16-591.html>.

pour assurer la sécurité de la population. Les mesures prévues par l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, notamment celles permettant la définition de périmètres de sécurité, auraient **facilité la sécurisation d'événements d'ampleur**, à l'instar de l'Euro 2016, constituant, en raison de leur nature ou tout simplement de leur fréquentation, des cibles privilégiées d'actes de terrorisme.

Les perquisitions administratives auraient également apporté une **contribution non négligeable à la lutte contre le terrorisme**, en permettant, dans certains cas, de « lever le doute », voire de déjouer des actions en préparation. Ainsi, depuis la déclaration de l'état d'urgence en novembre 2015, « 30 procédures judiciaires ont été ouvertes par la section anti-terroriste du parquet de Paris des chefs d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste à la suite d'une perquisition administrative »<sup>1</sup>.

Pour autant, votre commission souligne que, malgré l'utilité qui a pu être la sienne, **l'état d'urgence ne saurait demeurer un horizon indépassable**, notamment en ce qu'il implique, par les mesures exceptionnelles qu'il autorise, des atteintes substantielles aux libertés et droits fondamentaux.

Le législateur a certes, au gré d'une jurisprudence constitutionnelle très fournie du Conseil constitutionnel, **renforcé la protection des droits fondamentaux et des libertés individuelles dans la loi du 3 avril 1955**. Ainsi en est-il des saisies de données informatiques effectuées lors d'une perquisition, dont le régime juridique a été réécrit dans la loi du 21 juillet 2016, ou encore de l'interdiction de séjour prévue par l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, qui a fait l'objet d'une révision par la loi relative à la sixième prorogation de l'état d'urgence adoptée définitivement le 6 juillet dernier.

Votre rapporteur se félicite également qu'un **contrôle parlementaire accru et régulier** de l'état d'urgence ait pu être mis en œuvre dès le mois de novembre 2015. Le nouvel article 4-1 introduit dans la loi du 3 avril 1955 par la loi du 20 novembre 2015 prévoit ainsi que « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence ». En application de cette disposition, les deux assemblées parlementaires sont ainsi destinataires, depuis le début de la quatrième phase, de l'ensemble des actes administratifs pris dans le cadre de l'état d'urgence.

Malgré ce contrôle renforcé, tant par la représentation nationale que par le juge constitutionnel, les dispositions de la loi du 3 avril 1955 demeurent exceptionnelles et fortement dérogoires à notre état de droit.

Au demeurant, **la pérennisation de l'état d'urgence sur notre territoire serait d'autant plus risquée qu'elle conduirait nécessairement, à terme, à son affaiblissement**. En prolongeant indéfiniment l'utilisation de

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la sixième prorogation de l'état d'urgence.

---

mesures créées pour être mises en œuvre de manière exceptionnelle, nous nous priverions en effet de l'usage de dispositifs instaurés par le législateur pour répondre à des situations d'urgence ou de péril imminent. Or, dans un contexte de menace terroriste particulièrement élevé, notre démocratie se doit de conserver des régimes juridiques d'exception, lui permettant de doter les autorités administratives, lorsque les circonstances le justifient, des prérogatives nécessaires à la restauration rapide de la sécurité et de l'ordre publics.

## **B. L’AFFIRMATION D’UN DROIT ADMINISTRATIF SPÉCIAL DE LA LUTTE ANTITERRORISTE**

Aux fins d'assurer une « sortie maîtrisée » de l'état d'urgence, le projet de loi *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* tend à doter l'État de nouveaux outils permanents de prévention du terrorisme, transposant, de fait, une partie des mesures exceptionnelles de l'état d'urgence dans le droit commun.

### **1. L'introduction de mesures exceptionnelles dans le droit commun visant à renforcer les pouvoirs de l'autorité administrative**

#### *a) Des mesures individuelles*

Le projet de loi **renforce substantiellement les prérogatives de l'autorité administrative** en transposant dans le droit commun certaines mesures attentatoires aux libertés individuelles autorisées par la loi du 3 avril 1955, telles que les assignations dans un périmètre géographique déterminé et les obligations particulières de surveillance (**article 3**) ou les perquisitions administratives, y compris de nuit, et les saisies de données informatiques (**article 4**).

Néanmoins, le **champ d'application de ces mesures apparaît plus restreint** que dans le régime de l'état d'urgence puisqu'elles s'appliqueraient seulement « *aux fins de prévenir des actes de terrorisme* » et à « *toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Le projet de loi vise également à permettre au préfet, en dehors de l'état d'urgence, de prononcer **la fermeture de lieux de culte** aux fins de prévention des actes de terrorisme : les conditions de la fermeture du lieu de culte seraient plus restrictives que celles posées par l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence* (**article 2**).

*b) Des mesures générales*

À ces mesures individuelles s'ajoutent un certain nombre de mesures générales qui visent, pour l'essentiel, à renforcer les dispositifs de prévention et de lutte contre le terrorisme.

Transposant, dans le droit commun, les zones de protection prévues par l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, l'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi tend à conférer au préfet et, à Paris, au préfet de police, le pouvoir d'instituer, afin d'assurer la sécurité de lieux ou d'événements exposés au risque d'actes de terrorisme, des **périmètres de protection** au sein desquels l'accès et la circulation des personnes seraient réglementés.

De manière à anticiper la fin, au cours des prochains mois, du dispositif exceptionnel ayant permis à la France de rétablir ses contrôles aux frontières au lendemain des attentats de novembre 2015, l'**article 10** entend renforcer les **contrôles d'identité dans les zones frontalières** ainsi qu'autour de certains **ports** et **aéroports** ouverts au **trafic international**, particulièrement sensibles à la criminalité transfrontalière.

Les **articles 5 et 6** adaptent au droit de l'Union européenne et pérennisent le système de suivi des données des **dossiers de passagers aériens**, notamment utilisé par les services de sécurité et de renseignement aux fins de prévention et de recherche des infractions terroristes.

L'**article 7** autorise, aux mêmes fins, la création d'un nouveau traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la collecte et de l'exploitation des données d'enregistrement des voyageurs de **transports maritimes**.

Enfin, tirant les conséquences d'une récente décision du Conseil constitutionnel, les **articles 8 et 9** visent à instaurer un nouveau cadre légal pour la **surveillance des communications hertziennes**, de manière à sécuriser l'activité des services de renseignement.

**2. Un texte qui vient à nouveau renforcer l'arsenal administratif de prévention du terrorisme**

Depuis la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 *relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme*, **au moins huit lois ont été adoptées** par le Parlement afin de renforcer les pouvoirs de l'autorité administrative dans la lutte contre le terrorisme :

- la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

- la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;

- la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement* ;

---

- la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 *relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales* ;

- loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 *relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs* ;

- la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* ;

- la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste* ;

- la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 *relative à la sécurité publique*.

Un **droit administratif spécial de la prévention du risque terroriste** a réellement émergé avec la **loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014** *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*.

Afin de contrer le phénomène de départs de jeunes Français vers la Syrie, a été créée une **interdiction de sortie du territoire** prononcée par le ministre de l'intérieur, permettant notamment le retrait du passeport et de la carte d'identité de la personne qui en fait l'objet. La soustraction à ces obligations administratives est passible d'une infraction pénale.

L'autorité administrative a également été autorisée à **interdire** aux étrangers assignés à résidence, condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion en raison d'un « *comportement lié à des activités à caractère terroriste* », **d'être en relation avec certaines personnes nommément désignées**.

Par cette même loi, a été autorisé le **blocage administratif de sites** dont le contenu relève de l'apologie du terrorisme ou de la provocation au terrorisme, qui constituent des infractions pénales.

Ces dispositions peuvent entretenir une certaine **confusion de la frontière entre police administrative et police judiciaire** : en effet, dans le cas du blocage des sites internet, alors même qu'il est fait référence à des infractions pénales, la mesure est administrative bien que présentant un caractère de sanction.

Ces dispositions ont participé d'un déplacement de la sphère du droit administratif, qui vient prévenir non plus seulement le trouble à l'ordre public mais également la récurrence d'infractions pénales déjà commises. Selon Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) entendue par votre rapporteur, elles

portent « *atteinte au principe de séparation des pouvoirs* » puisqu'elles relèvent « *indéniablement du domaine de la police judiciaire*<sup>1</sup> ».

Plusieurs dispositions de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 ont participé de ce mouvement.

Ainsi, l'article 48 a créé un **régime de retenue administrative**, à l'article 78-3-1 du code de procédure pénale, lorsqu'il existe à l'égard d'une personne dont l'identité a été contrôlée ou vérifiée « *des raisons de penser que son comportement est lié à des activités à caractère terroriste* », distinct du **régime judiciaire de la garde à vue**, alors que les motifs justifiant une garde à vue peuvent être les mêmes.

Le **contrôle administratif des personnes de retour d'un théâtre d'opérations de groupements terroristes** à l'étranger, créé par l'article 52 de la loi du 3 juin 2016, a également une **nature hybride**. Son champ d'application est susceptible de recouvrir celui des infractions d'entreprise individuelle terroriste ou d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Néanmoins, sa courte durée souligne la dimension préventive de cette mesure administrative qui a **vocation à s'articuler avec des procédures judiciaires**. À cette fin, le dispositif prévoit la levée systématique de la mesure administrative en cas de mesures judiciaires privatives ou restrictives de libertés prises sur le fondement d'une infraction terroriste.

La lutte contre le terrorisme nécessite en effet une **collaboration étroite entre les autorités administratives et l'autorité judiciaire** : s'il est parfois nécessaire aux premières de « sanctionner » à titre préventif, il appartient également à la seconde de participer à la répression mais également à la prévention du terrorisme.

## II. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA RECHERCHE D'UN NÉCESSAIRE ÉQUILIBRE ENTRE LES IMPÉRATIFS DE PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC ET DE PRÉSERVATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Au cours des dernières années, le législateur a doté la France d'un **arsenal législatif pénal complet et solide** destiné à permettre aux pouvoirs publics d'anticiper et de prévenir, suffisamment en amont, les actes de terrorisme. Se pose, dès lors, la question de **l'articulation des nouveaux dispositifs administratifs introduits par le projet de loi avec ce cadre juridique bien établi**.

Si elle n'est pas opposée à la création de dispositifs hybrides ni à l'extension des prérogatives de l'autorité administrative, votre commission a

---

<sup>1</sup> *Christine Lazerges*, « Le déclin du droit pénal : l'émergence d'une politique criminelle de l'ennemi », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, page 649.

---

toutefois veillé à ce que les mesures proposées par le Gouvernement soient nécessaires, adaptées et proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis.

#### **A. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE À L'ARTICULATION ENTRE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE**

##### **1. Une forte vigilance à l'égard du renforcement conséquent des pouvoirs de l'autorité administrative**

Votre commission observe que le projet de loi emporte un renforcement important des pouvoirs de l'autorité administrative, susceptible de fragiliser l'équilibre, essentiel à toute démocratie, entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire.

Ce renforcement résulte tout d'abord de **l'élargissement conséquent des pouvoirs de police administrative**. En lui donnant la possibilité de poser des restrictions à la liberté d'aller et venir aux fins de prévention d'actes de terrorisme, **l'article 1<sup>er</sup>** est, à ce titre, emblématique, dans la mesure où il tend à conférer au préfet des pouvoirs de police administrative extrêmement larges, comparables à ceux qu'il détient dans le cadre de l'état d'urgence.

Il en est de même de **l'article 10** qui, en élargissant les contrôles d'identité dans les zones frontalières, entend renforcer les capacités d'anticipation et de prévention des autorités administratives, mais également de **l'article 2** qui permet une fermeture administrative temporaire des lieux de culte afin de prévenir la réitération de comportements susceptibles d'être réprimés sur le plan pénal, tels que l'apologie d'actes de terrorisme. Cette dernière disposition semble participer ainsi de **ce renforcement du droit administratif** qui, en matière de **lutte contre le terrorisme**, tend à se traduire par des mesures de sanction « quasi-pénales ».

##### **2. Une nécessaire articulation entre les mesures administratives individuelles et l'arsenal pénal antiterroriste, qui concourent tous deux à la prévention du terrorisme**

Lors de sa déclaration au Congrès le 3 juillet 2017, le président de la République a affirmé que « *le code pénal tel qu'il est, les pouvoirs des magistrats tels qu'ils sont, peuvent, si le système est bien ordonné, bien organisé, nous permettre d'anéantir nos adversaires* ».

Votre rapporteur considère lui aussi que le **droit pénal spécial antiterroriste**, régulièrement renforcé depuis 2012, permet de **réprimer efficacement les actes de terrorisme**.

a) *Un droit pénal spécial de la lutte antiterroriste qui vise à prévenir les actes de terrorisme*

De plus, afin **d'anticiper la répression** et de **renforcer la prévention des infractions terroristes**, la législation pénale s'est enrichie de dispositions permettant d'intervenir toujours plus en amont sur *l'iter criminis*, jusqu'à permettre de ne sanctionner que de « *simples actes préparatoires à la commission d'une infraction*<sup>1</sup> ».

Afin d'intervenir le plus tôt possible, le code pénal réprime, par exemple, très largement le financement du terrorisme. Ainsi peuvent être sanctionnés la **gestion de fonds** ou de valeurs en sachant qu'ils sont destinés à la commission d'un acte de terrorisme, indépendamment de la survenance de l'acte (article 421-2-32 du code pénal), mais également le fait de **ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie** tout en étant en **relations habituelles** avec une ou plusieurs personnes préparant ou ayant commis des actes terroristes (article 421-2-3 du code pénal).

Fréquemment poursuivie depuis 2014, l'infraction de provocation à commettre des actes de terrorisme ou d'apologie de ceux-ci confère également à la législation pénale antiterroriste une **dimension préventive**.

De même, sans aller jusqu'à pénaliser une simple « intention » criminelle, le **délit de consultation habituelle de sites faisant l'apologie du terrorisme** permet une **intervention pénale précoce** dans les processus de radicalisation.

Enfin, récemment complétée par l'infraction d'entreprise individuelle terroriste, la qualification pénale de **participation à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste** reste l'infraction pivot de la répression du terrorisme.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2017-625-QPC du 7 avril 2017, M. Amadou S. [Entreprise individuelle terroriste].

### L'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste

Depuis la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 *tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, l'article 421-2-1 du code pénal réprime « le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme ».

Cette **infraction-obstacle**<sup>1</sup> permet de sanctionner la préparation d'actes de terrorisme **avant même que ces derniers soient commis ou même tentés** : elle est susceptible de s'appliquer à une très grande diversité de comportements et notamment aux tentatives de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes. Elle est punie de **dix ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende**. Elle peut être aggravée et revêtir un **caractère criminel** dans deux hypothèses :

- la **direction ou l'organisation d'un groupement ou d'une entente** tels que définis à l'article 421-2-1 du code pénal est punie de **trente ans de réclusion criminelle** et de 500 000 euros d'amende ;

- lorsque ledit groupement ou ladite entente a pour objet la **préparation d'un crime terroriste d'atteintes aux personnes**, la destruction par substances explosives dans des circonstances susceptibles d'entraîner la mort d'une ou plusieurs personnes ou la préparation d'un acte de terrorisme écologique susceptible d'entraîner la mort d'une ou plusieurs personnes, les peines sont portées à **trente ans de réclusion criminelle** et à 450 000 euros d'amende. La **direction d'un tel groupement** est punie de la **réclusion criminelle à perpétuité** et de 500 000 euros d'amende.

Ce droit pénal spécifique s'accompagne également d'un **régime procédural adapté**.

Hérité de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 *relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*, le dispositif judiciaire antiterroriste français se caractérise par une centralisation parisienne et une spécialisation des magistrats pour la répression des infractions terroristes.

La lutte contre le terrorisme autorise également à mettre en œuvre des procédures dérogatoires au droit commun, telles que des perquisitions et des saisies de nuit réalisées sans l'assentiment de la personne, mais également des techniques d'enquête similaires à celles qu'utilisent les services de renseignement, telles que la sonorisation de lieux privés ou la captation de données informatiques à distance.

---

<sup>1</sup> « Comme les infractions formelles, les infractions-obstacles s'analysent en un comportement dangereux susceptible de produire un résultat dommageable ou d'être suivi d'autres comportements susceptibles de produire un tel résultat et incriminé à titre principal, indépendamment de la réalisation de ce résultat. Elles diffèrent cependant des infractions formelles (exemple : l'empoisonnement) par le fait que le résultat, s'il se produit, caractérise une autre infraction. En réprimant le comportement initial, le législateur entend en effet faire obstacle à la commission de cette seconde infraction » *dans Droit pénal général, Frédéric Desportes et Francis Le Gunehec, Economica, 2008, page 415.*

### **Une législation pénale antiterroriste récemment renforcée à l'initiative du Sénat**

Dès le 2 février 2016, lors de l'examen de la proposition de loi de MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau, François Zocchetto et Michel Mercier *tendant à renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste*, le Sénat a adopté plusieurs dispositions visant à renforcer la lutte antiterroriste. La quasi-totalité de ces dispositions ont été reprises dans plusieurs lois et adoptées définitivement en 2016.

Ainsi, reprenant les dispositions sénatoriales, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* a permis notamment :

- un élargissement des possibilités de recours aux perquisitions nocturnes dans les enquêtes du parquet en matière de lutte contre le terrorisme (article 1<sup>er</sup>) ;
- la création d'un régime autonome de saisie des correspondances électroniques à l'insu de la personne (article 2) ;
- la possibilité d'utiliser un *IMSI catcher* dans le cadre des enquêtes et des informations judiciaires en matière de criminalité organisée (article 3) ;
- d'autoriser le parquet à utiliser la technique dite de la sonorisation des lieux privés (article 4) ;
- d'améliorer l'efficacité du dispositif de captation à distance des données informatiques (article 5) ;
- d'assurer la continuité des actes d'investigation entre la phase d'enquête conduite sous l'autorité du parquet et l'information judiciaire placée sous l'autorité des magistrats instructeurs (article 6) ;
- une meilleure organisation des juridictions parisiennes d'application des peines (article 9) ;
- une augmentation de la période de sûreté incompressible pour les personnes condamnées à la perpétuité pour terrorisme (article 11) ;
- la création de deux nouveaux délits terroristes (entrave au blocage des sites internet terroristes et consultation habituelle des sites internet terroristes) (article 18) ;
- la mise en œuvre d'un régime d'accès plus rigoureux à la libération conditionnelle pour les personnes condamnées à raisons d'infractions à caractère terroriste (article 20).

À l'initiative du Sénat, la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a :

- allongé la durée maximale de la détention provisoire pour les mineurs mis en examen pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste ;
- rendu systématique la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les étrangers condamnés pour terrorisme ;
- augmenté les peines encourues pour les infractions criminelles d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste ;
- et renforcé le régime d'application des peines pour les personnes condamnées pour terrorisme en les excluant du bénéfice des crédits de réduction de peine, de la suspension et du fractionnement des peines, du placement à l'extérieur et de la semi-liberté.

Se posent alors la question de la nécessité de compléter cet arsenal pénal terroriste par des mesures administratives et celle de **l'articulation entre cette législation pénale complète et ces nouvelles mesures administratives.**

*b) La délicate articulation entre les mesures administratives individuelles et l'arsenal pénal antiterroriste*

Plusieurs mesures administratives du présent projet de loi pourraient s'appliquer à des situations permettant déjà une **prise en charge judiciaire**. Les **critères retenus par le Gouvernement** pour l'application des « mesures individuelles de surveillance » ou des visites domiciliaires sont en effet très proches de ceux retenus par le parquet antiterroriste de Paris, à savoir la relation habituelle avec les membres d'une organisation terroriste.

Il importe de s'assurer d'une coordination sans faille entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative et **de rappeler la primauté de l'intervention judiciaire sur la police administrative**, notamment en sollicitant préalablement l'avis de celle-ci. Il serait malvenu qu'une perquisition administrative intervienne alors même qu'une enquête pénale terroriste serait en cours concernant la même personne.

Votre commission considère que les « mesures individuelles de surveillance » et les visites domiciliaires administratives ne peuvent se concevoir que comme **des mesures complémentaires par rapport à celles prévues par le code de procédure pénale** afin de pouvoir « lever le doute » dans les seules hypothèses où les renseignements fournis ne permettent pas une judiciarisation.

En conséquence, votre commission n'est pas opposée à la création de **dispositifs hybrides administrativo-judiciaires**, dès lors qu'il existe un **dialogue constant** entre les deux autorités, garanti par la loi. À cet égard, elle salue le choix du Gouvernement de confier au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris la prérogative d'autoriser ou non des visites domiciliaires. La **spécialisation parisienne en matière de terrorisme permet une centralisation efficace des enquêtes, sur laquelle il est pertinent de s'appuyer.**

**L'article 30 du code de procédure pénale**

Historiquement, il existe des précédents d'intervention de l'autorité administrative dans la police judiciaire.

Jusqu'en 1994, l'article 30 du code de procédure pénale permettait aux préfets, en cas d'urgence et en matière de crimes et délits contre la sûreté de l'État, de faire tout acte judiciaire nécessaire. Ces opérations étaient régularisées *a posteriori* par le juge judiciaire.

**B. GARANTIR LA PROPORTIONNALITÉ DES MESURES  
EXCEPTIONNELLES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI ET LES LIMITER  
À LA SEULE LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

Au regard de la menace terroriste durable et élevée à laquelle la France est aujourd'hui confrontée, votre commission est consciente de la nécessité de doter l'État de tous les moyens nécessaires à prévenir, suffisamment en amont, la commission d'attentats. Soucieuse de garantir la protection des droits et libertés fondamentaux, elle a toutefois procédé à une série d'ajustements visant à garantir la nécessité, l'adaptation et la proportionnalité de chacune des mesures proposées.

**1. Mieux encadrer les restrictions à la liberté d'aller et venir et à la liberté de culte**

Sans remettre en cause le dispositif des périmètres de protection proposé par le Gouvernement, votre commission a apporté plusieurs modifications à l'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi afin d'assurer un meilleur équilibre entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des libertés constitutionnellement garanties, et notamment la liberté d'aller et venir.

Elle a, selon la même logique, encadré l'extension des contrôles d'identité dans les zones transfrontalières (**article 10**) de manière à assurer tant la constitutionnalité que la conformité au droit de l'Union européenne du dispositif proposé.

Enfin, elle a clarifié les motifs permettant la fermeture temporaire d'un lieu de culte (**article 2**) pour restreindre l'utilisation de cette mesure aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, sans altérer l'efficacité du dispositif.

**2. Réaffirmer le rôle de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle**

Si les mesures de police administrative sont placées sous le contrôle du juge administratif, elles ne font pas l'objet, à la différence des mesures judiciaires, d'une autorisation *a priori* ni d'un contrôle systématique. De même, elles ne présentent pas les mêmes garanties en termes de droits de la défense et de contradictoire que les mesures placées dans un cadre judiciaire.

Dès lors, votre commission a été particulièrement attentive, s'agissant de mesures attentatoires aux libertés individuelles, à renforcer le rôle de l'autorité judiciaire.

Concernant l'**article 3** qui met en place un régime de contrôle administratif et de surveillance applicable aux personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics, votre commission a souhaité **renforcer la coordination** entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative.

Elle a également été attentive à garantir que l'assignation dans un périmètre géographique donné permette effectivement une vie familiale et professionnelle normale.

Elle a été **vigilante sur l'articulation entre les mesures créées par le projet de loi et le dispositif de contrôle administratif des retours sur le territoire français (CART)**, dont le champ d'application vise essentiellement les personnes rentrant du territoire irako-syrien. Dès lors, elle a souhaité que ne soient pas appliquées à des personnes, dont la caractérisation du risque est pourtant moindre que pour les personnes soumises au CART, des obligations de surveillance et notamment de pointages supplémentaires.

**Considérant que cette mesure n'était pas nécessaire** alors qu'il existe, depuis la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement*, un cadre juridique complet permettant de récupérer les identifiants techniques de connexion, votre commission a également **supprimé l'obligation de fournir ses identifiants techniques de communication électronique**, mesure qui porte une atteinte substantielle aux droits constitutionnellement garantis de respect de la vie privée, de secret des correspondances et du droit de ne pas s'auto-incriminer.

Au regard de l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir, composante de la liberté individuelle, votre commission a estimé nécessaire que ces mesures individuelles d'assignation et de surveillance ne puissent pas se renouveler sans un **contrôle de l'autorité judiciaire**.

Elle a également veillé au respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, dans le cadre des visites domiciliaires et des saisies. L'atteinte portée au principe d'inviolabilité du domicile justifie, selon votre commission, **l'inscription de garanties** dans la loi visant à éviter des détournements de procédures.

### **3. Prévenir toute atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles**

Votre commission a par ailleurs adopté plusieurs amendements destinés à garantir le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel.

Elle a ainsi restreint les finalités des fichiers de collecte des données des passagers aériens et maritimes, de manière à en limiter l'usage aux seules fins de prévention des infractions de grande criminalité organisée (**articles 5 et 6**).

Elle a par ailleurs aligné le régime d'autorisation de création d'un « PNR maritime » sur celui du « PNR aérien », notamment en excluant la possibilité d'un accès direct des services de police, de gendarmerie et de renseignement au fichier centralisé (**article 7**).

Enfin, elle a procédé à une simplification du contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sur les dispositifs de surveillance des communications hertziennes (**article 8**).

#### **4. Promouvoir un contrôle parlementaire accru**

Si les mesures de l'état d'urgence, justifiées par des circonstances exceptionnelles, portent une atteinte forte aux libertés fondamentales, elles sont néanmoins régulièrement placées sous le contrôle du Parlement.

En application de l'article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, le Parlement est régulièrement informé de tout acte pris en application de l'état d'urgence. Ce contrôle *a posteriori*, complémentaire de celui des juridictions administratives et pénales, est une garantie supplémentaire.

L'inscription dans le droit commun de dispositifs exceptionnels prive le Parlement de ce droit de regard régulier sur l'utilisation de ces dispositions par le Gouvernement.

En conséquence, votre commission juge plus prudent pour votre commission de mesurer les effets de certaines dispositions, en imposant que le Gouvernement démontre l'intérêt qu'elles présentent, avant de les inscrire définitivement dans le droit commun.

Dès lors, elle a prévu que les mesures prévues par les articles 3 et 4 du projet de loi seraient créées à titre expérimental et ne s'appliqueraient que jusqu'au 31 décembre 2021.

\*

\* \*

**Votre commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITION RENFORÇANT LA PRÉVENTION D'ACTES DE TERRORISME

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

(art. L. 226-1 [nouveau], L. 511-1, L. 613-1 et L. 613-2  
du code de la sécurité intérieure)

#### **Périmètres de protection**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi vise à conférer aux préfets et, à Paris, au préfet de police, le pouvoir d'instituer, afin d'assurer la sécurité de lieux ou d'évènements soumis à un risque d'actes de terrorisme, des périmètres de protection au sein desquels l'accès et la circulation des personnes seraient réglementés.

- **Un dispositif exceptionnel autorisé dans le cadre de l'état d'urgence mais qui ne trouve pas d'équivalent dans le droit commun**

*a) Les zones de protection prévues par la loi du 3 avril 1955*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi tend à transposer, dans le droit commun, la prérogative accordée au préfet par l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*. En vertu de cet article, le préfet d'un département dans lequel se trouve une circonscription où l'état d'urgence est instauré peut « instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ». Cette mesure, qui n'est subordonnée à aucune finalité particulière, permet au préfet de sécuriser un lieu ou un événement, en réglementant l'accès et la circulation des personnes au sein d'un périmètre défini.

Selon les informations communiquées dans l'étude d'impact du projet de loi, **près de 80 zones de protection ont été instaurées** sur le territoire national depuis le début de la mise en œuvre de l'état d'urgence en novembre 2015. Des arrêtés préfectoraux ont notamment été pris afin d'assurer la sécurité de certaines manifestations sportives ou récréatives (Euro de football en juin 2016), pour encadrer l'accès à des manifestations ou encore pour contrôler, voire interdire, l'accès à des lieux sensibles.

Les zones de protection ont été accompagnées, dans la majeure partie des cas, de **mesures de restrictions** destinées à prévenir toute atteinte à l'ordre public :

- interdiction d'introduire des objets présentant un danger pour la sécurité des personnes et des biens (armes, objets pouvant servir de projectiles, artifices, animaux dangereux) ;
- interdiction d'introduire ou de vendre de l'alcool ;
- interdiction de manifestations ou de rassemblements ;
- instauration de mesures de filtrage et d'inspection.

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prolongeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste* a complété ce dispositif tendant à réglementer l'accès et la circulation des personnes, par l'introduction d'un nouvel article 8-1 dans la loi du 3 avril 1955 élargissant les prérogatives du préfet en matière de contrôles d'identités et de fouilles.

Cet article prévoit en effet que, dans les zones où l'état d'urgence a été instauré, le préfet peut autoriser les officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire et certaines catégories d'agents de police judiciaire adjoints<sup>1</sup> à procéder :

- aux contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, qui sont exécutés dans un cadre de police administrative aux fins de prévention de l'ordre public ;
- à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ;
- à la visite de véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.

*b) Des pouvoirs de police administrative strictement encadrés dans le droit commun*

Le dispositif des zones de protection prévu par la loi relative à l'état d'urgence ne trouve aucun équivalent dans le droit commun actuel, y compris pour les seuls cas de prévention des actes de terrorisme.

Dans le droit commun, les autorités administratives – le maire dans sa commune, le préfet dans le département ainsi qu'au sein des communes où la police est étatisée – disposent, en vertu de leur pouvoir de police administrative générale, de la possibilité de réglementer, aux fins de prévention des atteintes à l'ordre public, la circulation des personnes et des véhicules sur la voie publique.

---

<sup>1</sup> Sont concernés les fonctionnaires des services actifs de la police nationale ne bénéficiant pas de la qualité d'agents de police judiciaire, les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie, les militaires réservistes, les adjoints de sécurité.

---

Comme le relève le Gouvernement dans son étude d'impact, les autorités administratives ne peuvent toutefois, au titre de ce pouvoir de police générale, autoriser la mise en œuvre de dispositifs de contrôle systématique ou de filtrage de l'accès à certains lieux par les forces de l'ordre, en empêchant, le cas échéant, la circulation des personnes dans certains lieux.

Au demeurant, si certains dispositifs juridiques permettent d'instaurer des **dispositifs de protection ou de sécurisation de certains lieux ou événements en réglementant l'accès et la circulation des personnes**, ils ne concernent toutefois que des **situations très circonscrites** et ne peuvent être mis en œuvre que dans des conditions strictement encadrées par la loi.

Ainsi, dans le cadre de la police des manifestations, le préfet peut, en application de l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure, interdire sur les lieux d'une manifestation, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public, le port ou le transport d'objets pouvant constituer une arme.

L'article L. 332-16-2 du code du sport autorise par ailleurs le préfet à restreindre l'accès de personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe aux lieux d'une manifestation sportive, lorsque leur « *présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public* ».

De la même manière, l'article L. 1332-2-1 du code de la défense prévoit la mise en œuvre de mesures de protection autour de certaines installations d'importance vitale, telles les installations nucléaires.

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* a par ailleurs introduit, à l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure, un dispositif permettant aux organisateurs d'événements d'ampleur exposés à un risque exceptionnel de menace terroriste et désignés par décret de faire procéder par l'administration à une enquête administrative préalable des personnes, autres que les spectateurs et les participants, susceptibles d'accéder aux installations.

Plusieurs textes autorisent également, dans des conditions strictement définies par la loi, la mise en place de **dispositifs de contrôle ou de filtrage à l'entrée de bâtiments, de lieux ou d'événements**.

Le code de la sécurité intérieure autorise ainsi les agents de sécurité privée à effectuer des palpations de sécurité ainsi que des inspections visuelles et des fouilles de bagages :

- pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs et à condition qu'elles soient effectuées sous le contrôle d'un

officier de police judiciaire, par une personne de même sexe et avec le consentement de la personne contrôlée<sup>1</sup> ;

- dans des circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, dans des lieux et pour une durée déterminés, sur autorisation préfectorale, dans les mêmes conditions que précédemment<sup>2</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 *relative à la sécurité publique*, les agents de police municipale sont également autorisés, en application de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, à procéder à des palpations de sécurité lorsqu'ils sont affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou à la surveillance d'un bâtiment communal. De même que pour les activités de sécurité privée, les palpations de sécurité ne peuvent être effectuées qu'avec le consentement de la personne contrôlée et doivent l'être par une personne de même sexe.

• **Une extension des pouvoirs de police du préfet aux seules fins de prévention des actes de terrorisme**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi introduit dans le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure un nouveau chapitre VI relatif aux périmètres de protection, comprenant un seul article L. 226-1. En vertu cet article L. 226-1, le préfet ou, à Paris, le préfet de police, disposerait de la possibilité d'instituer, par arrêté motivé, dans le but de sécuriser un lieu ou un événement soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature ou de l'ampleur de sa fréquentation, un périmètre de protection au sein duquel l'accès et la circulation des personnes seraient réglementés.

Il s'agit, dans un contexte de menace terroriste durable, de renforcer, **dans un cadre strictement défini par la loi**, les pouvoirs de police du préfet afin de lui permettre d'assurer la sécurisation de grandes manifestations ou de lieux constituant des cibles privilégiées d'attaques terroristes, ce qu'il n'est pas autorisé à faire en l'état du droit.

Contrairement aux zones de protection prévues par la loi relative à l'état d'urgence, l'institution d'un périmètre de protection aurait pour seule fin la **prévention d'actes de terrorisme**. Le texte de l'article limite en effet la prérogative accordée au préfet à l'objectif « *d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'une menace soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature ou de l'ampleur de sa fréquentation* ». Votre rapporteur souligne qu'au vu de ces conditions, certaines des zones de protection instituées dans le cadre de l'état d'urgence, comme celles décrétées à Paris à l'occasion des manifestations lors de la discussion du projet de loi « travail » au printemps 2016, ne pourraient recevoir de fondement juridique dans le cadre de ce nouveau dispositif.

---

<sup>1</sup> Art. L. 613-3 du code de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Art. L. 613-2 du code de la sécurité intérieure.

De manière à respecter les principes de proportionnalité et de nécessité qui s'appliquent à toute mesure de police administrative, le préfet ne serait autorisé qu'à instituer des périmètres dont l'étendue et la durée seraient strictement « *adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances* ». Le périmètre de protection ne pourrait ainsi être défini que dans les lieux soumis au risque de terrorisme, ainsi qu'à ses abords.

Outre les conditions d'accès et de circulation au sein du périmètre de protection, l'arrêté préfectoral préciserait les vérifications auxquelles les personnes seraient soumises pour pénétrer et circuler au sein dudit périmètre. Le préfet disposerait ainsi de la faculté d'organiser le filtrage systématique des personnes aux points d'accès au périmètre, en autorisant que soient conduites au sein des périmètres de protection et à leurs abords, des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages ainsi que, lorsque la configuration des lieux faisant l'objet d'un périmètre de protection le justifie, des visites de véhicules.

Les visites de véhicules ne pourraient être réalisées qu'avec le consentement du conducteur. L'accord de la personne contrôlée ne serait en revanche pas requis pour les palpations de sécurité et les inspections visuelles et fouilles de bagages. En cas de refus de se soumettre à ces vérifications, le projet de loi prévoit que les personnes contrôlées pourraient se voir refuser l'accès ou être reconduites à l'extérieur du périmètre.

#### **État du droit relatif à certaines mesures de police administrative**

##### Les palpations de sécurité

Peu définie par les textes mais reconnue par la jurisprudence<sup>1</sup>, la palpation de sécurité est une mesure de sécurité qui consiste, en passant les mains sur les habits d'une personne, à écarter tout objet dangereux<sup>2</sup>. Elle se distingue de la fouille au corps, plus attentatoire aux libertés individuelles et soumise à un régime juridique spécifique.

En vertu de l'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure, elle peut tout d'abord être réalisée à l'occasion d'un contrôle d'identité, par les officiers et agents de police judiciaire, mais doit se limiter, dans ces circonstances, aux cas « *dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui* ».

##### Les inspections visuelles, fouilles de bagages et visites de véhicules

Le cadre légal autorisant la conduite d'inspections visuelles et de fouilles de bagages, ainsi que la visite de véhicules, a été progressivement étendu par le législateur, notamment aux fins de prévention des menaces à l'ordre public.

<sup>1</sup> Cour de cassation, ch. criminelle, 27 septembre 1988, 88-81.786.

<sup>2</sup> Art. 203 du règlement intérieur de la police nationale.

En parallèle des vérifications pouvant être autorisées, en application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, par le procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite de certaines infractions<sup>1</sup>, le droit en vigueur prévoit désormais **un régime administratif de fouilles de bagages et de visites de véhicules**.

L'article 78-2-4 du code de procédure pénale autorise ainsi les officiers de police judiciaire et, sous leur contrôle, les agents de police judiciaire, à réaliser des contrôles d'identité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages, ainsi que des visites de véhicules, pour prévenir toute atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens.

Plusieurs garanties sont prévues pour encadrer l'exercice de ces opérations de police administrative et limiter les atteintes aux libertés constitutionnellement garanties. Les fouilles de bagages et les visites de véhicules ne peuvent tout d'abord être réalisées sans le consentement préalable du propriétaire du bagage ou du conducteur du véhicule, sauf en cas de réquisition spécifique du procureur de la République.

Par ailleurs, le véhicule ne peut être immobilisé ou le propriétaire du bagage retenu que le temps strictement nécessaire au déroulement de la visite.

Le conducteur ou le propriétaire du bagage dispose, enfin, de la possibilité de requérir l'établissement d'un procès-verbal de la fouille ou de la visite.

Les fouilles de bagages et les visites de véhicules sont placées sous le **la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire**, qu'elles soient réalisées dans le cadre de la police judiciaire ou dans le cadre de la police administrative.

Ne pourraient en revanche être autorisés par le préfet, dans le cadre de ces périmètres de protection, des contrôles d'identité, qui demeurerait régis par les articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale.

Enfin, conformément aux conclusions de l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi, qui estimait essentiel de tenir compte « *de la situation particulière des personnes résidant ou travaillant à l'intérieur ou abords d'un périmètre* », l'article préciserait que l'arrêté préfectoral instituant un périmètre de protection devrait nécessairement adapter les règles d'accès et de circulation au sein dudit périmètre aux « *impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale* ».

De même que pour tout acte de police administrative, il reviendrait au juge administratif, le cas échéant à l'occasion d'un référé-liberté, de contrôler le caractère strictement nécessaire, adapté et proportionné du dispositif, notamment en s'assurant qu'aucune autre mesure de police moins contraignante et moins attentatoire aux libertés individuelles n'aurait pu permettre d'atteindre le même objectif.

**Votre rapporteur s'est interrogé sur la constitutionnalité d'un tel dispositif**, notamment en ce qu'il confère au seul préfet, sans autorisation préalable de l'autorité judiciaire, la possibilité d'instaurer un filtrage systématique des personnes et, le cas échéant, la fouille des véhicules, à l'entrée et au sein du périmètre de protection.

---

<sup>1</sup> Sont visées par l'article 78-2-2 du code de procédure pénale les actes de terrorisme, les infractions en matière d'armes et d'explosifs ainsi que les faits de trafic de stupéfiants.

Dans son avis du 15 juin 2017, le Conseil d'État n'a relevé aucune difficulté d'ordre constitutionnel. Votre rapporteur est, pour sa part, plus circonspect.

Selon une jurisprudence constante, le juge constitutionnel soumet les visites de véhicules, y compris lorsqu'elles sont effectuées dans le cadre de la police administrative aux seules fins de prévention des atteintes à l'ordre public, à la direction et au contrôle de l'autorité judiciaire. L'autorisation préalable de l'autorité judiciaire ne paraît toutefois exigée, dans le cadre d'une mesure de police administrative, que dans le cadre d'une mesure coercitive, effectuée sans le consentement du conducteur ou du propriétaire du véhicule.

En l'espèce, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit que les visites de véhicules ne pourraient être conduites, au sein des périmètres de protection, qu'avec le consentement du conducteur, ce qui ne paraît pas nécessiter, dès lors que le conducteur est toujours en mesure de refuser la visite de son véhicule, l'autorisation de l'autorité judiciaire.

Votre rapporteur considère en revanche que la conduite de fouilles de bagages, assimilées par la jurisprudence, de même que les visites de véhicules, à une perquisition, pourraient soulever des difficultés de constitutionnalité si elles étaient conduites sans autorisation préalable d'une autorité judiciaire et en l'absence de consentement du propriétaire.

#### **La jurisprudence constitutionnelle relative aux visites de véhicules**

Dans sa décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a censuré la prérogative accordée au préfet de faire procéder à des visites de véhicules, sur les lieux d'une manifestation, aux fins de contrôle du respect d'une interdiction de port ou de transport d'objets pouvant être utilisés comme projectiles, au motif qu'« *en permettant la fouille de tout véhicule circulant sur la voie publique afin de s'assurer du respect de l'interdiction préfectorale sans prévoir l'autorisation préalable de ces opérations par l'autorité judiciaire, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 66 de la Constitution* ».

Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi *pour la sécurité intérieure*, le juge constitutionnel a toutefois jugé conforme à la Constitution du dispositif de visites préventives de véhicules, effectuées dans un cadre de police administrative, en application de l'article 78-2-4 du code de procédure pénale, sans autorisation préalable de l'autorité judiciaire, dès lors que la visite de véhicules était conduite avec l'accord du conducteur

De même, le caractère systématique des contrôles et vérifications pouvant être effectués au sein des périmètres de protection soulève, de l'avis de votre rapporteur, des doutes sur la constitutionnalité du dispositif. S'agissant des contrôles d'identité effectués, à titre préventif, dans le cadre de la police administrative, le Conseil constitutionnel considère que « *s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à*

*l'ordre public qui a motivé le contrôle* ». Il en déduit que « *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle* »<sup>1</sup>.

Si le juge constitutionnel n'a, à ce jour, jamais été saisi d'une question similaire concernant les mesures de fouilles de bagages et de visites de véhicules, votre rapporteur estime qu'au regard des restrictions qu'elles emportent sur les libertés individuelles, notamment sur la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée garantis par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, un raisonnement similaire pourrait leur être appliqué.

Au demeurant, il constate que, bien que le projet de loi s'attache à circonscrire, dans le temps et dans l'espace, la restriction de la circulation des personnes et la mise en place de mesures de filtrage systématiques, non seulement aux abords de bâtiments ou d'infrastructures identifiés, mais également sur la voie publique, de telles mesures sont susceptibles d'être considérées comme portant une **atteinte disproportionnée aux libertés individuelles, notamment à la liberté d'aller et venir et au respect de la vie privée**. Autrement dit, si de telles restrictions peuvent paraître acceptables dans le cadre de l'accès à certaines infrastructures pour lesquelles les personnes ne disposent d'aucun droit à accéder – l'accès à un stade dans le cadre d'une manifestation sportive par exemple –, il n'en est pas de même lorsque ces mêmes restrictions touchent le domaine public.

Au regard de la persistance d'une menace terroriste élevée et durable sur notre territoire, votre commission comprend toutefois la volonté du Gouvernement de renforcer les pouvoirs de l'autorité administrative pour assurer la sécurité de lieux ou d'événements soumis à un risque élevé d'actes de terrorisme.

Pour les raisons qui viennent d'être exposées et à l'initiative de son rapporteur, elle a adopté un **amendement COM-44** dans le but d'encadrer l'exercice de cette prérogative et d'assurer un **équilibre entre les impératifs de sauvegarde de l'ordre public et la protection des libertés constitutionnellement garanties**, qu'il appartient, conformément à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, au législateur de concilier<sup>2</sup>.

Elle s'est ainsi attachée à mieux définir les circonstances justifiant l'instauration d'un périmètre de protection, en prévoyant l'obligation de justifier dans l'arrêté préfectoral l'existence d'un « *risque actuel et sérieux d'actes de terrorisme* » (**amendement COM-44**).

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 DC du 5 août 1993 relative à la loi pour la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi pour la sécurité intérieure.

Par le même **amendement COM-44**, elle a par ailleurs restreint l'étendue du périmètre de protection, en la limitant aux abords « *immédiats* » des lieux soumis au risque d'actes de terrorisme.

L'**amendement COM-44** complète également le dispositif dans le but de mieux circonscrire la durée des périmètres de protection. Sans aller jusqu'à la fixation d'une durée maximale, qui n'est pas apparue pertinente à votre commission en raison de la diversité des situations susceptibles de se présenter, cet amendement précise que ne saurait être autorisée, notamment par le cumul d'arrêtés portant sur des périodes de temps différentes, l'instauration de périmètres de protection pérennes dans un lieu déterminé.

Par cette modification, votre commission a tenu à éviter que, dans un contexte de menace terroriste durable et généralisée à une grande partie du territoire national, des restrictions permanentes à la liberté d'aller et venir puissent être instaurées dans certains lieux qui, par leur nature ou leur situation, constitueraient des cibles permanentes d'attaques terroristes. En effet, si elles peuvent apparaître justifiées pour garantir, de manière ponctuelle, la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposés à un risque exceptionnel d'attaques, de telles restrictions ne sauraient être maintenues dans le temps sans créer une atteinte disproportionnée aux libertés individuelles.

Votre commission a, en outre, renforcé les garanties inhérentes aux mesures de contrôle pouvant être exercées à l'égard des personnes. Afin de répondre aux doutes de constitutionnalité précédemment évoqués, elle a, d'une part, précisé que les **palpations de sécurité**, les **inspections visuelles** et les **fouilles de bagages** ne pourraient, de même que les **visites de véhicules**, être effectuées qu'avec le **consentement de la personne contrôlée**. D'autre part, elle a imposé que les palpations de sécurité ne puissent être effectuées que par une personne de même sexe que la personne faisant l'objet du contrôle.

Enfin, jugeant la formulation relative à la nécessaire prise en compte des impératifs de vie privée, professionnelle et familiale des personnes trop imprécise et insuffisamment protectrice des libertés individuelles, votre commission a, par le même **amendement COM-44**, précisé que la réglementation de la circulation au sein d'un périmètre de protection ne pourrait avoir pour conséquence de priver une personne de l'accès à son domicile ou à son lieu de travail, de même que de porter une atteinte disproportionnée à sa **vie privée, professionnelle ou familiale**.

• **La question des agents autorisés à intervenir dans le cadre des périmètres de protection**

Dans le cadre des périmètres de protection, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit que seraient autorisés à procéder aux mesures de contrôle les officiers de la gendarmerie et de la police nationale comptant au moins trois ans de service et bénéficiant de la qualité d'officiers de police judiciaire,

les agents de police judiciaire et certaines catégories d'agents de police judiciaire adjoints (les fonctionnaires des services actifs de la police nationale ne bénéficiant pas de la qualité d'agents de police judiciaire, les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie, les militaires réservistes, les adjoints de sécurité).

S'agissant des seules palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages, les agents précédemment mentionnés pourraient être assistés par des agents de sécurité privés et, après accord du maire, des agents de police municipale, à condition qu'ils soient placés sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.

Les II et III de l'article procèdent aux coordinations nécessaires au sein de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, relatif aux missions des agents de police municipale, ainsi qu'aux articles L. 613-1 et L. 613-2 du même code, relatifs aux prérogatives des agents de sécurité privés.

Comme le relève à juste titre l'étude d'impact du projet de loi, la surveillance de la voie publique constituant l'une des missions de la puissance publique, « *il n'existe aucun obstacle constitutionnel à ce que les forces de sécurité intérieure participent à cette surveillance* ». Les officiers de police judiciaire et, sous leur contrôle, les agents de police judiciaire ainsi que les agents de police judiciaire adjoints mentionnés par l'article, sont d'ores et déjà autorisés par le code de procédure pénale à effectuer, dans le cadre de leurs missions de police, les contrôles et vérifications objet du présent article.

La participation des agents de sécurité privée et des agents de police municipale, qui se justifie par la nécessité de pouvoir faire appel à l'ensemble des forces de sécurité, nécessite toutefois d'être spécifiquement encadrée.

*c) Les agents de sécurité privée*

La participation des agents de sécurité privée à la surveillance de la voie publique, qui, en application des articles L. 2212-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, relève du pouvoir de police administrative générale dévolu au maire, est étroitement encadrée par la jurisprudence constitutionnelle.

**Les activités de sécurité privée**

Le code de la sécurité intérieure prévoit que certaines activités de sécurité peuvent ne pas être exercées par un service public administratif et confiées à des sociétés privées. L'article L. 611-1 énumère ainsi les activités pouvant être exercées par des agents de sécurité privée :

1° Les activités de surveillance ou de gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que les activités ayant pour objet d'assurer la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans des véhicules de transport public de personnes ;

2° Les activités de transport de bijoux et de transport de fonds ;

3° Les activités consistant à protéger l'intégrité physique des personnes ;

4° Les activités de protection, contre les menaces extérieures, des navires battant pavillon français.

En vertu de l'article L. 613-1 du même code, les agents de sécurité privée ne sont autorisés à exercer leurs activités que dans des zones étroitement circonscrites, à savoir à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde. Ils peuvent néanmoins, à titre exceptionnel, être autorisés par le préfet à « *exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde* ».

Dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à la loi *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, le Conseil constitutionnel, se prononçant pour la première fois sur la question de la délégation de missions de police à des sociétés de sécurité privée, a jugé contraire à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le fait de « *déléguer à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* ». Selon une jurisprudence constante, le juge administratif considèrerait d'ores et déjà que « *l'activité de police administrative ne peut par nature être déléguée ou concédée à une personne privée* »<sup>1</sup>.

Bien que ce principe n'ait jamais été remis en cause, la jurisprudence a, par la suite, atténué l'interdiction de délégation de missions de police à des sociétés de sécurité privée, en introduisant une distinction entre les missions de souveraineté ne pouvant faire l'objet d'une délégation et les missions accessoires de police, dont l'exécution peut être confiée à des sociétés de sécurité privée. Le juge administratif a ainsi, à plusieurs occasions, approuvé la délégation à des agents privés d'opérations ne consistant qu'à exécuter des mesures de police, telles les opérations d'enlèvement et de transport de véhicules placés en fourrière par la police<sup>2</sup>.

S'agissant des mesures de contrôle prévues par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, les agents de sécurité privée disposent d'ores et déjà, en application des articles L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure, de la possibilité de procéder à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages, soit sur autorisation du préfet, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, soit pour sécuriser l'accès à des manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant plus de 300 personnes. Dans sa décision du 13 mars 2003 précitée, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif.

<sup>1</sup> Conseil d'État, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 24 mai 1968, *ministre de l'intérieur c/ Chambrin*.

Dans le cadre des périmètres de protection prévus par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, l'intervention des agents de sécurité privée serait étendue à la voie publique. Votre commission considère qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que les agents de sécurité privés assistent les forces de l'ordre pour ces mesures de contrôles, dès lors qu'ils sont placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire et qu'ils agissent dans le cadre d'un périmètre circonscrit par arrêté préfectoral.

De même que dans le cadre des dispositifs prévus aux L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure, seuls les agents de sécurité privé spécialement habilités à cet effet et agréés par le préfet seraient autorisés à procéder aux opérations de contrôle.

*d) Les agents de police municipale*

Dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à la loi *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, le Conseil constitutionnel a censuré la prérogative accordée aux agents de police municipale de procéder à des contrôles d'identité dans un cadre de police judiciaire, au motif que « *l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire* », qui résulte de l'article 66 de la Constitution, « *ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire* ».

Il ne l'a pas exclue, en revanche, s'agissant des mesures de police administratives. C'est la raison pour laquelle le législateur a, dans le cadre de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 sur la loi *relative à la sécurité publique*, autorisé les agents de police municipale à procéder, avec l'accord de la personne concernée, à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages lorsqu'ils sont affectés, sur décision du maire, à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou à la surveillance d'un bâtiment communal.

Selon la même logique, les agents de police municipale paraissent sans difficulté pouvoir être autorisés à procéder, aux abords et au sein des périmètres de protection, à ces mêmes mesures de contrôle, à la double condition qu'ils y soient spécifiquement autorisés par le maire et qu'ils soient placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

Votre commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **ainsi modifié**.

---

*Article 2*

(art. L. 227-1 et L. 227-2 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure)

**Fermeture administrative des lieux de culte**

L'article 2 du projet de loi vise à permettre au préfet, en dehors de l'état d'urgence, de prononcer **la fermeture de lieux de culte** aux fins de prévention des actes de terrorisme.

• **Les restrictions admises à la liberté de culte**

La fermeture des lieux de culte porte atteinte à une liberté fondamentale, la liberté de conscience<sup>1</sup>, et à son corollaire, la liberté de pratiquer la religion de son choix, protégées tant par la Constitution, et notamment son article 1<sup>er</sup>, que par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Aux termes de l'article 9 de ladite convention, « *toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. [...]* » Ce **droit de manifestation de ses convictions religieuses** n'est cependant pas absolu puisque le même article 9 permet de lui apporter des **restrictions** dès lors qu'elles sont « *prévues par la loi, [et] constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

De même, l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, tout en garantissant la liberté de conscience et la liberté de culte, insiste sur la préservation de l'ordre public : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.* »

Ce cadre constitutionnel et conventionnel autorise d'ores et déjà plusieurs ingérences dans la liberté de culte permettant d'ordonner la fermeture d'un lieu de culte aux fins de prévenir un trouble grave à l'ordre public.

a) *L'interdiction d'une réunion cultuelle sur le fondement des pouvoirs de police générale du maire*

Sur le fondement de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire, chargé d'assurer « *le maintien du bon ordre* », peut interdire toute réunion ou manifestation, notamment cultuelle, à

---

<sup>1</sup> Dans une décision du 25 août 2005, n° 284307, Commune de Massat, le Conseil d'État soulignait que cette liberté fondamentale « ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public ; qu'elle a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte ».

l'origine de troubles à l'ordre public dès lors que l'atteinte est nécessaire, adaptée et proportionnée. Résultant de la décision *Benjamin* du Conseil d'État du 19 mai 1933, la jurisprudence administrative permet l'interdiction d'une manifestation ou d'une réunion lorsque, d'une part, il existe des risques graves de troubles à l'ordre public et, d'autre part, qu'il est impossible de prévenir ces troubles par des mesures de police moins attentatoires à la liberté.

Dans l'exercice de son contrôle *a posteriori*, ou potentiellement *a priori* dans le cadre d'un référé-liberté, le juge administratif s'assure du caractère nécessaire, adapté et proportionné des atteintes portées à l'exercice des libertés fondamentales. Par ailleurs, la jurisprudence administrative admet l'interdiction d'une réunion afin de prévenir une atteinte à l'ordre public constituée par une infraction pénale, à l'instar de l'incitation à la haine ou de l'apologie d'actes de terrorisme<sup>1</sup>.

L'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 *concernant la séparation des Églises et de l'État*<sup>2</sup> place les « réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association culturelle ou mis à sa disposition » sous « la surveillance des autorités dans l'intérêt public », renvoyant ainsi aux pouvoirs de police générale du maire ou de substitution des services de l'État<sup>3</sup>.

Si la fermeture d'un lieu de culte à raison des propos qui y sont tenus sur le seul fondement des pouvoirs de police générale du maire est donc possible, son encadrement est néanmoins essentiellement jurisprudentiel. De plus, en l'absence de fondement législatif spécifique, une telle mesure d'interdiction de réunions dans un lieu de culte ne pourrait n'être que très ponctuelle.

*b) La dissolution de l'association culturelle*

La fermeture d'un lieu de culte peut également être la conséquence de la dissolution de l'association culturelle assurant la gestion de ce lieu.

L'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que « sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait : [...] qui, soit **provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence** envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit **propagent des idées ou théories** tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ; [...] ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des **agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger** [...] ».

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, ordonnance, 9 janvier 2014, requête n° 374508, ministre de l'intérieur c/ Sté Les productions de la plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala.

<sup>2</sup> Cette législation n'est pas applicable en Alsace et en Moselle.

<sup>3</sup> Sur le fondement de l'article L. 2216-1 du code général des collectivités territoriales.

Mesure particulièrement attentatoire à la liberté de culte, la dissolution d'une association culturelle reste peu utilisée : **seule une association culturelle a été dissoute depuis le début de l'année 2017<sup>1</sup> et quatre l'ont été en 2016<sup>2</sup>.**

**La Cour européenne des droits de l'homme** exerce un contrôle strict sur les ingérences dans la liberté de manifester ses convictions religieuses. Dans un arrêt du 12 juin 2014, *Centre biblique de la république de Tchouvachie c/Russie*, n° 33203/08, elle a conclu à la violation de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprété à la lumière du droit à la liberté d'association consacré par l'article 11, car il n'avait pas été démontré que la dissolution de l'association culturelle constituait l'unique option permettant de répondre aux objectifs poursuivis.

*c) La fermeture d'un lieu de culte sur le fondement des pouvoirs de police spéciale des établissements recevant du public*

Les lieux de culte sont également soumis aux législations particulières relatives aux **établissements recevant du public**. En application de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation, après avis de la commission de sécurité compétente, le maire ou le préfet peut ordonner la fermeture de tout établissement « *en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité* ».

Selon la jurisprudence administrative, ce régime est applicable aux lieux de culte<sup>3</sup>. Si la fermeture d'un lieu de culte pour des raisons de sécurité peut porter atteinte au droit de manifester sa religion, celle-ci n'est pas une atteinte illégale dès lors qu'elle est justifiée par la prévention de la sécurité publique.

**Nombre de fermeture des lieux de culte entre le 15 mai 2012 et le 10 août 2016,  
hors état d'urgence**

Fondement juridique	Non-respect de la réglementation en matière d'urbanisme ou d'établissements recevant du public (ERP)	Résiliation de bail ou expulsion locative	Total
Fermetures effectives	23	20	43

*Source : données communiquées par le ministère de l'intérieur.*

<sup>1</sup> Décret du 4 mai 2017 portant dissolution d'une association.

<sup>2</sup> Décrets du 14 janvier 2016, du 6 mai 2016 et du 24 novembre 2016 portant dissolution d'une association.

<sup>3</sup> Conseil d'État, ordonnance, 10 août 2001, n° 237004. Cour administrative d'appel de Versailles, 4<sup>ème</sup> Chambre, 19 novembre 2013, n° 12VE02167.

**Nombre de fermeture des lieux de culte en Ile-de-France  
entre octobre 2015 et avril 2017, hors état d'urgence**

Fondement juridique	Non-respect de la réglementation en matière d'urbanisme ou d'ERP	Résiliation de bail ou expulsion locative	Total
Fermetures	11	5	16

*Source : données communiquées par la préfecture de police de Paris.*

**• La fermeture des lieux de culte pendant l'état d'urgence**

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence permettait au ministre de l'intérieur, sur l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, ou au préfet, dans son département, d'ordonner la **fermeture de lieux de réunion, salles de spectacles et débits de boisson**. Sur ce fondement, ont notamment été fermés un restaurant<sup>1</sup> et la mosquée de Lagny-sur-Marne<sup>2</sup>.

Dans sa décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a considéré que cette disposition portait atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions ainsi qu'à la liberté d'entreprendre, mais que **la conciliation** entre les libertés en cause et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public n'était **pas manifestement disproportionnée**.

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 précitée a modifié l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 afin de mentionner explicitement la possibilité de fermer les « lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ». Ainsi, lors de l'état d'urgence, peut être fermé un lieu de culte où sont tenus des propos répréhensibles sur le fondement de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou de l'article 421-2-5 du code pénal.

Au total, depuis la déclaration de l'état d'urgence, **16 lieux de culte ont été fermés sur le fondement de l'article 8** de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

<sup>1</sup> Conseil d'État, ordonnance, 6 janvier 2016 nos 395620 et 395621.

<sup>2</sup> Rejet du référé-liberté par les décisions du tribunal administratif de Melun du 18 février 2016 (n° 1600954) et du Conseil d'État du 25 février 2016 (n° 397153).

---

**Fermeture des lieux de culte pendant l'état d'urgence**

	2015	2016	2017
Nombre d'arrêtés de fermeture	9	4	3
Dont arrêtés renouvelés	2	4	4
Dont réouverture du lieu	2	0	0

*Source : données communiquées par le ministère de l'intérieur.*

• **La création d'une mesure de police administrative spécifique aux cultes**

L'article 2 du projet de loi vise à créer, au sein d'un nouveau chapitre VII du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure comprenant deux articles L. 227-1 et L. 227-2, une nouvelle mesure **de police administrative** spécifique **de fermeture des lieux de culte**, hors état d'urgence.

L'article L. 227-1 permet ainsi au préfet de département et, à Paris, au préfet de police de prononcer, « *aux fins de prévention du terrorisme* », la fermeture administrative temporaire de lieux de culte lorsque, soit les « *propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées* », soit « *les activités qui se déroulent* » « **provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes** ».

## Fondements juridiques à la fermeture d'un lieu de culte

Droit commun	Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	Projet de loi
<p><b>Pouvoirs de police générale du maire</b> (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales) ou pouvoir de substitution du préfet (article L. 2215-1 du même code) pour l'interdiction d'une <b>réunion culturelle susceptible de causer des troubles publics</b>.</p>	<p><b>Fermeture provisoire</b> par le ministre de l'intérieur ou le préfet des « lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes » (article 8).</p>	<p>Aux fins de prévention des actes de terrorisme, par le préfet, <b>fermeture pour une durée maximale de six mois</b>, des lieux de culte dans lesquels « les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent, provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence, ou font l'apologie de tels actes ».</p>
<p>Exercice possible des pouvoirs du maire sur le fondement de l'article 25 de la <b>loi du 9 décembre 1905</b> concernant la séparation des Églises et de l'État : les réunions culturelles sont « placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public ».</p>		
<p>Pouvoirs de police spéciale de <b>fermeture des établissements recevant du public</b> en infraction avec les règles de sécurité, exercés par le maire ou le préfet (article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation).</p>		
<p><b>Dissolution d'une association culturelle par décret en conseil des ministres</b> (article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure).</p>		

Source : commission des lois du Sénat.

Le texte soumis au Conseil d'État tendait à permettre au préfet, aux fins de prévention des actes de terrorisme, de décider la fermeture d'un lieu de culte dans lequel les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent, provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes<sup>1</sup>. Dans son avis, que le Gouvernement a suivi, le Conseil d'État a suggéré de supprimer les motifs de provocation à la discrimination ou à la haine pour justifier la fermeture temporaire d'un lieu de culte, afin de restreindre le champ de la mesure à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme. Ces motifs ne pourraient donc être invoqués pour justifier la fermeture d'un lieu de culte hors état d'urgence alors qu'ils peuvent l'être dans le cadre de l'état d'urgence.

Sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-20** visant à **clarifier davantage encore les motifs de fermeture d'un lieu de culte**. Elle a tout d'abord substitué l'expression de « *provocation à la violence* » à celle d'« *incitation à la violence* », cette qualification juridique étant plus usuelle. Elle a ensuite supprimé la mention, inutile, selon laquelle la provocation à la commission d'actes de terrorisme concernerait des actes susceptibles d'être commis « *en France ou à l'étranger* ». Elle a, enfin, fait mention de la seule « *apologie des actes de terrorisme* », et non de « *l'apologie de la violence* », cette dernière étant difficile à caractériser et ne faisant l'objet d'aucune qualification pénale, contrairement à l'apologie des actes de terrorisme.

Par un **amendement COM-21** de son rapporteur, elle a par ailleurs précisé que la fermeture d'un lieu de culte devrait être prononcée « *aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme* », et non « *aux fins de prévention des actes de terrorisme* », dans un objectif d'**harmonisation rédactionnelle** entre les régimes relatifs aux mesures de police administratives instituées par les articles 2, 3 et 4 du projet de loi. Le texte proposé par le Gouvernement pour l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure dispose que la **durée de la fermeture** du lieu de culte devrait être « *proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée* », reprenant ainsi une suggestion du Conseil d'État, et ne pourrait excéder **six mois**, alors que le Conseil d'État était d'avis de fixer cette durée maximale à quatre mois.

---

<sup>1</sup> Cette rédaction était inspirée de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, relatif aux dissolutions d'associations ou groupements de fait qui « soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence », et de l'article L. 521-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui fait référence aux « comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes ».

Votre rapporteur juge cette durée maximale de six mois pertinente. En effet, la mesure de fermeture temporaire d'un lieu de culte a pour objet de permettre un changement profond dans son orientation et son fonctionnement, afin qu'y cessent des pratiques telles que l'organisation d'écoles clandestines enseignant la gloire du djihad et la mort en martyr, ou des prêches favorables au djihad ou à l'instauration d'un califat prônant la charia. Un tel changement est nécessairement long puisqu'il peut impliquer de remplacer l'équipe gestionnaire de l'association cultuelle, de mettre en place des mesures, telles que la vidéo-protection ou le recours à des vigiles, propres à assurer le maintien de l'ordre public à l'intérieur ou aux abords du lieu de culte. Six mois ont ainsi été nécessaires au changement du fonctionnement d'une mosquée fermée en novembre 2016 avant que le ministère de l'intérieur n'autorise sa réouverture en mai 2017.

Le texte proposé par le Gouvernement pour l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure assortit, enfin, la nouvelle mesure de fermeture provisoire d'un lieu de culte d'une **procédure contentieuse et d'une procédure d'exécution particulières**.

L'arrêté préfectoral de fermeture devrait être motivé. Il devrait être précédé d'une **procédure contradictoire préalable**. Sur ce point, l'article 2 du projet de loi renvoie « *aux conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration* ». Les articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoient ainsi une obligation d'informer les personnes concernées des griefs formulés à leur encontre et de les inviter à présenter des observations écrites. Votre commission a adopté un **amendement COM-22** de son rapporteur, précisant le chapitre applicable dudit code.

Le projet de loi autorise l'**exécution d'office** de la mesure, au terme d'un **délai** qui ne pourrait être inférieur **48 heures**.

Votre commission considère que l'exécution d'office, qui permet de recourir à la force pour exécuter une décision administrative, se justifie afin d'imposer rapidement la fermeture effective du lieu et surmonter les éventuelles résistances des personnes intéressées.

Le délai minimal de 48 heures est quant à lui justifié par la nécessité de permettre l'introduction d'un référé-liberté contre l'arrêté de fermeture provisoire du lieu de culte. Dans cette hypothèse, l'exécution de la mesure serait suspendue jusqu'à ce que le juge des référés du tribunal administratif ait statué.

---

Une procédure similaire a été prévue, à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, pour l'évacuation forcée des campements illicites de gens du voyage après une mise en demeure d'une durée au moins égale à 24 heures.

Enfin, le texte proposé pour le nouvel article L. 227-2 du code de la sécurité intérieure sanctionne pénalement la violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte, d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

La création d'une mesure **de police administrative** spécifique **de fermeture des lieux de culte, distincte** des pouvoirs de police générale, participe ainsi de la création d'une **police spéciale des cultes**, au sein d'un droit administratif spécial antiterroriste.

Présentée comme une mesure de prévention de troubles à l'ordre public particulièrement graves, cette mesure peut néanmoins être **interprétée**, à l'instar de la mesure de dissolution des associations, comme **une sanction** résultant de la commission d'infractions, telles que l'apologie du terrorisme réprimée par l'article 421-2-5 du code pénal.

Le choix du Gouvernement de créer un fondement législatif apparaît toutefois légitime en ce qu'il permet **l'inscription de garanties** dans la loi concernant la durée de la mesure ou les voies de recours.

Votre commission a estimé que la création d'une mesure de fermeture administrative temporaire aux seules fins de lutte contre le terrorisme n'était pas disproportionnée.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

*Article 3*

(art. L. 228-1, L. 228-2, L. 228-3, L. 228-4, L. 228-5,  
L. 228-6 et L. 228-7 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure)  
**Régime de contrôle administratif et de surveillance des personnes  
constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics**

L'article 3 du projet de loi vise à permettre au ministre de l'intérieur, aux fins de prévenir des actes de terrorisme, de **soumettre les personnes** pouvant constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics à plusieurs **obligations**, notamment d'assignation au sein d'un périmètre géographique donné, afin de **faciliter la surveillance de ces individus**.

Transposant partiellement dans le droit commun le dispositif d'assignation à résidence prévu par l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, cet article tend à instituer une **restriction à la liberté d'aller et venir** de la personne en cause **directement inspirée du régime de contrôle administratif des retours sur le territoire national (CART)**, créé par la loi n° 2016-785 du 3 juin 2016.

Ces **obligations de résidence, de pointage, de déclaration de son lieu d'habitation ou de signalement de ses déplacements** pourraient également s'accompagner de **l'interdiction de se trouver en relation avec certaines personnes** et de **l'obligation de déclarer ses identifiants techniques de communication électronique**, sous peine de sanctions pénales.

Par la création d'un nouveau chapitre intitulé « *Mesures individuelles de surveillance* » au sein du titre II « *Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation* » du livre II du code de sécurité intérieure, l'article 3 prévoit la création de 7 nouveaux articles du code de la sécurité intérieure :

L. 228-1	Définition du champ d'application
L. 228-2	Régime complet : assignation dans un périmètre géographique, obligations de pointage et de déclaration de domicile
L. 228-3	Dispositif alternatif aux obligations de pointage : placement sous surveillance électronique mobile
L. 228-4	Dispositif alternatif aux régimes précédents : obligation de déclarer son domicile et de signaler ses déplacements en dehors d'un périmètre défini
L. 228-5	Obligations complémentaires : déclaration d'identifiants de communication électronique et interdiction d'entrer en relation avec des personnes nommément désignées
L. 228-6	Définition des garanties des droits de la défense
L. 228-7	Sanction pénale en cas de méconnaissance des obligations

• **Un régime de contrôle administratif et de surveillance des personnes aux finalités distinctes des régimes de l'état d'urgence et du contrôle des retours de théâtres d'opérations situés à l'étranger**

Sur le fondement de l'article 6 de la loi du n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le ministre de l'intérieur peut **assigner à résidence** toute personne « à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », sur le territoire de sa commune, et l'obliger à demeurer à son domicile pendant une plage horaire n'excédant pas douze heures par jour.

**Plusieurs obligations** peuvent également assortir l'assignation à résidence : se présenter aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans une limite de trois présentations par jour ; remettre ses titres d'identité et de voyage ; ne pas se trouver en relation avec certaines personnes.

Le régime de l'assignation à résidence permet tout à la fois de **prévenir le passage** à l'acte éventuel de la personne concernée et de **faciliter le travail de surveillance des services de renseignement**. Le contrôle strict des déplacements de la personne, la connaissance de sa situation géographique et l'interdiction, sous peine de sanction pénale, d'entrer en relation avec des personnes désignées permettent de rationaliser les dispositifs de surveillance de ces individus.

**Arrêtés d'assignation en résidence en vigueur**

Au 25 février 2016 (à la fin de la 1 <sup>ère</sup> phase)	Au 25 mai 2016 (à la fin de la 2 <sup>e</sup> phase)	Au 21 juillet 2016 (à la fin de la 3 <sup>e</sup> phase)	Au 21 décembre 2016 (à la fin de la 4 <sup>e</sup> phase)	Au 2 juin 2017
268	68	75	91	69

**Comparatif des finalités et des champs d'application  
entre les mesures de contrôle administratif des personnes**

L. 225-1 à L. 225-8 du code de la sécurité intérieure	Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 <i>relative à l'état d'urgence</i>	Projet de loi
<b>Contrôle administratif des retours sur le territoire</b>	<b>Assignation à résidence</b>	<b>Mesure individuelle de surveillance</b>
Finalité de recueil de preuves en vue d'une judiciarisation	Finalité de maintien de la sécurité et l'ordre publics	Finalité de prévention du terrorisme
Toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français.	Toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.	Toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une <b>particulière gravité</b> pour la sécurité et l'ordre publics et qui : <ul style="list-style-type: none"> <li>• soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;</li> <li>• soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.</li> </ul>

### Le contrôle administratif des retours sur le territoire

L'article 52 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* a créé un **régime administratif de contrôle des retours sur le territoire national (CART)**.

En vertu de l'article L. 225-1 du code de la sécurité intérieure, peut faire l'objet de ce contrôle, dès son retour sur le territoire national, « toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français ».

Après en avoir informé le procureur de la République de Paris et dans le délai maximal d'un mois après son retour sur le territoire national, le ministre de l'intérieur peut faire obligation à la personne de :

- résider dans un périmètre géographique déterminé permettant à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle normale et, le cas échéant, l'astreindre à demeurer à son domicile ou, à défaut, dans un autre lieu à l'intérieur de ce périmètre, pendant une plage horaire fixée par le ministre, dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures ;

- se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois présentations par semaine, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés.

Initialement limitées à une durée maximale d'un mois, ces obligations peuvent depuis la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste*, être renouvelées deux fois.

En outre, le ministre de l'intérieur peut, dans les mêmes conditions, imposer à la personne, pour une durée de trois mois maximum, renouvelable une fois :

- de déclarer son domicile et tout changement de domicile ;
- de ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

L'article L. 225-7 prévoit que la soustraction de la personne aux obligations fixées par le ministre de l'intérieur est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Considérant que ces mesures d'assignation à résidence sont apparues très utiles aux services de renseignement et afin de préparer une sortie contrôlée de l'état d'urgence, l'article 3 du projet de loi propose d'inscrire dans le droit commun un **régime administratif de substitution** permettant également de restreindre la liberté d'aller et venir de certaines personnes, afin d'en **faciliter la surveillance**.

Néanmoins, les finalités entre les deux régimes, et par conséquent les personnes concernées, diffèrent.

*a) Un dispositif aux finalités de prévention du terrorisme*

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 permet l'assignation à résidence de toute personne présentant une menace pour l'ordre public, même lorsque cette menace est sans rapport avec « *le péril imminent* » ayant motivé l'état d'urgence<sup>1</sup>.

En revanche, l'article 3 du projet de loi réserve le dispositif proposé uniquement aux fins de prévention des actes de terrorisme. Afin de retenir la même rédaction pour les mesures de police administrative prévues aux articles 2, 3 et 4 du projet de loi, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a retenu la rédaction de l'article 4 du projet de loi précisant que ces mesures ont pour « **seules fins de prévenir des actes de terrorisme** » (**amendement COM-24**).

Le régime de contrôle administratif et de surveillance proposé par l'article 3 s'applique également à un **champ plus limité de personnes** que dans l'état d'urgence.

Pourraient être soumises à ce dispositif les personnes dont « *il existe des raisons sérieuses de penser* » que leur comportement constitue une « *menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* », et non une simple menace non caractérisée comme prévue par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Devrait également être établi que la personne remplit l'un des deux critères alternatifs suivants :

- entrer en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
- soutenir ou adhérer à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.

Par le même amendement **COM-25** de son rapporteur, votre commission a spécifié que l'un de ces deux critères devrait se cumuler avec celui de la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, conformément à l'intention du Gouvernement.

*b) Une frontière poreuse avec le droit pénal antiterroriste*

Les **critères retenus par le Gouvernement** pour l'application des « mesures individuelles de surveillance » suscitent quelques **interrogations** quant à leur **articulation avec les poursuites judiciaires** pouvant être engagées sur le fondement de la législation pénale antiterroriste.

En effet, le droit pénal spécial de la lutte antiterroriste revêt de plus en plus une **dimension anticipatrice** qui permet non seulement d'enquêter mais également de condamner des individus bien en amont de leur passage à

---

<sup>1</sup> Cette interprétation du Conseil d'État (CE, ordonnance référé, 11 décembre 2015, n° 395009, M. Cédric D) n'a soulevé aucune remarque du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-527 QPC, M. Cédric D. du 22 décembre 2015.

l'acte : les actes préparatoires de la commission d'une infraction peuvent ainsi être incriminés de façon autonome.

Par exemple, la qualification de **participation à une association de malfaiteurs terroriste**, réprimée par l'article 421-2-1 du code pénal, permet de poursuivre un individu entré en relation habituelle avec les membres d'une organisation terroriste.

Cette qualification très large permet donc de poursuivre un individu **ayant rejoint ou tenté de rejoindre** physiquement une organisation terroriste ou un théâtre d'opérations terroristes, dans le but d'y mener une action destinée à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation et la terreur (par exemple, la volonté de mener le *djihad* armé). Elle permet également de poursuivre un individu entré en contact, seul ou à plusieurs, avec une organisation terroriste en manifestant son adhésion aux mots d'ordre véhiculés par cette dernière, voire en prenant directement attache avec l'un de ses membres, dans le but de prendre une part active au fonctionnement dudit groupement, voire de se livrer à la commission d'actes terroristes sur le territoire national.

#### **Les qualifications pénales proches des comportements visés par les mesures individuelles de surveillance**

L'**infraction d'association de malfaiteurs terroriste**, prévue à l'article 421-2-1 du code pénal, est une qualification pénale susceptible de s'appliquer aux personnes visées par les mesures individuelles de surveillance puisqu'est réprimé « *le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents* ».

Le **délit d'entreprise individuelle terroriste**, prévu à l'article 421-2-6 du code pénal, couvre aussi une large qualification pénale proche du champ défini par l'article 3 du projet de loi. Il réprime en effet « *le fait de préparer la commission d'une des infractions mentionnées au II, dès lors que la préparation de ladite infraction est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur et qu'elle est caractérisée par :*

1° *Le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui ;*

2° *Et l'un des autres faits matériels suivants :*

a) *Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes permettant de mener une action dans ces lieux ou de porter atteinte à ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes ;*

b) *S'entraîner ou se former au maniement des armes ou à toute forme de combat, à la fabrication ou à l'utilisation de substances explosives, incendiaires, nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de navires ;*

c) *Consulter habituellement un ou plusieurs services de communication au public en ligne ou détenir des documents provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ;*

d) *Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes. »*

Enfin, le **délit de consultation habituelle de sites terroristes**, prévu à l'article 421-2-5-2 du code pénal, peut également avoir vocation à s'appliquer en ce qu'il réprime l'adhésion à une idéologie :

*« Le fait de consulter habituellement et sans motif légitime un service de communication au public en ligne mettant à disposition des messages, images ou représentations soit provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme, soit faisant l'apologie de ces actes lorsque, à cette fin, ce service comporte des images ou représentations montrant la commission de tels actes consistant en des atteintes volontaires à la vie est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende lorsque cette consultation s'accompagne d'une manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ce service. »*

Dès lors, votre rapporteur souligne la **nécessité d'un dialogue régulier** entre les services du ministère de l'intérieur et le procureur de la République de Paris afin de judiciariser le plus tôt possible les renseignements, dès l'apparition des premiers indices corroborés. À cet égard, il est pertinent que l'article 3 prévoit l'information préalable du procureur de la République de Paris, qui dispose d'une compétence nationale en matière de terrorisme. Cette information permet au procureur de la République, d'une part, de vérifier l'existence d'une enquête pénale ouverte sur le fondement de ces mêmes faits et, d'autre part, de favoriser une judiciarisation le plus en amont possible.

Votre rapporteur souligne la nécessité de prévoir également l'information du procureur de la République territorialement compétent, comme prévu dans la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, à la fois pour assurer une information complète de l'autorité judiciaire et parce que celui-ci sera compétent pour poursuivre, sur le fondement des dispositions du nouvel article L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, le non-respect des obligations découlant des mesures de surveillance.

Par le même amendement **COM-23** de votre rapporteur, votre commission a donc prévu cette **obligation d'information du procureur territorialement compétent pour ces mesures de surveillances mais également, par cohérence, pour celles du « contrôle administratif des retours sur le territoire national » (CART)**.

Votre rapporteur observe que bien que s'inspirant du CART, le champ d'application du dispositif prévu par l'article 3 du projet de loi est plus large que les seules personnes revenant de la zone irako-syrienne visées par le CART et la durée d'application de l'assignation bien plus longue : alors que le dispositif de l'article 3 ne connaît pas de durée maximale, le CART a une durée maximale d'un mois renouvelable deux fois.

Selon la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, si le CART apparaît formellement comme une mesure subsidiaire de l'autorité judiciaire ne pouvant intervenir que dans le mois qui suit le retour de la personne sur le territoire français, les mesures de surveillance et de contrôle administratif instituées par l'article 3 du projet de loi sont autonomes de la

---

procédure judiciaire, ne sont pas nécessairement levées en cas de judiciarisation d'une procédure terroriste, contrairement aux dispositions du CART, et ont vocation à perdurer et à être modulées dans le temps.

Or, à l'instar du dispositif du CART, votre rapporteur considère que le dispositif proposé par l'article 3 du présent projet de loi ne peut se justifier que dans les strictes hypothèses où les **éléments sont insuffisants pour justifier une judiciarisation** : sur le fondement d'un renseignement initial, il permet **pendant une phase temporaire de « levée de doute » une surveillance renforcée d'un individu** afin de recueillir des indices permettant d'asseoir l'existence d'une possible infraction pénale et donc permettre une ouverture d'enquête sous une qualification terroriste par le parquet de Paris, ou au contraire d'infirmer les premières suspicions en évitant une saisine de l'autorité judiciaire et l'engagement de poursuites hâtives.

*c) La pertinence de la création de ce régime de contrôle et de surveillance au regard des autres mesures de droit commun*

Selon l'étude d'impact, cette mesure de « surveillance individuelle » entend compléter « *l'arsenal administratif d'entrave* ». Plusieurs personnes entendues ou consultées par votre rapporteur se sont interrogées sur la nécessité d'introduire ce dispositif dans le droit commun alors qu'existent déjà plusieurs mesures de surveillance.

Tout d'abord, **l'interdiction de sortie du territoire (IST)** définie à l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, qui peut donner lieu à titre préventif au retrait des titres d'identité, permet d'ores et déjà une restriction des déplacements et de prévenir un départ à l'étranger. Cette mesure apparaît plus efficace que la mesure de remise de son passeport ou de tout document justificatif de son identité prévu à l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, puisque l'IST permet d'invalider temporairement le passeport.

Si l'interdiction de sortie du territoire est efficace pour les nationaux, elle est cependant inapplicable aux ressortissants étrangers ou binationaux.

Ensuite, plusieurs **techniques de surveillances**, dont le cadre juridique a été renforcé par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement*, permettent une surveillance des individus à leur insu, aux fins de recueillir des renseignements et d'éviter des passages à l'acte : géolocalisation en temps réel sur sollicitation des réseaux (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure), pose d'une balise permettant de suivre en temps réel une personne ou un véhicule (article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure) ou encore sonorisation d'un lieu privé tel qu'un domicile (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure).

Selon le Gouvernement, ces mesures déjà prévues par la législation en vigueur pourront être utilisées en complément des mesures individuelles de surveillance prévues par l'article 3 du projet de loi qui permettent de

circonscrire le périmètre des déplacements des personnes concernées afin de rationaliser les moyens de surveillance mis en œuvre.

• **La création de mesures administratives d'entraves à la liberté d'aller et venir**

Par la création des articles L. 228-2, L. 228-3 et L. 228-4 dans le code de la sécurité intérieure, l'article 3 du projet de loi vise à créer **plusieurs mesures, exclusives les unes des autres, de surveillance et de contrôle des déplacements des personnes qui en feraient l'objet.**

*a) Article L. 228-2 (nouveau) : une mesure d'astreinte dans un périmètre et de restriction des déplacements*

La principale mesure et la plus contraignante du dispositif est celle proposée au nouvel article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure. Elle consisterait dans le **cumul de trois obligations** : celle de résider dans un périmètre déterminé avec l'interdiction de se déplacer en dehors de ce périmètre, celle de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie et celle de déclarer son lieu d'habitation et tout changement.

*(1) Un régime d'assignation dans un périmètre géographique*

La principale obligation ou « mesure individuelle de surveillance » consiste dans l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune.

À la différence de l'état d'urgence, cette mesure ne pourrait être assortie d'une obligation de demeurer dans un lieu d'habitation.

Cette limitation des déplacements de la personne devrait néanmoins, selon les termes du projet de loi, lui permettre de poursuivre sa vie familiale ou professionnelle, le cas échéant dans d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu d'habitation. Conformément à l'avis du Conseil d'État, par l'adoption de l'**amendement COM-26** de votre rapporteur, votre commission a précisé que ce périmètre devrait permettre la poursuite d'une vie familiale et professionnelle « **normale** » et que l'extension du périmètre à d'autres communes ou d'autres départements que ceux du lieu habituel de résidence constituait une garantie pour la personne faisant l'objet d'une telle mesure, et non une simple faculté de l'administration.

**L'analyse du Conseil d'État sur l'assignation à résidence à titre préventif  
dans son avis du 17 décembre 2015<sup>1</sup>**

*« L'assignation à résidence peut être plus ou moins contraignante selon l'objet de la mesure et la nature des risques qu'il s'agit de prévenir. Au titre de ces mesures peuvent notamment être prévues : l'obligation de résider dans un territoire donné plus ou moins restreint ; l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, avec une périodicité plus ou moins exigeante ; l'obligation de présence au domicile pendant une partie de la journée ; l'interdiction de voir certaines personnes.*

*Une telle mesure peut également avoir une durée plus ou moins longue.*

*Lorsque les contraintes imposées à l'intéressé excèdent par leur rigueur une restriction de la liberté de circulation, au point de le confiner en pratique en un lieu déterminé, fût-il son domicile, l'assignation à résidence est assimilable à une privation de liberté.*

*Hors période d'état d'urgence, une assignation à résidence « préventive » si contraignante par un confinement durable en un lieu déterminé qu'elle serait assimilable à une détention est impossible en dehors de toute condamnation ou contrôle judiciaire lié à une procédure pénale. Cette assignation à résidence porterait en effet atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution des personnes concernées.*

*Seule une assignation à résidence qui se bornerait, pour les personnes radicalisées et présentant des indices de dangerosité, à restreindre leur liberté de circulation avec des modalités d'exécution laissant à l'intéressé une liberté de mouvement conciliable avec une vie familiale et professionnelle normale, pourrait, le cas échéant, être envisagée dans un cadre administratif. Elle devrait être prévue par la loi et comporter un degré de contraintes inférieur aux mesures prévues par l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. En tout état de cause, une telle mesure devrait être justifiée par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et être proportionnée à cet objectif, notamment quant à sa durée et aux contraintes qu'elle impose. »*

À l'instar de toutes les autres mesures prévues par l'article 3 du projet de loi, à l'exception de celle nécessitant le consentement de la personne, cette mesure ferait l'objet d'une décision écrite et motivée, la personne concernée pouvant présenter ses observations après notification de celle-ci.

Sous réserve d'une durée proportionnée à la menace, ce régime d'assignation préventif apparaît conforme à la Constitution. En effet, selon la jurisprudence constitutionnelle développée lors du contrôle de la loi du 3 avril 1995, *« une mesure d'assignation à résidence ne constitue pas, a priori, une mesure privative de liberté entrant dans le champ de l'article 66 de la Constitution et justifiant, par suite, un contrôle au titre de la protection de la liberté individuelle<sup>2</sup> ».*

<sup>1</sup> Avis sur la constitutionnalité et la conformité aux engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme.

<sup>2</sup> Commentaire de la décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D.

(2) *Une obligation de pointage plus étendue que celle prévue par le CART et une obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement d'habitation*

Dans le cadre du régime d'astreinte à résidence dans un périmètre déterminé défini au nouvel l'article L. 228-1 pourrait être imposée l'obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation.

La personne concernée pourrait également être astreinte à une **obligation de présentation** devant les services de police ou les unités de gendarmerie jusqu'à une fois par jour.

Cette obligation serait moins forte que dans le régime de l'état d'urgence, qui permet d'exiger jusqu'à trois présentations par jour de la personne assignée à résidence (1° de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955), mais plus forte que dans le dispositif du CART, qui limite le nombre maximum des présentations de la personne contrôlée à trois par semaine.

Alors que le dispositif du CART vise des personnes revenant du territoire irako-syrien dont le risque de passage à l'acte est davantage caractérisé, il apparaît incohérent et disproportionné de prévoir une obligation quotidienne de pointage pour les personnes concernées par le dispositif de contrôle et de surveillance des déplacements proposés par l'article 3 du projet de loi. En conséquence, votre commission a adopté un **amendement COM-27** visant, comme pour le CART, à **limiter à trois par semaine le nombre maximum des présentations devant les services de police ou les unités de gendarmerie susceptibles d'être exigées d'une personne faisant l'objet d'une mesure individuelle de surveillance.**

*b) Article L. 228-3 (nouveau) : la possibilité d'un dispositif alternatif aux obligations de pointage*

Le projet de loi organise la **possibilité de dispenser les personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de surveillance des obligations de pointage en cas de consentement à un placement sous surveillance électronique mobile**, permettant à l'autorité administrative de s'assurer à distance que la personne n'a pas quitté son périmètre géographique défini.

Conditionné à l'accord préalable et écrit de l'intéressé, conformément à l'avis du Conseil d'État n° 390867 du 17 décembre 2015<sup>1</sup>, le placement sous surveillance électronique mobile permettrait à la personne concernée **d'étendre son périmètre géographique autorisé à la zone du département au minimum**. Il pourrait être mis fin à la mesure sur demande de la personne concernée ou en cas de dysfonctionnement temporaire du bracelet électronique.

---

<sup>1</sup> *Avis sur la constitutionnalité et la conformité aux engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme.*

Suivant une recommandation du Conseil d'État, dans la mesure où l'objet de ce dispositif technique est exclusivement de s'assurer que la personne ne quitte pas le périmètre dans lequel elle est astreinte à demeurer, le projet de loi **interdit l'utilisation du dispositif à des fins de localisation de la personne**. Par dérogation, il l'autorise dans un seul cas, **lorsque la personne a quitté le périmètre défini, afin de faciliter les opérations de recherche**. Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-28** visant à insérer une **seconde exception** lorsque le fonctionnement du dispositif de surveillance électronique est altéré afin de déterminer sa dernière position connue.

À l'instar de l'article 723-9 du code de procédure pénale, relatif au placement sous surveillance électronique, le projet de loi permet de **déléguer à une personne de droit privé habilitée la mise en œuvre du dispositif technique permettant un contrôle à distance**. Les fonctions de surveillance resteraient de la compétence étatique.

Pour les mesures administratives de surveillance électronique mobile prévues à l'article L. 571-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, une convention de délégation de gestion est en cours d'établissement entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice. Un avenant à cette convention devrait y inclure les placements relevant du nouvel article L. 228-3 du code de la sécurité intérieure.

#### **Le cadre actuel du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)**

Le PSEM consiste à faire porter à une personne un bracelet électronique dont l'alarme se déclenche en cas de non-respect de l'obligation ou de l'interdiction de se trouver dans une zone géographique. Le dispositif permet techniquement de connaître à distance la localisation de la personne sur l'ensemble du territoire national.

Dans le cadre du PSEM, la personne porte à la fois un bracelet contenant un émetteur et un émetteur-récepteur portable. L'émetteur envoie de manière permanente des signaux à l'émetteur-récepteur, qui a pour fonction de vérifier la proximité de l'émetteur, de permettre la localisation de la personne portant le bracelet (grâce à un équipement GPS) et d'envoyer des messages à un centre de surveillance.

Le bracelet électronique est fourni et réparé par une société privée prestataire, habilitée par arrêté du garde des sceaux, pour une durée de cinq ans renouvelable. Un centre de télésurveillance, géré par un prestataire privé, est chargé de traiter en premier les alarmes de fonctionnement du matériel avant d'en référer à l'administration.

Le coût marginal du ministère de la justice pour le PSEM est estimé à 36,33 € TTC par jour en France hexagonale, dont 4,78 € pour la location du matériel et 31,55 € pour les dépenses de personnel.

Si la jurisprudence constitutionnelle exclut de déléguer à une personne privée les missions de souveraineté, elle n'interdit pas de confier à des personnes privées « *des prestations techniques détachables des fonctions de souveraineté* » : en l'espèce, le Conseil constitutionnel a déjà déclaré conforme à la Constitution un dispositif quasi-identique<sup>1</sup>. Approuvant ce dispositif, votre commission a adopté un **amendement rédactionnel COM-29 rect.** de votre rapporteur.

c) *Article L. 228-4 (nouveau)* : la création d'un dispositif de signalement de sa situation géographique

L'article 3 du projet de loi vise également à créer une mesure alternative à l'assignation à résidence dans un périmètre déterminé : moins contraignante, elle consisterait en **l'obligation de déclarer son domicile** et de **signaler tous ses déplacements** à l'extérieur d'un périmètre déterminé, au moins égal au territoire d'une commune.

Ce dispositif se rapproche des « mesures de sûreté » prononcées en matière pénale. Dans le cadre d'un contrôle judiciaire, en application de l'article 138 du code de procédure pénale, il peut ainsi être ordonné à la personne d'informer le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention de tout déplacement au-delà de limites déterminées. De même, en application de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale, toute personne inscrite dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes, à raison des infractions commises, est astreinte à titre de mesure de sûreté à l'obligation de justifier de son adresse, de déclarer ses changements d'adresse ainsi que tout déplacement à l'étranger.

Approuvant ce dispositif, votre commission a adopté un **amendement COM-30** de précision de son rapporteur.

d) *La question du renouvellement des mesures*

	<b>Assignation à résidence dans un périmètre (L. 228-2 du CSI)</b>	<b>Dispositif de signalement de sa situation géographique (L. 228-4 du CSI)</b>
<b>Durée maximale</b>	Trois mois	Six mois
<b>Renouvellement</b>	Sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires	Sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires

La mesure d'assignation à résidence dans un périmètre et la mesure allégée d'obligation de signaler tout changement de domicile et ses déplacements seraient respectivement prononcées pour une durée maximale de trois mois et de six mois.

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Conformément à la jurisprudence constitutionnelle sur les assignations à résidence pendant l'état d'urgence, elles ne pourraient être renouvelées, tous les trois ou six mois, **que sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires**. En effet, **une telle mesure restrictive de liberté ne peut perdurer sans qu'il existe ne serait-ce que des indices permettant de penser que la personne continue de représenter une menace pour la sécurité et l'ordre publics**.

#### **Le renouvellement des assignations à résidence de l'état d'urgence**

La loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence* a prévu une limitation à douze mois de la durée globale d'assignation à résidence applicable à une personne pendant la durée de l'état d'urgence. Passé ce délai, en application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 de contrariété partielle de la loi du 19 décembre 2016 à la Constitution, le ministre de l'intérieur peut ordonner une nouvelle mesure d'assignation de trois mois s'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue à constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Selon la décision du Conseil constitutionnel, « *au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une **menace d'une particulière gravité** pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise **des éléments nouveaux ou complémentaires**, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la **durée totale de son placement** sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie.* » L'autorité administrative peut, à tout moment, mettre fin à l'assignation à résidence ou diminuer les obligations qui en découlent.

Cependant, le projet de loi ne prévoit pas de durée globale maximale aux renouvellements des assignations, contrairement à l'avis du Conseil d'État.

Si l'exigence d'éléments nouveaux ou complémentaires constitue une garantie essentielle, votre rapporteur relève néanmoins que le maintien dans la durée d'une mesure d'assignation dans un périmètre géographique déterminé, **sans contrôle de l'autorité judiciaire**, pourrait porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir. À la différence des mesures d'assignation à résidence de l'état d'urgence, par nature temporaires et exceptionnelles, votre rapporteur considère que la prolongation dans le temps d'une mesure de droit commun d'assignation restreignant la liberté d'aller et venir de la personne est susceptible de changer sa nature de mesure restrictive de liberté et de la rendre **assimilable à une mesure privative de liberté**. En application de l'article 66 de la Constitution, une telle mesure ne pourrait relever que de l'autorité judiciaire.

De plus, votre rapporteur relève que l'ensemble des astreintes géographiques et des obligations prévues par l'article 3 du projet de loi peuvent être prononcées dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Le juge des libertés et de la détention est donc habitué au prononcé d'obligations à titre préventif dans le cadre d'une enquête ou dans l'attente d'un jugement. Dans

plusieurs contentieux, à l'instar de l'hospitalisation d'office, le contrôle du juge des libertés et de la détention n'intervient pas *a priori* mais au-delà d'une certaine durée (en l'espèce à l'issue d'un délai de 15 jours, puis tous les six mois) pour autoriser ou non le renouvellement d'une mesure restrictive ou privative de liberté.

#### **Les obligations du contrôle judiciaire restreignant la liberté d'aller et venir**

Sur le fondement de l'article 138 du code de procédure pénale, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention peut notamment soumettre la personne concernée aux obligations suivantes :

1° Ne pas sortir des limites territoriales déterminées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ;

2° Ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat ;

3° Ne pas se rendre en certains lieux ou ne se rendre que dans les lieux déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ;

4° Informer le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention de tout déplacement au-delà de limites déterminées ;

5° Se présenter périodiquement aux services, associations habilitées ou autorités désignés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention qui sont tenus d'observer la plus stricte discrétion sur les faits reprochés à la personne mise en examen ;

6° Remettre soit au greffe, soit à un service de police ou à une brigade de gendarmerie tous documents justificatifs de l'identité, et notamment le passeport, en échange d'un récépissé valant justification de l'identité.

Enfin, au regard de la jurisprudence récente relative aux renouvellements des assignations à résidence,<sup>1</sup> votre rapporteur a observé les **difficultés rencontrées par les services de renseignement pour fournir des éléments complémentaires ou nouveaux** permettant le renouvellement de ces mesures. Il est probable que les mêmes difficultés se rencontreront pour le renouvellement des mesures individuelles de surveillance.

Votre commission est attentive à préserver **tant l'efficacité des mesures** proposées par l'article 3 du projet de loi **que le respect de la liberté individuelle et de la liberté d'aller et de venir**, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

En conséquence, votre rapporteur exclut, **dans le cas d'un renouvellement sur seule décision du ministère de l'intérieur**, l'hypothèse d'une suppression de l'exigence d'éléments nouveaux ou complémentaires pour un renouvellement au-delà de trois mois.

<sup>1</sup> CE, ordonnance du 19 juin 2017, *Ministre de l'Intérieur c/ Mme E*, n° 411588.

En revanche, il apparaît **possible de supprimer cette exigence uniquement dans le cadre d'un renouvellement par l'autorité judiciaire**. Le contrôle de l'autorité judiciaire apparaît ainsi comme un **gage de renforcement des garanties de la personne concernée** mais également **d'efficacité** en ce qu'il permet le renouvellement de la mesure si le comportement de la personne continue de présenter une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, même en l'absence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

En conséquence, votre commission a adopté l'**amendement COM-31** de votre rapporteur visant à **prévoir le renouvellement des mesures individuelles de surveillance, au-delà de leur durée initiale, par le juge des libertés et de la détention**.

- **Les obligations complémentaires de surveillance**

À titre complémentaire des mesures de contrôle des déplacements, l'article 3 du projet de loi vise à créer **deux nouvelles obligations** pouvant être imposées aux personnes visées par une mesure individuelle de contrôle et de surveillance.

*a) L'obligation de déclarer ses identifiants de communication électronique*

En premier lieu, le ministre de l'intérieur pourrait imposer à toute personne faisant l'objet d'une mesure d'assignation ou de signalement de ses déplacements de « **déclarer les numéros d'abonnement et identifiants techniques de tout moyen de communication électronique dont elle dispose ou qu'elle utilise ainsi que tout changement de ces numéros d'abonnement et identifiants** ». Le dispositif proposé par le projet de loi exclut explicitement les mots de passe. Concrètement, il s'appliquerait aux numéros de téléphone, aux adresses emails ou encore aux identifiants sur des réseaux sociaux ou sur des applications mobiles de communication électronique.

Le non-respect de cette obligation serait puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Cette mesure a pour **finalité de faciliter la surveillance de ces individus ; l'utilisation de techniques de renseignement** telles que la **géolocalisation en temps réel sur sollicitation des réseaux** (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure), **l'interception de correspondances** ou la captation des données informatiques à distance (article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure) serait **plus aisée par la connaissance a priori des identifiants**.

Cette mesure complémentaire était à l'origine présente dans le dispositif du CART, dans le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. À l'initiative de votre commission et de votre rapporteur, elle en a néanmoins été **supprimée**. Elle apparaît en effet contraire au **droit de ne pas s'auto-incriminer** et porte une **atteinte**

**substantielle aux droits constitutionnellement garantis de respect de la vie privée et de secret des correspondances**, sans être subordonnée à un contrôle *a priori* juridictionnel ou d'une autorité administrative indépendante.

À nouveau, votre rapporteur souligne la **forte atteinte aux libertés constitutionnelles** que constitue cette obligation complémentaire et émet des doutes quant à la proportionnalité de cette ingérence dans la vie privée.

Il rappelle que **nul n'est tenu de participer à sa propre incrimination**. Depuis la décision du Conseil constitutionnel du 4 novembre 2016 (n° 2016-544 QPC), « *le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire* » a **valeur constitutionnelle** sur le fondement de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

De plus, **aucune disposition législative n'encadre la conservation et l'utilisation de ces données** obtenues sans consentement. Or, selon le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, des durées maximales de conservation des données participent du respect des exigences constitutionnelles, en particulier du droit au respect de la vie privée.

Votre rapporteur s'interroge sur la **proportionnalité de la sanction en cas de manquement à l'obligation, au regard de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**. L'absence de déclaration ou même de mise à jour de ces données serait en effet sanctionnée d'une peine de trois ans d'emprisonnement. En ne précisant pas exhaustivement les identifiants concernés ou les services concernés, la disposition présente également le risque d'une atteinte aux principes constitutionnels de légalité en matière pénale.

Votre rapporteur s'interroge également sur la conventionalité d'une telle ingérence dans la vie privée, qui ne semble pas « *nécessaire dans une société démocratique* ». Dans une décision du 22 juin 2017<sup>2</sup> portant sur la condamnation d'une personne à raison de son refus de donner un échantillon pour une inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), la Cour européenne des droits de l'homme a relevé la nécessité pour les États membres de se doter de garanties appropriées encadrant l'utilisation des données à caractère personnel « *en particulier lorsque ces données sont utilisées à des fins policières* ». Elle a notamment affirmé que « *le droit interne doit notamment assurer que ces données sont pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées, et qu'elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées. Le droit interne doit aussi contenir des garanties aptes à protéger efficacement les données à*

---

<sup>1</sup> Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 38, 39 et 78.

<sup>2</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 22 juin 2017, *affaire Aycaguer contre France*, requête n° 8806/12.

caractère personnel enregistrées contre les usages impropres et abusifs, tout en offrant une possibilité concrète de présenter une requête en effacement des données mémorisées » avant de conclure que « **la condamnation pénale du requérant pour avoir refusé de se soumettre au prélèvement destiné à l'enregistrement de son profil dans le FNAEG s'analyse en une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et ne peut passer pour nécessaire dans une société démocratique.** »

Cette mesure n'apparaît pas nécessaire alors qu'il existe, depuis la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, un cadre juridique complet permettant de récupérer les identifiants techniques de connexion, sous le contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou du juge administratif.

#### **Les mesures permettant d'accéder aux identifiants techniques de connexion**

- *L'accès aux données de connexion* (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure)

Les données de connexion peuvent être définies comme les « *informations ou documents traités ou conservés* » par les opérateurs de communications électroniques et comprennent « *les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications* ».

La technique d'accès à ces données peut faire l'objet d'un contrôle « allégé » puisque, par dérogation à la procédure de droit commun, les demandes de recueil de certaines données de connexion (celles portant sur les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, ou au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée) sont directement transmises à la CNCTR par les agents des services de renseignement, et non par le ministre ou l'un de ses délégués.

- *Le recueil en temps réel des données de connexion* (article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure)

Pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, les services de renseignement peuvent demander à recueillir en temps réel les données de connexion des personnes identifiées comme présentant une menace.

- *L'identification algorithmique* (article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure)

Pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, peuvent être mis en œuvre des traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste sur le fondement des données des opérateurs de communications électroniques.

Enfin, il serait **paradoxal d'introduire cette obligation dans le droit commun alors même qu'elle ne pouvait être exigée des personnes assignées à résidence dans le cadre de l'état d'urgence.**

En conséquence, par l'**amendement COM-32** présenté par votre rapporteur, votre commission a **supprimé cette obligation**.

*b) L'interdiction d'entrer en relation avec une ou plusieurs personnes*

Comme dans le cadre de l'état d'urgence, le dispositif prévoit la possibilité de compléter les mesures de surveillance individuelle par une **interdiction d'entrer en relation, directe ou indirecte**, avec une ou plusieurs personnes nommément désignées dont il existe des **raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique**.

Interdiction identique à celle prévue par l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, cette mesure est inspirée de l'article L. 563-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), créé par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, permettant d'interdire à un étranger assigné à résidence, en raison de son impossibilité de quitter le territoire français, de se trouver en relation avec certaines personnes « *nommément désignées dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste* ». En application de l'article L. 624-4 du CESEDA, la méconnaissance de cette interdiction est sanctionnée d'une peine d'un an d'emprisonnement, contre trois ans dans la mesure proposée par l'article 3.

Votre commission approuve l'instauration dans le droit commun de cette mesure qui est apparue utile pendant l'état d'urgence pour réduire les potentielles collusions. Néanmoins, **conformément à la volonté du Gouvernement de n'utiliser ces mesures qu'aux seules fins de prévention du terrorisme** et de ne pas simplement « transposer l'état d'urgence » dans le droit commun, il convient de **reprendre les termes utilisés par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme**. À cet effet, votre commission a adopté un **amendement COM-32** de votre rapporteur visant à préciser l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes concernant des personnes « *nommément désignées dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste* ».

Enfin, au regard du contenu de ces mesures et de leur proximité avec le CART, il est apparu souhaitable à votre rapporteur de modifier le nom de ces « mesures individuelles de surveillance » pour retenir l'expression de « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ». À cette fin, votre commission a adopté l'**amendement COM-33** de votre rapporteur.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

*Article 4*

(art. L. 229-1, L. 229-2, L. 229-3, L. 229-4, L. 229-5 et L. 229-6 [nouveaux]  
du code de la sécurité intérieure)  
**Visites domiciliaires et saisies**

L'article 4 du projet de loi vise à permettre à l'administration de procéder à des visites domiciliaires et à des saisies à des fins de prévention des actes de terrorisme, en dehors du cadre défini par le code de procédure pénale.

Il transpose ainsi partiellement dans le droit commun les prérogatives de perquisitions administratives prévues à l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*.

• **Le dispositif de perquisitions administratives pendant l'état d'urgence**

Les perquisitions administratives sont les mesures de l'état d'urgence les plus utilisées.

L'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 donne au préfet le pouvoir **d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile** mais à l'exception d'un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, **lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics**. Les perquisitions ne peuvent être réalisées entre 21 heures et 6 heures, sauf motivation spéciale de la décision de perquisition fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération.

Phases de l'état d'urgence	Nombre de perquisitions administratives
Phase I [du 14 novembre 2015 au 25 février 2016]	3 594 dont 2 700 entre le 14/11 et le 14/12/2015
Phase II [du 26 février 2016 au 25 mai 2016]	167
Phase III [du 26 mai 2016 au 21 juillet 2016]	Non autorisées
Phase IV [du 22 juillet au 21 décembre 2016]	602
Phase V <sup>1</sup> [depuis le 22 décembre 2016]	161

<sup>1</sup> À la date du 23 juin 2017.

Ces dispositions permettent également à l'autorité administrative de retenir la personne sur place pendant une durée maximale de quatre heures et de procéder, sous certaines conditions, à la **saisie de données informatiques** lors de la perquisition administrative.

Modifié par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste*<sup>1</sup>, l'article 11 de la loi du 3 juillet 1955 prévoit un cadre juridique permettant la saisie de données informatiques, hors constatation d'une infraction pénale. Si la perquisition révèle l'existence d'éléments relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, « *les données contenues dans tout système informatique ou terminal présent sur les lieux de la perquisition peuvent être saisies, soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition* ».

Cette saisie doit être réalisée en présence de l'officier de police judiciaire et donne lieu à un procès-verbal de saisie qui en indique les motifs et dresse l'inventaire des matériels saisis, dont une copie est délivrée à l'intéressé. Saisi dès la fin de la perquisition d'une demande d'autorisation d'exploitation des données, le juge des référés du tribunal administratif territorialement compétent statue dans un délai de 48 heures. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée. En cas de refus du juge des référés et du Conseil d'État, les données copiées sont détruites et les supports saisis restitués.

L'analyse des perquisitions administratives réalisées depuis le début de l'état d'urgence, en novembre 2015, révèle qu'elles ont eu trois finalités principales. D'abord, elles ont cherché à prévenir la commission d'actes de terrorisme et ont abouti à la judiciarisation de quelques procédures. Ensuite, elles ont permis la découverte de plus de 600 armes, dont 78 armes de guerre, et autres objets illicites qui ont fait l'objet de poursuites judiciaires selon les règles de droit commun. Enfin, les perquisitions administratives et les saisies de données informatiques ont permis de recueillir un certain nombre de renseignements utiles à la connaissance et donc à la prévention de la menace terroriste.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel avait censuré la copie des données informatiques lors des perquisitions administratives au motif qu'elle n'était pas assortie de garanties légales : « Ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées ne sont autorisées par un juge, y compris lorsque l'occupant du lieu perquisitionné ou le propriétaire des données s'y oppose et alors même qu'aucune infraction n'est constatée. Au demeurant peuvent être copiées des données dépourvues de lien avec la personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ayant fréquenté le lieu où a été ordonnée la perquisition. »

Anticipant une sortie de l'état d'urgence, le Gouvernement propose, avec l'article 4 du projet de loi, d'inscrire un tel dispositif dans le droit commun permettant des perquisitions en dehors d'une procédure judiciaire.

• **La pertinence d'un dispositif spécifique de perquisition non régi par les règles du code de procédure pénale**

Le dispositif de visites domiciliaires et de saisies proposé par l'article 4 du projet de loi constituerait un régime complémentaire aux perquisitions en matière pénale.

Les visites domiciliaires ne pourraient être décidées qu'« *aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme* ». Le champ serait circonscrit aux lieux pour lesquels il existe « *des raisons sérieuses de penser* » qu'ils sont fréquentés « *par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou en faisant l'apologie de tels actes* ».

Votre rapporteur rappelle ici les observations qu'il a formulées à l'article 3 : les critères retenus par le Gouvernement pour permettre une visite domiciliaire sont **très proches des critères retenus pour les procédures judiciaires pouvant être engagées sur le fondement de la législation pénale antiterroriste**.

#### **Le cadre des perquisitions judiciaires**

Le code de procédure pénale autorise des perquisitions domiciliaires et des saisies dans de nombreux cas. Si les perquisitions domiciliaires se déroulent en principe avec l'assentiment de la personne, il existe plusieurs hypothèses permettant d'ordonner des perquisitions contraintes.

En enquête criminelle de flagrance, sur le fondement de l'article 56 du code de procédure pénale, il est du pouvoir propre de l'officier de police judiciaire de perquisitionner le domicile de toute personne qui paraît « *avoir participé au crime* » ou « *détenir des pièces, informations ou objets relatifs aux faits incriminés* ».

En enquête préliminaire concernant un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans, le juge des libertés et de la détention peut autoriser une perquisition domiciliaire sans l'assentiment de la personne « *si les nécessités de l'enquête l'exigent* ». Durant une information judiciaire, le juge d'instruction peut ordonner toute perquisition domiciliaire utile et nécessaire à l'instruction.

Les perquisitions de nuit sont soumises à des conditions supplémentaires (cf. tableau ci-après).

L'ensemble des services de renseignement interrogés par votre rapporteur ainsi que les magistrats du parquet du tribunal de grande instance de Paris **soulignent la nécessité et l'efficacité d'une judiciarisation le plus en amont possible des procédures**. Les éléments recueillis lors d'une perquisition judiciaire sont en effet moins exposés à un risque d'annulation que ceux recueillis dans le cadre d'une perquisition administrative. À cet égard, le parquet de Paris développe une pratique de judiciarisation précoce de toutes les affaires dès lors qu'il existe une suspicion d'infractions pénales.

Le dispositif prévu par l'article 4 est donc conçu comme un **dispositif subsidiaire** : selon l'étude d'impact du projet de loi, il a vocation à s'appliquer lorsqu'il n'y a aucune suspicion d'infraction pénale, simplement une menace caractérisée pour l'ordre et la sécurité publics.

**Deux hypothèses permettent de légitimer une visite domiciliaire administrative :**

- en cas d'impossibilité de recourir à une procédure judiciaire dans l'hypothèse où l'indice de la menace grave et caractérisée n'est pas corroboré et émane d'une source unique. En l'absence d'éléments étayés, la judiciarisation d'une procédure n'apparaît pas possible. De plus, sur le plan opérationnel, elle exposerait la source à un risque d'identification ;

- en cas d'impossibilité pour les services de police de transmettre un renseignement aux fins de judiciarisation lorsque celui provient d'un service étranger. En effet, les règles d'échange de renseignements impliquent l'accord du service « source » à toute diffusion extérieure dudit renseignement.

La visite domiciliaire doit donc intervenir dans une stricte hypothèse de « **levée de doute** », lorsque les éléments sont insuffisants pour permettre une judiciarisation.

Afin de garantir la constitutionnalité et la conventionalité de la mesure, il convient de préciser que la saisie de documents, d'objets et de données est conditionnée à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme : c'est l'objet de l'**amendement COM-34** de votre rapporteur adopté par votre commission.

<u>Droit commun</u>	<u>Loi n° 55-385 du 3 avril 1955</u>	<u>Projet de loi</u>
<b>Perquisitions judiciaires des domiciles en matière de criminalité organisée</b>	<b>Perquisitions administratives</b>	<b>Visites et saisies</b>
<b>Lieux concernés</b>		
<p>Tout lieu où la preuve est recherchée « <i>pour les nécessités de l'enquête</i> »</p> <p><u>Lors d'une instruction</u> : dans tous lieux où peuvent se trouver des objets ou des données informatiques dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité</p>	<p>Lorsqu'il existe des <b>raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté</b> par une personne dont le comportement constitue une <b>menace pour la sécurité et l'ordre publics</b></p>	<p>Lorsqu'il existe des <b>raisons sérieuses</b> de penser qu'un <b>lieu est fréquenté</b> par une personne dont le comportement constitue une <b>menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics</b>, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger</p>
<b>Conditions de l'autorisation d'y procéder de nuit</b>		
<p><u>En enquête de flagrance</u> : si les nécessités de l'enquête l'exigent</p> <p><u>En enquête préliminaire</u> : si leur réalisation est nécessaire afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique</p> <p><u>Lors d'une information judiciaire</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lorsque leur réalisation est nécessaire afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique.</li> <li>- lorsqu'il existe un risque immédiat de disparition des preuves ou des indices matériels</li> <li>- lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'une ou plusieurs personnes se trouvant dans les locaux où la perquisition doit avoir lieu sont en train de commettre des infractions en matière de délinquance ou criminalité organisée</li> </ul>	<p>La perquisition ne peut avoir lieu entre vingt et une heures et six heures, sauf motivation spéciale de la décision de perquisition fondée sur <b>l'urgence ou les nécessités de l'opération.</b></p>	<p>La visite ne peut être commencée avant six heures ni après vingt et une heures, sauf autorisation expresse accordée par le juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris, fondée sur <b>l'urgence ou les nécessités de l'opération.</b></p>

- **Un régime inspiré d'autres dispositifs de visites domiciliaires et de saisies aux finalités néanmoins différentes**

L'article 4 du projet de loi prévoit un dispositif de visites administratives qui s'inspire notamment de celui prévu à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales relatif au droit de visite et de saisies en tous lieux, même privés, par l'administration fiscale.

**Les visites domiciliaires placées sous le contrôle  
du juge des libertés et de la détention**

- Les **autorités administratives indépendantes** disposant de pouvoirs d'enquête sont parfois habilitées à procéder à des visites et à des saisies, soumises à l'autorisation et au contrôle du juge des libertés et de la détention.

Ainsi, les articles L. 450-1 et L. 450-4 du code de commerce permettent aux agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence de procéder à des visites en tous lieux et d'effectuer la saisie de tout document et support d'information, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, dans le cadre d'enquêtes visant à rechercher la preuve de pratiques anticoncurrentielles.

Dans le cadre des enquêtes relatives à des abus de marché en application de l'article L. 621-12 du code monétaire et financier, les enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers (AMF) peuvent effectuer, sur ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention territorialement compétent, des visites en tous lieux, y compris des domiciles privés et y procéder à la saisie de documents.

Le juge des libertés et de la détention (art. L. 5-9-1 du code des postes) doit également autoriser toutes visites domiciliaires effectuées par les agents de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

- Les **administrations ou les agents dotés de pouvoirs de police spéciale peuvent également mettre en œuvre des visites domiciliaires.**

Aux termes de l'article 64 du code des douanes, les visites auxquelles peuvent procéder les agents des douanes pour la recherche et la constatation des délits douaniers, en dehors de la flagrance, doivent être autorisées par le juge des libertés et de la détention.

Dans le cadre des enquêtes en matière de fraude, les agents de la DGCCRF, les inspecteurs du travail et les agents de la DGFIP peuvent visiter des domiciles uniquement sur autorisation du juge des libertés et de la détention.

Peuvent être citées de manière non exhaustive les visites en matière d'hygiène alimentaire (article L. 206-1 du code rural et de la pêche maritime), en matière de produits dangereux pour la santé publique (article L. 1421-2-1 du code de la santé publique), en matière d'environnement (article L. 171-12 et L. 172-6 du code de l'environnement), ou encore en matière de police des mines (article L.175-9 du code minier, qui relève de la police administrative).

- À l'instar des dispositifs de visites domiciliaires administratives, le projet de loi prévoit un **mécanisme d'autorisation par le juge des libertés et de la détention**, statuant en matière **non répressive** conformément à l'article L. 213-8 du code de l'organisation judiciaire, **des visites et des saisies ; les opérations seraient placées sous son autorité et son contrôle**, y compris l'autorisation d'exploitation des données saisies.

Ce choix du Gouvernement constitue une **garantie supplémentaire pour assurer la constitutionnalité et la conventionalité du dispositif**, au regard des atteintes permises au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile.

Néanmoins, cette **garantie doit être effective** : dès lors, la demande des services préfectoraux devrait être motivée afin que le juge des libertés et de la détention puisse lui aussi motiver son ordonnance d'autorisation.

Comme dans la loi du 3 avril 1955, les perquisitions ne pourraient concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes.

Pour permettre une certaine centralisation et une unification du contentieux, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris serait seul compétent pour l'autorisation d'une visite domiciliaire.

Afin de garantir une **bonne articulation des procédures judiciaires et administratives**, l'article 4 du projet de loi prévoit **l'information préalable du procureur de la République de Paris**, qui serait également destinataire de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention. Votre rapporteur observe qu'il ne prévoit pas l'information préalable du procureur territorialement compétent : or cet avis serait utile à deux égards. En premier lieu, il renforcerait la communication aux fins d'éviter de perturber une procédure pénale judiciaire en cours. En second lieu, en cas de découverte d'une infraction ne revêtant pas un caractère terroriste au domicile visité, c'est au procureur de la République territorialement compétent qu'il reviendra, le cas échéant, d'engager des poursuites.

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement COM-35** de votre rapporteur visant à :

- clarifier la rédaction du régime d'autorisation de la visite domiciliaire ;

- préciser que la demande de visite domiciliaire du préfet est motivée ;

- prévoir l'information préalable du procureur de la République territorialement compétent ;

- prévoir, à l'instar de la procédure décrite à l'article L. 621-12 du code monétaire et financier, que l'officier de police judiciaire est chargé d'assister à toutes les opérations et doit tenir informé le juge des libertés et de la détention de leur déroulement ;

- préciser que l'autorisation d'une perquisition nocturne fait l'objet d'une autorisation écrite et motivée ;

- garantir le contrôle de la perquisition par un juge des libertés et de la détention territorialement compétent, par l'obligation de délivrance d'une commission rogatoire ;

- prévoir la signature du procès-verbal par l'officier de police judiciaire.

- Comme dans les autres régimes de visites domiciliaires, l'ordonnance du juge des libertés et de la détention devrait mentionner l'adresse des lieux, le nom de l'agent habilité à y procéder, le nom de l'officier de police judiciaire territorialement compétent présent sur les lieux, ainsi que la faculté pour la personne faisant l'objet d'une perquisition de faire appel à un avocat.

Les représentants du ministère de l'intérieur ont cependant indiqué à votre rapporteur qu'il serait souhaitable, afin de garantir la sécurité des agents publics chargés de cette procédure, de ne pas mentionner dans l'ordonnance le nom et la qualité de l'agent habilité à y procéder.

En conséquence, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-36** visant à permettre de ne désigner que le service et la qualité des agents habilités à procéder à la visite dans l'ordonnance du juge des libertés et de la détention.

De manière identique aux dispositions prévues à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales ou à l'article L. 621-12 du code monétaire et financier, la visite domiciliaire se déroulerait :

- en présence de l'occupant des lieux, de son représentant assisté ou non d'un conseil, ou de deux témoins ;

- sous le contrôle du juge des libertés et de la détention.

Par dérogation, le dispositif proposé à l'article 4 permet une **perquisition nocturne** sur autorisation expresse du juge des libertés et de la détention. Par l'adoption de l'**amendement COM-35** de votre rapporteur, votre commission a précisé que cette autorisation devrait être écrite et motivée.

Si la visite domiciliaire était réalisée en dehors du ressort du tribunal de grande instance de Paris, le juge des libertés et de la détention pourrait délivrer une commission rogatoire au juge des libertés et de la détention territorialement compétent afin de garantir un contrôle effectif de l'autorité judiciaire.

- L'article 4 du projet de loi organise les **voies d'un recours similaires** aux autres dispositifs de visite domiciliaire.

L'**ordonnance pourrait faire l'objet d'un recours** devant le premier président de la cour d'appel. Votre commission a adopté un **amendement COM-37** de votre rapporteur visant à préciser qu'il s'agit du premier président de la cour d'appel de Paris. L'ordonnance du premier président de

la cour d'appel serait elle-même susceptible d'un pourvoi en cassation devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, selon les règles prévues par le code de procédure pénale.

**Pourraient également faire l'objet d'un recours**, devant les mêmes instances et selon les mêmes modalités, le **déroulement des opérations de visite et de saisies**.

Dans l'éventualité de poursuites judiciaires pénales, en application de l'article 173 du code de procédure pénale, **aucune nullité ne pourrait être soulevée à l'encontre des opérations de visite domiciliaire**, qui pourraient ainsi faire l'objet d'un appel. Votre rapporteur **s'interroge sur la proportionnalité d'une telle conséquence** alors même que les visites domiciliaires pourraient conduire à des procédures pénales et que, pendant le délai de 15 jours permettant à l'intéressé de faire appel, ce dernier n'aurait pas encore accès au dossier de son éventuelle procédure pénale.

En conséquence, votre commission a adopté l'**amendement COM-43** de votre rapporteur afin de permettre qu'une nullité puisse être soulevée à l'encontre des opérations de visite domiciliaire.

- L'article 4 du projet de loi permet également à l'officier de police judiciaire de retenir pendant quatre heures la personne « *à l'égard de laquelle a été autorisée la visite* », après une simple information du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris « *lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de la visite* ».

Si cette possibilité est permise dans le cadre d'une enquête de flagrance, il semble disproportionné de confier cette prérogative à un officier de police judiciaire agissant dans le cadre d'une mesure administrative pour les seuls besoins de l'obtention de « *renseignements* ». De plus, la personne « visée » par cette retenue peut ne pas être l'occupant des lieux ou la personne présentant une menace d'une particulière gravité qui fréquente ledit lieu.

Depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016, il existe une procédure spécifique, placée sous la seule autorité de l'officier de police judiciaire, sous le contrôle du procureur de la République, de **retenue administrative consécutive à une procédure de vérification d'identité**. Néanmoins, votre rapporteur rappelle que cette procédure ne peut être mise en œuvre que lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne est lié à des activités à caractère terroriste, ce qui est un motif plus caractérisé que celui retenu pour justifier une visite domiciliaire et a vocation à s'appliquer aux personnes inscrites « S » au fichier des personnes recherchées.

Surtout cette procédure a été assortie de nombreux droits tels que celui de faire prévenir la personne de son choix ou de garder le silence.

Dès lors, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un **amendement COM-38** visant à prévoir l'accord exprès du juge des libertés et de la détention, transmis par tout moyen, pour retenir la personne et à qualifier cette personne au regard de la menace qu'elle constitue.

- Enfin, à l'instar de l'article 11 de la loi n° 55 du 3 avril 1955, l'article 4 du projet de loi prévoit la saisie de tout document, objet ou données et organise un régime d'exploitation des données saisies, soumis à l'autorisation du juge des libertés et de la détention.

La perquisition devrait révéler l'existence d'éléments, notamment informatiques, relatifs à la menace d'une particulière gravité que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée ;

- les données pourraient alors être copiées ou leur support saisi si la copie ne pouvait être réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition ;

- les données et les supports saisis seraient conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition et nul n'y aurait accès avant l'autorisation du juge ;

- dès la fin de la perquisition, l'autorité administrative saisirait le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris d'une demande d'exploitation ;

- au vu des éléments révélés par la perquisition, le juge statuerait dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative. Seraient exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée ;

- en cas de refus devenu définitif, les données copiées seraient détruites et les supports saisis seraient restitués à leur propriétaire ;

- les données et les supports saisis seraient conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition et à la saisie pendant le temps strictement nécessaire à leur exploitation autorisée par le juge des libertés et de la détention. Les supports seraient restitués à leur propriétaire, le cas échéant après copie des données qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, aurait autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent ;

- en cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis ou dans l'exploitation des données copiées, lorsque cela est nécessaire, les délais prévus ci-dessus pourraient être prorogés, pour la même durée, par le juge des libertés et de la détention saisi par l'autorité administrative au moins quarante-huit heures avant l'expiration de ces

délais. Le juge des libertés et de la détention statuerait dans un délai de quarante-huit heures sur la demande de prorogation présentée par l'autorité administrative.

Votre commission a adopté l'**amendement COM-34** de votre rapporteur afin de prévoir, comme dans le régime de l'état d'urgence, que :

- la copie des données ou la saisie des supports doit être réalisée en présence de l'officier de police judiciaire ;
- les motifs de la saisie sont indiqués dans le procès-verbal ;
- qu'il n'y a pas de compétence liée de l'autorité administrative pour demander l'exploitation des données informatiques ;
- que le juge statue sur la régularité de la saisie et sur la demande d'exploitation des données informatiques.

Votre commission a également adopté un **amendement** de précision **COM-14** de notre collègue Claude Raynal visant à prévoir l'obligation pour les services de police de rendre tout objet saisi pour lequel l'autorisation d'exploiter les données a été refusée, dans l'état dans lequel il a été saisi.

Si l'article 4 du projet de loi prévoit une voie de recours devant le premier président de la cour d'appel contre cette ordonnance, il omet de préciser la notification de celle-ci. Par le même **amendement COM-34** de votre rapporteur, votre commission a précisé le régime de notification ou de signification de cet acte juridictionnel.

- **La question du contentieux des ordonnances prises**

Les mesures de visites domiciliaires et de saisies prévues par l'article 4 du projet de loi sont de **nature hybride**.

Bien qu'administratives, elles sont placées, au regard des atteintes qu'elles portent aux libertés constitutionnellement protégées, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Tout en s'inspirant des autres dispositifs administratifs de visites domiciliaires, le dispositif prévu apparaît **bien différent dans sa nature et dans ses finalités**. Il n'exige pas, à la différence de l'article 16 B du livre des procédures fiscales par exemple, des « *présomptions* » d'infractions et ne vise pas, à la différence de l'article L. 621-12 du code monétaire et financier, la recherche d'infractions précisément définies.

De même, en l'espèce, l'autorité administrative requérant les visites domiciliaires ne dispose pas d'un pouvoir de sanction équivalent aux autorités administratives indépendantes ou aux administrations dotées de pouvoirs de police spéciale. Toute découverte d'infraction ou de comportement illicite ne pourrait être que réprimée sur le fondement d'une procédure judiciaire pénale. Dès lors, votre rapporteur s'interroge sur la proportionnalité de la mesure, qui porte une atteinte à l'inviolabilité du

domicile, à la seule finalité de recueil de renseignements dans un contexte de prévention du terrorisme, mais également sur sa nature.

**Le contentieux de la régularité des visites domiciliaires de l'article 16  
du livre des procédures fiscales : un exemple de compétence duale  
de la juridiction administrative et judiciaire**

Dans une décision n° 98LY01732 du 4 mai 2005, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que le juge judiciaire est seul compétent pour apprécier la régularité des ordonnances judiciaires, prises sur le fondement de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales et pour se prononcer sur les irrégularités des opérations de visite et de saisie qui trouvent leur source uniquement dans l'éventuelle illégalité des ordonnances dont elles procèdent. En revanche, il considère le juge administratif compétent pour se prononcer sur les irrégularités des opérations de visite et de saisie à raison de leurs vices propres ou pour tirer les conséquences d'opérations de visite et de saisie qui excéderaient ou méconnaîtraient les limites fixées aux possibilités d'investigation des agents par les ordonnances délivrées par l'autorité judiciaire.

Cette question apparaît d'autant plus essentielle dans la perspective d'un recours en responsabilité exercé contre la mesure et contre les ordonnances ayant autorisé la mesure.

Afin d'éviter une compétence concurrente de la juridiction administrative et de la juridiction judiciaire sur les actes autorisés par l'article 4 du projet de loi, votre commission a adopté un **amendement COM-40** de son rapporteur visant à unifier ce contentieux devant le juge judiciaire.

Elle a également adopté les **amendements rédactionnels de précision COM-39** et **COM-37** de son rapporteur.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

*Article 4 bis (nouveau)*

**Caractère expérimental des mesures individuelles  
de contrôle administratif et de surveillance  
et des visites domiciliaires et contrôle parlementaire**

Issu de l'**amendement COM-41** de votre rapporteur, l'article 4 bis du projet de loi vise à conférer un caractère expérimental aux mesures prévues par les articles 3 (mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance) et 4 (visites domiciliaires et saisies), qui ne s'appliqueraient que jusqu'au 31 décembre 2021.

Contrairement aux mesures proposées par les articles 3 et 4, les mesures prises en application de l'état d'urgence, en matière d'assignation à résidence et de perquisitions, font l'objet d'un **contrôle régulier et systématique** par les commissions des lois des deux assemblées.

De même, les prorogations de l'état d'urgence donnent lieu à un débat parlementaire.

Si elles ont un champ d'application plus restreint que celles de la loi du 3 avril 1955, les mesures proposées par les articles 3 et 4 du projet de loi sont néanmoins **très dérogoires au droit commun**. Or aucun dispositif de contrôle parlementaire n'est prévu par le projet de loi.

Dès lors, inséré à l'initiative de votre rapporteur, cet article tend à instaurer une évaluation régulière de ces mesures par la transmission annuelle d'un rapport détaillé au Parlement. Il vise également à conférer un caractère expérimental aux dispositions permettant de prendre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et de procéder à des visites domiciliaires et des saisies; sans intervention du législateur, ces mesures cesseraient de s'appliquer au 31 décembre 2021.

Votre commission a adopté l'article 4 *bis* **ainsi rédigé**.

#### **Exemples de mesures administratives adoptées à titre expérimental**

Le fichier API-PNR a été créé à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2017, par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 *relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*.

Le régime de réquisition administrative des données de connexion (article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure) a d'abord été créé à titre expérimental par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 *relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* et aux seules « fins de prévention des actes de terrorisme ». Ces dispositions ont ensuite été prorogées jusqu'au 31 décembre 2012 par la loi n° 2008-1245 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 *visant à prolonger l'application des articles 3,6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, puis prorogées jusqu'au 31 décembre 2015 par la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 *relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme* avant d'être définitivement entérinées par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 *relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*.

La technique permettant la **mise en œuvre sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques d'un algorithme** identifiant les indices d'une menace terroriste a été adoptée à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2018, par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement*.

Un régime permettant l'équipement des agents de sécurité privée de la SNCF et de la RATP par des caméras mobiles a été adopté à titre expérimental dans le cadre de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 *relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs*.

Enfin, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* a autorisé une expérimentation pour une durée de deux ans des caméras mobiles au bénéfice des agents de police municipale relevant du périmètre d'une zone de sécurité prioritaire.

*Article 4 ter (nouveau)*  
(art. 706-24-2 du code de procédure pénale)  
**Continuité des actes d'enquête entre la phase d'enquête  
et l'information judiciaire**

Issu de l'**amendement COM-42 de votre rapporteur**, l'article 4 *ter* du projet de loi vise à élargir le champ d'application de la procédure de l'article 706-24-2 du code de procédure pénale.

Le moment de basculement entre le régime de l'enquête de flagrance ou de l'enquête préliminaire vers l'information judiciaire est toujours délicat. En effet, tous les actes d'investigation doivent être clos à la fin de l'enquête avant d'être, éventuellement, à nouveau autorisés par le juge d'instruction. Cette autorisation suppose néanmoins une appropriation par le juge d'instruction de l'ensemble des actes de procédure effectués, ce qui peut demander une certaine durée.

Afin d'améliorer la transition entre les enquêtes **en matière terroriste** placées sous l'autorité du parquet et l'information judiciaire placée sous l'autorité des magistrats instructeurs, la procédure de l'article 706-24-2 du code de procédure pénale, créée à l'initiative du Sénat par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, permet aux actes d'investigation autorisés pendant une enquête en matière terroriste de rester valides pendant une courte durée de 48 heures à compter de l'ouverture de l'information, avant d'être le cas échéant, reconduits par le juge d'instruction. Cette procédure permet d'éviter toute solution de continuité dans l'utilisation des techniques d'enquête.

Sont concernées par la procédure tous les dispositifs d'enquête spécifiques à la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées : la surveillance, l'infiltration, l'interception de correspondance, l'utilisation de l'*IMSI catcher*, la sonorisation de lieux privés et la captation à distance des données informatiques.

L'article 4 *ter* vise à compléter le champ d'application de la procédure de l'article 706-24-2 du code de procédure pénale pour y inclure également les mesures de géolocalisation.

Votre commission a adopté l'article 4 *ter* **ainsi rédigé**.

*Article 5*

(art. 17 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013  
relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019  
et portant diverses dispositions concernant  
la défense et la sécurité nationale)

**Pérennisation du traitement relatif aux données  
des transporteurs aériens dit « système API-PNR France »**

L'article 5 du projet de loi tend à supprimer la limitation au 31 décembre 2017 de la durée de validité des dispositions relatives au « système API-PNR France », adoptées à titre expérimental par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 *relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*.

Il vise ainsi à **pérenniser le fichier API-PNR<sup>1</sup>** qui a été prévu par l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure et dont le régime est modifié par l'article 6 du projet de loi afin d'être mis en conformité avec la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*.

Au 1<sup>er</sup> juin 2017, le fichier API-PNR France collectait les données de 52 millions de dossiers passagers (PNR), couvrant ainsi 80 % des vols en provenance ou à destination d'États n'appartenant pas à l'Union européenne. D'après le responsable de l'Unité Information Passagers, le fichier API-PNR France a fait la preuve de son efficacité en facilitant l'appréhension de personnes recherchées mais également en permettant de signaler certains profils inquiétants. Considérant le système API-PNR comme un outil indispensable à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, votre commission a **approuvé sans réserve la pérennisation de ce fichier**.

Votre commission a adopté l'article 5 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples développements sur le système API-PNR France, votre rapporteur renvoie au commentaire de l'article 6.

*Article 6*

(art. L. 232-1 et L. 232-7 du code de la sécurité intérieure)

**Adaptation du « système API-PNR France »  
au droit de l'Union européenne**

L'article 6 du projet de loi vise à **mettre en conformité** les dispositions du droit français relatives aux **fichiers des données de réservation et d'enregistrement des passagers aériens avec la directive (UE) 2016/681** du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.*

**• Une législation française précoce et autonome sur les traitements de données à caractère personnel des passagers aériens**

La France fait partie des pays de l'Union européenne ayant largement encouragé l'adoption d'une législation commune sur la collecte et l'utilisation des données des dossiers passagers (*Passenger Name Record*, dit « données PNR »). Avant l'adoption récente de la directive 2016/681 du 27 avril 2016, elle s'était dotée d'une législation autonome permettant la création de plusieurs fichiers de données à caractère personnel.

**Les données à caractère personnel des passagers aériens**

On peut distinguer trois catégories de données :

- les **données « MRZ »**, ou *Machine Readable zone*, sont directement collectées et enregistrées à partir de la bande de lecture optique des documents de voyage, de la carte nationale d'identité et des visas des passagers ;

- les **données « API »**, ou *Advanced Passenger Information*, sont les suivantes : numéro et type du document de voyage utilisé, nationalité, nom complet, date de naissance, point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres, code de transport, heures de départ et d'arrivée du transport, nombre total des personnes transportées et point d'embarquement initial. Produites et recueillies par les transporteurs aériens **lors de l'enregistrement et de l'embarquement du voyageur**, ces données sont plus fiables que des informations déclaratives ;

- les **données « PNR »**, ou *Passenger Name Record*, sont des **informations déclaratives** fournies au moment de la **réservation d'un voyage** : elles présentent donc une fiabilité incertaine. Elles consistent en les nom et prénom du client, les renseignements sur l'agence de voyage auprès de laquelle la réservation est effectuée, l'itinéraire du déplacement qui peut comporter plusieurs étapes, les indications des vols concernés (numéro des vols successifs, date, heure, classe économique, business...), le groupe de personnes pour lesquelles une même réservation est faite, le contact à terre du passager (numéro de téléphone au domicile, professionnel...), les tarifs accordés, l'état du paiement effectué et ses modalités par carte bancaire, les réservations d'hôtels ou de voitures à l'arrivée, les services demandés à bord tels que le numéro de place affecté à l'avance, les repas et les services liés à la santé...), etc.

Dans un premier temps, la France a légiféré sur le fondement de la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 *concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers*, qui concernaient les **données « API »**, collectées lors de l'enregistrement des passagers.

**Les données dites d'enregistrement et d'embarquement (données API)  
présentes dans les systèmes d'information d'enregistrement et d'embarquement des  
compagnies aériennes ou des plateformes aéroportuaires**

1. Code repère du dossier passager ;
2. Numéro et type du document de voyage utilisé ;
3. Nationalité, nom, prénom, date de naissance, sexe ;
4. Point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire français ou en sortir ;
5. Code de transport (numéro du vol et code du transporteur aérien) ;
6. Date du vol ;
7. Heures de départ et d'arrivée du transport ;
8. Point d'embarquement initial et de débarquement final des passagers ;
9. Point de départ et d'arrivée du vol ;
10. Date d'expiration du document de voyage ;
11. Statut de la personne embarquée (membre d'équipage, passager : toute information sur les correspondances) ;
12. Nombre, poids et identification des bagages ;
13. Numéro de siège ;
14. Nombre total des personnes transportées dans l'aéronef ;
15. État ou organisation émetteur du document de voyage ;
16. Numéro d'identification du passager.

La directive permet aux États membres d'obliger les transporteurs aériens à transmettre les données API et autorise les États à **créer des traitements automatisés de données à caractère personnel** recueillies à l'occasion de déplacements internationaux en provenance ou à destination d'États n'appartenant pas à l'Union européenne, les vols intracommunautaires étant exclus.

L'article 7 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 *relative à la lutte contre le terrorisme*, désormais codifié aux articles L. 232-1 à L. 232-6 du code de la sécurité intérieure, a **autorisé la collecte et l'exploitation des données collectées** par les transporteurs aériens auprès des passagers et des agences de voyage afin de lutter contre l'immigration clandestine, les actes de terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Sur ce fondement, trois fichiers ont été créés :

- le **fichier national transfrontière (FNT)**, alimenté automatiquement à partir des bandes de lecture optique des documents de voyage (données MRZ) et des données figurant sur les cartes d'embarquement et de débarquement (données API), qui ne concernait que les passagers en provenance ou à destination de quelques pays ;

- le **fichier des passagers aériens (FPA)**, créé à titre expérimental en 2006 pour la collecte des données API et supprimé au 31 décembre 2011 ;

- et enfin le fichier **système européen de traitement des données d'enregistrement et de réservation (SETRADER)** autorisé par l'arrêté interministériel du 11 avril 2013<sup>1</sup> à collecter les données d'enregistrement et de réservation. Dans la pratique, seules sont recueillies les données concernant des pays présentant une sensibilité particulière et, contrairement à ce qu'autorisait le code de la sécurité intérieure, le système n'intègre pas les données des transporteurs ferroviaires et maritimes. Ce fichier peut être croisé avec le fichier des personnes recherchées.

**Dans un second temps**, anticipant l'adoption de la directive « PNR » dont le processus d'adoption était difficile, l'article 17 de la loi n° 2013-168 du 18 décembre 2013 *relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale* a autorisé, par la création d'un **article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure**, la **mise en œuvre à titre expérimental**, jusqu'au 31 décembre 2017, d'un **traitement de données à caractère personnel concernant les données API et PNR** afin de prévenir et de réprimer les infractions terroristes, de criminalité organisée, les infractions mentionnées à l'article 695-23 du code de procédure pénale, c'est-à-dire les infractions pour lesquelles un mandat d'arrêt européen peut être lancé, et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

L'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure oblige les transporteurs aériens et les opérateurs de voyage à recueillir et à transmettre les données d'enregistrement mais également de réservation des **passagers de l'ensemble des vols en provenance ou à destination du territoire national**, à l'exception des vols reliant deux points de la France hexagonale. Sont donc concernés l'ensemble des vols extra et

---

<sup>1</sup> Arrêté du 11 avril 2013 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé SETRADER NOR : INTD1303160A.

---

intra-européens ainsi que les vols en provenance ou à destination des collectivités ultramarines.

Créé en 2014<sup>1</sup>, mis en œuvre par les ministères de l'intérieur et de la défense, ainsi que par les ministères chargés des transports et des douanes, le système API-PNR France repose sur la transmission des données à un service à compétence nationale nommé « Unité Information Passagers », auquel les services de police, de gendarmerie et de renseignement doivent s'adresser pour leurs requêtes.

Le système permet à la fois d'être utilisé pour des fonctions de « criblage » et de « ciblage ».

Le « **criblage** » consiste à croiser de manière automatique et systématique les données du fichier avec d'autres fichiers tels que le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVes) ou encore le système d'information Schengen II, afin de repérer par exemple si une personne recherchée s'apprête à prendre un vol au départ ou à l'arrivée du territoire français.

Le « **ciblage** » consiste à repérer des passagers statistiquement plus susceptibles de commettre des infractions, à partir de grilles d'analyse de risques élaborés par l'UIP ou transmises par les services intéressés.

Dans sa délibération du 17 juillet 2014<sup>2</sup>, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a estimé que la mise en œuvre de ce traitement était « *susceptible de porter une atteinte particulièrement grave au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles* » eu égard « *à l'ampleur de ce traitement, tant au niveau du nombre de personnes concernées, du volume de données collectées, du grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès, que des nouvelles conditions d'exploitation de ces données* ».

Néanmoins, la **mise en œuvre de ce système** a été accompagnée de **plusieurs garanties**, comme le relevait la même délibération de la CNIL, qui permettent de réduire les risques d'atteintes injustifiées à la vie privée : « *des garanties supplémentaires ont été prévues par le ministère de l'intérieur, s'agissant des modalités de collecte et de traitement des données (absence de traitement des données dites sensibles, masquage des données au bout de deux ans, destinataires limitativement prévus en fonction de leurs missions, environnement technique sécurisé), des modalités d'exploitation des données (apurement de certaines fiches*

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-PNR France » pris pour l'application de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure ; décret n° 2014-1566 du 22 décembre 2014 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Unité Information Passagers » (UIP). Articles R. 232-12 à R. 232-18 du code de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Délibération n° 2014-308 du 17 juillet 2014 portant avis sur un projet de décret relatif à la création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-PNR France » pris pour l'application de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure et fixant les modalités de transmission au service à compétence nationale « Unité Information Passagers » des données relatives aux passagers par les transporteurs aériens (demande d'avis n° 14014804).

*dans le cadre du criblage) ainsi que des mesures de sécurité et de traçabilité mises en œuvre. »*

En premier lieu, les transporteurs aériens sont tenus de faire respecter les droits d'information, d'accès et de rectification des personnes prévus par la loi du 6 janvier 1978. Néanmoins, le droit d'opposition ne peut avoir à s'appliquer à ce fichier obligatoire.

**Les droits reconnus aux individus  
à l'égard des traitements de données à caractère personnel**

S'agissant de la maîtrise et de la protection des données personnelles, la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés reconnaît aux personnes les droits individuels suivants :

- **le droit d'opposition (article 38)** : tout individu peut s'opposer, pour des motifs légitimes, à ce que ses données personnelles fassent l'objet d'un traitement quelconque. Ce droit cède devant les traitements répondant à une obligation légale ;

- **le droit d'accès et de communication (article 39)** : tout individu a le droit d'être informé par le responsable du traitement, d'une part, du fait que ce traitement porte ou non sur ses données personnelles, d'autre part, de la finalité dudit traitement et, enfin, de l'éventuel transfert de ses données vers un État qui n'appartient pas à l'Union européenne. Il a également le droit de recevoir les informations nécessaires pour connaître et contester la logique qui sous-tend le traitement automatisé s'il en résulte la prise d'une décision le concernant. Ce droit d'accès s'accompagne d'un droit à se voir communiquer, sous une forme accessible, les données à caractère personnel qui le concerne et, le cas échéant, à en recevoir une copie ;

- **le droit de rectification et d'effacement (article 40)** : tout individu peut exiger du responsable de traitement que ses données à caractère personnel soient rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées lorsqu'elles sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou lorsque leur collecte, leur utilisation, leur communication ou leur conservation sont en réalité interdites.

Pour les fichiers qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, l'exercice du droit d'accès ou de rectification est indirect et passe par le truchement de la CNIL, qui procède aux vérifications requises.

L'ensemble des résultats d'une comparaison automatique fait ensuite l'objet d'une **analyse humaine et manuelle** avant de décider de l'action à tenir, afin d'éviter que des décisions produisant des effets juridiques, telle une interpellation, ou matériels, telle que l'interdiction d'embarquer à bord d'un avion, ne soient prises sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données.

Peuvent être destinataires des données enregistrées dans le traitement, dans le cadre de leurs attributions légales et dans la limite du besoin d'en connaître, les services spécialisés de renseignement, les services à compétence judiciaire ou administrative ainsi que les services ayant des compétences spécialisées en matière aéroportuaire. Le système API-PNR France repose sur un **système indirect d'accès aux données pour les services** : seul le personnel de l'UIP a un accès direct aux données.

Aucune donnée sensible au sens de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* n'est collectée dans le cadre du système API-PNR France, à savoir « *les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé* ». Concrètement, aucune donnée susceptible de révéler les opinions religieuses d'une personne, par exemple, n'est transmise : les données relatives aux repas ne sont donc pas traitées. Sur le plan technique, lors de la transmission des dossiers PNR « brutes », les données sensibles sont automatiquement supprimées avant même d'être enregistrées dans le fichier.

Les données personnelles et les informations enregistrées sont **conservées cinq ans** à compter de leur réception dans le système. À l'expiration d'un délai de deux ans, les **données susceptibles de révéler directement l'identité des passagers** sont conservées mais font l'objet d'un **masquage** : elles ne sont plus visibles par les agents de l'UIP et ne peuvent plus être communiquées aux services demandeurs que sur demande motivée et après autorisation expresse du directeur de l'UIP.

#### **La directive « PNR » : une adoption difficile**

L'adoption de la directive 2016/681 du 27 avril 2016 résulte d'une longue discussion entre les instances de l'Union européenne.

En novembre 2007, la Commission européenne a déposé une proposition de décision-cadre du Conseil relatif à l'utilisation des données des dossiers des passagers à des fins répressives dans l'Union européenne.

Le traité de Lisbonne, qui a modifié les procédures d'adoption des législations en matière sécuritaire et pénale, a conduit la Commission à présenter en février 2011 une nouvelle proposition de directive sur le PNR européen. Adoptée par le Conseil en avril 2012, la proposition de directive a fait l'objet d'une motion de rejet adoptée par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen en avril 2013, non validée par le Parlement européen réuni en séance plénière en juin 2013.

Relancés et régulièrement encouragés par le Conseil européen, les travaux de la commission LIBE sur la proposition n'ont cependant pas abouti en 2014. À la suite des attentats du 13 novembre 2015 de Paris, les conclusions du 20 novembre 2015 adoptées par le Conseil de l'Union européenne soulignaient l'urgence de l'adoption de la directive PNR. Un texte de compromis a été approuvé par la commission Libé le 10 décembre 2015 puis par le Parlement qui a conditionné l'adoption de ce texte à l'adoption du « paquet législatif » renforçant la protection des données personnelles.

• **La nécessaire adaptation du droit français des fichiers de données de passagers à la directive 2016/681 du 27 avril 2016**

La directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière* doit être transposée au plus tard le 25 mai 2018.

Elle oblige les transporteurs aériens à communiquer les données PNR sur leurs passagers à l'UIP de chaque État européen concerné par un vol ayant pour origine ou destination un pays tiers à l'Union européenne. La directive autorise également les États membres à **étendre cette obligation aux vols intra-UE**.

Surtout, la directive autorise les États membres à mettre en œuvre des **traitements de données à caractère personnel**, alimentés par les transmissions des transporteurs aériens, aux seules fins de « *la prévention et de la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que des enquêtes et des poursuites en la matière* ».

À l'instar de la législation française, la directive interdit le traitement des données personnelles « sensibles », relatives à l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à un syndicat, la santé, la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne.

Afin de garantir un niveau élevé de protection des données, la directive retient la méthode de transfert des données dite « *pull* », également retenue par la France : ce sont les transporteurs qui transmettent les données PNR requises, par opposition à la méthode « *push* » où les autorités peuvent accéder et extraire les informations directement dans le système de réservation du transporteur aérien.

**Données des dossiers passagers telles qu'elles sont recueillies  
par les transporteurs aériens selon la directive 2016/681 du 27 avril 2016**

1. Code repère du dossier passager
2. Date de réservation/d'émission du billet
3. Date(s) prévue(s) du voyage
4. Nom(s)
5. Adresse et coordonnées (numéro de téléphone, adresse électronique)
6. Toutes les informations relatives aux modes de paiement, y compris l'adresse de facturation
7. Itinéraire complet pour le PNR concerné
8. Informations « grands voyageurs »
9. Agence de voyages/agent de voyages
10. Statut du voyageur, y compris les confirmations, l'enregistrement, la non-présentation ou un passager de dernière minute sans réservation
11. Indications concernant la scission/division du PNR
12. Remarques générales (notamment toutes les informations disponibles sur les mineurs non accompagnés de moins de 18 ans, telles que le nom et le sexe du mineur, son âge, la ou les langues parlées, le nom et les coordonnées du tuteur présent au départ et son lien avec le mineur, le nom et les coordonnées du tuteur présent à l'arrivée et son lien avec le mineur, l'agent présent au départ et à l'arrivée)
13. Informations sur l'établissement des billets, y compris le numéro du billet, la date d'émission, les allers simples, les champs de billets informatisés relatifs à leur prix
14. Numéro du siège et autres informations concernant le siège
15. Informations sur le partage de code
16. Toutes les informations relatives aux bagages
17. Nombre et autres noms de voyageurs figurant dans le PNR
18. Toute information préalable sur les passagers (données API) qui a été recueillie (y compris le type, le numéro, le pays de délivrance et la date d'expiration de tout document d'identité, la nationalité, le nom de famille, le prénom, le sexe, la date de naissance, la compagnie aérienne, le numéro de vol, la date de départ, la date d'arrivée, l'aéroport de départ, l'aéroport d'arrivée, l'heure de départ et l'heure d'arrivée)
19. Historique complet des modifications des données PNR énumérées précédemment.

a) *L'adaptation des finalités du système API-PNR France au cadre défini par la directive 2016/681 du 27 avril 2016*

L'encadrement législatif et réglementaire du système API-PNR France, qui s'était largement inspiré de la proposition de directive de 2013, apparaît ainsi **très proche du cadre de la directive européenne** et ne nécessite que **quelques ajustements marginaux** dont la plupart sont d'ordre réglementaire. Par exemple, la directive 2016/681 du 27 avril 2016 prévoit le masquage de certaines données à l'expiration d'une période de six mois, et non deux ans comme le prévoit actuellement la réglementation française.

La **principale modification d'ordre législatif** consiste à **modifier les finalités du fichier** pour la prévention et la répression des infractions autres que terroristes.

Jusqu'à présent, l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure faisait référence aux infractions énumérées à l'article 695-23 du code de procédure pénale, soit les infractions pour lesquelles un mandat d'arrêt européen peut être lancé selon une liste « commune » d'infractions reconnue par le droit de l'Union européenne.

Néanmoins, la directive 2016/681 du 27 avril 2016 limite l'application du système PNR à la prévention et à la répression des infractions terroristes et des seules « **formes graves de criminalité** », en renvoyant à une liste d'infractions énumérées à l'annexe II de la directive, passibles d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée égale ou supérieure à trois ans. Or cette liste ne correspond pas aux infractions énumérées à l'article 695-23 du code de procédure pénale.

L'article 6 du projet de loi retient dès lors une rédaction qui renvoie directement à l'annexe II de la directive. Cependant, votre rapporteur observe que ce renvoi direct à l'annexe II de la directive fait disparaître la condition d'un *quantum* minimal pour qu'une infraction soit incluse dans le champ d'application. En conséquence, votre commission a adopté l'**amendement COM-19** de clarification de votre rapporteur visant à réparer cette omission.

Alors que la directive 2016/681 du 27 avril 2016 ne la mentionne pas, le projet de loi maintient la **finalité relative à la prévention et à la répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation** pour le système API-PNR France. Néanmoins, comme le souligne l'avis du Conseil d'État, cette rédaction ne semble **pas contraire au droit de l'Union européenne** puisque la défense des intérêts fondamentaux de la Nation ne relève pas de la compétence de l'Union européenne. En effet, l'article 3 du traité sur l'Union européenne précise que « *l'Union respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale* » et surtout que « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* ».

## Comparatif des finalités prévues pour les fichiers PNR

Finalités prévues par la directive 2016/681 du 27 avril 2016	Finalités prévues actuellement par l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure	Finalités prévues par le projet de loi	Finalités prévues par le projet de loi tel que modifié par votre commission
<i>Prévention, détection, enquêtes et poursuites des :</i>	<i>Prévention, constatation, rassemblement des preuves et recherches des auteurs pour :</i>	<i>Prévention, constatation, rassemblement des preuves et recherches des auteurs pour :</i>	<i>Prévention, constatation, rassemblement des preuves et recherches des auteurs pour :</i>
Infractions terroristes	Actes de terrorisme	Actes de terrorisme	Actes de terrorisme
Formes graves de criminalité, c'est-à-dire les infractions énumérées à l'annexe II qui sont passibles d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale d'au moins trois ans au titre du droit national d'un État membre	Infractions mentionnées à l'article 695-23	Infractions mentionnées à l'annexe II de la directive (UE) 2016/681	<b>Formes graves de criminalité : infractions mentionnées à l'annexe II de la directive (UE) 2016/681, lorsqu'elles sont réprimées d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire</b>
	Atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation	Atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation	Atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation

*b) L'élargissement des obligations de transmission*

Conformément à la liberté d'élargissement autorisée par la directive 2016/681 du 27 avril 2016<sup>1</sup>, l'article 6 du projet de loi propose de **soumettre également les agences de voyage**, et non plus seulement les opérateurs de voyage<sup>2</sup>, **aux obligations de transmission des données PNR** des passagers aériens dont ils disposent.

Cet élargissement apparaît justifié et de nature à accroître les données transmises en amont à l'UIP.

*b) Une transposition de la directive 2016/681 du 27 avril 2016 qui reste incomplète*

La directive 2016/681 impose aux États membres de désigner au sein de l'unité information passagers un délégué à la protection des données chargé de « *surveiller la manière dont les données PNR sont traitées* » afin de garantir un niveau élevé de protection des données.

**Dispositions de la directive 2016/681 du 27 avril 2016  
relatives au délégué à la protection des données**

Article 5 - Délégué à la protection des données au sein de l'UIP

1. L'UIP nomme un délégué à la protection des données chargé de contrôler le traitement des données PNR et de mettre en œuvre les garanties pertinentes.

2. Les États membres dotent les délégués à la protection des données des moyens pour accomplir leurs missions et obligations, conformément au présent article, de manière effective et en toute indépendance.

3. Les États membres veillent à ce que la personne concernée ait le droit de s'adresser au délégué à la protection des données, en sa qualité de point de contact unique, pour toutes les questions relatives au traitement des données PNR la concernant.

<sup>1</sup> *Considérant 33* : La présente directive est sans préjudice de la possibilité pour les États membres de prévoir, en vertu de leur droit national, un système de collecte et de traitement des données PNR auprès d'opérateurs économiques autres que les transporteurs, tels que des agences ou des organisateurs de voyages qui fournissent des services liés aux voyages, y compris la réservation de vols, pour lesquels ils recueillent et traitent les données PNR, ou de transporteurs autres que ceux que la présente directive mentionne, sous réserve que ce droit national respecte le droit de l'Union.

<sup>2</sup> *L'article L. 211-1 du code du tourisme distingue « les personnes physiques ou morales qui se livrent ou apportent leur concours, (...), aux opérations consistant en l'organisation ou la vente de voyages ou de séjours individuels ou collectifs ; de services pouvant être fournis à l'occasion de voyages ou de séjours, notamment la délivrance de titres de transport, la réservation de chambres dans des établissements hôteliers ou dans des locaux d'hébergement touristique et la délivrance de bons d'hébergement ou de restauration ; de services liés à l'accueil touristique, notamment l'organisation de visites de musées ou de monuments historiques » des personnes en charge des « opérations de production ou de vente de forfaits touristiques ».*

Article 6 - Traitement des données PNR

(...) 7. Les États membres veillent à ce que le délégué à la protection des données ait accès à toutes les données traitées par l'UIP. Si le délégué à la protection des données estime que le traitement de certaines données n'était pas licite, le délégué à la protection des données peut renvoyer l'affaire à l'autorité de contrôle nationale. (...)

Article 10 - Conditions d'accès aux données PNR par Europol

(...) 3. Europol informe le délégué à la protection des données nommé conformément à l'article 28 de la décision 2009/371/JAI de chaque échange d'informations au titre du présent article. (...)

Article 11 - Transfert de données vers des pays tiers

(...) 4. Chaque fois qu'un État membre transfère des données PNR en vertu du présent article, le délégué à la protection des données de l'UIP de cet État membre en est informé.

Cette obligation, qui devra être prévue au plus tard pour le 25 mai 2018, n'est pas prévue par le projet de loi. En effet, le Gouvernement souhaite attendre l'examen du projet de loi chargé de transposer la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* et d'adapter le droit français au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)* qui généralisent notamment la désignation d'un délégué à la protection des données, doté d'un statut et de pouvoirs spécifiques.

Si votre rapporteur ne conteste pas ce choix d'attendre une adaptation globale de la législation française relative aux données, il apparaît néanmoins souhaitable d'anticiper très prochainement cet examen alors que la date maximale de transposition est fixée au 25 mai 2018.

*c) La mise en conformité du traitement SETRADER*

L'article 6 du projet de loi vise également à modifier le champ des données pouvant être collectées par le **traitement SETRADER**, qui a pour finalité l'amélioration du contrôle des frontières et la **lutte contre l'immigration clandestine**.

En effet, l'article L. 232-1 du code de la sécurité intérieure autorise depuis 2006<sup>1</sup> ce traitement à collecter les données PNR. Néanmoins, la directive 2016/681 du 27 avril 2016, qui détermine strictement les finalités

---

<sup>1</sup> Auparavant, sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme.

pour lesquelles la collecte et l'exploitation des données PNR sont autorisées dans l'Union européenne, n'a pas autorisé l'utilisation des données PNR aux fins de lutter contre l'immigration irrégulière.

En conséquence, le I de l'article 6 du projet de loi supprime la mention des « données de réservation » de l'article L. 232-1 du code de sécurité intérieure.

Cette modification n'aura pas de conséquence opérationnelle puisque seules les données API étaient effectivement collectées et exploitées par ce traitement.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

#### *Article 7*

(art. L. 232-4, L. 232-7 et L. 232-7-1 (nouveau)  
du code de la sécurité intérieure)  
**Création d'un « PNR maritime »**

Le présent article tend à autoriser la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la collecte et de l'exploitation des données d'enregistrement des voyageurs de transports maritimes.

Dans un contexte de menace terroriste durable, le recueil et l'exploitation des données du secteur maritime vise, sur le même modèle que le « PNR aérien », à permettre l'exploitation, par les services de sécurité, des données à caractère personnel détenues par les compagnies de transport maritime aux fins d'identification des passagers présentant une menace.

Comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur, M. Gérard Collomb, lors de son audition devant votre commission, le secteur maritime, qui véhicule, en France, plus de 30 millions de passagers annuels, est en effet susceptible de constituer une nouvelle voie d'entrée sur notre territoire pour des ressortissants, français ou étrangers, se rendant sur notre territoire pour y commettre un attentat.

#### **• La création d'un fichier autonome pour la collecte des données maritimes**

La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 *pour l'économie bleue* a modifié le périmètre de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure en vue d'étendre au transport maritime le dispositif de recueil et de traitement des données de réservation et d'enregistrement des passagers aériens, communément appelé « système API-PNR France ».

---

Les dispositions de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure, auxquelles le législateur avait donné un caractère expérimental, arrivent à leur échéance le 31 décembre 2017<sup>1</sup>. L'article 7 du projet de loi tend donc à pérenniser l'autorisation de collecte des données pour les passagers du secteur maritime, tout en **autorisant la création d'un système automatisé de traitement de données distinct de celui mis en place dans le secteur aérien**. Il introduit, à cet effet, un nouvel article L. 237-2-1 dans le code de la sécurité intérieure.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la création d'un fichier distinct pour le secteur PNR maritime résulte en premier lieu de la nécessité d'adapter le droit national pour transposer la directive européenne 2016/681 dite PNR, qui ne concerne que le domaine aérien, ce que fait l'article 6 du présent projet de loi. Par ailleurs, les écarts techniques entre les données collectées par les transporteurs maritimes et celles collectées par les transporteurs aériens rendent complexe la création et l'exploitation d'un système unique.

En vertu du nouvel article L. 232-7-1, le nouveau fichier serait placé sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, du ministre de la défense, du ministre chargé des transports et du ministre chargé des douanes.

De même que le « système API-PNR France », ce fichier, destiné à être utilisé par les services de police, de gendarmerie et de renseignement, aurait pour finalité de contribuer à la **prévention et à la constatation des actes de terrorisme, des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ainsi qu'aux formes graves de criminalité**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, il assumerait une fonction de « criblage », qui consisterait à croiser les données du fichier PNR avec plusieurs autres fichiers, dont le fichier des personnes recherchées (FPR), le système d'information Schengen (SIS) et le fichier des objets et véhicules signalés.

Y seraient collectées, de manière centralisée, les données relatives aux passagers voyageant à bord de navires à destination et en provenance du territoire national. Ces données, dont la liste définitive sera fixée par un décret pris en Conseil d'État après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), comportent principalement des informations déclaratives communiquées par les passagers lors de leur réservation.

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire relatif à l'article 5 du projet de loi.

**Les données appelées à être collectées dans le « PNR maritime »**

Contrairement au secteur aérien, qui distingue les données de réservation (API) et d'enregistrement (PNR), le secteur maritime ne collecte qu'un seul jeu de données, mis à jour jusqu'à une heure avant le départ :

1. Type et numéro du document de voyage utilisé ;
2. Nationalité, nom, prénom, date de naissance, lieu de naissance, sexe ;
3. Nom du navire, n° IMO, indicatif ;
4. Pavillon du navire ;
5. Numéro de voyage ;
6. Port d'arrivée/de départ ;
7. Date d'arrivée/de départ ;
8. Téléphone ;
9. Immatriculation du véhicule ;
10. Nom du propriétaire du véhicule ;
11. Moyens de paiement, y compris l'adresse de facturation ;
12. Nombre et autres noms des voyageurs figurant dans le dossier passager.

La communication des données passagers serait rendue obligatoire pour les exploitants des navires. Les agences de voyages et opérateurs de voyage et de séjour affrétant tout ou partie d'un navire pourraient également être tenus, sur décision des ministres responsables du traitement, de transmettre les données des passagers enregistrés dans leur système de réservation. Une peine d'amende serait encourue en cas de non-respect des obligations de transmission des données.

Le périmètre des données collectées serait très large, dans la mesure où seraient concernés non seulement les trajets maritimes internationaux, mais également les trajets maritimes entre deux points du territoire national, permettant, notamment, de couvrir les traversées depuis et vers la Corse.

Eu égard à l'étendue des données susceptibles d'être collectées au sein d'un tel système, le dispositif proposé offre un certain nombre de **garanties en termes de protection des données personnelles**, inspirées, pour l'essentiel, de celles prévues par la directive européenne s'agissant du PNR aérien.

Le projet de loi écarte ainsi la conservation des données sensibles au sens de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, à savoir « les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé ».

Par ailleurs, il fixe une durée maximale de conservation des données de cinq ans, identique à celle fixée dans le cadre de la directive européenne pour le PNR aérien. Au-delà de cette durée, les données seraient effacées.

Conformément à la loi du 6 janvier 1978 précitée, les modalités de mise en œuvre du fichier seraient fixées par un décret pris en Conseil d'État, après avis de la CNIL.

• **Un renforcement nécessaire des garanties en termes de protection des données personnelles**

De même qu'elle avait vivement soutenu, en 2013, la création d'un fichier des données passagers pour le secteur aérien, votre commission estime que la création d'un nouveau fichier PNR pour le secteur maritime présenterait une réelle utilité afin de renforcer la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Elle a toutefois relevé que le dispositif proposé par le projet de loi présentait des **risques au regard du respect des droits fondamentaux**, et notamment du droit au respect de la vie privée et de la protection des données personnelles.

S'agissant des finalités du traitement, elle a jugé que le champ des infractions visées par l'article L. 232-7-1 du code de la sécurité intérieure, par renvoi à l'article 694-32 du code de procédure pénale, était trop largement défini et ne se limitait pas aux seules infractions relevant de la grande criminalité organisée. À cet égard, elle a considéré que le dispositif prévu pouvait apparaître disproportionné par rapport au but poursuivi. À l'initiative de son rapporteur, elle a donc adopté un **amendement COM-45** qui restreint la finalité du traitement à la prévention et à la constatation des infractions punies d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire, comme le fait la directive européenne relative au PNR aérien.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le dispositif technique actuellement envisagé par le secrétariat général de la mer, administration pilote sur ce projet, permettrait un **accès direct** des services de police, de gendarmerie et de renseignement autorisés au fichier centralisé de données connectées. Il s'agirait d'une différence majeure avec le « système API-PNR France », dont le fonctionnement prévoit un accès exclusivement indirect au fichier, toute requête étant traitée par l'Unité Informations Passagers (UIP), autorisée, le cas échéant, à la refuser si elle l'estime injustifiée.

Si la CNIL n'exclut pas, par principe, les possibilités de consultation directe de fichiers, à condition que le dispositif technique offre des garanties suffisantes en termes de traçabilité des connexions, votre commission a toutefois estimé qu'eu égard au volume de données susceptibles d'être collectées au sein de ce fichier, et par souci de cohérence avec les garanties

imposées dans le cadre du PNR aérien, il convenait d'exclure toute possibilité de requête directe au sein du fichier, et a adopté un **amendement COM-45** en ce sens.

Enfin, elle a, par le même amendement, précisé que la liste des services autorisés à interroger le fichier devrait être fixée par le décret pris en Conseil d'État, après avis de la CNIL.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

## CHAPITRE II TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

### *Articles 8 et 9*

(art. L. 822-2, L. 852-2 [nouveau], L. 853-2, L. 854-9-1 [nouveau], L. 854-9-2 [nouveau], L. 854-9-3 [nouveau] et L. 871-2 du code de la sécurité intérieure ; Art. L. 2371-1 [nouveau] et L. 2371-2 [nouveau] du code de la défense)

### **Surveillance hertzienne**

Les articles 8 et 9 du projet de loi tendent à redéfinir le régime légal de surveillance des communications hertziennes, afin de tirer les conséquences d'une récente censure du Conseil constitutionnel.

- **Le principe de l'« exception hertzienne »**

- a) Le cadre légal d'autorisation des techniques de renseignement*

La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement* a introduit dans le code de la sécurité intérieure un livre VIII qui fixe les règles générales relatives aux activités de renseignement et définit un nouveau cadre légal pour la mise en œuvre des techniques de renseignement.

Toute demande d'utilisation d'une technique de renseignement, qui peut être formulée soit par l'un des six services de renseignement, soit par certains services des ministères de la défense, de l'intérieur ou de l'économie limitativement énumérés par décret, doit désormais être soumise à une **procédure administrative d'autorisation préalable**.

En application de cette dernière, la demande doit émaner du ministre de tutelle (ou de son délégué) du service de renseignement concerné et être soumise au Premier ministre, qui délivre l'autorisation, directement ou par délégation à des collaborateurs directs, au vu d'un avis préalable et obligatoire de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

L'autorisation ne peut être délivrée pour une durée supérieure à quatre mois. Elle peut faire l'objet d'une reconduction, dans les mêmes conditions. Certaines techniques de renseignement, jugées plus attentatoires à la vie privée, sont soumises à des durées d'autorisation plus brèves.

**Les services autorisés à adresser des demandes  
de mise en œuvre des techniques de renseignement**

En application des articles L. 811-2 et L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, sont autorisés à adresser des demandes de mise en œuvre des techniques de renseignement :

- **sans restriction, les services spécialisés de renseignement, au nombre de six, qui forment le « premier cercle » de la communauté française du renseignement** : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) ;

- **uniquement pour certaines finalités et pour une liste définie de techniques, certains services relevant des ministres de la défense, de l'intérieur et de l'économie**, dont la liste a été définie par le décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 *relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés du renseignement*. Ces services constituent le « deuxième cercle » de la communauté française du renseignement.

Pour être légale, l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure prévoit que toute demande de mise en œuvre d'une technique de renseignement doit être motivée par la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, qui incluent notamment l'indépendance nationale, les intérêts majeurs de la politique étrangère, les intérêts économiques majeurs de la France, la lutte contre le terrorisme, la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées, etc.

Sauf exception, **l'ensemble des techniques de renseignement** destinées à surveiller le territoire national (techniques de recueil des données de connexion ; interceptions de sécurité ; techniques de sonorisation des lieux privés et de captation des données informatiques) est soumis à cette procédure d'autorisation préalable.

Prévue par les articles L. 854-1 à L. 854-9 du code de la sécurité intérieure, la surveillance des communications électroniques internationales, qu'elles soient émises de ou reçues à l'étranger, est soumise à une procédure d'autorisation différente, les mesures d'interception n'étant pas légalement soumises à un avis préalable de la CNCTR.

*b) La censure de l'« exception hertzienne » par le Conseil constitutionnel*

La loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 *relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications électroniques*, qui a posé le premier cadre légal relatif aux autorisations de mise en œuvre des techniques de renseignement, avait exclu du contrôle de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), ancêtre de la CNCTR, les

mesures de surveillance relatives aux **communications empruntant la voie hertzienne**.

Ces communications, qui s'effectuent sans support filaire et utilisent le champ électromagnétique pour transmettre un message depuis une antenne émettrice vers une antenne réceptrice, se caractérisent par le fait qu'elles **se propagent dans l'espace public**, et peuvent, à ce titre, **être captées par quiconque** disposant d'une antenne réceptrice. Elles présentent par ailleurs la particularité, contrairement à d'autres types de communications empruntant des réseaux d'opérateurs, de ne comporter aucune information sur l'identification ou la localisation de l'émetteur ou du destinataire du message transmis. Comme l'ont rappelé les représentants des services de renseignement entendus par votre rapporteur, ces communications appartiennent, d'une certaine manière, au « domaine public ».

Aussi, l'exclusion de la surveillance des communications hertziennes, communément appelée l'« exception hertzienne », avait-elle à l'origine été justifiée par le fait que les opérations d'interception consistaient en une **surveillance générale du domaine radioélectrique, sans viser de communications individualisables**, et ne portaient pas, en conséquence, atteinte au secret des correspondances.

La loi du 24 juillet 2015 *relative au renseignement* a repris, sans modification, le principe de l'« exception hertzienne », qui a été intégrée à **l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure**.

Si de nombreuses catégories de communications empruntent, à un moment de leur cheminement, la voie hertzienne, le périmètre de l'« exception hertzienne » a été rapidement circonscrit par la CNCIS, puis par la CNCTR. Les communications effectuées par téléphone mobile, bien qu'empruntant partiellement la voie hertzienne, en ont ainsi été exclues. De la même manière, la CNCTR a adopté rapidement une conception restrictive de l'« exception hertzienne », estimant qu'elle ne pouvait avoir pour conséquence de contourner le régime légal général prévu pour les autres techniques de renseignement.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016 **censuré l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure**. Malgré les restrictions d'usage posées par la CNCTR, il a en effet considéré que la rédaction de cet article, en permettant « *aux pouvoirs publics de prendre des mesures de surveillance et de contrôle de toute transmission empruntant la voie hertzienne, sans exclure que puissent être interceptées des communications ou recueillies des données individualisables* », portait « *une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au respect des correspondances résultant de l'article 2 de la Déclaration de 1989* ».

---

Afin de ne pas priver les services de l'État de toute possibilité de surveillance des communications empruntant la voie hertzienne, et de manière à permettre au législateur d'en tirer les conséquences, le Conseil constitutionnel a reporté les effets de la censure au 31 décembre 2017. Il a toutefois formulé deux réserves d'interprétation pour l'application de l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure au cours de cette phase transitoire :

- l'interdiction d'user des dispositions maintenues pour la mise en œuvre de techniques qui ne relèveraient pas de l'« exception hertzienne » mais du cadre légal d'autorisation des techniques de renseignement ;

- la mise en place d'un contrôle par la CNCTR, qui doit être régulièrement informée sur « *le champ et les natures des mesures prises* ».

• **La définition d'un nouveau cadre légal pour les communications hertziennes**

Les articles 8 et 9 du projet de loi, tirant les conséquences de la censure du Conseil constitutionnel, tendent à définir un nouveau cadre légal pour les communications hertziennes avant que la censure ne devienne effective.

*a) La nécessité de préserver la surveillance des transmissions hertziennes*

Comme le relève l'exposé des motifs du projet de loi, la définition d'un nouveau cadre juridique est indispensable pour permettre la poursuite de la surveillance des communications radio, notamment internationales, qui, bien que ne constituant qu'une part très réduite des flux mondiaux de communications, demeurent utilisées par des acteurs stratégiques pour les services de renseignement et les forces armées françaises.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la surveillance des communications empruntant la voie hertzienne est notamment utilisée dans trois secteurs stratégiques :

- dans le **domaine militaire**, car les interceptions de communications radio longues distances et très longues distances permettent, y compris lorsqu'elles sont menées depuis le territoire national, aux forces armées de connaître les mouvements de troupes, des sous-marins, des bâtiments et des aéronefs militaires étrangers ;

- en matière de **lutte contre le terrorisme**, dans la mesure où les organisations terroristes et les réseaux djihadistes ont un usage régulier des communications radio sur les théâtres de conflits ;

- dans le **domaine de la contre-ingérence**, notamment aux fins d'intercepter des communications entre des puissances étrangères et leurs agents.

*b) La définition d'un nouveau régime juridique*

Aussi, le projet de loi propose-t-il de définir un nouveau cadre juridique pour les communications empruntant la voie hertzienne, qui tend à intégrer, dans le droit commun des techniques de renseignement, la surveillance des transmissions hertziennes les plus attentatoires au droit au respect de la vie privée ainsi qu'au secret des correspondances, tout en maintenant une « exception hertzienne » restreinte.

L'article 8 introduit à cet effet, au sein du chapitre II du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, relatif aux interceptions de sécurité, un **article L. 852-2 en vue de créer une nouvelle technique de renseignement** pour les « *correspondances échangées au sein d'un réseau de communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques, lorsque ce réseau est conçu pour une utilisation privative par une personne ou un groupe fermé d'utilisateurs* ». Sont notamment concernées par ce nouveau régime les communications radio dites « PMR<sup>1</sup> », soit des systèmes de communications radio de « point à point », tels les dispositifs de *talkie-walkies* numériques. Ces **communications qui, bien qu'empruntant la voie hertzienne, revêtent un caractère privé**, seront soumises à la procédure d'autorisation préalable par le Premier ministre, après avis de la CNCTR. De même que dans le cadre des interceptions de sécurité, les correspondances interceptées sur ce fondement ne pourront être conservées que pour une durée maximale de trente jours.

En parallèle, l'article 8 du projet de loi tend à définir, par la création au sein du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure d'un nouveau chapitre V intitulé « *Des mesures de surveillance de certaines communications hertziennes* », un **nouveau régime juridique pour la surveillance des communications empruntant la voie exclusivement hertzienne mais ne relevant d'aucun réseau privé**. La surveillance de ces communications resterait soumise à un régime allégé, aucune autorisation préalable n'étant exigée.

Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi, la nouvelle « exception hertzienne » ne concernerait qu'un périmètre très résiduel de techniques de communications, regroupant principalement la CB, les radioamateurs, les *talkie-walkies* analogiques ainsi que les communications radio longues distances et très longues distances, principalement exploitées à des fins de surveillance internationale.

De manière à tenir compte des prescriptions du Conseil constitutionnel, le régime applicable au champ hertzien public et ouvert serait **assorti d'un certain nombre de garanties**, prévues aux nouveaux articles L. 854-9-2 et L. 854-9-3 du code de la sécurité intérieure. De même que pour les autres techniques de renseignement, la surveillance des

---

<sup>1</sup> Private mobile radiocommunications, soit *réseau mobile privé de télécommunications*

---

communications relevant du champ de l'« exception hertzienne » ne pourrait être conduite qu'aux finalités de la défense et de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, définies par l'article L. 811-3.

Par ailleurs, le régime prévoit une **durée maximale de conservation des données collectées** à l'occasion de ces surveillances, fixée en principe à six ans, mais portée à huit ans lorsque les données sont chiffrées.

Enfin, en vertu de l'article L. 854-9-3 du code de la sécurité intérieure, la CNCTR se verrait confier, comme elle le fait depuis la censure constitutionnelle, des **pouvoirs de contrôle pour lui permettre de s'assurer du caractère résiduel des mesures** mises en œuvre pour la surveillance de ces communications hertziennes, et notamment de vérifier que les services ne mettent pas en œuvre des techniques qui devraient relever d'un régime de droit commun. Il est prévu qu'elle soit, à cette fin, « *informée du champ et de la nature* » de ces mesures et qu'elle puisse effectuer des contrôles sur place des capacités d'interception mises en œuvre par les services de renseignement. Enfin, elle serait autorisée à solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à sa mission et à se voir communiquer les renseignements collectés ainsi que les transcriptions et les extractions réalisées.

Entendue par votre rapporteur, la CNCTR a jugé que les durées de conservation des données collectées sur le fondement du nouveau régime d'« exception hertzienne » étaient excessives et proposé de les réduire à quatre ans, et six ans pour les données chiffrées. Suivant l'avis de son rapporteur, votre commission a toutefois estimé préférable de maintenir les durées définies dans le projet de loi. Elle a en effet considéré qu'en raison du caractère public et ouvert des données collectées, une durée de conservation plus longue ne soulevait pas de difficulté particulière au regard des principes de respect de la vie privée.

En revanche, elle a, par un **amendement COM-48** de son rapporteur, simplifié la procédure permettant à la CNCTR de recueillir les informations nécessaires à la conduite de sa mission de contrôle, notamment les données collectées et les transcriptions et extractions réalisées, en supprimant la sollicitation préalable du Premier ministre. En vertu de l'article L. 833-2 du code de la sécurité intérieure, la CNCTR dispose d'un accès permanent aux registres, renseignements collectés, transcriptions et extractions réalisées dans le cadre des techniques de renseignement soumises à la procédure d'autorisation préalable. Bien que la surveillance mise en place au titre de l'« exception hertzienne » échappe à ce contrôle préalable, votre commission a en effet estimé qu'il convenait de conférer à la commission des pouvoirs de contrôle *a posteriori* de même nature que dans le droit commun.

*c) La création d'une base légale pour les interceptions concernant les réseaux wifi*

Le 3° du I de l'article 8 du projet de loi modifie l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure, relatif aux techniques de pénétration de données informatiques, afin d'étendre l'application de cette technique de renseignement à la captation non seulement des données informatiques échangées avec des périphériques audiovisuels, mais également de celles échangées via des protocoles sans fil (objets connectés par exemple).

Une telle modification permettrait de donner un cadre juridique à la captation de ces données informatiques, d'autant plus protecteur que la durée de l'autorisation serait limitée à deux mois.

*d) L'extension du nouveau régime de l'« exception hertzienne » à certaines unités des forces armées*

Si elles n'appartiennent pas aux services autorisés à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur le territoire national, certaines unités des forces armées ont recours à des techniques de surveillance du domaine hertzien dans le cadre de leurs missions de défense militaire, notamment à des fins de veille stratégique et de soutien aux opérations.

C'est la raison pour laquelle l'article 9 du projet de loi prévoit **d'étendre le nouveau régime allégé applicable aux communications hertziennes publiques et ouvertes pour l'appliquer aux unités des armées chargées des défenses militaires**, pour le seul exercice de leurs missions. Il introduit, à cet effet, un article L. 2371-1 dans le code de la défense. Contrairement au régime prévu par le code de la sécurité intérieure, aucun contrôle ne pourrait être exercé par la CNCTR sur la mise en œuvre de ces mesures de surveillance. La commission ne serait qu'informée du champ et de la nature des mesures mises en œuvre. Ne seraient concernées par cet article que les unités armées agissant sur le territoire national, au nombre de deux selon les informations communiquées à votre rapporteur. Serait en revanche exclue de ce régime la surveillance effectuée par les armées à l'étranger, sur les théâtres d'opération.

Enfin, l'article 9 tend à insérer un article L. 2371-2 dans le code de la défense pour permettre à la direction générale de l'armement de réaliser des interceptions de communications aux seules fins d'effectuer des tests des matériels utilisés par les forces armées et sans possibilité d'exploiter les informations collectées à des fins de renseignement.

Votre commission n'a pas vu d'obstacle à cette extension aux unités des forces armées de la possibilité de procéder à une surveillance du domaine hertzien, dans les mêmes conditions qu'à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure. En effet, s'agissant de communications publiques et ouvertes, l'extension de la surveillance ne paraît pas porter atteinte aux libertés constitutionnellement garanties, et notamment au secret des correspondances et au droit au respect de la vie privée.

Entendu par votre rapporteur, le Président de la CNCTR a regretté que, contrairement à l'avis rendu, aucun contrôle sur place des mesures d'interception effectuées par les unités armées, sur le territoire national, ne soit prévu, de même que pour tous les autres services de renseignement.

Le Gouvernement justifie ce choix par les difficultés matérielles qu'il pourrait y avoir à organiser de tels contrôles, notamment pour des unités ayant recours à ces techniques de surveillance dans le cadre d'opérations militaires. Sensible à cet argument, votre commission a conservé la rédaction proposée par le texte initial du projet de loi.

Votre commission a adopté l'**article 8 ainsi modifié** et l'**article 9 sans modification**.

### CHAPITRE III CONTRÔLE DANS LES ZONES FRONTALIÈRES

#### *Article 10*

(art. 78-2 du code de procédure pénale ;  
art. 67 *quater* du code des douanes)

#### **Contrôles d'identité dans les zones frontalières**

L'article 10 du projet de loi tend à renforcer le dispositif des contrôles d'identité aux frontières intérieures et extérieures de l'espace Schengen, principalement aux fins de prévention du terrorisme et de la criminalité transfrontalière.

#### **• Un régime de contrôles d'identité aux frontières strictement encadré par le droit européen**

À la suite de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, le législateur a introduit un régime spécifique de contrôles d'identité, applicable à proximité des frontières ou dans les infrastructures de transport ouvertes au trafic international, aux fins de prévention de la criminalité transfrontalière.

En effet, s'il prévoit que « *les frontières intérieures [à l'espace Schengen] peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes* », le code frontières Schengen ne s'oppose pas à l'exercice de contrôles par les forces de l'ordre, au sein d'un État membre, y compris dans des zones frontalières, dès lors que ceux-ci :

- n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières ;
- sont effectués de manière inopinée, de façon « *clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures* » ;

- sont fondés sur des informations générales et l'expérience des forces de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et sont effectués, notamment, dans le but de lutter contre la criminalité transfrontalière<sup>1</sup>.

L'article 78-2, alinéa 9, du code de procédure pénale prévoit ainsi que toute personne peut être contrôlée, aux fins de « vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi », dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États de l'espace Schengen et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gare ferroviaires ou routières ouvertes au trafic international.

**Des zones d'exécution des contrôles aux frontières intérieures progressivement élargies  
(art. 78-2, al. 9 du code de procédure pénale)**

- Les contrôles aux frontières terrestres

La zone des 20 kilomètres en deçà de la frontière terrestre a été progressivement élargie par le législateur. Ainsi, la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 *relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* a étendu les contrôles de l'article 78-2, alinéa 9 du code de procédure pénale, sur les autoroutes, en prévoyant que, lorsqu'une section autoroutière débute dans la zone des 20 kilomètres, des contrôles peuvent être effectués sur les aires de stationnement jusqu'au premier péage, même si ce péage se situe au-delà de la zone des 20 kilomètres.

Selon la même logique, la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 *relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* a permis que des contrôles soient effectués à bord d'un train effectuant une liaison internationale jusqu'au premier arrêt après la frontière, quelle que soit la distance la séparant de celle-ci.

- Les contrôles autour des infrastructures de transport

La liste des infrastructures de transport ouvertes au trafic international et au sein desquelles des contrôles dits « Schengen » peuvent être effectués a été élargie au fil des années. Actuellement fixée par un arrêté en date du 22 mars 2012, la liste des lieux concernés comprend actuellement environ 140 ports, une centaine d'aéroports, une cinquantaine de gares ferroviaires et une vingtaine de gares routières.

En application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui rappelle régulièrement l'interdiction de mise en place de mesures de vérifications systématiques aux frontières, l'article 78-2 du code de procédure pénale précise qu'il ne peut être procédé à ces contrôles **qu'aux fins de prévention et de recherche des infractions liées à la criminalité organisée et pour une durée qui ne peut dépasser six heures consécutives**. En tout état de cause, les contrôles ne peuvent « *consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones* ».

<sup>1</sup> Article 23 du code frontières Schengen.

Sont autorisés à y procéder les officiers de police judiciaire et, sous leur contrôle, les agents de police judiciaire ainsi que certaines catégories d'agents de police judiciaire adjoints. En application de l'article 67 *quater* du code des douanes, les agents des douanes peuvent également effectuer des opérations de contrôles aux frontières, dans les zones visées à l'article 78-2 du code de procédure pénale, aux seules fins de vérification des documents relatifs à la législation sur les étrangers.

#### **La jurisprudence de la CJUE sur les contrôles d'identité aux frontières**

La CJUE a, à plusieurs reprises, eu l'occasion de préciser les conditions de validité des contrôles d'identité mis en place par les États membres.

Dans son arrêt fondateur *Melki et Abdeli* du 22 juin 2010, la CJUE, saisie de l'article 78-2 du code de procédure pénale français, a ainsi rappelé que la suppression des contrôles aux frontières Schengen n'excluait pas la possibilité pour les États membres de prévoir des contrôles de police, y compris dans une zone frontalière. Elle a toutefois estimé qu'en autorisant « *des contrôles indépendamment du comportement de la personne concernée et de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public* », sans qu'aucun encadrement des contrôles soit prévu, ni en termes d'intensité, ni en termes de fréquence, les contrôles prévus par l'article 78-2 du code de procédure pénale présentaient un effet équivalent aux vérifications aux frontières prohibées par le code frontières Schengen.

La CJUE a confirmé cette jurisprudence dans l'arrêt *Adil* du 19 juillet 2012, considérant que le respect de l'article 23 du code frontières Schengen imposait que le droit national encadre les conditions de mise en œuvre des contrôles d'identité afin de garantir leur caractère temporaire et proportionné.

Cette position a été rappelée encore très récemment, dans un arrêt en date du 21 juin 2017 rendu sur la législation allemande.

#### **• Une extension sensible des contrôles aux frontières**

L'article 10 du projet de loi vise à étendre les conditions d'exercice des contrôles prévus à l'article 78-2, alinéa 9 du code de procédure pénale, ainsi qu'à l'article 67 *quater* du code des douanes, aux fins de renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière et le terrorisme.

Ce renforcement des contrôles aux frontières intérieures interviendrait alors que la France s'apprête à mettre fin, dans quelques mois, au rétablissement temporaire des contrôles aux frontières terrestres ainsi qu'aux frontières aériennes internes à l'espace Schengen, décidé au lendemain des attentats du 13 novembre 2015<sup>1</sup>.

Comme le relève le Gouvernement dans l'étude d'impact du projet de loi, il s'agirait, conformément à une recommandation de la Commission

---

<sup>1</sup> L'article 25 du code frontières Schengen autorise la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures « en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ».

européenne du 12 mai 2017<sup>1</sup>, de favoriser le retour aux dispositifs de droit commun, tout en renforçant localement les contrôles, notamment dans les zones frontalières qui présentent des « *risques particuliers en matière de criminalité transfrontalière* ».

L'extension des contrôles aux frontières intérieures s'articulerait autour de trois dispositifs.

a) *L'élargissement de la zone de contrôles aux frontières intérieures*

Le 1° du I de l'article 10 du projet de loi élargit le périmètre de contrôle défini à l'article 78-2, alinéa 9, du code de procédure pénale, en autorisant que des opérations de contrôle soient conduites non seulement dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouvertes au trafic international, mais **également aux abords de ces gares**.

Le droit européen ne fixe pas de limite géographique aux contrôles de police réalisés sur la base de l'article 23 du code frontières Schengen. Comme rappelé précédemment, la CJUE admet la conformité au droit européen des contrôles d'identité, y compris s'ils sont effectués dans une zone frontalière, à la seule condition qu'ils ne puissent revêtir le caractère de vérifications systématiques aux frontières.

Également saisi de la question, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993 sur la loi *relative aux contrôles et vérifications d'identité*, jugé conforme à la Constitution le dispositif spécifique de contrôle aux frontières prévu par l'article 78-2 du code de procédure pénale, dès lors que l'étendue des zones concernées apparaissait proportionnée aux « *risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes* ».

Au regard de ces jurisprudences, l'extension de la zone de contrôles aux abords des gares, tout autant exposés que les gares elles-mêmes, en raison de la fluidité de la circulation des personnes qui les caractérise, aux risques d'infractions et d'atteintes à l'ordre public, ne paraît pas soulever de difficulté de constitutionnalité ou de conformité au droit européen, dès lors que les contrôles ne présenteraient aucun caractère systématique.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a toutefois adopté un **amendement COM-46** qui encadre, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, l'étendue des zones de contrôles, en précisant que les contrôles ne pourraient être effectués qu'aux **abords « immédiats »** des gares routières ou ferroviaires ouvertes au trafic international.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, recommandation (UE) 2017/820 du 12 mai 2017 relative aux contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen.

*b) L'extension de la durée de contrôle*

En parallèle, le 2° du I de l'article 10 du projet de loi vise à étendre la durée maximale au cours de laquelle des contrôles peuvent être effectués de manière consécutive, dans une zone frontalière ou au sein des infrastructures de transport, **en la portant de six à douze heures.**

S'ils imposent que les contrôles d'identité ne puissent, à raison de leurs modalités de mise en œuvre, leur intensité, leur durée et les zones qui les concernent, être assimilés à des vérifications systématiques aux frontières, ni le droit européen, ni la jurisprudence de la CJUE n'exigent que soit fixée, dans le droit national, une durée maximale au-delà de laquelle des contrôles d'identité ne pourraient être conduits.

De même que pour l'extension des contrôles aux abords des gares, et dès lors que le caractère aléatoire et non systématique des contrôles exercés dans les zones frontalières n'est pas remis en cause, votre commission a donc considéré que l'allongement de leur durée maximale n'apparaissait pas, au regard de l'exposition particulière des zones frontalières à un risque d'infractions liées à la criminalité transfrontalière, disproportionnée.

*c) L'extension des contrôles d'identité autour des points de passage frontaliers sensibles*

Le 3° du I de l'article 10 du projet de loi ouvre la possibilité pour les forces de l'ordre de procéder à des contrôles d'identité, aux mêmes fins de prévention et de recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, dans une zone de 20 kilomètres autour de certains ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers et qui présenteraient une certaine sensibilité « *en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité* ».

**Les points de passage frontaliers (PPF) français**

Définis à l'article 2 du code frontières Schengen, les points de passage frontaliers (PPF) sont les points de passage autorisés par les autorités pour le franchissement des frontières extérieures. Au niveau de ces PPF, les autorités sont autorisées à mettre en place des vérifications d'entrée et de sortie du territoire.

En application de l'article 39 du code frontières Schengen, la liste des PPF doit être notifiée par chaque État membre à la Commission européenne. En France, la notification de la liste des PPF relève de la direction de l'immigration de la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur.

La dernière liste publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* date du 13 avril 2017 et comprend **119 PPF**, dont :

- 74 PPF aux frontières aériennes ;
- 33 PPF aux frontières maritimes ;
- 12 PPF aux frontières terrestres.

La liste des ports et aéroports concernés serait établie par un arrêté du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice et du ministre de l'action et des comptes publics. Selon les informations communiquées à votre rapporteur lors de ses auditions, ne devrait être concerné par cette disposition qu'un nombre restreint d'infrastructures.

Par symétrie avec la réglementation applicable au niveau de la zone des 20 kilomètres autour des frontières terrestres, il serait prévu que, lorsqu'une section autoroutière débute au sein de la zone de 20 kilomètres autour d'un point de passage frontalier, des contrôles puissent être effectués, au-delà des limites de la zone, sur les aires de stationnement jusqu'au premier péage.

Enfin, contrairement à l'alinéa 9 de l'article 78-2 du code de procédure pénale, l'article ne prévoit pas de durée maximale pour l'exercice de ces contrôles, ni ne précise qu'ils ne sauraient présenter un caractère systématique.

Votre commission a considéré que l'autorisation de contrôles d'identité autour d'infrastructures de transport ouvertes au trafic international soumises à des risques spécifiques et caractérisés d'infractions liées à la criminalité transfrontalière n'était, sur le principe, pas contraire à l'article 23 du code frontières Schengen. Elle a toutefois estimé que l'article 10, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, n'apportait pas l'encadrement exigé par la jurisprudence de la CJUE, aucune limitation en termes d'intensité ni de fréquence n'y étant intégrée.

C'est pourquoi elle a procédé, par l'**amendement COM-46** de son rapporteur, à une modification de l'article 10 qui tend à soumettre ces contrôles effectués autour des points de passage frontaliers aux conditions de ceux pouvant être exercés autour des frontières terrestres, à savoir une durée maximale de douze heures et l'absence de caractère systématique des mesures de contrôle mises en œuvre.

S'agissant de la proportionnalité de la mesure, votre commission a observé que l'article 10 du projet de loi procédait à une extension significative des zones au sein desquelles peuvent être effectués des contrôles frontaliers. Seraient ainsi susceptibles d'y être incluses d'importantes zones urbaines, comme la région parisienne notamment.

Elle a considéré qu'en ciblant les aéroports et les ports les plus sensibles, soumis à des risques importants de criminalité, les dispositions proposées présentaient un équilibre satisfaisant entre la prévention des menaces à l'ordre public et la protection des libertés constitutionnellement garanties. De manière à mieux caractériser les infrastructures de transport concernées, elle a, par l'**amendement COM-46** de son rapporteur, substitué à la notion de « *vulnérabilité* », jugée trop imprécise, la formule « *d'exposition à des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la*

*circulation internationale des personnes* », utilisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 août 1993 précitée.

Elle a estimé que l'extension des zones de contrôles à certaines portions d'autoroutes, au-delà de la zone des 20 kilomètres, pouvait, quant à elle, apparaître disproportionnée. Dans son arrêt *Melki et Abdeli*, la CJUE avait, en effet, d'ores et déjà fait part de ses réserves quant à l'autorisation de contrôles sur des portions autoroutières en dehors de la bande des 20 kilomètres autour des frontières terrestres. Aussi, l'**amendement COM-46** supprime la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité au-delà d'un périmètre de 20 kilomètres autour des PPF, y compris sur des portions autoroutières.

Par parallélisme, votre commission a procédé aux mêmes modifications au sein du II de l'article 10, de manière à homogénéiser la réglementation applicable aux contrôles aux frontières effectués par les agents des douanes.

Votre commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

## CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER

### *Article 11*

(art. L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L. 545-1, L. 546-1, L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1, L. 648-1, L. 895-1, L. 896-1, L. 897-1 et L. 898-1  
du code de la sécurité intérieure ; art. L. 2441-1, L. 2451-1, L. 2461-1  
et L. 2471-1 du code de la défense ; art. 804 du code de procédure pénale)

### **Application en outre-mer**

L'article 11 du projet de loi a pour objet de le rendre applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, collectivités ultramarines sur le territoire desquelles une mention expresse d'application est nécessaire<sup>1</sup>.

Il procède, à cet effet, aux coordinations nécessaires au sein des dispositions relatives à l'application outre-mer du code de la sécurité intérieure et du code de la défense. Ainsi, il actualise des « compteurs outre-mer », cette technique du « compteur » consistant à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui

---

<sup>1</sup> Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 pour les îles Wallis et Futuna, loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 pour la Polynésie française, loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie, loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton.

permet de savoir si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.

Seules les dispositions de l'article 10 du projet de loi, relatives aux contrôles d'identité aux zones frontalières, ne sont pas étendues aux collectivités ultra-marines, qui ne sont pas incluses dans l'espace Schengen.

De même, l'article 2 relatif à la fermeture des lieux de culte n'est pas étendu aux Terres australes et antarctiques françaises, les caractéristiques de ce territoire, qui ne dispose d'aucun lieu de culte, rendant l'application de cet article sans objet.

Par un **amendement COM-47** de son rapporteur, votre commission a complété et amélioré la rédaction de cet article.

Elle a tout d'abord procédé à la correction d'une erreur matérielle, de manière à assurer l'application de l'ensemble des dispositions de l'article 4 du projet de loi, relatives aux visites et aux saisies, dans les quatre collectivités concernées.

Elle a par ailleurs ajouté une mention expresse et mis à jour le « compteur outre-mer » du code de procédure pénale, afin de rendre applicables dans les collectivités pour lesquelles une mention expresse d'application est nécessaire, les articles additionnels 4 *bis* et 4 *ter* adoptés par votre commission.

Le projet de loi s'appliquerait, en tout état de cause, dans les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte), ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Votre commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

\*

\* \*

**Votre commission a adopté le projet de loi sans modification.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

(MERCREDI 12 JUILLET 2017)

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Le texte qui nous a été soumis par le Gouvernement pose certains problèmes. C'est un texte destiné à permettre la sortie de notre pays de l'état d'urgence, et à le remplacer par des mesures de droit commun qui renforcent de manière permanente les pouvoirs de police administrative pour lutter contre le terrorisme. Le passage à un système permanent doit nous interpeler.

En outre, nous devons être attentifs à ce que les mesures contenues dans le projet de loi n'aient pas pour conséquence de conférer à l'administration, pour prévenir les actes de terrorisme, des pouvoirs plus larges que ceux dont elle dispose en période d'état d'urgence. Or, si l'on introduit dans le droit commun des mesures directement tirées de l'état d'urgence et qu'un attentat survient malgré tout, à quel dispositif d'exception recourir ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – À l'état de siège !

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – La traduction pure et simple de ces mesures dans le droit commun revient à « griller » l'état d'urgence. Dans le même temps, ce texte parachève une évolution remontant à 2014, voire à plus loin, qui fait apparaître un droit spécial du terrorisme : un droit pénal spécial, bien sûr, auquel le Sénat a pris une large part, mais aussi, aujourd'hui, un droit administratif du terrorisme.

Un des effets de la lutte antiterroriste est le rapprochement très fort des deux droits. Sous l'effet des lois successivement adoptées, des mesures pénales ont aujourd'hui un caractère préventif, quand des mesures administratives ont des effets punitifs. Ce sont des évolutions importantes.

Le champ d'application de ce texte est néanmoins plus restreint que celui des mesures autorisées dans le cadre de l'état d'urgence, qui visaient à prévenir les « troubles graves à l'ordre public ». C'est sur son fondement qu'ont été prises les décisions relatives à la rocade de Calais, par exemple. Le présent texte ne concerne en revanche que la prévention des actes de terrorisme.

Les atteintes éventuelles aux libertés fondamentales qu'il pourrait entraîner ont soulevé émotion et interrogations dans le milieu judiciaire. Nous risquons même d'être en contravention avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (CEDH) sur certains points. Il est de bon ton de la critiquer, en ce moment, mais j'insiste

sur le fait qu'elle est une part intégrante de notre droit et de notre civilisation. En nous attaquant, les terroristes attaquent aussi la CEDH.

Une fois encore, le Parlement, et plus particulièrement le Sénat, a un rôle important à jouer. Pour moi, en effet, la fonction essentielle du bicamérisme n'est pas tant la représentation des collectivités territoriales que la défense des libertés publiques. C'est pourquoi je suis très hostile à l'idée de changer le Sénat en *Bundesrat* : nous perdrons ainsi notre compétence générale.

Certes, l'équilibre entre la nécessaire sauvegarde de l'ordre public et la préservation fondamentale de nos libertés est difficile à trouver. En la matière, nous devons placer le curseur avec une infinie attention.

Je veux vous présenter brièvement les principales mesures contenues dans ce texte. Il ouvre d'abord la possibilité pour l'autorité administrative de créer des périmètres de protection à l'intérieur desquels cette autorité pourra se livrer à des contrôles susceptibles de porter atteinte à liberté d'aller et de venir. Il faudra concilier cette liberté fondamentale avec la nécessité de prévenir les actes de terrorisme. Nous y veillerons. Ensuite, les assignations à résidence, qui ne portent plus ce nom dans ce système, pourront être décidées par l'autorité administrative. Le projet de loi autorise, enfin, les visites domiciliaires, ce que l'on appelle perquisitions administratives dans le régime de l'état d'urgence. Il s'agit de trois mesures lourdes, en particulier la première.

D'autres sont également prévues : la transcription de la directive européenne sur le PNR et la création d'un PNR maritime - 52 millions de passagers aériens sont susceptibles d'être contrôlés, bientôt plus encore quand toutes les liaisons seront concernées -, le renforcement du contrôle des interceptions hertziennes, à la suite d'une récente décision du Conseil constitutionnel, la mise en place de zones de contrôle dans un rayon de vingt kilomètres autour des principaux ports et aéroports...

C'est un texte lourd. Mon but, dans nos débats, sera de donner à l'autorité administrative les moyens de prévenir les actes de terrorisme, tout en protégeant les libertés individuelles éventuellement affectées par l'application du nouveau régime de droit commun.

**M. Philippe Bas, président.** - Ce texte de conception lyonnaise se devait d'être amendé par le meilleur esprit lyonnais. J'en félicite le rapporteur : de nombreux amendements qu'il propose sont d'une grande ingéniosité, certains même reflètent une forme de génie.

Notre travail, ce faisant, est conforme à la vocation de notre assemblée, qui a hérité de l'histoire d'être attentive à ce que les mesures nécessaires à notre sécurité soient respectueuses des libertés fondamentales. En ce sens, M. le rapporteur a parfaitement atteint cet objectif.

**M. François Pillet.** – Il est impensable que le Sénat manque de vigilance sur ce sujet. Il doit être digne de son rôle historique de sentinelle, de gardien des libertés. Ce n'est pas une mission que nous nous sommes arrogés, mais force est de constater que nous sommes, selon le terme de Pauline Türk, professeur de droit public, les « mieux-disants » en matière de protection.

Un article du *Monde*, paru en 2011, en convenait : « À maintes reprises, le Sénat a fait preuve, notamment en matière de défense des libertés publiques, d'une vigilance sourcilleuse et d'une indépendance qui l'ont même amené à se mettre en travers des visées de l'exécutif ou des surenchères, parfois, des députés de la majorité. À tel point que ces institutions décriées que sont le Sénat et, dans une moindre mesure, le Conseil constitutionnel font figure, aujourd'hui, de gardiens des principes de droit dans une République prompte à les malmener ». Sur ce texte, nous devons être vigilants. Je remercie le rapporteur pour son travail et la qualité de ses amendements.

Notre devoir n'est pas forcément de suivre la volonté du peuple ; il est au contraire de l'éclairer, afin d'éviter que les leçons de l'histoire ne servent à personne. Pour terminer, je voudrais citer une phrase de Benjamin Franklin que vous connaissez tous, mais qui peut résumer l'importance de notre tâche : « Un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre et finit par perdre les deux ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'était il y a bien longtemps !

**M. Philippe Bas, président.** – J'indique à nos collègues que vous venez de publier, monsieur Pillet, un excellent ouvrage, qui recense les actions du Sénat en matière de défense des libertés et des droits fondamentaux.

**Mme Sophie Joissains.** – J'ai une question à poser à M. le rapporteur. La garantie des libertés individuelles est du ressort du juge judiciaire. L'état d'urgence dépend, lui, principalement, de l'ordre administratif. Avez-vous prévu dans vos amendements un quelconque contrôle par le juge judiciaire des mesures prises dans le cadre du nouveau régime ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Depuis la loi de 2014, nous n'avons cessé de créer des catégories juridiques nouvelles pour permettre à l'autorité judiciaire d'enquêter sur des infractions qui sont des actes préparatoires à d'autres infractions terroristes. Le but était, nous disait-on, d'agir suffisamment en amont pour prévenir tout acte de terreur.

Après l'instauration de l'état d'urgence, nous avons aujourd'hui le sentiment de conférer à l'autorité administrative des pouvoirs permanents, qu'elle détenait auparavant uniquement quand le danger était imminent...

**M. Alain Richard.** – Nous ne parlons pas des mêmes choses, les mesures prévues dans le texte sont limitées aux cas de terrorisme.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Or ces infractions permettent l'action du juge judiciaire. Il y aura des situations où l'autorité administrative et l'autorité judiciaire seront toutes les deux compétentes. La contestation des décisions prises par le juge des libertés et de la détention (JLD) pourrait d'ailleurs être complexe et nous faire tomber dans un système hybride.

L'état d'urgence conduit à s'extraire d'un certain nombre de garanties, défendues notamment par la CEDH. Pourtant, ce sont ces dispositions de l'état d'urgence que le présent texte nous propose d'introduire dans le droit commun. Pour moi, la lutte contre le terrorisme ne peut passer que par une justice forte et compétente.

J'ai également de gros doutes sur les dispositions relatives au PNR. Nous avons eu énormément de mal à convaincre nos partenaires européens d'adopter cette mesure. Ils craignaient qu'elle n'affecte les libertés individuelles. Je ne suis pas sûr que ce soit en utilisant tous les moyens de surveillance et de traitement des données prévus par le PNR, voire au-delà, que nous les convaincrions d'en adopter d'autres !

**M. Jacques Bigot.** – Comme François Pillet, je pense que nous sommes allés aussi loin que possible en matière de lutte contre les actes de terrorisme avec les lois adoptées en 2014 et 2016. Tel était d'ailleurs l'avis du candidat Emmanuel Macron lorsqu'il a déclaré qu'il fallait sortir de l'état d'urgence puisque nous disposons de tous les dispositifs légaux pour lutter efficacement contre le terrorisme.

Après le vote de la loi du 3 juin 2016, nous nous attendions tous à une sortie rapide de l'état d'urgence. Le président de la République l'avait d'ailleurs annoncée lors de son interview du 14 juillet 2016 – que l'actuel président renonce à cette interview nous rassure ! –, mais l'attentat de Nice le soir même et celui du 26 juillet à Saint-Étienne-du-Rouvray ont conduit à sa prorogation. Lorsque nous avons prorogé à nouveau l'état d'urgence en décembre 2016, la partie essentielle du projet de loi de prorogation concernait, selon le Gouvernement et notre rapporteur, les perquisitions administratives et les assignations à résidence, qui correspondent, peu ou prou, aux articles 3 et 4 du présent projet de loi.

On nous dit aujourd'hui qu'il est impératif de sortir de l'état d'urgence, mais qu'il faut, pour rassurer les Français, faire passer dans le droit commun des dispositifs d'exception prévus par la loi du 3 avril 1955. Il me semble que ce n'est pas rassurant et que nous devrions pouvoir dire à nos concitoyens que l'État de droit est une réalité. La Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme nous protègent – plus que d'autres, nous devrions en être les garants !

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi autorise les préfets à prendre des mesures pour sécuriser des manifestations : soit. En revanche, les articles 3 et

4, que le rapporteur modifie subtilement pour conserver ce que propose le Gouvernement, sont parfaitement inutiles. Il ne s'agit pas de faire plus confiance au juge judiciaire qu'au juge administratif. Néanmoins, le juge administratif intervient après la décision administrative pour la contrôler voire l'annuler, alors que le juge judiciaire donne une autorisation préalable. Dans toute démocratie, tout pouvoir doit faire l'objet d'un contrôle. Les forces de l'ordre suggèrent des perquisitions, des assignations à résidence, mais elles doivent le faire sous le contrôle du pouvoir judiciaire. Avec l'état d'urgence, le contrôle est assuré *a posteriori* par le juge administratif ; dans le droit commun, il doit être assuré préalablement par le juge judiciaire.

Sur ces articles 3 et 4, le ministre de l'intérieur ne m'a pas convaincu lorsqu'il a affirmé que c'était grâce à de telles dispositions que les projets d'attentat de Marseille et de Montpellier avaient été déjoués : je ne vois pas pourquoi on n'aurait pas pu agir différemment. Lorsque vous avez auditionné le procureur de la République de Paris, monsieur le rapporteur, vous lui avez demandé pourquoi, à Paris, le parquet faisait tout et la préfecture de police rien. Cela montre bien que la loi du 3 juin 2016 et les textes précédents sont largement suffisants. Les enjeux actuels tiennent davantage à l'organisation et à la méthode qu'à la législation !

**M. François Zocchetto.** – Depuis des mois, nous appelons à sortir de l'état d'urgence, nous devons donc examiner avec la plus grande attention la solution qui nous est proposée pour y parvenir. Personnellement, je suis plutôt satisfait, mais je reconnais que la tâche est extrêmement difficile, d'abord pour le Gouvernement, qui est en première ligne sur la question de la protection de nos concitoyens – jusqu'à présent, il a assumé ses responsabilités, sans renvoyer la balle vers le Parlement – et ensuite pour nous, qui devons fixer le curseur. Je fais confiance au rapporteur pour nous guider, son expérience de garde des sceaux est de bon augure.

Je considère que le Sénat est d'abord protecteur des libertés publiques et, ensuite, représentant des collectivités locales. Il faut cependant reconnaître que l'état d'urgence pose des difficultés très concrètes aux collectivités locales. Prenons l'exemple des périmètres de protection : la notion paraît évidente. Pourtant, les maires sont pris dans un étau, entre le préfet et les associations, voire la population, dont les aspirations sont parfois contraires. À qui revient la responsabilité de la mise en place des moyens engagés ? Qui en assure le financement ? Le texte évoque la police municipale : en période de disette financière pour les collectivités, a-t-on mesuré les conséquences de ces mesures ? Les arrêtés préfectoraux ne devraient-ils pas prévoir exclusivement l'intervention des services de l'État dans les dispositifs de sécurité qu'ils mettent en place ?

Ensuite, j'attire votre attention sur les difficultés rencontrées par les parquets et les juges des libertés et de la détention. Les parquets de Paris et de la première couronne parisienne sont dotés de moyens importants, mais ce n'est pas toujours le cas en province où de nombreux postes ne sont pas

pourvus. Or, lorsque ce texte mentionne l'autorité judiciaire, il vise le plus souvent les procureurs : il faudra donc se poser la question des effectifs.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Deux points évoqués par notre rapporteur me paraissent importants.

Je pense, en premier lieu, à la contamination de notre droit commun par la législation antiterroriste et à l'équilibre à trouver entre ce qui relève du juge judiciaire et du juge administratif. On peut établir un parallèle avec ce qui s'est passé sur les crimes sexuels : on a vu se constituer des pans entiers de droit dont la logique rompt avec notre tradition. C'est un sujet de méditation quant à la manière dont la loi est élaborée : il me semble que cette situation est la conséquence d'une législation adoptée en réaction à des difficultés ponctuelles.

En second lieu, si l'état d'urgence légèrement atténué devient l'ordinaire de la répression, que fera-t-on en cas de gros problème ? Faudra-t-il proclamer l'état de siège ? Là encore se pose la question d'une législation de type réactif qui ne met pas les problèmes en perspective.

**M. Hugues Portelli.** – Il ne faut pas perdre de vue qu'une des raisons pour lesquelles nous sortons de l'état d'urgence est purement financière. Dans les années soixante, on est sorti de vingt-cinq mois passés sous l'empire de l'article 16 de la Constitution en conservant pendant des années des juridictions d'exception comme la Cour de sûreté de l'État : on n'était donc pas complètement sorti d'un régime d'exception. Cette fois-ci, on décide de passer de la police judiciaire à la police administrative, mais, concrètement, on fait assurer par la police judiciaire des missions de police administrative.

Au moment de la révision constitutionnelle, nous avons reconnu que l'état d'urgence était un état d'exception. Il faut donc maintenir une séparation nette entre l'état d'urgence et le régime de droit commun. La réflexion devrait porter sur le contenu de la politique pénale sous la direction du juge judiciaire. Je n'éprouve aucune prévention à l'encontre du juge administratif qui fait très bien son travail ; par ailleurs, la différence entre contrôle *a priori* et *a posteriori* n'existe quasiment plus du fait des référés.

**M. Christian Favier.** – Lors du débat sur la sixième prorogation de l'état d'urgence, la présidente de notre groupe a exprimé le fond de notre pensée sur ce sujet. Nous ne sommes pas favorables à ce texte qui organise une fausse sortie de l'état d'urgence, puisqu'il instaure une forme d'état d'urgence permanent : c'est un vrai danger pour les libertés individuelles. La lutte contre le terrorisme passe moins par un renforcement législatif que par un renforcement des moyens consacrés au travail de renseignement. Nous n'approuvons pas plus la possibilité ouverte aux préfets de déterminer des périmètres de protection, à l'intérieur desquels les participants devront accepter d'être soumis à des fouilles, y compris par des agents de sécurité

privés – on est d’ailleurs fondé à s’interroger sur la formation et la moralité des salariés de ces officines qui se sont multipliées au nom de la sécurité.

Nous ne sommes pas favorables à la solution imaginée par le Gouvernement pour sortir de l’état d’urgence, même si nous ne sommes pas foncièrement hostiles à l’état d’urgence – notre abstention lors de sa déclaration en novembre 2015 en témoigne. Aujourd’hui, la lutte contre le terrorisme passe par d’autres dispositions que celles qui nous sont proposées dans ce texte.

**M. Alain Richard.** – L’appréciation que l’on porte sur ce dispositif ne peut être éclairée que par l’analyse que l’on fait du risque terroriste. Il est durable et largement réparti sur notre territoire. La réunion d’indices par les services de renseignement révèle parfois la nécessité d’intervenir pour prévenir la constitution de réseaux.

Dire que les dispositifs de droit commun existants permettent de répondre à ces menaces, c’est affirmer que des mesures préventives ne sont pas nécessaires. Or, quand des indices sont accumulés par les services de renseignement sur de potentiels maillons d’un réseau, ces indices ont toutes les chances d’être insuffisants pour fonder une condamnation : par conséquent, le risque est grand que l’autorité judiciaire écarte une perquisition. En l’état actuel de la menace terroriste, comment affirmer que l’une des trois mesures importantes de ce texte n’est pas nécessaire ?

Nous sommes à l’avant-veille du 14 juillet : de nombreux maires, après de longues discussions avec la préfecture, ont décidé d’annuler les festivités, parce qu’ils se trouvent dans l’incapacité de faire face à l’ensemble des mesures préventives préconisées par les services de l’État. On comprend la frustration sur le terrain. L’instauration de zones de protection est possible dans le cadre de l’état d’urgence, pas dans le droit commun : peut-on considérer qu’il est possible d’y renoncer ?

Le rapporteur a procédé à un travail approfondi et nous faisons notre devoir en incitant le pays à se mettre en situation de vigilance, avec des outils juridiques appropriés et adaptés qui seront examinés et validés par la Cour européenne des droits de l’homme – voyez sa jurisprudence récente.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Comment armer l’État contre le terrorisme tout en préservant les libertés publiques ? Si nous échouons dans cet exercice, nous ne sommes plus en République. Ce texte comporte quatre mesures nouvelles essentielles : la création de périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les assignations et les visites domiciliaires. Ces mesures lourdes peuvent être rendues compatibles avec notre droit public républicain – la Constitution, mais aussi la jurisprudence de la CEDH. C’est à Strasbourg qu’un grand juriste, Raymond Carré de Malberg, a formulé la théorie d’une loi limitée qui n’est pas seulement l’expression de la volonté générale, mais qui est soumise à un corpus juridique supérieur, à savoir la Constitution. Marcel Waline, autre maître de Strasbourg, avait une

conception légèrement différente, mais c'est encore dans le cadre tracé par eux que nous intervenons aujourd'hui. Nous ne voulons pas que les terroristes fassent demain la loi chez nous, mais nous voulons défendre les libertés.

La création de périmètres de protection est la seule mesure essentielle vraiment nouvelle. L'article 1<sup>er</sup> précise qu'elle ne peut être décidée qu'en vue de prévenir des actes de terrorisme : on ne pourra pas créer de périmètre de protection pour empêcher des manifestations, contre les ordonnances modifiant le code du travail par exemple. J'ai déposé un amendement qui précise clairement ce point.

Le périmètre de protection ne peut être pérenne, car le principe de proportionnalité doit s'appliquer. Dans ce périmètre, un certain nombre de mesures de sécurité sont applicables, à l'exception des contrôles d'identité : des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages ainsi que des visites de véhicule, sous réserve du consentement de leurs propriétaires.

La fermeture des lieux de culte, prévue par l'article 2, soulève beaucoup d'émotion ; j'ai reçu récemment un courrier des évêques de France à ce sujet. Il faut raison garder : il s'agit seulement de fermer certains lieux de culte qui, en raison des discours qui y sont tenus, de leur fréquentation ou de liens éventuels avec des théâtres terroristes extérieurs, deviennent des facteurs de risque. Par ailleurs, l'administration doit respecter un délai de 48 heures avant d'exécuter d'office sa décision, ce qui laisse le temps d'intenter un référé-liberté. Enfin, l'autorité administrative doit veiller à ce que les fidèles puissent pratiquer leur religion dans un lieu de culte rapproché.

L'article 3 est relatif aux mesures d'assignation. Le droit commun en comporte déjà, notamment, le contrôle administratif des retours sur le territoire (CART) concernant les personnes revenant des théâtres d'opérations djihadistes qui peuvent faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence renouvelable deux fois. Ce contrôle prend fin dès l'intervention du juge judiciaire.

Le projet de loi prévoit que le ministre de l'intérieur peut obliger une personne à résider dans un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune pour respecter le droit à une vie familiale et professionnelle normale. Cette personne est soumise à l'obligation de pointer régulièrement dans les services de gendarmerie ou de police. Le texte prévoit l'obligation de pointer une fois par jour au maximum, l'arrêté ministériel précisant si cette obligation s'étend aux dimanches et jours fériés. La personne assignée peut également être astreinte à communiquer ses identifiants électroniques. Enfin, aucune limite temporelle n'est prévue. Or, dans un avis rendu en 2015, le Conseil d'État explique très clairement que l'assignation est une mesure « restrictive » de liberté, mais que le fait de la

renouveler indéfiniment en fait une mesure « privative » de liberté, ce qui suppose l'intervention du juge judiciaire. Deux solutions sont alors possibles : soit interdire toute prolongation, comme le préconise le Conseil d'État, mais le risque terroriste peut perdurer ; soit prévoir que le juge judiciaire peut seul autoriser la prolongation de l'assignation, passé un certain délai. Je propose donc que cette mission soit confiée au JLD de Paris, par symétrie avec l'article 4. Certes, nous créons ainsi un acte mixte, mais il y a bien longtemps que l'on a tendance, en matière de terrorisme, à rapprocher le domaine administratif du domaine judiciaire.

Je vous propose également de refuser l'obligation de communiquer les identifiants électroniques, pour respecter le principe constitutionnel fondamental selon lequel nul n'est obligé de participer à sa propre incrimination.

**M. André Reichardt.** – Comme François Pillet, je me demande pourquoi vous avez choisi le JLD de Paris. Ne reste-t-on pas dès lors dans une procédure exorbitante du droit commun ?

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Le pôle antiterroriste de Paris a une compétence nationale. Les assignations vont se compter par dizaines, pas par centaines de milliers. Il est important qu'un pôle spécialisé intervienne.

**M. André Reichardt.** – Je persiste à penser qu'il aurait mieux valu proposer le JLD territorialement compétent, car on risque de nous reprocher de ne pas vouloir sortir franchement de l'état d'urgence.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Dans ce cas, il faut supprimer la compétence spécialisée du parquet de Paris.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-44 vise à mieux circonscrire l'usage du périmètre de protection en prévoyant l'obligation de justifier dans l'arrêté préfectoral d'un « risque actuel et sérieux d'actes de terrorisme ». Cette rédaction concilie les impératifs de sauvegarde de l'ordre public et le respect de la liberté d'aller et venir garantie par la Déclaration de 1789.

L'amendement restreint l'étendue du périmètre aux abords « immédiats » des lieux soumis au risque d'attaques terroristes. Il impose que les palpations de sécurité ne puissent être effectuées que par une personne de même sexe. Il renforce les garanties relatives à la vie privée, professionnelle et familiale, en spécifiant que l'arrêté préfectoral ne peut avoir pour conséquence d'empêcher une personne d'accéder à son lieu de travail ou à son domicile. Enfin, l'amendement précise que ne saurait être autorisée, par le cumul d'arrêtés successifs, l'instauration de périmètres de protection pérennes.

Il s'agit peut-être de la mesure la plus importante du texte pour l'autorité administrative. Je vous propose de l'accepter, tout en posant des conditions qui la rendent compatible avec le respect de la Déclaration de 1789.

**M. René Vandierendonck.** – Avant de me déterminer, je souhaiterais savoir si la commission des lois envisage de maintenir le système de contrôle mis en place pour l'état d'urgence et qui avait si bien fonctionné.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Oui !

**M. Alain Vasselle.** – Selon quels critères sera défini ce périmètre de protection ? Un certain nombre de personnes fichées « S », ou d'autres présentant un risque potentiel, sont sous contrôle judiciaire et font preuve d'une très grande mobilité. Comment s'assurer que ce nouveau mode de fonctionnement nous apportera un niveau de sécurité comparable à celui de l'état d'urgence ?

**M. Alain Marc.** – Pour la fouille des bagages et des véhicules, M. le rapporteur a évoqué le consentement des propriétaires. Quand on sait que beaucoup d'armes circulent dans les coffres de voiture, je suis surpris que l'on pose une telle condition. Aujourd'hui, seuls les douaniers sont habilités à fouiller les voitures ; les gendarmes et les policiers ne peuvent le faire que dans le cadre de perquisitions judiciaires (dans le droit commun), ou administratives (dans le cadre de l'état d'urgence). François Zocchetto le rappelait tout à l'heure, en province, compte tenu des vacances de postes, arriver à prévenir le procureur de nuit est parfois assez difficile.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – M. Vasselle évoque les critères : il faut qu'il s'agisse d'événements de grande importance – il existe déjà une législation propre à tous les spectacles ou manifestations regroupant plus de 300 personnes. Les services de renseignement aideront également à déterminer si la création d'un périmètre de protection est nécessaire. Dans le cadre de l'état d'urgence, le préfet de police de Paris a par exemple créé des périmètres de protection pour le 14 juillet, car on ne peut pas penser que la présence du président des États-Unis ne décuple pas le risque terroriste.

Monsieur Marc, la fouille d'un véhicule est assimilée à la fouille du domicile. Si le propriétaire ne donne pas son accord, il faudra judiciariser l'opération.

Le droit du terrorisme ne fonctionne que si l'autorité judiciaire et l'autorité administrative travaillent en étroite concertation. À Paris, j'ai pu constater que la préfecture de police et le parquet antiterroriste fonctionnaient impeccablement. Quand l'organisation est bonne, on obtient des résultats. De n'importe où en France, on peut joindre le parquet en vingt secondes...

**M. Alain Marc.** – Rien n'est moins sûr !

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Partout, il y a un magistrat de permanence. On arme l'État avec des lois, mais l'État doit s'armer lui-même en adoptant une organisation différente quand il s'agit de lutter contre le terrorisme. Il est peut-être plus facile, quand on est en province, de joindre le parquet antiterroriste de Paris que le procureur territorialement compétent. C'est pourquoi j'ai réintroduit par amendement le procureur territorialement compétent à certains articles du texte, pour qu'il ne soit pas complètement déconnecté.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

### **Article 2**

*L'amendement de cohérence COM-21 et les amendements de précision COM-20 et COM-22 sont adoptés.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-18 est satisfait. Retrait ?

*L'amendement COM-18 est retiré.*

### **Article 3**

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – *L'amendement COM-16 tend à supprimer l'article 3. Il me semble préférable de l'améliorer !*

**M. Jacques Bigot.** – Ce que vous proposez revient à faire passer les mesures de surveillance sous le contrôle du juge judiciaire. Comme l'a dit Alain Richard, l'intervention du juge judiciaire n'exclut pas l'action préventive. Lorsqu'un juge d'instruction est saisi, le placement sous contrôle judiciaire permet d'éviter toute atteinte à l'ordre public. La compétence du juge judiciaire n'interdit pas les mesures préventives. Le fait que vous prévoyiez la prolongation de l'assignation par le JLD prouve bien le mélange des genres. Nous expliquerons notre point de vue en séance et nous écouterons attentivement la réponse du ministre de l'intérieur. Je regrette que Mme le garde des sceaux n'assiste pas à nos débats, elle aurait pu défendre le rôle de la justice.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Je le lui ai dit hier !

**M. Philippe Bas, président.** – Le ministre de l'intérieur s'exprime au nom du Gouvernement dans son ensemble.

L'article 3 trouve précisément à s'appliquer lorsqu'il n'y a pas matière à poursuites judiciaires ni même à enquête préliminaire. La mesure ne peut donc être prise que par l'autorité administrative en vertu de ses pouvoirs de police. Par souci de protection des libertés, notre rapporteur ont prévu l'intervention du JLD.

**M. Jacques Bigot.** – Le texte du Gouvernement ne prévoit pas l'intervention du JLD à l'article 3, mais seulement à l'article 4.

*L'amendement de suppression COM-16 n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-23, COM-33 et COM-24 sont adoptés.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-25 apporte une précision importante sur les conditions auxquelles doivent répondre les personnes qui font l'objet d'une assignation.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

**M. Jacques Bigot.** – L'amendement COM-12 de notre collègue Claude Raynal, lui-même magistrat administratif, remplace l'expression « raisons sérieuses » – qui ne présenterait pas de garanties juridiques suffisantes – par celle d'« indices graves et concordants » qui s'applique dans le cas des mises en examen.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Précisément, les indices recueillis ne présentent pas un caractère de gravité suffisant pour prononcer une mise en examen. Avis défavorable.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-26 vise à permettre la poursuite d'une vie familiale et professionnelle « normale ».

*L'amendement COM-26 est adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-27 aligne les conditions de l'obligation de pointage sur celles prévues par le CART. Le nouveau régime de droit commun ne doit pas être pire que ce qui existe déjà.

*L'amendement COM-27 est adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-32 supprime l'obligation de déclarer ses identifiants de communication électronique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il s'agit bien des identifiants et non des codes ?

**M. Michel Mercier.** – Absolument.

*L'amendement COM-32 est adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-31 est essentiel car il définit les conditions de renouvellement de l'assignation et d'intervention du JLD.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-28 permet de géolocaliser la dernière position du bracelet électronique en cas de fonctionnement altéré du dispositif technique.

**M. Alain Vasselle.** – Il est déjà apparu qu'un auteur d'acte terroriste était soumis au port du bracelet. A-t-on tiré les leçons de ce précédent ?

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Il existe plusieurs dispositifs techniques : certains permettent une géolocalisation permanente, d'autres se limitent à indiquer le départ et le retour au domicile. Dans le cas présent, le bracelet est censé remplacer la mesure d'assignation et permettre des déplacements sur un territoire plus vaste que celui de la commune : la géolocalisation n'est pas permanente, mais doit pouvoir être activée en cas de manquement aux obligations de pointage, par exemple. Il arrive aussi que des pannes surviennent.

*L'amendement COM-28 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'auteur de l'amendement COM-6 estime que confier la mise en œuvre du dispositif de surveillance et de gestion des bracelets électroniques à une personne de droit privé n'est pas acceptable.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Défavorable.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-29 rectifié est adopté, de même que l'amendement de précision COM-30.*

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

### **Article additionnel après l'article 3**

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

### **Article 4**

*L'amendement de suppression COM-17 n'est pas adopté.*

*L'amendement de clarification COM-35 est adopté.*

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté.*

*Les amendements de clarification COM-36, COM-39 et COM-37 sont adoptés.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-38 prévoit l'accord exprès du JLD transmis par tout moyen, notamment oral, pour retenir toute personne « pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ».

*L'amendement COM-38 est adopté, de même que les amendements de précision COM-34 et COM-14.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-43 prévoit, dans l'éventualité de poursuites judiciaires pénales, une exception à l'article 173 du code de procédure pénale.

**M. François Pillet.** – Constitutionnellement, le texte du Gouvernement ne passait pas !

*L'amendement COM-43 est adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L’amendement COM-40 confie l’entier contentieux des visites domiciliaires et des saisies au juge judiciaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Le texte du Gouvernement prévoyait une concurrence, selon l’étape de la procédure, entre le juge judiciaire et le juge administratif. Il fallait unifier le contentieux sinon le juge administratif se serait prononcé sur la régularité des ordonnances du juge judiciaire.

*L’amendement COM-40 est adopté.*

#### *Articles additionnels après l’article 4*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L’amendement COM-41 organise un contrôle du Parlement sur l’application de ces mesures. Dans l’état d’urgence, nous sommes informés au jour le jour de toutes les mesures prises. Après le retour au droit commun, on ne peut pas prévoir que toutes les mesures soient renvoyées aux commissions parlementaires compétentes. Si nous voulons recevoir une information, sans pour autant tomber dans la confusion des pouvoirs, nous devons nous placer dans un cadre expérimental.

Nous vous proposons donc, comme nous l’avons déjà fait dans le cadre de la loi sur le renseignement, de fixer une durée limitée de quatre ans, à l’application des articles 3 et 4, qui ne pourraient être « confirmés » qu’après la transmission d’un rapport annuel au Parlement et l’organisation d’un nouveau débat.

**M. Philippe Bas, président.** – Il s’agit donc d’une clause d’autodestruction des dispositions des articles 3 et 4. Une évaluation annuelle nous renseignera sur leur utilité marginale. S’il s’avère que ces mesures sont inutiles, le Parlement n’aura pas à les reconduire.

Si le Gouvernement en prend l’initiative, le Parlement sera amené à délibérer de nouveau sur ces dispositions qui sont dérogoratoires au droit commun de la police administrative et de la répression.

**M. Jacques Bigot.** – En quoi le fait de demander un rapport détaillé sur l’application de ces mesures en suspendrait-il l’effet ?

**M. Philippe Bas, président.** – L’alinéa précédent mentionne une application jusqu’au 31 décembre 2021.

**M. Alain Vasselle.** – Ne serait-il pas plus pertinent d’établir nous-mêmes le rapport en procédant à des contrôles sur pièces et sur place ?

**M. Philippe Bas, président.** – Cela ne relève pas de la loi, mais d’une décision du Sénat confiant à la commission des lois les pouvoirs d’une commission d’enquête, comme cela a été fait pour l’état d’urgence. Je retiens votre proposition.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Avec l’état d’urgence, nous avons un débat tous les six mois. Dans le cas présent, nous fixons un terme en 2021, car il faut du temps pour apprécier l’efficacité d’une mesure, mais le

---

Parlement débattrà à nouveau de l'utilité de conserver ou non ces dispositions.

**M. André Reichardt.** – Je souhaite que ceux d'entre nous qui seront encore sénateurs en 2021 n'aient pas à voter une nouvelle loi pérennisant cet état temporaire...

*L'amendement COM-41 est adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-42 répare un oubli de la loi du 3 juin 2016 concernant un dispositif spécifique à la lutte antiterroriste permettant la prolongation d'actes d'investigation pendant 48 heures au-delà de l'ouverture d'une information judiciaire : la liste des mesures pouvant être prolongées ne mentionnait pas la géolocalisation. Cet oubli est réparé.

*L'amendement COM-42 est adopté.*

#### **Article 6**

*L'amendement COM-19 est adopté.*

*L'amendement COM-15 devient sans objet.*

#### **Article 7**

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-45 renforce les garanties apportées au fichier des données des passagers maritimes, notamment au regard du droit au respect de la vie privée et de la protection des données personnelles. Il encadre la finalité, en visant la prévention des infractions punies d'une peine privative de liberté d'au moins trois ans d'emprisonnement, comme cela est le cas pour le « PNR aérien ». Il prévoit que les services de police, de gendarmerie et de renseignement ne pourront interroger directement le fichier, mais devront adresser leur requête à l'unité qui assurera la collecte des données et l'exploitation du fichier.

*L'amendement COM-45 est adopté.*

#### **Article 8**

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-48 simplifie la procédure permettant à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de recueillir les informations nécessaires à la conduite de sa mission de contrôle.

*L'amendement COM-48 est adopté.*

#### **Article 10**

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-46 vise à rendre l'article 10 compatible avec la nouvelle jurisprudence de la CEDH relative aux contrôles d'identité dans les zones frontalières. Cela vaut notamment pour les contrôles d'identité qui seront autorisés autour des ports et aéroports, qui sont considérés comme des zones frontalières.

**M. Philippe Bas, président.** – Le Gouvernement s’inspirant du régime des zones frontalières, il est normal que le niveau des garanties soit le même.

*L’amendement COM-46 est adopté.*

**Articles additionnels après l’article 10**

*Les amendements COM-7, COM-8, COM-9, COM-10 et COM-11 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**Article 11**

*L’amendement COM-47 est adopté.*

**Articles additionnels après l’article 11**

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – La loi du 22 mars 2016 a autorisé, à titre expérimental et pour trois ans, les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP à enregistrer des images de leurs interventions à l’aide de caméras-piétons.

L’amendement COM-4 réduit la période d’expérimentation de trois à deux ans. Or l’expérimentation a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Compte tenu du manque de recul, il paraît prématuré d’envisager de réduire la période d’expérimentation.

*L’amendement COM-4 n’est pas adopté.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Sur l’amendement COM-5, nous pourrions demander l’avis du Gouvernement en séance publique...

*L’amendement COM-5 n’est pas adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> Périmètres de protection</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	44	Encadrement de l’utilisation de la mesure	<b>Adopté</b>
M. GRAND	1	Extension aux agents de police municipale du pouvoir de procéder à des visites de véhicules au sein des périmètres de protection.	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b> <b>Fermeture administrative des lieux de culte</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	21	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	20	Clarification des motifs de fermeture d'un lieu de culte	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	22	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
M. BIGOT	18	Prise en compte du sort des croyants dans la fermeture des lieux de culte	<b>Retiré</b>
<b>Article 3</b> <b>Régime de contrôle administratif et de surveillance des personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics</b>			
M. BIGOT	16	Amendement de suppression	<b>Rejeté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	23	Obligation d'informer le procureur de la République territorialement compétent	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	33	Amendement de cohérence	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	24	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	25	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	12	Remplacement de la nécessité d'avoir des raisons sérieuses de croire par celle de disposer d'indices graves et concordants	<b>Rejeté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	26	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	27	Alignement des conditions de l'obligation de pointage sur celles prévues par le contrôle administratif des retours sur le territoire (CART)	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	32	Suppression de l'obligation de déclaration de ses identifiants de communication électronique	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	31	Renouvellement par l'autorité judiciaire	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	28	Autorisation de géolocalisation en cas d'altération du dispositif technique	<b>Adopté</b>
M. LECONTE	6	Suppression de la possibilité de mettre en œuvre le bracelet électronique via un opérateur privé	<b>Rejeté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	29	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	30	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
M. GRAND	2	Communication aux maires des mesures d'assignation	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
M. GRAND	3	Validation des autorisations de sortie du territoire	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4 Visites domiciliaires et saisies</b>			
M. BIGOT	17	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	35	Encadrement du régime d'autorisation de la visite domiciliaire	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	13	Remplacement de la nécessité d'avoir des raisons sérieuses de croire par celle de disposer d'indices graves et concordants	<b>Rejeté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	36	Anonymat des agents habilités à procéder aux perquisitions	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	39	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	37	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	38	Accord exprès du juge des libertés et de la détention pour une retenue de 4 heures	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	34	Encadrement du régime d'autorisation de la saisie	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	14	Obligation de restituer les objets saisis en cas de refus d'exploitation d'une saisie informatique	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	43	Adaptation du droit des nullités	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	40	Unification du contentieux	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 4</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	41	Caractère expérimental des mesures individuelles de surveillance et des visites domiciliaires	<b>Adopté</b>
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	42	Inclusion de la géolocalisation dans la procédure du 706-24-2 du code de procédure pénale	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 Adaptation du « système API-PNR France » au droit de l'Union européenne</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	19	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. RAYNAL	15	Exclusion des données sensibles dans le PNR	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 7 Création d'un « PNR maritime »</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	45	Renforcement de la protection des données	<b>Adopté</b>
<b>Article 8 Surveillance hertzienne</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	48	Simplification de la procédure de contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 Surveillance hertzienne</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	46	Encadrement de l'extension des contrôles en zone frontalière	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 10</b>			
M. GRAND	7	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. GRAND	8	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. GRAND	9	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. GRAND	10	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. GRAND	11	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	<b>Irrecevable (48-3)</b>
<b>Article 11 Application en outre-mer</b>			
<b>M. M. MERCIER, rapporteur</b>	47	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 11</b>			
M. FOUCHÉ	4	Réduction de la durée d'expérimentation des caméras-piétons pour les agents de la SNCF et de la RATP.	<b>Rejeté</b>
M. FOUCHÉ	5	Transmission en temps réel des enregistrements des caméras-piétons des agents de sécurité de la SNCF et de la RATP.	<b>Rejeté</b>



---

**AUDITION DE M. GÉRARD COLLOMB,  
MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

---

(MERCREDI 5 JUILLET 2017)

**M. Philippe Bas, président.** – Nous recevons M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Monsieur le ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir au sein de la commission des lois, dont vous avez été un membre très actif.

Nous étions lundi au Congrès, réuni sur l'initiative du président de la République. Ce dernier a abordé la question du terrorisme dans des termes particulièrement convaincants, indiquant que « Le code pénal tel qu'il est, les pouvoirs des magistrats tels qu'ils sont, peuvent, si le système est bien ordonné, bien organisé, nous permettre d'anéantir nos adversaires ». La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste ont déjà introduit dans notre arsenal juridique de nombreuses dispositions renforçant les pouvoirs de la police et de la justice, aussi bien ceux des magistrats du parquet que des juges de l'instruction, et aggravant les sanctions. Des mesures d'ajustement de notre législation sont néanmoins nécessaires.

Monsieur le ministre, de même que dans le cadre de la reconduction de l'état d'urgence, nous nous assurerons, lors de l'examen du projet de loi que vous allez nous présenter, de la réelle nécessité des moyens demandés et de leur conformité à notre État de droit, notamment à l'article 66 de la Constitution relatif à la protection de la liberté individuelle.

En dépit d'un certain nombre d'interrogations, beaucoup de dispositions de votre texte ne soulèvent aucune difficulté particulière ; c'est pourquoi nous les soutiendrons volontiers. Notre butoir, c'est la Constitution. Il convient aussi de ne pas donner plus de pouvoirs à l'autorité administrative dans le droit commun que celle-ci ne peut en obtenir dans le cadre de l'état d'urgence.

**M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez examiné hier, en séance publique, le projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence jusqu'au 1er novembre prochain.

Nous souhaitons mettre fin à l'état d'urgence, qui ne peut être permanent dans la mesure où il est très restrictif au regard des libertés publiques. Cette volonté a été réaffirmée avec force lundi, au Congrès, par le président de la République. Elle suppose toutefois, au préalable, d'adapter les moyens de lutte contre le terrorisme dans le droit commun. C'est à cette fin que nous avons proposé ce projet de loi. Son objet est simple : garantir en dehors de l'état d'urgence l'efficacité de la lutte antiterroriste, tout en veillant à la préservation de la plénitude des libertés publiques. Ce sujet est grave, car le niveau de la menace terroriste pour notre pays reste aujourd'hui très élevé, notamment eu égard au nombre de dossiers que nos services peuvent suivre.

Rappelons-nous la séquence d'attentats depuis celui qui a frappé Charlie Hebdo ; il y a eu 239 victimes depuis 2015 en France. Les signaux constatés sur notre sol, notamment avec l'attentat du 20 avril dernier sur les Champs-Élysées qui a coûté la vie à l'un de nos policiers, la tentative d'attentat sur le parvis de la cathédrale Notre-Dame de Paris, puis celle qui a visé un escadron de la gendarmerie également sur les Champs-Élysées, montrent que la menace est toujours importante. Cette dernière a peut-être un peu changé de nature, mais elle n'en est pas plus simple à gérer.

Dans les premiers temps, la menace était portée par des organisations qui se réclamaient de Daesh et du prétendu État islamique. Elle prenait la forme d'actions extrêmement organisées menées en synergie. Est ensuite venu le temps de la propagande, permettant à Daesh, via les réseaux sociaux, d'indiquer les voies et moyens de commettre des attentats sur le sol français. Nous sommes donc passés d'une menace exogène à une menace endogène.

Au cours de la période électorale, nous avons déjoué deux attentats qui étaient sur le point d'être commis à Montpellier par une jeune fille, au moyen d'une bombonne de gaz, et à Marseille, par deux individus en possession d'armes lourdes et d'explosifs. Si un attentat avait été commis lors de ce meeting politique, les Français se seraient dressés les uns contre les autres, et notre communauté aurait pu être profondément divisée. C'est précisément ce que recherche Daesh.

Face à cette menace, nous essayons d'agir à tous les niveaux.

Nous voulons tout d'abord intervenir à l'échelon européen. Pour ce faire, j'ai rencontré récemment tous mes homologues européens. J'ai notamment eu des échanges avec le ministre de l'intérieur britannique à la suite des attentats de Manchester et de Londres, et avec le ministre de l'intérieur allemand, car le terrorisme est un vrai sujet de préoccupation pour nos pays. Nous continuerons à travailler étroitement ensemble, car il y va de notre sécurité commune.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez affirmé qu'il convenait de travailler à une meilleure prise en charge de notre appareil

---

d'État, de notre sécurité intérieure, plutôt que d'élaborer des lois nouvelles. C'est évidemment ce que nous faisons, puisque les effectifs de la DGSI seront passés de 3 301 personnes en 2014 et 4 480 à la fin de 2017. La direction recrute encore aujourd'hui pour faire face à la menace.

Nous organiserons une meilleure coordination entre les services. Tel est l'objet de la création de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme voulue par le président de la République, notamment entre les services s'occupant de l'extérieur et ceux de l'intérieur, en vue de favoriser au maximum les échanges d'informations.

Je souhaite que, dans les mois à venir, nous progressions sur les questions relatives à l'organisation interne au ministère de l'intérieur. Depuis l'attentat manqué sur les Champs-Élysées, nous avons décidé de prendre un certain nombre de dispositions supplémentaires. Le fait qu'un individu inscrit « S » au fichier des personnes recherchées soit détenteur d'armes en toute légalité est le signe d'un dysfonctionnement important. J'ai écrit à tous les préfets à ce sujet, afin qu'ils identifient l'ensemble des individus inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) qui se trouvent dans cette situation.

Toutes ces mesures sont profondément utiles. Toutefois, elles ne pourront être pleinement efficaces que si nous renforçons significativement, hors état d'urgence, notre arsenal législatif en matière de lutte antiterroriste.

Depuis 2012, six lois ont été votées, dont plusieurs à l'initiative du Sénat, afin de renforcer les dispositifs existants. La Haute Assemblée joue un rôle éminent dans l'élaboration d'un nouveau cadre juridique en la matière. Au demeurant, compte tenu du caractère protéiforme et évolutif de la menace terroriste, nous devons mettre en place de nouveaux outils. Tel est le sens de ce projet de loi que le président de la République appelait de ses vœux.

La philosophie qui sous-tend ce texte est claire : garantir l'efficacité de la lutte antiterroriste tout en préservant en permanence les libertés individuelles. Dès l'automne, lorsque cette série de mesures s'appliquera après l'état d'urgence, les Français retrouveront certaines de leurs libertés, puisque les contrôles d'identité et les réquisitions ne seront plus soumis au même régime.

Concernant les périmètres de protection, un consensus peut se dégager, car il est difficile d'organiser de grands événements publics sans assurer un minimum de sécurité. Contrairement aux mesures appliquées pendant l'état d'urgence, les palpations ou les contrôles effectués passeront sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.

Le texte prévoit des dispositions qui concernent plus spécifiquement les habitants d'un périmètre de protection. En 2016, lorsque nous avons accueilli l'Euro de football à Lyon, en installant des écrans place Bellecour,

nous avons dû opérer des vérifications concernant les véhicules qui étaient garés sous la place.

Le projet de loi propose également d'autoriser la fermeture administrative de lieux de culte aux fins de prévention du terrorisme et non plus aux fins de prévenir un trouble à l'ordre public. Dans le cadre de l'état d'urgence, nous avons fermé seize lieux de culte ; nous voulons encore en fermer trois autres, qui sont dangereux en ce qu'ils abritent des prêches ou des appels à la commission d'attentats sur le sol national. En outre, les lieux de culte visés ne pourront être fermés avant l'expiration d'un délai de 48 heures, afin de laisser la possibilité d'un recours en référé devant le tribunal administratif.

Le projet de loi prévoit également la création d'un régime de surveillance individuelle sur décision du ministère de l'intérieur. D'aucuns estiment que cette loi ne serait que la transposition de l'état d'urgence. C'est faux, car les assignations à résidence n'existeront plus, alors qu'elles concernent actuellement 62 individus. Ceux qui seront astreints au régime de surveillance individuelle pourront désormais se déplacer dans leur commune, voire dans leur département ou porter un bracelet électronique pour sortir de ce périmètre. Ils devront communiquer leurs identifiants. Les personnes faisant l'objet d'une telle mesure devront constituer une menace particulièrement grave pour l'ordre et la sécurité publics.

J'en viens au régime des visites domiciliaires et des saisies. Les perquisitions pouvaient auparavant être menées à la discrétion de l'administration pour prévenir un trouble à l'ordre public. Ces mesures se sont révélées très utiles pour que nous ne connaissions pas de nouveaux attentats, puisque les 4 400 perquisitions administratives réalisées depuis novembre 2015 ont permis de saisir 600 armes. Certes, ce rythme a fortement diminué depuis la dernière prorogation de l'état d'urgence. Néanmoins, ce cadre a été très utile pour mener deux opérations de police particulièrement importantes à Marseille et à Montpellier, qui n'auraient peut-être pas pu être menées dans le cadre d'une procédure judiciaire. Il nous paraît donc important de maintenir ce régime.

Les dispositions relatives aux visites domiciliaires et aux saisies visent aussi à renforcer significativement la protection des libertés individuelles, grâce à un double contrôle du juge. Le procureur du tribunal de grande instance de Paris sera informé préalablement de toute visite à domicile et pourra immédiatement judiciariser ce renseignement et reprendre l'enquête à son compte. En outre, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris pourra autoriser la visite et la saisie, puis contrôler l'exploitation des matériels saisis. Il reviendra donc à un juge des libertés et de la détention d'apprécier si nos actions sont nécessaires ou disproportionnées.

Le projet de loi prévoit par ailleurs la création d'un système national de centralisation des données issues des dossiers des passagers du transport maritime, à destination ou au départ de la France. Ce système distinct du système PNR (Passenger Name Record) pour les passagers du transport aérien nous permettra de déceler des individus dangereux qui chercheraient à entrer sur notre territoire par la voie maritime. Un tel sujet aurait malheureusement pu devenir d'actualité sans notre vigilance.

De plus, l'établissement d'un cadre juridique est prévu pour la surveillance des communications hertziennes. Cette mesure tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 21 octobre 2016, par laquelle ont été censurées les dispositions du code de la sécurité intérieure définissant les règles applicables aux opérations de surveillance de ces communications électroniques, qui excluent toute intervention d'un opérateur.

Les possibilités de contrôles aux frontières seront renforcées, dans la zone frontalière intérieure, comme aux abords des ports, des aéroports et des gares. Le contrôle pourra durer douze heures consécutives, contre six heures aujourd'hui. Il s'agit, sans remettre en cause la libre circulation des biens et des personnes, de renforcer nos marges de manœuvre face à une menace terroriste durable qui pose des problèmes particulièrement importants, notamment entre la France et la Belgique.

**M. Philippe Bas, président.** - Vos propos sont rassurants, monsieur le ministre. Nous sommes tous ici conscients de la légitimité de ce combat crucial que vous conduisez contre le terrorisme et de la charge qu'il représente pour les forces de l'ordre et le ministre de l'intérieur lui-même. Nous sommes toujours disponibles pour endiguer ce fléau, mais en tant que législateur, nous devons nous assurer de la proportionnalité entre les besoins et les moyens pour y répondre et du respect des garanties fondamentales de l'État de droit. M. le rapporteur, Michel Mercier, et M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Michel Boutant, ont œuvré en ce sens.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** - Je voudrais tout d'abord remercier M. le ministre de l'effort de pédagogie qu'il consent depuis plusieurs jours sur ce projet de loi qui, selon le Gouvernement, devrait permettre de sortir de l'état d'urgence.

Je ne fais pas partie de ceux qui pensent que l'état d'urgence doit être jeté aux orties, car le niveau de la menace terroriste reste très élevé. L'état d'urgence a montré son efficacité, plus forte encore aujourd'hui depuis que les pouvoirs de l'autorité administrative ont été récemment encadrés sur le plan législatif et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation. En outre, les parlementaires ont pu s'exprimer à six reprises et analyser les mesures prises dans le cadre du suivi de l'état d'urgence par l'autorité administrative. L'Assemblée nationale et le

Sénat sont destinataires de toutes les informations nécessaires pour suivre cet état d'urgence. À cet égard, je remercie les hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur.

L'état d'urgence est utile. À vouloir à tout prix le supprimer, nous nous priverions des possibilités offertes par ce dispositif qui doit pouvoir être rétabli à tout moment. Mais nous devons expliquer à nos concitoyens pourquoi l'état d'urgence ne peut être prorogé en permanence - c'est la menace qui est permanente. En outre, si l'état d'urgence est levé, il faut mettre en œuvre des mesures alternatives, plus respectueuses des libertés publiques, tout en confiant à l'autorité administrative des pouvoirs accrus.

De ce point de vue, le texte présente une garantie : ces dispositions n'ont trait qu'à la lutte contre le terrorisme. Il s'agit donc d'élaborer une sorte de droit administratif spécial de la lutte contre le terrorisme, applicable aux personnes soupçonnées d'appartenir à la mouvance terroriste et susceptibles de passer à l'acte.

La question des zones de protection est primordiale. Le Gouvernement décide de confier des pouvoirs à l'autorité administrative pour effectuer des vérifications dans ces zones, mais il veille à respecter les libertés individuelles, notamment celles qui relèvent du domicile ou du travail. Je n'ai pas de critique fondamentale à formuler sur ce point, car ces mesures sont extrêmement importantes pour lutter contre le terrorisme.

Les lieux de culte doivent quant à eux rester des endroits où chacun est libre de pratiquer sa religion conformément aux principes constitutionnels.

S'agissant des perquisitions, j'ai compris qu'il valait mieux parler de gentilles visites organisées par l'administration ! Quant à l'assignation à résidence, elle est effectivement plus encadrée que dans le régime de l'état d'urgence, car elle vise non pas un domicile, mais un territoire donné. Mais sur certains aspects, elle est plus large que l'état d'urgence. Quelques précisions seraient bienvenues à ce sujet.

La vraie question est celle de la durée de l'assignation à résidence. Il existe déjà un régime de contrôle administratif des personnes qui reviennent sur le territoire national après avoir été sur des théâtres d'opérations à l'étranger. Or, dans ce système, la durée des assignations est plus courte que dans le système que vous nous proposez, monsieur le ministre. Nous devrions donc être attentifs aux conditions de renouvellement de l'assignation. En l'espèce, le Conseil d'État est très sévère, puisqu'il a proposé une durée maximale non renouvelable. Je comprends que l'administration ait parfois besoin de ce renouvellement, mais il faudrait alors apporter des garanties supplémentaires pour les libertés. Le juge des libertés de la détention du tribunal de grande instance de Paris pourrait peut-être autoriser le renouvellement lors d'un ultime contrôle.

Les perquisitions seront utiles dans un cas, à savoir pour lever le doute. L'administration devra saisir à la fois le juge des libertés et de la détention et le procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris. Cette mesure prévoit l'introduction d'un juge judiciaire, c'est pourquoi j'y suis favorable.

La perquisition est une mesure, à l'initiative de l'autorité administrative, dont l'ordonnance peut être contestée devant le premier président de la cour d'appel, puis faire l'objet d'un pourvoi en cassation. S'agit-il encore d'une mesure de police administrative ? Le juge administratif pourra-t-il être saisi autrement, par le biais d'un recours en responsabilité ? Le juge judiciaire reprenant la main en la matière, des précisions seraient utiles. Le terrorisme est protéiforme ; il nous oblige désormais à modifier quelque peu les catégories juridiques établies.

**M. Michel Boutant, rapporteur pour avis.** – Monsieur le ministre d'État, vous nous avez dit, à propos de l'exception hertzienne, qu'il s'agissait d'un point essentiellement technique. Mais il y a d'autres enjeux. Dans une décision sur le sujet, le Conseil constitutionnel indique que cette exception hertzienne, qui permet l'interception de communications, n'était pas admissible car elle portait atteinte au respect de la vie privée. Le champ des interceptions était en effet extrêmement large. Circulent en effet par voie hertzienne des communications publiques, mais aussi des communications privées. Des fréquences peuvent ainsi être utilisées par des radios amateurs, par exemple.

Il s'est longtemps agi d'un champ sur lequel la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) n'avait aucune prise. Ce champ, aujourd'hui, a été considérablement réduit. Les interceptions tombent désormais, pour l'essentiel, sous le coup du droit commun. Toute demande d'interception est dorénavant instruite pour avis par la CNCTR, puis transmise à Matignon qui donne son accord ou non. Une exception résiduelle demeure néanmoins, pour les services extérieurs par exemple.

Le Conseil constitutionnel a confié à la CNCTR, jusqu'à la fin de l'année 2017, le soin de vérifier le champ d'intervention des services de renseignements, et que l'on ne se livrait pas à des interceptions au service d'une officine. Nous avons, ce faisant, fait un pas important vers le respect des libertés publiques.

J'aurai une question à vous poser à propos du PNR, que vous avez évoqué, en indiquant qu'il devrait être complété d'un contrôle des flux de voyageurs transitant par voie maritime. Où en est la coopération internationale, sur cet aspect de la lutte contre le terrorisme, avec les pays voisins, bien sûr, mais également avec l'Australie, les États-Unis et le Canada ? Comment cet ensemble s'articule-t-il avec la coopération européenne des services de renseignements ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Avec l'évolution du risque terroriste et des technologies utilisées, notre réponse doit bien sûr elle aussi évoluer. La création des périmètres de protection semble donc utile, compte tenu de l'actualité des dernières semaines notamment.

Un point me semble néanmoins soulever des difficultés. En effet, les comportements exigés pour la fermeture des lieux de culte permettent à la fois une intervention de la justice pénale et de l'autorité administrative. La justice, comme l'autorité administrative, se trouvent habilitées à réagir à une même situation. Cette dualité dans la réponse, on la retrouve pour les nouvelles moutures des assignations à résidence et des perquisitions administratives.

Ce projet de loi va donc contribuer à multiplier les capacités de réaction, ce qui peut entraîner un risque de dilution des responsabilités. Je ne nie pas que l'intervention du juge des libertés et de la détention soit indispensable, mais elle conduit à une hybridation qui pose problème.

Je suis donc réservé sur ces évolutions législatives, au-delà même de ce que ces nouvelles réponses coûtent aux libertés.

Par ailleurs, sur le PNR, il me semble que, si l'on veut aller plus loin dans la coopération européenne, il est indispensable pour être plus efficace que nous avançons au même rythme. Or la France a eu du mal à convaincre ses partenaires du bien-fondé de l'adoption du PNR. Comment les convaincre de la nécessité d'aller plus loin ensemble, mais également d'adopter d'autres mesures, relatives par exemple aux cartes d'identité biométriques ?

**Mme Sylvie Robert.** – Au cours des dernières années, de nombreux fichiers de renseignements ont été créés ou élargis. L'article 7 du projet de loi prévoit la création d'un système national de centralisation des données des dossiers passagers du transport maritime à destination ou au départ de la France. Ces différents fichiers sont bien sûr soumis au respect de la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Mais la plupart ne subissent pas de contrôle *a posteriori*. Il n'existe pas, en effet, de contrôle général de l'utilisation des données personnelles par ces fichiers. Que compte faire le Gouvernement sur ce point ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – Ma question porte sur les périmètres de protection prévus par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi et leur articulation avec les activités des professionnels des spectacles de rue et des festivals. Ces activités sont en effet soumises à des obligations très strictes, ayant parfois pour conséquence l'annulation pure et simple des festivals. Elles conduisent également à solliciter des protections qui coûtent fort cher.

Dans ce contexte de menace permanente, nous devons continuer à vivre et à affirmer nos valeurs. Un fonds d'aide avait été affecté pour traiter de cette question. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Que compte faire le Gouvernement pour remédier à ce problème ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'espère que ma question ne paraîtra pas incongrue. Selon certains spécialistes, Olivier Roy par exemple, la nature du terrorisme s'est modifiée. Nous assistons en effet à une islamisation rapide de jeunes gens radicalisés, et non à une radicalisation de « zélotes » musulmans.

Pour y faire face, des mesures de police sont nécessaires : les périmètres de protection, les investigations en cas de doute, notamment. Mais cette évolution du terrorisme change substantiellement le mode d'approche qui doit être le nôtre. L'accent que nous mettons actuellement sur la surveillance des lieux de culte, que ces gens ne fréquentent pas, est-il toujours pertinent ?

Ma question est donc simple : avez-vous intégré cette dimension nouvelle du phénomène dans ce texte ? Quelles conséquences en avez-vous tiré pour le repérage des individus ou les tentatives de déradicalisation ?

**M. Jean-Pierre Vial.** – Le terrorisme est protéiforme. Ce qui se passe en Méditerranée n'est à ce titre pas anodin. Je suis savoyard, et donc plus proche de l'Italie que vous, monsieur le ministre d'État. Je vois ce que ce pays vit avec les migrations.

Notre politique en matière d'accueil des réfugiés, de droit d'asile, relève du ministère de l'intérieur. On entend ici ou là qu'elle pourrait néanmoins relever d'une autorité différente. Ma question est donc simple : pouvez-vous me donner l'assurance que ces procédures continueront à relever du ministère de l'intérieur ?

Un dernier mot sur les périmètres de protection. Ils sont nécessaires chez nous, en France, mais ils pourraient l'être aussi dans les pays de départ. Avec quatre autres présidents de groupes interparlementaires d'amitié avec des pays du Moyen-Orient, nous avons saisi le président de la République, le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères pour leur proposer l'idée d'une création de telles zones en Syrie, en Jordanie ou en Libye, par exemple, voulant tirer profit de la mise en place espérée – hélas, ce qui se passe à Astana ne nous incite pas à l'optimisme – des zones de désescalade. Notre démarche est humanitaire, bien sûr, mais elle peut aussi avoir des effets sur la sécurité. Nous pourrions, dans ces zones, examiner les candidats au départ avant qu'ils ne s'engagent dans un périple dangereux.

**M. Alain Richard.** – Je tiens à souligner avant toutes choses que les procédures prévues par les articles 3 et 4 du projet de loi, les plus intrusives, répondent, selon l'avis très motivé du Conseil d'État, à l'ensemble des exigences de respect des libertés individuelles. Les mesures de contrainte sur les déplacements sont prises pour des durées de trois à six mois, et ne peuvent être renouvelées que si de nouveaux éléments apparaissent, ce qui est une condition très contraignante. Ces décisions répondent en outre aux conditions du recours par la personne visée au référé-liberté, ce qui lui assure une procédure tenue en 48 heures.

La mesure prévue par l'article 4, par nature une mesure de police administrative, serait soumise à l'accord du juge des libertés et de la détention, ce qui crée certes une situation *sui generis* mais me semble équilibrée.

Ne serait-il pas néanmoins judicieux d'interroger le Conseil constitutionnel sur le contenu de la loi avant sa promulgation, plutôt que d'attendre la première question prioritaire de constitutionnalité venue, qui sera l'œuvre de n'importe quel avocat de la place de Paris désireux de se faire un nom ?

Une question de détail, enfin, sur l'article 1<sup>er</sup>. Les zones de protection sont déjà utilisées, à l'amiable, et reposent sur l'initiative des préfets. Mais il est préférable qu'elles soient organisées par loi. Dans cet article apparaissent néanmoins, de manière concomitante, les périmètres de protection pour des événements, par nature limités dans le temps, et pour certains lieux. Dans le premier cas, les contraintes qu'un tel dispositif fait peser sur un espace se termineront avec l'événement. Dans le second, quelle limitation de durée sera prévue ?

**Mme Sophie Joissains.** – Je m'inquiète aussi du problème de responsabilité concurrente qu'entraîne l'article 4. Pourrait-on imaginer, pour éviter ce problème d'hybridation, un système de responsabilité calqué sur le système d'indemnisation des victimes d'infractions de la route ?

**M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.** – Ce n'est pas par goût du symbole que nous avons présenté les mesures contenues dans ce texte. Non : les dispositions contenues dans ce texte sont nécessaires.

Le rapporteur a évoqué, pour regretter ensuite ce terme, les « mesures dégradées » prévues par ce texte, par rapport à celles permises par l'état d'urgence : l'assignation à résidence et la perquisition administrative. Je veux vous dire que le cadre dans lequel s'inscrit l'ensemble des mesures que nous promovons est très protecteur. L'état d'urgence vise à prévenir tout trouble à l'ordre public. Les mesures que nous proposons visent, elles, à prévenir les actes de terrorisme. Elles ne seront pas utilisées à d'autres fins. Je le répète, elles seront circonscrites au terrorisme, qui est une notion bien définie juridiquement, aux articles 421-1 et suivant du code pénal.

Initialement, les mesures prises par le régime de l'état d'urgence étaient entourées de peu de garanties légales. Ce n'est plus le cas désormais : elles ont été très encadrées par la loi, qui a intégré la jurisprudence du Conseil constitutionnel, laquelle vise toujours à concilier la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et des libertés de ceux qui résident sur notre territoire.

J'ajoute que le seuil de déclenchement des mesures ici prévues est élevé : les mesures individuelles ne peuvent viser qu'une personne dont le « comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la

sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes ». Chaque mesure peut être contestée devant le juge administratif. Le prononcé d'une mesure de surveillance ne conduit pas à une assignation à résidence. Il s'agit seulement d'interdire à celui ou celle qui en fait l'objet de sortir d'un périmètre.

En réponse à la question de Jean-Yves Leconte sur la fermeture des lieux de culte, nous avons choisi de ne pas retenir de procédure judiciaire en la matière, car notre objectif est de prévenir la radicalisation. Une procédure judiciaire, une fois lancée, doit aller à son terme. C'est un processus long et, avant de pouvoir fermer un lieu de culte, des dizaines de personnes auraient le temps de se radicaliser au contact d'autres.

J'en viens aux mesures individuelles de surveillance, puisque c'est désormais leur nom. Vous m'avez indiqué hier, monsieur le rapporteur, que les mots avaient un sens. Je me permets donc de nommer ces mesures pour ce qu'elles sont : il ne s'agit pas, au sens strict, d'assignations à résidence.

Notre objectif est que les personnes touchées par ces mesures puissent continuer à travailler et à mener une vie familiale normale. Si l'état d'urgence permet de maintenir une assignation à résidence pendant une longue durée, il n'en va pas de même ici : la durée des mesures de surveillance serait limitée de trois à six mois selon les cas. Elles seraient renouvelables sur la base d'éléments nouveaux et complémentaires, ce qui veut dire que les services vont devoir faire un gros travail ! J'espère que nous n'aurons pas à regretter d'avoir trop encadré cette disposition.

Pourquoi ne pas conditionner ces mesures de surveillance à une décision du juge judiciaire, comme pour la visite domiciliaire ?

À la lecture de l'article 66 de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, nous n'étions pas tenus de soumettre la visite à domicile à l'autorisation du juge judiciaire. Nous avons décidé de le faire, car nous estimions le dossier trop sensible. Mais aussi par volonté d'assimilation au droit commun, par parallélisme des formes : des procédures autorisant l'administration à pénétrer dans un domicile existent déjà en matière de police de l'environnement, de police des mines, de police des postes et télécommunications, qui prévoient déjà l'intervention du juge des libertés et de la détention.

Les mesures individuelles de surveillance sont donc placées sous le contrôle du seul juge administratif, comme c'est le cas pour les mesures d'assignation à résidence touchant les étrangers, comme prévu aux articles L. 561-1 à 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou pour le contrôle administratif des retours sur le territoire national, prévu par les articles L. 225-1 à L. 225-8 du code de sécurité intérieure.

Nous avons donc affaire, en somme, à un régime beaucoup plus encadré que celui de l'état d'urgence. J'ajoute que les décisions du juge administratif, qui peut être saisi immédiatement, sont très poussées. Deux annulations récentes de décisions d'assignation à résidence montrent que le contrôle par le juge administratif se fait aussi en opportunité.

Je fais pour ma part pleinement confiance au juge judiciaire et au juge administratif pour jouer pleinement leur rôle.

Je ne reviens sur la question des perquisitions judiciaires que pour vous dire pourquoi elles semblent mieux fonctionner à Paris. C'est qu'il existe entre les services de renseignements et le procureur du tribunal de grande instance de Paris, chargé des affaires de terrorisme, une liaison très forte, couplée à une connaissance très fine des dossiers, qui n'existent pas forcément sur les autres territoires.

J'en viens, enfin, au PNR. Il est vrai que la France était en avance par rapport à ses partenaires européens, qui étaient circonspects. Nous avons depuis 2013 mis en place le fichier informatique des passagers aériens dénommé Setrader. La France a aussi été à la manœuvre pour que la directive PNR soit adoptée.

Hélas, sa mise en œuvre est plus ou moins avancée. C'est un des problèmes de l'Europe : nous ne pouvons pas attendre le dernier État pour avancer. Si nous devons attendre que tout le monde soit d'accord, nous serons toujours bloqués. Pour avoir assisté à un sommet européen, je peux vous dire qu'il existe plus que des nuances sur ces questions entre les différents pays. Il faut donc pouvoir avancer avec ceux qui le veulent, et cela vaut pour les questions économiques comme de sécurité.

Sur les communications hertziennes, je n'ai rien à ajouter à l'exposé très complet de Michel Boutant. Le 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure qui prévoyait des interceptions sans aucune autorisation par une instance de contrôle et portait par conséquent atteinte à la vie privée. L'article 8 du projet de loi met ce régime en conformité avec cette décision en l'alignant sur les autres techniques de renseignement : elles seront soumises à une autorisation du Premier ministre après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Ne subsiste qu'une exception : la surveillance des communications exclusivement hertziennes, qui pourront être interceptées par toute antenne idoine placée sur leur chemin. La CNCTR dispose ainsi d'un contrôle approfondi sur le réseau hertzien privatif, à l'exception des réseaux publics, puisque ce qui est diffusé sur ces réseaux a vocation à être public.

Nous travaillons en ce moment sur le sujet des permis de port d'arme et les fichiers : la situation dans ce domaine n'est pas satisfaisante.

Concernant les fichiers, ils sont régis, chacun, par un décret en Conseil d'État après avis de la Cnil : cela protège les libertés individuelles.

Madame Blondin, j'ai prolongé la mission du préfet Weigel, qui devait se terminer cet été, de manière à ne pas interrompre des festivals qui animent l'ensemble de nos territoires pendant l'été.

Vous avez raison, monsieur Collombat, le terrorisme a changé. Il mobilise désormais des jeunes radicalisés hors des mosquées, nous en avons conscience. Avec les ministres de l'intérieur de l'Union européenne, nous demandons aux hébergeurs d'être plus proactifs dans la suppression des sites appelant ouvertement au djihad ; c'est par là qu'est passée la propagande de Daesh, qui avait à sa disposition de vrais professionnels de la communication.

Nous sommes en train d'évaluer le dispositif du ministère de l'intérieur d'aide à la déradicalisation, pour un budget de 25 millions d'euros par an. Il faudra sans doute en changer : certaines personnes subventionnées n'utilisaient pas les fonds à des actions de déradicalisation, mais les faisaient parvenir à des gens sur le théâtre irako-syrien.

Monsieur Vial, nos services assurent un criblage des arrivées sur le territoire pour assurer notre sécurité. Sans vouloir lier terrorisme et migrations, ce criblage est naturellement plus efficace que celui que peut faire l'Italie lorsque 18 000 personnes débarquent sur son sol en trois jours.

**Mme Catherine Troendlé.** – J'adhère totalement à ce nouveau dispositif qui complète le droit commun pour pouvoir sortir de l'état d'urgence.

Sur la prévention des personnes radicalisées, Mme Benbassa et moi avons accompli un travail de fond que nous présenterons à la commission des lois la semaine prochaine. Nous avons lancé une alerte dès le mois de février dernier sur la gabegie que représentait ce dispositif établi par force dans la précipitation, sans cahier des charges ni évaluation, et aboutissant à un saupoudrage inefficace des fonds publics.

Je souhaiterais vous présenter ce rapport et, éventuellement, travailler sur ce sujet avec vos services. Si je puis me permettre un conseil, la première mesure devrait être de fermer le centre de Pontourny, qui coûte chaque année 2,5 millions d'euros de frais de fonctionnement pour pas grand-chose.

**M. Philippe Bas, président.** – L'avis de Mmes Troendlé et Benbassa pourrait en effet vous être très utile.

**M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.** – Je serai heureux de vous recevoir pour vous entendre. Je me suis déjà rendu compte de la situation à Pontourny. On a fait appel à des associations souvent très récentes. Nous devrions plutôt mobiliser des associations avec plus d'expérience, notamment concernant le public spécifique des jeunes des quartiers. Le Premier ministre nous a exhortés à faire mieux avec moins : nous écouterons donc votre avis.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette audition prouve combien il peut être utile de mieux préparer le travail législatif par des auditions ouvertes à tous les membres de la commission ; il faudra s’en souvenir dans les futures discussions sur les évolutions institutionnelles. Nous avons dans ce cadre une vraie discussion générale, souvent plus intéressante qu’en séance, évitant en tout cas les postures trop politiques.

**M. Gérard Collomb, ministre d’État, ministre de l’intérieur.** –  
Merci.

*Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

**M. Pierre Bousquet de Florian**, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

**Mme Agnès Deletang**, conseillère

### Ministère des armées

#### Cabinet

**M. Éric Vidaud**, chef du bureau des affaires réservées

**M. Christophe Junqua**, adjoint au chef du bureau des affaires réservées

**Mme Animya N'Tchandy**, conseillère parlementaire

#### Direction des affaires juridiques

**Mme Claire Landais**, directrice

**M. Mathieu Rhee**, chef du bureau des données personnelles

#### Direction du renseignement militaire

#### Direction générale de la sécurité extérieure

### Ministère de l'intérieur

#### Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

**M. Thomas Campeaux**, directeur

#### Direction générale des étrangers en France

**M. Frédéric Joram**, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

#### Direction générale de la sécurité intérieure

**M. Patrick Guyonneau**, directeur technique

**M. François Septours**, sous-directeur chargé de la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

**Mme Caroline Nisand**, directrice par *intérim*

**Mme Soisic Iroz**, cheffe du bureau de la législation pénale spécialisée

**M. Thibault Cayssials**, adjoint à la cheffe du bureau de la législation pénale spécialisée

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

**M. Francis Delon**, président

**M. Marc Antoine**, conseiller auprès du président

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

**Mme Christine Lazerges**, présidente

**M. Pascal Beauvais**, rapporteur de l'avis adopté par la CNCDH, professeur de droit pénal à Nanterre

**M. Thomas Dumortier**, conseiller juridique

Mission interministérielle PNR

**M. Pascal Piquot**, directeur adjoint de la mission

**Mme Muriel Sylvan**, conseillère juridique

Unité information passagers (UIP)

**M. Olivier Bardin**, directeur

Préfecture de police de Paris

**M. Michel Delpuech**, préfet de police de Paris

**M. Philippe Dalbavie**, conseiller juridique au cabinet du Préfet de police

**M. Christian Sainte**, directeur de la police judiciaire

**Mme Françoise Bilancini**, directrice du renseignement

Parquet du Tribunal de grande instance de Paris

**M. François Molins**, procureur de la République de Paris

**Mme Camille Henetier**, chef de la Section C1 – Antiterrorisme et atteintes à la sûreté de l'État

---

Syndicat de la magistrature

**Mme Laurence Blisson**, secrétaire générale

**Mme Katia Dubreuil**, secrétaire nationale

Syndicat national des magistrats FO

**Mme Béatrice Brugère**, secrétaire générale

**Mme Claire Danko**, magistrate

Union syndicale des magistrats

**M. Jacky Coulon**, secrétaire national

**Mme Nathalie Leclerc-Garret**, trésorière nationale

Barreau de Paris

**Mme Dominique Attias**, vice-bâtonnière

Conférence des bâtonniers

**M. Frank Natali**, ancien président, ancien bâtonnier de l'Essonne

Conseil national des barreaux

**Mme Françoise Mathe**, présidente de la commission Libertés et droits de l'Homme

**M. Jacques-Édouard Briand**, directeur des affaires législatives

Personnalité qualifiée

**M<sup>e</sup> Patrice Spinosi**, avocat au Conseil d'État

Contribution écrite :

Défenseur des droits



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

**PROJET DE LOI  
RENFORÇANT LA SÉCURITÉ  
INTÉRIEURE ET LA LUTTE  
CONTRE LE TERRORISME**

**PROJET DE LOI  
RENFORÇANT LA SÉCURITÉ  
INTÉRIEURE ET LA LUTTE  
CONTRE LE TERRORISME**

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

**Dispositions renforçant la  
prévention d'actes de terrorisme**

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

**Dispositions renforçant la  
prévention d'actes de terrorisme**

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

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

I. – ~~Après le chapitre V du~~  
titre II du livre II du code de la  
sécurité intérieure, ~~il est ajouté~~ un  
chapitre VI ainsi rédigé :

I. – Le titre II du livre II du  
code de la sécurité intérieure est  
complété par un chapitre VI ainsi  
rédigé :

« Chapitre VI

« Chapitre VI

« Périmètres de protection

« Périmètres de protection

« Art. L. 226-1. – Afin  
d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un  
événement soumis à un risque d'actes  
de terrorisme à raison de sa nature ou  
de l'ampleur de sa fréquentation, le  
représentant de l'État dans le  
département ou, à Paris, le préfet de  
police, peut instituer par arrêté motivé  
un périmètre de protection au sein  
duquel l'accès et la circulation des  
personnes sont réglementés.

« Art. L. 226-1. – Afin  
d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un  
événement soumis à un risque actuel  
et sérieux d'actes de terrorisme à  
raison de sa nature ou de l'ampleur de  
sa fréquentation, le représentant de  
l'État dans le département ou, à Paris,  
le préfet de police, peut instituer par  
arrêté motivé un périmètre de  
protection au sein duquel l'accès et la  
circulation des personnes sont  
réglementés.

« L'arrêté est transmis sans  
délai au procureur de la République.

« L'arrêté est transmis sans  
délai au procureur de la République.

« L'arrêté définit ce périmètre,  
limité aux lieux soumis à la menace et  
à leurs abords, ainsi que ses points  
d'accès. Son étendue et sa durée sont  
adaptées et proportionnées aux  
nécessités que font apparaître les  
circonstances. L'arrêté prévoit les  
règles d'accès et de circulation des  
personnes dans le périmètre, ~~en~~  
~~adaptant aux impératifs de leur vie~~  
~~privée, professionnelle et familiale,~~  
~~ainsi que les vérifications~~ auxquelles  
elles peuvent être soumises pour y  
accéder ou y circuler ~~et~~ les catégories  
d'agents habilités à procéder à ces

« L'arrêté définit ce périmètre,  
limité aux lieux soumis à la menace et  
à leurs abords immédiats, ainsi que  
ses points d'accès. Son étendue et sa  
durée sont adaptées et proportionnées  
aux nécessités que font apparaître les  
circonstances. L'arrêté prévoit les  
règles d'accès et de circulation des  
personnes dans le périmètre, ainsi que  
les vérifications, parmi celles  
mentionnées aux quatrième et sixième  
alinéas et à l'exclusion de toute autre,  
auxquelles elles peuvent être  
soumises pour y accéder ou y  
circuler, ainsi que les catégories

①

②

③

④

⑤

⑥

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

vérifications.

« L'arrêté peut autoriser les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21 du même code à procéder, au sein du périmètre de protection, à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. Pour la mise en œuvre de ces opérations, ~~ils~~ peuvent être assistés par des agents exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

« Après accord du maire, l'arrêté peut autoriser les agents de police municipale mentionnés à l'article L. 511-1 à participer à ces opérations sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

« Lorsque, compte tenu de la configuration des lieux, des véhicules sont susceptibles de pénétrer au sein de ce périmètre, l'arrêté peut également en subordonner l'accès à la visite du véhicule, avec le consentement de son propriétaire. Ces opérations ne peuvent être accomplies que par les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21 du même code.

« Les personnes qui refusent de se soumettre, pour accéder ou circuler à l'intérieur de ce périmètre, aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages ou à la visite de leur véhicule, s'en voient interdire l'accès

d'agents habilités à procéder à ces vérifications. Il ne peut avoir pour conséquence ni d'empêcher l'accès des personnes à leur domicile ou à leur lieu de travail, ni de porter atteinte à leur vie privée, professionnelle ou familiale.

« L'arrêté peut autoriser les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21 du même code à procéder, au sein du périmètre de protection, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications, à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. La palpation de sécurité est effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Pour la mise en œuvre de ces opérations, ces agents peuvent être assistés par des agents exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du présent code, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

« Après accord du maire, l'arrêté peut autoriser les agents de police municipale mentionnés à l'article L. 511-1 à participer à ces opérations sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

« Lorsque, compte tenu de la configuration des lieux, des véhicules sont susceptibles de pénétrer au sein de ce périmètre, l'arrêté peut également en subordonner l'accès à la visite du véhicule, avec le consentement de son propriétaire. Ces opérations ne peuvent être accomplies que par les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21 du même code.

« Les personnes qui refusent de se soumettre, pour accéder ou circuler à l'intérieur de ce périmètre, aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages ou à la visite de leur véhicule, s'en voient interdire l'accès

⑦

⑧

⑨

⑩

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre par les agents mentionnés à l'alinéa précédent. »

ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre par les agents mentionnés au sixième alinéa du présent article.

« Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police ne peut instaurer, par un cumul d'arrêtés d'une durée limitée, un périmètre de protection pérenne dans un lieu déterminé. »

⑪

**Amdt COM-44**

**Code de la sécurité intérieure**

*Art. L. 511-1.* – Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils sont habilités à établir l'avis de paiement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

Ils peuvent également constater par rapport le délit prévu par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.

Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au 2° de l'article

**Dispositions en vigueur**

21 du code de procédure pénale.

Affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle mentionnée à l'article L. 613-3 du présent code ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. Ils peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet.

Affectés par le maire à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux les infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du code des transports sur le territoire de la commune ou des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'article L. 512-1-1 du présent code, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.

A cette fin, les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent. Cette convention est conclue sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département dans le respect des conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat prévues à la section 2 du chapitre II du présent titre et dans le respect du contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

**Texte du projet de loi**

II. – ~~Au~~ sixième alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, après les mots : « à l'article L. 613-3 », sont insérés les mots : « ou à celle des périmètres de protection institués en application ~~des dispositions~~ de l'article L. 226-1 ».

III. – La sous-section 1 de la section 1 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre VI du code de la sécurité intérieure est ainsi modifiée :

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

II. – À la première phrase du sixième alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, après les mots : « à l'article L. 613-3 », sont insérés les mots : « ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 ».

III. – La sous-section 1 de la section 1 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre VI du code de la sécurité intérieure est ainsi modifiée :

⑫

⑬

**Dispositions en vigueur**

*Art. L. 613-1.* – Les agents exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde.

A titre exceptionnel, ils peuvent être autorisés, par le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde.

*Art. L. 613-2.* – Les personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.

Les personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1, spécialement habilitées à cet effet et agréées par le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, par le préfet de police dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, peuvent, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être faite par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Ces circonstances particulières sont constatées par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police, qui en fixe la durée et détermine les lieux ou catégories de lieux dans lesquels les contrôles peuvent être effectués. Cet arrêté est communiqué au procureur de la République.

**Texte du projet de loi**

1° Le premier alinéa de l'article L. 613-1 est complété par les ~~dispositions suivantes~~ :

« , y compris dans les périmètres de protection institués en application ~~des dispositions~~ de l'article L. 226-1 » ;

2° Le ~~deuxième~~ alinéa de l'article L. 613-2 est ainsi modifié :

a) Après les mots : « pour la sécurité publique », sont insérés les mots : « ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application ~~des dispositions~~ de l'article L. 226-1 » ;

b) Au début de l'~~avant-dernière~~ phrase sont ~~insérés~~ les mots :

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

1° Le premier alinéa de l'article L. 613-1 est complété par les mots : « , y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 » ;

2° Le second alinéa de l'article L. 613-2 est ainsi modifié :

a) À la première phrase, après les mots : « pour la sécurité publique », sont insérés les mots : « ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1 » ;

b) Au début de la deuxième phrase, sont ajoutés les mots : « En

⑭

⑮

⑯

⑰

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

« En l'absence d'arrêté instituant un périmètre de protection, ».

l'absence d'arrêté instituant un périmètre de protection, ».

Article 2

Article 2

~~Après le chapitre V du titre II du livre II du même code, il est ajouté un chapitre VII ainsi rédigé :~~

Le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

« Chapitre VII

« Chapitre VII

« Fermeture de lieux de culte

« Fermeture de lieux de culte

~~« Art. L. 227-1. – Aux fins de prévention des actes de terrorisme, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut prononcer la fermeture des lieux de culte, dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent, provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence, ou font l'apologie de tels actes.~~

« Art. L. 227-1. – Aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut prononcer la fermeture des lieux de culte, dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent, provoquent à la violence, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes.

**Amdts COM-21 et COM-20**

« Cette fermeture, dont la durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et qui ne peut excéder ~~une durée de~~ six mois, est prononcée par arrêté motivé, précédée d'une procédure contradictoire dans les conditions prévues ~~par le~~ code des relations entre le public et l'administration.

« Cette fermeture, dont la durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et qui ne peut excéder six mois, est prononcée par arrêté motivé et précédée d'une procédure contradictoire dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> du code des relations entre le public et l'administration.

**Amdt COM-22**

« L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Toutefois, si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la mesure ne peut être exécutée d'office avant que le juge des référés n'ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de

« L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Toutefois, si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la mesure ne peut être exécutée d'office avant que le juge des référés n'ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de

①

②

③

④

⑤

⑥

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

l'article L. 522-1 du même code ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge n'ait statué sur la demande.

« Art. L. 227-2. – La violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte prise en application de l'article L. 227-1 est punie d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. »

**Article 3**

~~Après le chapitre V du titre II du livre II du même code, il est inséré un chapitre VIII ainsi rédigé :~~

l'article L. 522-1 du même code ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge n'ait statué sur la demande.

« Art. L. 227-2. – La violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte prise en application de l'article L. 227-1 est punie d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. »

**Article 3**

Le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

1° Le chapitre V est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa de l'article L. 225-2, après les mots : « de Paris », sont insérés les mots : « et le procureur de la République territorialement compétent » :

b) Au premier alinéa de l'article L. 225-3, après les mots : « de Paris », sont insérés les mots : « et le procureur de la République

Art. L. 225-2. – Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 225-1, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national, de :

1° Résider dans un périmètre géographique déterminé permettant à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle normale et, le cas échéant, l'astreindre à demeurer à son domicile ou, à défaut, dans un autre lieu à l'intérieur de ce périmètre, pendant une plage horaire fixée par le ministre, dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures ;

2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois présentations par semaine, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés. ;

Les obligations prévues aux 1° et 2° du présent article sont prononcées pour une durée maximale d'un mois, renouvelable deux fois par décision motivée.

Art. L. 225-3. – Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris, faire obligation à toute

⑦

①

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

personne mentionnée à l'article L. 225-1, dans un délai maximal d'un an à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national, de :

1° Déclarer son domicile et tout changement de domicile ;

2° Ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois par décision motivée.

**Texte du projet de loi**

« Chapitre VIII  
« Mesures individuelles de surveillance

« Art. L. 228-1. – Aux fins de prévenir des actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ~~en France ou à l'étranger~~ ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire, par le ministre de l'intérieur, les obligations prévues ~~par~~ le présent chapitre.

« Art. L. 228-2. – Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

territorialement compétent » :

2° Il est ajouté un chapitre VIII ainsi rédigé :

**Amdt COM-23**

« Chapitre VIII  
« Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

**Amdt COM-33**

« Art. L. 228-1. – Aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire, par le ministre de l'intérieur, les obligations prévues au présent chapitre.

**Amdts COM-24 et COM-25**

« Art. L. 228-2. – Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

de Paris, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de :

de Paris et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de :

**Amdt COM-23**

« 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune, ~~et dont~~ la délimitation permet à l'intéressé de poursuivre sa vie familiale et professionnelle, le cas échéant ~~dans~~ d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ;

« 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle normale, et s'étend, le cas échéant, à d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ;

⑩

**Amdt COM-26**

« 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite ~~d'une~~ fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ;

« 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois fois par semaine, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ;

⑪

**Amdt COM-27**

« 3° Déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation.

« 3° Déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation.

⑫

« Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre, ~~renouvelable par décision~~ motivée ~~sur la base~~ d'éléments ~~nouveaux~~ ou complémentaires.

« Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, saisi par le ministre de l'intérieur s'il existe, au regard des éléments produits par l'autorité administrative, des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue de constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Chaque prolongation ne peut excéder une durée de trois mois. L'ordonnance du juge des libertés et de la détention est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris ou son délégué dans des conditions définies par décret en

⑬

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

Conseil d'État.

**Amdt COM-31**

« Art. L. 228-3. – A la place de l'obligation prévue au 2° de l'article L. 228-2, le ministre de l'intérieur peut proposer à la personne faisant l'objet de la mesure prévue au 1° du même article de la placer sous surveillance électronique mobile, après en avoir informé le procureur de la République de Paris. Ce placement est subordonné à l'accord écrit de la personne concernée. Dans ce cas, le périmètre géographique imposé en application ~~des dispositions~~ du 1° ~~de l'article L. 228-2~~ ne peut être inférieur au département.

« Art. L. 228-3. – À la place de l'obligation prévue au 2° de l'article L. 228-2, le ministre de l'intérieur peut proposer à la personne faisant l'objet de la mesure prévue au 1° du même article L. 228-2 de la placer sous surveillance électronique mobile, après en avoir informé le procureur de la République et le procureur de la République territorialement compétent. Ce placement est subordonné à l'accord écrit de la personne concernée. Dans ce cas, le périmètre géographique imposé en application du même 1° ne peut être inférieur au département.

⑭

**Amdt COM-23**

« Le placement sous surveillance électronique mobile est décidé pour la durée de la mesure prise en application ~~des dispositions~~ du 1° ~~de l'article L. 228-2~~. Il y est mis fin en cas de dysfonctionnement temporaire du dispositif ou sur demande de l'intéressé, qui peut alors être assujéti à l'obligation prévue au 2° ~~du même article~~.

« Le placement sous surveillance électronique mobile est décidé pour la durée de la mesure prise en application dudit 1°. Il y est mis fin en cas de dysfonctionnement temporaire du dispositif ou sur demande de l'intéressé, qui peut alors être assujéti à l'obligation prévue au 2° dudit article L. 228-2.

⑮

« La personne concernée est astreinte, pendant toute la durée du placement, au port d'un dispositif technique permettant à tout moment à l'autorité administrative de s'assurer à distance qu'elle n'a pas quitté le périmètre défini en application ~~des dispositions~~ du 1° ~~de l'article~~ L. 228-2. Le dispositif technique ne peut être utilisé par l'autorité administrative pour localiser la personne, sauf lorsque celle-ci a quitté ledit périmètre.

« La personne concernée est astreinte, pendant toute la durée du placement, au port d'un dispositif technique permettant à tout moment à l'autorité administrative de s'assurer à distance qu'elle n'a pas quitté le périmètre défini en application du 1° du même article L. 228-2. Le dispositif technique ne peut être utilisé par l'autorité administrative pour localiser la personne, sauf lorsque celle-ci a quitté ledit périmètre ou en cas de fonctionnement altéré du dispositif technique.

⑯

**Amdt COM-28**

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, ~~en particulier~~ les conditions dans lesquelles la mise en œuvre du dispositif technique ~~prévu~~ à

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il peut déterminer les conditions dans lesquelles la mise en œuvre du dispositif technique

⑰

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

L'alinéa précédent peut être confiée à une personne de droit privé habilitée à cette fin.

permettant le contrôle à distance prévu au troisième alinéa, pour lequel peut être mis en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel, peut être confiée à une personne de droit privé habilitée.

Amdt COM-29 rect

« Art. L. 228-4. – S'il ne fait pas application des articles L. 228-2 et L. 228-3, le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article L. 228-1 de :

« Art. L. 228-4. – S'il ne fait pas application des articles L. 228-2 et L. 228-3, le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article L. 228-1 de :

(18)

Amdt COM-23

« 1° Déclarer son domicile et tout changement de domicile ;

« 1° Déclarer son domicile et tout changement de domicile ;

(19)

« 2° Signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé ne pouvant être plus restreint que le territoire d'une commune.

« 2° Signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé ne pouvant être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile.

(20)

Amdt COM-30

« Les obligations mentionnées au 1° et au 2° sont prononcées pour une durée maximale de six mois à compter de la notification de la décision du ministre, ~~renouvelable~~ par ~~décision~~ motivée sur la base d'éléments ~~nouveaux~~ ou complémentaires.

« Les obligations mentionnées aux 1° et 2° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de six mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, saisi par le ministre de l'intérieur s'il existe, au regard des éléments produits par l'autorité administrative, des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue de constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Chaque prolongation ne peut excéder une durée de six mois. L'ordonnance du juge des libertés et de la détention est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris ou son délégué dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

(21)

Amdt COM-31

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

« Art. L. 228-5. – Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article L. 228-1, y compris lorsqu'il est fait application des articles L. 228-2 à L. 228-4, de :

~~« 1° Déclarer les numéros d'abonnement et identifiants techniques de tout moyen de communication électronique dont elle dispose ou qu'elle utilise, ainsi que tout changement de ces numéros d'abonnement et identifiants ; ces déclarations ne portent pas sur les mots de passe ;~~

~~« 2° Ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.~~

~~« Les obligations mentionnées au 1° et au 2° sont prononcées pour une durée maximale de six mois à compter de la notification de la décision du ministre, renouvelable par décision motivée sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires.~~

« Art. L. 228-5. – Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article L. 228-1, y compris lorsqu'il est fait application des articles L. 228-2 à L. 228-4, de ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste.

**Amdts COM-23 et COM-32**

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*

« L'obligation mentionnée au premier alinéa est prononcée pour une durée maximale de six mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elle peut être renouvelée par ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, saisi par le ministre de l'intérieur s'il existe, au regard des éléments produits par l'autorité administrative, des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue de constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Chaque prolongation ne peut excéder une durée de six mois. L'ordonnance du juge des libertés et de la détention est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris ou son délégué dans des conditions définies par décret en

22

23

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

Conseil d'État.

**Amdts COM-32 et COM-31**

« Art. L. 228-6. – Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées. À l'exception des mesures prises sur le fondement ~~des dispositions~~ de l'article L. 228-3, le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximum de huit jours après la notification de la décision.

« Art. L.228-7. – Le fait de se soustraire aux obligations fixées en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. »

**Article 4**

~~Après le chapitre V du titre II du livre II du même code, il est inséré un chapitre IX ainsi rédigé :~~

« Chapitre IX

« Visites et saisies

« Art. L. 229-1. – Aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme soit soutient et adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ~~en France ou à l'étranger~~ ou faisant l'apologie de tels actes, ~~le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police peut faire procéder à une visite~~

« Art. L. 228-6. – Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées. À l'exception des mesures prises sur le fondement de l'article L. 228-3, le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximum de huit jours après la notification de la décision.

« Art. L. 228-7. – Le fait de se soustraire aux obligations fixées en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. »

**Article 4**

I. – Le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure est complété par un chapitre IX ainsi rédigé :

**Amdt COM-43**

« Chapitre IX

« Visites et saisies

« Art. L. 229-1. – Sur saisine motivée du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris peut, par une ordonnance écrite et motivée et après avis du procureur de la République de Paris, autoriser la visite d'un lieu ainsi que la saisie des documents, objets ou données qui s'y trouvent, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation de manière

②4

②5

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

~~de ce lieu ainsi qu'à la saisie de documents, objets ou données qui s'y trouvent.~~

habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Amdt COM-35

« Ces opérations ne peuvent concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes.

« Ces opérations ne peuvent concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes. ⑤

~~« Le procureur de la République de Paris en est préalablement informé ; il reçoit tous éléments relatifs à ces opérations.~~

« La saisine du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris est précédée d'une information du procureur de la République de Paris et du procureur de la République territorialement compétent, qui reçoivent tous les éléments relatifs à ces opérations. L'ordonnance est communiquée au procureur de la République de Paris et au procureur de la République territorialement compétent. ⑥

~~« La visite et les saisies sont autorisées par une ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris qui est communiquée au procureur de la République de Paris.~~

*(Alinéa supprimé)*

Amdt COM-35

« L'ordonnance mentionne l'adresse des lieux dans lesquels les opérations de visite et de saisies peuvent être effectuées, le nom et la qualité de l'agent habilité à y procéder et, s'il est différent, celui de l'officier de police judiciaire territorialement compétent présent sur les lieux, ainsi que la faculté pour l'occupant des lieux ou son représentant de faire appel à un conseil de son choix, sans que l'exercice de cette faculté n'entraîne la suspension des opérations autorisées au premier alinéa.

« L'ordonnance mentionne l'adresse des lieux dans lesquels les opérations de visite et de saisies peuvent être effectuées, le service et la qualité des agents habilités à y procéder et le nom de l'officier de police judiciaire territorialement compétent présent sur les lieux, chargé d'assister à ces opérations et de tenir informé le juge des libertés et de la détention de leur déroulement, ainsi que la faculté pour l'occupant des lieux ou son représentant de faire appel à un conseil de son choix, sans que l'exercice de cette faculté n'entraîne la suspension des opérations autorisées au premier alinéa. ⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

Amdts COM-35 et COM-36

« L'ordonnance est exécutoire au seul vu de la minute.

« Art. L. 229-2. –

L'ordonnance est notifiée sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant, qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal de visite. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée, après les opérations, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis. ~~A~~ défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice.

« L'acte de notification comporte mention des voies et délais de recours contre l'ordonnance ayant autorisé la visite et contre le déroulement des opérations de visite et de saisie.

« La visite est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix. En l'absence de l'occupant des lieux, les agents chargés de la visite ne peuvent procéder à celle-ci qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité.

« La visite ne peut être commencée avant six heures ni après vingt et une heures, sauf autorisation expresse accordée par le juge des libertés et de la détention ~~près le~~ tribunal de grande instance de Paris, fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération.

« Elle s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée. Il peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'opération et à tout moment, sur saisine de l'occupant des lieux ou de son représentant ou de son propre chef, en décider la suspension ou l'arrêt. Afin d'exercer ce contrôle,

« L'ordonnance est exécutoire au seul vu de la minute.

« Art. L. 229-2. –

L'ordonnance est notifiée sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant, qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal de visite. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée, après les opérations, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis. À défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice.

« L'acte de notification comporte mention des voies et délais de recours contre l'ordonnance ayant autorisé la visite et contre le déroulement des opérations de visite et de saisie.

« La visite est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix. En l'absence de l'occupant des lieux, les agents chargés de la visite ne peuvent procéder à celle-ci qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité.

« La visite ne peut être commencée avant six heures ni après vingt et une heures, sauf autorisation expresse, écrite et motivée, accordée par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération.

« Elle s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée. À cette fin, il donne toutes instructions aux agents qui participent à l'opération. Il peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'opération et à tout moment, sur saisine de l'occupant des lieux ou de son représentant ou de son propre

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

lorsque la visite a lieu en dehors du ressort du tribunal de grande instance de Paris, il ~~peut délivrer~~ une commission rogatoire au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel s'effectue la visite.

chef, en décider la suspension ou l'arrêt. Afin d'exercer ce contrôle, lorsque la visite a lieu en dehors du ressort du tribunal de grande instance de Paris, il délivre une commission rogatoire au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel s'effectue la visite.

« Lorsqu'une infraction est constatée, l'officier de police judiciaire en dresse procès-verbal, procède à toute saisie utile et en informe sans délai le procureur de la République territorialement compétent.

« Lorsqu'une infraction est constatée, l'officier de police judiciaire en dresse procès-verbal, procède à toute saisie utile et en informe sans délai le procureur de la République territorialement compétent. (14)

« Un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignait les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Le procès-verbal est signé par ces agents et par l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant ou les témoins. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal.

« Un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignait les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Le procès-verbal est signé par ces agents, par l'officier de police judiciaire territorialement compétent présent sur les lieux et par l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant ou les témoins. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal. (15)

**Amdt COM-35**

« L'original du procès-verbal est, dès qu'il a été établi, adressé au juge qui a autorisé la visite. Une copie de ce même document est remise ou adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'occupant des lieux ou à son représentant.

« L'original du procès-verbal est, dès qu'il a été établi, adressé au juge qui a autorisé la visite. Une copie de ce même document est remise ou adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'occupant des lieux ou à son représentant. (16)

« Le procès-verbal mentionne le délai et les voies de recours.

« Le procès-verbal mentionne le délai et les voies de recours. (17)

« Si, à l'occasion de la visite, les agents qui y procèdent découvrent des éléments révélant l'existence d'autres lieux répondant aux conditions fixées au premier alinéa ~~de~~ ¶ de l'article L. 229-1, ils peuvent, sur autorisation du juge qui a pris l'ordonnance, délivrée en cas d'urgence par tout moyen, procéder sans délai à la visite de ces lieux. Mention de cette autorisation est portée au procès-verbal mentionné à

« Si, à l'occasion de la visite, les agents qui y procèdent découvrent des éléments révélant l'existence d'autres lieux répondant aux conditions fixées au premier alinéa de l'article L. 229-1, ils peuvent, sur autorisation du juge qui a pris l'ordonnance, délivrée en cas d'urgence par tout moyen, procéder sans délai à la visite de ces lieux. Mention de cette autorisation est portée au procès-verbal mentionné à l'avant-dernier alinéa du présent (18)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

l'alinéa précédent.

article.

**Amdt COM-39**

« Art. L. 229-3. –  
L'ordonnance autorisant la visite et les saisies peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

« Art. L. 229-3. –  
L'ordonnance autorisant la visite et les saisies peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

(19)

**Amdt COM-37**

« Cet appel est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la notification de l'ordonnance. Cet appel n'est pas suspensif.

« Cet appel est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la notification de l'ordonnance. Cet appel n'est pas suspensif.

(20)

« Le greffe du tribunal de grande instance transmet sans délai le dossier de l'affaire au greffe de la cour d'appel où les parties peuvent le consulter.

« Le greffe du tribunal de grande instance transmet sans délai le dossier de l'affaire au greffe de la cour d'appel où les parties peuvent le consulter.

(21)

« L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation, selon les règles prévues par le code de procédure pénale. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

« L'ordonnance du premier président de la cour d'appel de Paris est susceptible d'un pourvoi en cassation, selon les règles prévues par le code de procédure pénale. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

(22)

**Amdt COM-37**

« Le premier président de la cour d'appel connaît des recours contre le déroulement des opérations de visite et saisies autorisées par le juge des libertés et de la détention. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

« Le premier président de la cour d'appel de Paris connaît des recours contre le déroulement des opérations de visite et saisies autorisées par le juge des libertés et de la détention. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

(23)

**Amdt COM-37**

« Le recours est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la remise ou de la réception du procès-verbal de visite. Ce recours n'est pas suspensif.

« Le recours est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la remise ou de la réception du procès-verbal de visite. Ce recours n'est pas suspensif.

(24)

« L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est

« L'ordonnance du premier président de la cour d'appel de Paris

(25)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure pénale. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

est susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure pénale. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

Amdt COM-37

« Art. L. 229-4. – Lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de la visite ayant un lien avec la finalité de prévention des actes de terrorisme ayant justifié la visite, la personne à l'égard de laquelle a été autorisée la visite peut, après ~~information~~ du juge des libertés et de la détention ~~près le tribunal de grande instance de Paris~~, être retenue sur place par l'officier de police judiciaire pendant le temps strictement nécessaire au déroulement des opérations.

« Art. L. 229-4. – Lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de la visite ayant un lien avec la finalité de prévention des actes de terrorisme ayant justifié la visite, la personne pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics peut, après accord exprès du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, être retenue sur place par l'officier de police judiciaire pendant le temps strictement nécessaire au déroulement des opérations.

(26)

« La retenue ne peut excéder quatre heures à compter du début de la visite et le juge des libertés et de la détention peut y mettre fin à tout moment.

« La retenue ne peut excéder quatre heures à compter du début de la visite et le juge des libertés et de la détention peut y mettre fin à tout moment.

(27)

« ~~Lorsqu'il s'agit d'un mineur, la retenue fait l'objet d'un accord exprès du juge des libertés et de la détention.~~ Le mineur doit être assisté de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée.

« Le mineur doit être assisté de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée.

(28)

Amdt COM-38

« L'officier de police judiciaire mentionne, dans un procès-verbal, les motifs qui justifient la retenue. Il précise le jour et l'heure à partir desquels la retenue a débuté, le jour et l'heure de la fin de la retenue et la durée de celle-ci.

« L'officier de police judiciaire mentionne, dans un procès-verbal, les motifs qui justifient la retenue. Il précise le jour et l'heure à partir desquels la retenue a débuté, le jour et l'heure de la fin de la retenue et la durée de celle-ci.

(29)

« Ce procès-verbal est présenté à la signature de l'intéressé. Si ce dernier refuse de le signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.

« Ce procès-verbal est présenté à la signature de l'intéressé. Si ce dernier refuse de le signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.

(30)

« Le procès-verbal est transmis au juge des libertés et de la détention, copie en ayant été remise à

« Le procès-verbal est transmis au juge des libertés et de la détention, copie en ayant été remise à

(31)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

l'intéressé.

« La durée de la retenue s'impute, s'il y a lieu, sur celle de la garde à vue.

« Art. L. 229-5. – I. – Si la visite révèle l'existence de documents, objets ou données relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée, il peut être procédé à leur saisie ainsi qu'à celle des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la visite soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la visite.

« Le procès-verbal mentionné à l'article L. 229-2 dresse l'inventaire des objets, documents ou données saisis. Copie en est remise aux personnes mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 229-2 ainsi qu'au juge ayant délivré l'autorisation. Les éléments saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite. ~~A~~ compter de la saisie, nul n'y a accès avant l'autorisation du juge.

« II. – L'autorité administrative ~~demande~~, dès la fin de la visite, au juge des libertés et de la détention ~~près le~~ tribunal de grande instance de Paris d'autoriser l'exploitation des données saisies. Au vu des éléments révélés par la visite, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la finalité de prévention des actes de terrorisme ayant justifié la visite.

l'intéressé.

« La durée de la retenue s'impute, s'il y a lieu, sur celle de la garde à vue.

« Art. L. 229-5. – I. – Aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, si la visite révèle l'existence de documents, objets ou données relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée, il peut être procédé à leur saisie ainsi qu'à celle des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la visite, soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la visite.

« La copie des données ou la saisie des systèmes informatiques ou des équipements terminaux est réalisée en présence de l'officier de police judiciaire. Le procès-verbal mentionné à l'article L. 229-2 indique les motifs de la saisie et dresse l'inventaire des objets, documents ou données saisis. Copie en est remise aux personnes mentionnées au troisième alinéa du même article L. 229-2 ainsi qu'au juge ayant délivré l'autorisation. Les éléments saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite. A compter de la saisie, nul n'y a accès avant l'autorisation du juge.

« II. – L'autorité administrative peut demander, dès la fin de la visite, au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris d'autoriser l'exploitation des données saisies. Au vu des éléments révélés par la visite, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la finalité de prévention des actes de terrorisme ayant justifié la visite.

(32)

(33)

(34)

(35)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

« L'ordonnance est notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis. À défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice. »

(36)

L'acte de notification comporte mention des voies et délais de recours contre l'ordonnance ayant autorisé l'exploitation des données saisies.

(37)

**Amdt COM-34**

« L'ordonnance autorisant l'exploitation des données saisies peut faire l'objet, dans un délai de 48 heures, d'un appel devant le premier président de la cour d'appel selon les modalités mentionnées aux quatre premiers alinéas de l'article L. 229-3. Le premier président statue dans un délai de 48 heures.

« L'ordonnance autorisant l'exploitation des données saisies peut faire l'objet, dans un délai de quarante-huit heures, d'un appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris selon les modalités mentionnées aux quatre premiers alinéas de l'article L. 229-3. Le premier président statue dans un délai de quarante-huit heures.

(38)

**Amdt COM-37**

« L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure pénale. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

« L'ordonnance du premier président de la cour d'appel de Paris est susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure pénale. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

(39)

**Amdt COM-37**

« En cas de décision de refus devenue irrévocable, les données copiées sont détruites et les supports saisis sont restitués à leur propriétaire.

« En cas de décision de refus devenue irrévocable, les données copiées sont détruites et les supports saisis sont restitués, dans l'état dans lequel ils ont été saisis, à leur propriétaire.

(40)

**Amdt COM-14**

« Pendant le temps strictement nécessaire à leur exploitation autorisée selon la procédure mentionnée ~~aux alinéas précédents~~, les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite et à la saisie. Les systèmes informatiques ou équipements

« Pendant le temps strictement nécessaire à leur exploitation autorisée selon la procédure mentionnée au présent article, les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite et à la saisie. Les systèmes informatiques ou équipements

(41)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

terminaux sont restitués à leur propriétaire, le cas échéant après qu'il a été procédé à la copie des données qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge, saisi dans ce délai, a autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent. Les données copiées sont détruites à l'expiration d'un délai maximal de trois mois à compter de la date de la visite ou de la date à laquelle le juge, saisi dans ce délai, en a autorisé l'exploitation.

« En cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis ou dans l'exploitation des données copiées, lorsque cela est nécessaire, les délais prévus à l'alinéa précédent peuvent être prorogés, pour la même durée, par le juge des libertés et de la détention ~~près~~ le tribunal de grande instance de Paris, saisi par l'autorité administrative au moins quarante-huit heures avant l'expiration de ces délais. Le juge statue dans un délai de quarante-huit heures sur la demande de prorogation présentée par l'autorité administrative. Si l'exploitation ou l'examen des données et des supports saisis conduit à la constatation d'une infraction, ces données et supports sont conservés selon les règles applicables en matière de procédure pénale. »

terminaux sont restitués à leur propriétaire, le cas échéant après qu'il a été procédé à la copie des données qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge, saisi dans ce délai, a autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent. Les données copiées sont détruites à l'expiration d'un délai maximal de trois mois à compter de la date de la visite ou de la date à laquelle le juge, saisi dans ce délai, en a autorisé l'exploitation.

**Amdt COM-40**

« En cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis ou dans l'exploitation des données copiées, lorsque cela est nécessaire, les délais prévus à l'avant-dernier alinéa du présent II peuvent être prorogés, pour la même durée, par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, saisi par l'autorité administrative au moins quarante-huit heures avant l'expiration de ces délais. Le juge statue dans un délai de quarante-huit heures sur la demande de prorogation présentée par l'autorité administrative. Si l'exploitation ou l'examen des données et des supports saisis conduit à la constatation d'une infraction, ces données et supports sont conservés selon les règles applicables en matière de procédure pénale.

« Art. L. 229-6 (nouveau). –

La régularité des décisions prises en application du présent chapitre ne peut être contestée que devant le juge judiciaire.

« Lorsque le tribunal de grande instance statue sur les demandes en réparation des conséquences dommageables résultant pour l'intéressé des décisions mentionnées au présent chapitre, il peut, à cette fin, connaître des irrégularités dont ces dernières seraient entachées. »

**Amdt COM-40**

(42)

(43)

(44)

**Dispositions en vigueur**

**Code de procédure pénale**

*Art. 173.* – S'il apparaît au juge d'instruction qu'un acte ou une pièce de la procédure est frappé de nullité, il saisit la chambre de l'instruction aux fins d'annulation, après avoir pris l'avis du procureur de la République et avoir informé les parties.

Si le procureur de la République estime qu'une nullité a été commise, il requiert du juge d'instruction communication de la procédure en vue de sa transmission à la chambre de l'instruction, présente requête aux fins d'annulation à cette chambre et en informe les parties.

Si l'une des parties ou le témoin assisté estime qu'une nullité a été commise, elle saisit la chambre de l'instruction par requête motivée, dont elle adresse copie au juge d'instruction qui transmet le dossier de la procédure au président de la chambre de l'instruction. La requête doit, à peine d'irrecevabilité, faire l'objet d'une déclaration au greffe de la chambre de l'instruction. Elle est constatée et datée par le greffier qui la signe ainsi que le demandeur ou son avocat. Si le demandeur ne peut signer, il en est fait mention par le greffier. Lorsque le demandeur ou son avocat ne réside pas dans le ressort de la juridiction compétente, la déclaration au greffe peut être faite au moyen d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Lorsque la personne mise en examen est détenue, la requête peut également être faite au moyen d'une déclaration auprès du chef de l'établissement pénitentiaire. Cette déclaration est constatée et datée par le chef de l'établissement pénitentiaire qui la signe, ainsi que le demandeur. Si celui-ci ne peut signer, il en est fait mention par le chef de l'établissement. Ce document est adressé sans délai, en original ou en copie et par tout moyen, au greffe de la chambre de l'instruction.

Les dispositions des trois premiers alinéas ne sont pas applicables aux actes de procédure qui peuvent faire l'objet d'un appel de la

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

II (nouveau). – L'avant-dernier alinéa de l'article 173 du code de procédure pénale est complété par les mots : « , à l'exception des actes

## Dispositions en vigueur

part des parties, et notamment des décisions rendues en matière de détention provisoire ou de contrôle judiciaire.

Dans les huit jours de la réception du dossier par le greffe de la chambre de l'instruction, le président peut, par ordonnance non susceptible de recours, constater que la requête est irrecevable en application du présent article, troisième ou quatrième alinéa, de l'article 173-1, des articles 174, premier alinéa, ou 175, quatrième alinéa ; il peut également constater l'irrecevabilité de la requête si celle-ci n'est pas motivée. S'il constate l'irrecevabilité de la requête, le président de la chambre de l'instruction ordonne que le dossier de l'information soit renvoyé au juge d'instruction ; dans les autres cas, il le transmet au procureur général qui procède ainsi qu'il est dit aux articles 194 et suivants.

*Art. 706-24-2.* – Pour les investigations relatives aux infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16, les officiers et agents de police judiciaire affectés dans les services de police judiciaire spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme peuvent être autorisés, par une décision spécialement motivée du procureur de la République, à poursuivre les opérations prévues aux articles 706-80, 706-81, 706-95, 706-95-1, 706-95-4, 706-96 et 706-102-1 pendant une durée ne pouvant excéder quarante-huit heures à compter de la délivrance d'un réquisitoire

## Texte du projet de loi

## Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

pris en application du chapitre V du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure ».

**Amdt COM-43**

### **Article 4 bis (nouveau)**

Les chapitres VIII et IX du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure sont applicables jusqu'au 31 décembre 2021.

①

Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces dispositions.

②

**Amdt COM-41**

### **Article 4 ter (nouveau)**

Au premier alinéa de l'article 706-24-2 du code de procédure pénale, après le mot : « articles », sont insérées les références : « 230-32 à 230-35, ».

**Amdt COM-42**

**Dispositions en vigueur**

introductif.

Dans son réquisitoire introductif, le procureur de la République mentionne les actes lui paraissant utiles à la manifestation de la vérité qu'il a autorisés à être poursuivis.

Le juge d'instruction peut y mettre un terme à tout moment.

**LOI n° 2013-1168 du  
18 décembre 2013 relative à la  
programmation militaire pour les  
années 2014 à 2019 et portant  
diverses dispositions concernant la  
défense et la sécurité nationale**

*Art. 17. – I. – A* créé les dispositions suivantes : - Code de la sécurité intérieure Art. L232-7

II. – L'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure est applicable jusqu'au 31 décembre 2017.

**Code de la sécurité intérieure**

*Art. L. 232-1. – Afin* d'améliorer le contrôle aux frontières et de lutter contre l'immigration clandestine, le ministre de l'intérieur est autorisé à procéder à la mise en œuvre de traitements automatisés de données à caractère personnel, recueillies à l'occasion de déplacements internationaux en provenance ou à destination d'Etats n'appartenant pas à l'Union européenne, à l'exclusion des données relevant du I de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés :

1° Figurant sur les cartes de

**Texte du projet de loi**

**Article 5**

Le II de l'article 17 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale est abrogé.

**Article 6**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

**Article 5**

Le II de l'article 17 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale est abrogé.

**Article 6**

Le code de la sécurité  
intérieure est ainsi modifié :

①

**Dispositions en vigueur**

débarquement et d'embarquement des passagers de transporteurs aériens ;

2° Collectées à partir de la bande de lecture optique des documents de voyage, de la carte nationale d'identité et des visas des passagers de transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires ;

3° Relatives aux passagers et enregistrées dans les systèmes de réservation et de contrôle des départs lorsqu'elles sont détenues par les transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires.

Les traitements mentionnés au premier alinéa sont soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée.

*Art. L. 232-7. – I. – Pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695-23 du code de procédure pénale et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données.*

**Texte du projet de loi**

~~I. – Au 3° de l'article L. 232-1 du code de la sécurité intérieure, les mots : « de réservation et » sont supprimés.~~

~~II. – L'article L. 232-7 du même code est ainsi modifié :~~

~~4° Le premier alinéa du I est remplacé par les dispositions suivantes :~~

~~« Pour les besoins de la prévention et de la constatation de certaines infractions, du rassemblement de leurs preuves ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données.~~

~~« Les infractions mentionnées au premier alinéa sont les actes de terrorisme, les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et les infractions mentionnées à l'annexe II de la directive (UE) 2016/681 du~~

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

1° Au 3° de l'article L. 232-1, les mots : « de réservation et » sont supprimés ;

2° L'article L. 232-7 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa du I est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour les besoins de la prévention et de la constatation de certaines infractions, du rassemblement de leurs preuves ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données.

« Les infractions mentionnées au premier alinéa du présent I sont les actes de terrorisme, les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ainsi que les infractions mentionnées à l'annexe II de la directive (UE)

②

③

④

⑤

⑥

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. » ;

2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, lorsqu'elles sont punies d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire. » ;

Sont exclues de ce traitement automatisé de données les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé.

Les transporteurs aériens et maritimes sont également tenus de communiquer les données relatives aux passagers enregistrées dans leurs systèmes de réservation.

II. – Pour la mise en œuvre du traitement mentionné au I, les transporteurs aériens et maritimes recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers des déplacements à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des déplacements reliant deux points de la France métropolitaine. Les données concernées sont celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 232-4 du présent code pour les transporteurs aériens et celles mentionnées au quatrième alinéa du même article L. 232-4 pour les transporteurs maritimes.

Les transporteurs aériens et maritimes sont également tenus de communiquer les données relatives aux passagers enregistrées dans leurs systèmes de réservation.

En outre, les ministres mentionnés au I du présent article peuvent demander aux opérateurs de

<sup>2°</sup> Au dernier alinéa du II, au III et au VI, les mots : « opérateurs de voyage ~~ou de séjour~~ » sont remplacés

<sup>b)</sup> Au dernier alinéa du II, au III et à la seconde phrase du VI, les mots : « opérateurs de voyage » sont

**Amdt COM-19**

**Dispositions en vigueur**

voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire de transmettre les données relatives aux passagers enregistrées dans leurs systèmes de réservation.

III. – Les transporteurs aériens et maritimes et, le cas échéant, les opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire mentionnés au II informent les personnes concernées par le traitement mentionné au I.

IV. – Les données mentionnées au II ne peuvent être conservées que pour une durée maximale de cinq ans.

V. – En cas de méconnaissance des obligations fixées au présent article par une entreprise de transport aérien ou maritime ou par un opérateur de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire, l'amende et la procédure prévues à l'article L. 232-5 sont applicables.

VI. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine les services autorisés à interroger l'unité de gestion chargée de la collecte des données auprès des transporteurs aériens ou maritimes et des opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire, de leur conservation et de leur analyse, en précisant si cette autorisation est délivrée à des fins de prévention ou à des fins de répression.

**Texte du projet de loi**

par les mots : « agences de voyage et opérateurs de voyage ~~ou de séjour~~ » ;

3° Au V, les mots : « un opérateur de voyage ~~ou de séjour~~ » sont remplacés par les mots : « une agence de voyage ou un opérateur de voyage ~~ou de séjour~~ ».

**Article 7**

I.— Après l'article L. 232-7 du ~~même code~~, il est inséré un article L. 232-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 232-7-1. – I. – Pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme et des atteintes aux intérêts

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

remplacés par les mots : « agences de voyage et opérateurs de voyage » ;

c) Au V, les mots : « un opérateur de voyage » sont remplacés par les mots : « une agence de voyage ou un opérateur de voyage ».

**Article 7**

Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 232-7, il est inséré un article L. 232-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 232-7-1. – I. – Pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme et des atteintes aux intérêts

⑧

①

②

③

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

fondamentaux de la Nation ainsi que des infractions mentionnées à l'article 694-32 du code de procédure pénale, à l'exclusion de celles mentionnées aux 17°, 20°, 21°, 24° et 29° ~~de cet~~ article, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel.

fondamentaux de la Nation ainsi que des infractions mentionnées à l'article 694-32 du code de procédure pénale, punies d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire, à l'exclusion de celles mentionnées aux 17°, 20°, 21°, 24° et 29° du même article 694-32, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel.

Amdt COM-45

« Sont exclues de ce traitement automatisé de données les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé.

« Sont exclues de ce traitement automatisé de données les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé.

④

« II. – Pour la mise en œuvre du traitement mentionné au I, les exploitants de navire recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers à destination et en provenance du territoire national voyageant à bord d'un navire à passagers faisant l'objet d'une certification :

« II. – Pour la mise en œuvre du traitement mentionné au I, les exploitants de navire recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers à destination et en provenance du territoire national voyageant à bord d'un navire à passagers faisant l'objet d'une certification :

⑤

« 1° Soit au sens du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires adopté à Londres le 12 décembre 2002 en application de la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, faite à Londres le 1<sup>er</sup> novembre 1974, modifiée ;

« 1° Soit au sens du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires adopté à Londres le 12 décembre 2002 en application de la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, faite à Londres le 1<sup>er</sup> novembre 1974, modifiée ;

⑥

« 2° Soit en application du 2 de l'article 3 du règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen

« 2° Soit en application du 2 de l'article 3 du règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen

⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires ;

« 3° Soit en application du 3° de l'article 3 du règlement (CE) n° 725/2004 ~~du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires~~ après décision du ministre chargé de la mer.

« Les données concernées sont celles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 232-4.

« Les exploitants de navire sont également tenus de communiquer les données relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation.

« En outre, les ministres mentionnés au I peuvent demander aux agences de voyage et opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un navire de transmettre les données relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation.

« III. – Les exploitants de navire, les agences de voyage et les opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un navire mentionnés au II informent les personnes concernées par le traitement mentionné au I.

« IV. – Les données mentionnées au II ne peuvent être conservées que pour une durée maximale de cinq ans.

« V. – En cas de méconnaissance des obligations fixées au présent article par une entreprise de transport maritime ou par une agence de voyage ou un opérateur de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un navire, l'amende et la procédure prévues à l'article L. 232-5 sont applicables.

« VI. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission

et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires ;

« 3° Soit en application du 3° de l'article 3 du règlement (CE) n° 725/2004 précité après décision du ministre chargé de la mer.

« Les données concernées sont celles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 232-4 du présent code.

« Les exploitants de navire sont également tenus de communiquer les données relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation.

« En outre, les ministres mentionnés au I du présent article peuvent demander aux agences de voyage et opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un navire de transmettre les données relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation.

« III. – Les exploitants de navire, les agences de voyage et les opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un navire mentionnés au II informent les personnes concernées par le traitement mentionné au I.

« IV. – Les données mentionnées au II ne peuvent être conservées que pour une durée maximale de cinq ans.

« V. – En cas de méconnaissance des obligations fixées au présent article par une entreprise de transport maritime ou par une agence de voyage ou un opérateur de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un navire, l'amende et la procédure prévues à l'article L. 232-5 sont applicables.

« VI. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

⑮

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

nationale de l'informatique et des libertés. »

nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine les services autorisés à interroger l'unité de gestion chargée de la collecte des données auprès des transporteurs maritimes, des agences de voyage et des opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un navire, de leur conservation et de leur analyse, en précisant si cette autorisation est délivrée à des fins de prévention ou à des fins de répression. » ;

**Amdt COM-45**

*Art. L. 232-7. – I. —* Pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695-23 du code de procédure pénale et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données.

Sont exclues de ce traitement automatisé de données les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé.

II. – Pour la mise en œuvre du traitement mentionné au I, les transporteurs aériens et maritimes recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers des déplacements à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des déplacements reliant deux points de la France métropolitaine. Les données concernées sont celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 232-4 du présent code pour les transporteurs aériens et celles mentionnées au quatrième alinéa du même article L. 232-4 pour les transporteurs

~~II.~~ L'article L. 232-7 ~~du même code~~ est ainsi modifié :

2° L'article L. 232-7 est ainsi modifié :

~~1°~~ ~~A~~ la seconde phrase du premier alinéa du II, les mots : « pour les transporteurs aériens et celles mentionnées au quatrième alinéa du même article L. 232-4 pour les transporteurs maritimes » sont supprimés ;

a) À la fin de la seconde phrase du premier alinéa du II, les mots : « pour les transporteurs aériens et celles mentionnées au quatrième alinéa du même article L. 232-4 pour les transporteurs maritimes » sont supprimés ;

⑩

⑪

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

maritimes.

Les transporteurs aériens et maritimes sont également tenus de communiquer les données relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation.

En outre, les ministres mentionnés au I du présent article peuvent demander aux opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire de transmettre les données relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation.

III. – Les transporteurs aériens et maritimes et, le cas échéant, les opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire mentionnés au II informent les personnes concernées par le traitement mentionné au I.

IV. – Les données mentionnées au II ne peuvent être conservées que pour une durée maximale de cinq ans.

V. – En cas de méconnaissance des obligations fixées au présent article par une entreprise de transport aérien ou maritime ou par un opérateur de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire, l'amende et la procédure prévues à l'article L. 232-5 sont applicables.

VI. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine les services autorisés à interroger l'unité de gestion chargée de la collecte des données auprès des transporteurs aériens ou maritimes et des opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef ou d'un navire, de leur conservation et de leur analyse, en précisant si cette autorisation est délivrée à des fins de

~~2°~~ ~~Aux~~ premier et deuxième ~~alinéas~~ du II, les mots : « et maritimes » sont supprimés ;

~~3°~~ Au III, les mots : « et maritimes et, le cas échéant » sont supprimés ;

~~4°~~ Au V, les mots : « ou maritime » sont supprimés ;

~~5°~~ Au VI, les mots : « ou maritimes » sont supprimés ;

b) À la première phrase du premier alinéa et au deuxième alinéa du même II, les mots : « et maritimes » sont supprimés ;

c) Au III, les mots : « et maritimes et, le cas échéant » sont supprimés ;

d) Au V, les mots : « ou maritime » sont supprimés ;

e) Au VI, les mots : « ou maritimes » sont supprimés ;

⑮

⑰

⑳

㉑

## Dispositions en vigueur

prévention ou à des fins de répression.

*Art. L. 232-4.* – Pour la mise en œuvre des traitements mentionnés aux articles L. 232-1 et L. 232-2, les transporteurs aériens sont tenus de recueillir et de transmettre aux services du ministère de l'intérieur les données énumérées au 2 de l'article 3 de la directive 2004/82/ CE du Conseil du 29 avril 2004, concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, et mentionnées au 3° de l'article L. 232-1.

Ils sont également tenus de communiquer aux services mentionnés à l'alinéa précédent les données du 3° de l'article L. 232-1 autres que celles mentionnées au même alinéa lorsqu'ils les détiennent.

Les obligations définies aux deux alinéas précédents sont applicables aux transporteurs ferroviaires.

Pour la mise en œuvre des traitements mentionnés aux articles L. 232-1 et L. 232-2, les transporteurs maritimes sont tenus de recueillir et de transmettre aux services du ministère de l'intérieur les données relatives aux passagers mentionnées au paragraphe 3.1.2 de l'annexe VI au règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

*Art. L. 822-2.* – I. – Les renseignements collectés par la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement autorisée en application du chapitre I<sup>er</sup> du présent

## Texte du projet de loi

6° Au dernier alinéa du II, au III, au V et au VI, les mots : « ou d'un navire » sont supprimés-

~~III.~~ Au quatrième alinéa de l'article L. 232-4 ~~du même code~~, les mots : « ~~au~~ règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) » sont ~~remplacés~~ par les mots : « ~~au~~ règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ».

### CHAPITRE II Techniques de renseignement

#### Article 8

Le livre VIII du ~~même code~~ est ainsi modifié :

## Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

f) Au dernier alinéa du II, au III, au V et au VI, les mots : « ou d'un navire » sont supprimés ;

3° À la fin du quatrième alinéa de l'article L. 232-4, les mots : « règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) » sont remplacés par les mots : « règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ».

### CHAPITRE II Techniques de renseignement

#### Article 8

Le livre VIII du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

②

③

①

**Dispositions en vigueur**

titre sont détruits à l'issue d'une durée de :

1° Trente jours à compter de leur recueil pour les correspondances interceptées en application de l'article L. 852-1 et pour les paroles captées en application de l'article L. 853-1 ;

2° Cent vingt jours à compter de leur recueil pour les renseignements collectés par la mise en œuvre des techniques mentionnées au chapitre III du titre V du présent livre, à l'exception des informations ou documents mentionnés à l'article L. 851-1 ;

3° Quatre ans à compter de leur recueil pour les informations ou documents mentionnés à l'article L. 851-1.

Pour ceux des renseignements qui sont chiffrés, le délai court à compter de leur déchiffrement. Ils ne peuvent être conservés plus de six ans à compter de leur recueil.

Dans une mesure strictement nécessaire aux besoins de l'analyse technique et à l'exclusion de toute utilisation pour la surveillance des personnes concernées, les renseignements collectés qui contiennent des éléments de cyberattaque ou qui sont chiffrés, ainsi que les renseignements déchiffrés associés à ces derniers, peuvent être conservés au-delà des durées mentionnées au présent I.

II. – Par dérogation au I, les renseignements qui concernent une requête dont le Conseil d'Etat a été saisi ne peuvent être détruits. A l'expiration des délais prévus au même I, ils sont conservés pour les seuls besoins de la procédure devant le Conseil d'Etat.

**Texte du projet de loi**

1° Au 1° du I de l'article L. 822-2, ~~les mots~~ : « ~~en application~~ de l'article L. 852-1 » ~~sont remplacés~~ par les ~~mots~~ : « ~~en application~~ des articles L. 852-1 et L. 852-2 » ;

2° ~~Au~~ chapitre II du titre V, ~~il est ajouté~~ un article L. 852-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 852-2. – Dans les conditions prévues au chapitre I<sup>er</sup> du titre II, peuvent être autorisées les interceptions de correspondances échangées au sein d'un réseau de

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

1° Au 1° du I de l'article L. 822-2, la référence : « de l'article L. 852-1 » est remplacée par les références : « des articles L. 852-1 et L. 852-2 » ;

2° Le chapitre II du titre V est complété par un article L. 852-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 852-2. – Dans les conditions prévues au chapitre I<sup>er</sup> du titre II, peuvent être autorisées les interceptions de correspondances échangées au sein d'un réseau de

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques, lorsque ce réseau est conçu pour une utilisation privative par une personne ou un groupe fermé d'utilisateurs. Pour l'application du 6° de l'article L. 821-2, lorsque l'identité de la personne concernée n'est pas connue, la demande précise les éléments nécessaires à l'identification du réseau concerné.

« L'autorisation mentionnée au premier alinéa vaut autorisation de recueil des informations ou documents mentionnés à l'article L. 851-1 associés à l'exécution de l'interception et à son exploitation. » ;

communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques, lorsque ce réseau est conçu pour une utilisation privative par une personne ou un groupe fermé d'utilisateurs. Pour l'application du 6° de l'article L. 821-2, lorsque l'identité de la personne concernée n'est pas connue, la demande précise les éléments nécessaires à l'identification du réseau concerné.

« L'autorisation mentionnée au premier alinéa du présent article vaut autorisation de recueil des informations ou documents mentionnés à l'article L. 851-1 associés à l'exécution de l'interception et à son exploitation. » ;

*Art. L. 853-2. – I. –* Dans les conditions prévues au chapitre I<sup>er</sup> du titre II du présent livre, peut être autorisée, lorsque les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé, l'utilisation de dispositifs techniques permettant :

1° D'accéder à des données informatiques stockées dans un système informatique, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre ;

2° D'accéder à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels.

II. – Par dérogation à l'article L. 821-4, l'autorisation de mise en œuvre de la technique mentionnée au 1° du I du présent article est délivrée pour une durée maximale de trente jours et celle mentionnée au 2° du même I pour une durée maximale de deux mois. L'autorisation est renouvelable dans les mêmes conditions de durée.

3° ~~À~~ 2° du I de l'article L. 853-2, le mot : « audiovisuels » est supprimé ;

3° À la fin du 2° du I de l'article L. 853-2, le mot : « audiovisuels » est supprimé ;

⑤

⑥

**Dispositions en vigueur**

III. – Les dispositifs techniques mentionnés au I du présent article ne peuvent être utilisés que par des agents appartenant à l'un des services mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

IV. – Le service autorisé à recourir à la technique mentionnée au I rend compte à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de sa mise en œuvre. La commission peut à tout moment adresser une recommandation tendant à ce que cette opération soit interrompue et que les renseignements collectés soient détruits.

V. – Si la mise en œuvre de cette technique nécessite l'introduction dans un véhicule ou dans un lieu privé, cette mesure s'effectue selon les modalités définies à l'article L. 853-3.

**Texte du projet de loi**

4° Le titre V est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V

« Des mesures de surveillance de certaines communications hertziennes

« *Art. L. 854-9-1.* – Les services de renseignement mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 sont autorisés, aux seules fins de la défense et de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3, à procéder à l'interception et à l'exploitation des communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques lorsque cette interception et cette exploitation n'entrent dans le champ d'application d'aucune des techniques de renseignement prévues aux chapitres I<sup>er</sup> à IV. Ces mesures de surveillance sont exclusivement régies par le présent chapitre.

« *Art. L. 854-9-2.* – Les renseignements collectés en application de l'article L. 854-9-1

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

4° Le titre V est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V

« Des mesures de surveillance de certaines communications hertziennes

« *Art. L. 854-9-1.* – Les services de renseignement mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 sont autorisés, aux seules fins de la défense et de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3, à procéder à l'interception et à l'exploitation des communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques lorsque cette interception et cette exploitation n'entrent dans le champ d'application d'aucune des techniques de renseignement prévues aux chapitres I<sup>er</sup> à IV. Ces mesures de surveillance sont exclusivement régies par le présent chapitre.

« *Art. L. 854-9-2.* – Les renseignements collectés en application de l'article L. 854-9-1

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique

sont détruits à l'issue d'une durée maximale de six années, ou de huit années s'ils sont chiffrés.

« Ils ne peuvent être transcrits ou extraits pour d'autres finalités que celles mentionnées à l'article L. 811-3. Les transcriptions ou extractions doivent être détruites dès que leur conservation n'est plus indispensable à la poursuite des finalités mentionnées au même article L. 811-3.

« Art. L. 854-9-3. – La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement veille au respect des champs d'application respectifs des articles des chapitres I<sup>er</sup> à IV régissant les techniques de renseignement et de l'article L. 854-9-1.

« ~~A~~ ce titre elle est informée du champ et de la nature des mesures prises en application ~~de~~ l'article L. 854-9-1 ~~et~~ peut, à sa demande, se faire présenter sur place les capacités d'interception mises en œuvre sur le fondement ~~de cet article~~.

« La commission peut ~~également solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris, à seule fin de s'assurer du respect des champs d'application mentionnés au premier alinéa, la communication des renseignements collectés et les transcriptions et extractions réalisées, et adresser à tout moment~~ au Premier ministre, ainsi qu'à la délégation parlementaire au renseignement, les recommandations et les observations qu'elle juge nécessaires au titre du contrôle qu'elle exerce sur l'application du présent chapitre. » ;

Art. L. 871-2. – Les juridictions compétentes pour ordonner des interceptions en application du code de procédure pénale ainsi que le Premier ministre

5° ~~A~~ l'article L. 871-2, les mots : « ainsi que le Premier ministre ou, en ce qui concerne l'exécution des mesures prévues à l'article L. 811-5, le ministre de la défense ou le

sont détruits à l'issue d'une durée maximale de six années, ou de huit années s'ils sont chiffrés.

« Ils ne peuvent être transcrits ou extraits pour d'autres finalités que celles mentionnées à l'article L. 811-3. Les transcriptions ou extractions doivent être détruites dès que leur conservation n'est plus indispensable à la poursuite des finalités mentionnées au même article L. 811-3.

« Art. L. 854-9-3. – La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement veille au respect des champs d'application respectifs des articles des chapitres I<sup>er</sup> à IV régissant les techniques de renseignement et de l'article L. 854-9-1.

« À ce titre, elle est informée du champ et de la nature des mesures prises en application du même article L. 854-9-1. Elle peut, à sa demande et à seule fin de s'assurer du respect des champs d'application mentionnés au premier alinéa du présent article, se faire présenter sur place les capacités d'interception mises en œuvre sur le fondement dudit article L. 854-9-1 et se faire communiquer les renseignements collectés et les transcriptions et extractions réalisées.

« La commission peut, à tout moment, adresser au Premier ministre, ainsi qu'à la délégation parlementaire au renseignement, les recommandations et observations qu'elle juge nécessaires au titre du contrôle qu'elle exerce sur l'application du présent chapitre. » ;

Amdt COM-48

5° À l'article L. 871-2, les mots : « ainsi que le Premier ministre ou, en ce qui concerne l'exécution des mesures prévues à l'article L. 811-5, le ministre de la défense ou le

12

13

14

15

16

**Dispositions en vigueur**

ou, en ce qui concerne l'exécution des mesures prévues à l'article L. 811-5, le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur peuvent requérir, auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de communications électroniques ou fournisseurs de services de communications électroniques, les informations ou documents qui leur sont nécessaires, chacun en ce qui le concerne, pour la réalisation et l'exploitation des interceptions autorisées par la loi.

La fourniture des informations ou documents visés à l'alinéa précédent ne constitue pas un détournement de leur finalité au sens de l'article 226-21 du code pénal.

Les personnes physiques ou morales mentionnées au premier alinéa du présent article sont tenues de répondre, dans les meilleurs délais, aux demandes formulées.

**Texte du projet de loi**

ministre de l'intérieur » sont supprimés.

**Article 9**

~~À~~ titre VII du livre III de la deuxième partie du code de la défense, ~~il est créé deux articles~~ ainsi rédigés :

« Art. L. 2371-1. – Les militaires des unités des armées chargées des missions de défense militaire prévues au livre IV de la ~~partie I~~ et d'action de l'État en mer prévue au livre V sont autorisés, pour le seul exercice de ces missions, à mettre en œuvre les mesures prévues à l'article L. 854-9-1 du code de la sécurité intérieure, dans les conditions prévues aux articles L. 854-9-1 et L. 854-9-2 du même code.

« La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est informée du champ et de la nature des mesures de surveillance mises en œuvre sur le fondement du présent article.

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

ministre de l'intérieur » sont supprimés.

**Article 9**

Le chapitre unique du titre VII du livre III de la deuxième partie du code de la défense est ainsi modifié :

1° L'article L. 2371-1 est ainsi rétabli :

« Art. L. 2371-1. – Les militaires des unités des armées chargées des missions de défense militaire prévues au livre IV de la première partie et d'action de l'État en mer prévue au livre V de la même première partie sont autorisés, pour le seul exercice de ces missions, à mettre en œuvre les mesures prévues à l'article L. 854-9-1 du code de la sécurité intérieure, dans les conditions prévues aux articles L. 854-9-1 et L. 854-9-2 du même code.

« La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est informée du champ et de la nature des mesures de surveillance mises en œuvre sur le fondement du présent article. » ;

2° Il est ajouté un article

①

②

③

④

⑤

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

L. 2371-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 2371-2. – Le service chargé de la qualification des appareils ou dispositifs techniques mentionnés au 1° de l'article 226-3 du code pénal au profit des armées et des services du ministère de la défense est autorisé à mettre en œuvre les mesures d'interception prévues à l'article L. 854-9-1 du code de la sécurité intérieure, à la seule fin d'effectuer des essais de ces appareils et dispositifs et à l'exclusion de toute mesure d'exploitation des renseignements recueillis. »

« Art. L. 2371-2. – Le service chargé de la qualification des appareils ou des dispositifs techniques mentionnés au 1° de l'article 226-3 du code pénal au profit des armées et des services du ministère de la défense est autorisé à mettre en œuvre les mesures d'interception prévues à l'article L. 854-9-1 du code de la sécurité intérieure, à la seule fin d'effectuer des essais de ces appareils et dispositifs et à l'exclusion de toute mesure d'exploitation des renseignements recueillis. »

⑥

CHAPITRE III

**Contrôles dans les zones  
frontalières**

**Article 10**

CHAPITRE III

**Contrôles dans les zones  
frontalières**

**Article 10**

**Code de procédure pénale**

Art. 78-2. – Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

-ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

-ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;

-ou qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines ;

-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

**Dispositions en vigueur**

Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.

Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. Lorsque ce contrôle a lieu à bord d'un train effectuant une liaison internationale, il peut être opéré sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des vingt kilomètres de la frontière. Toutefois, sur celles des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte, le contrôle peut également être opéré entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des cinquante kilomètres suivants. Ces lignes et ces arrêts sont désignés par arrêté ministériel. Lorsqu'il existe une section autoroutière démarrant dans la

**Texte du projet de loi**

I. – L'article 78-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° ~~A~~ la première phrase du neuvième alinéa, après les mots : « désignés par arrêté, » sont insérés les mots : « et aux abords de ces gares, » ;

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

I. – L'article 78-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° A la première phrase du neuvième alinéa, après les mots : « désignés par arrêté », sont insérés les mots : « et aux abords immédiats de ces gares » ;

**Amdt COM-46**

①

②

**Dispositions en vigueur**

zone mentionnée à la première phrase du présent alinéa et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des 20 kilomètres, le contrôle peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au même alinéa.

**Texte du projet de loi**

2° A la dernière phrase du neuvième alinéa, les mots : « six heures » sont remplacés par les mots : « douze heures » ;

3° Après le neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans un rayon maximal de vingt kilomètres autour des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, ~~autres que les gares ferroviaires ou routières mentionnées au précédent alinéa,~~ désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur ~~vulnérabilité, pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière,~~ l'identité de toute personne peut être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. ~~Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée~~

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

2° À la dernière phrase du même neuvième alinéa, les mots : « six heures » sont remplacés par les mots : « douze heures » ;

3° Après le même neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans un rayon maximal de vingt kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur exposition à des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes, l'identité de toute personne peut être contrôlée, pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents

③

④

⑤

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

~~à la première phrase du présent alinéa et que le premier péage autoroutier se situe au delà des limites de cette zone, le contrôle peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. »~~

prévus par la loi. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au même alinéa. »

Dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà, et sur une ligne tracée à cinq kilomètres de part et d'autre, ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire de la commune de Régina, l'identité de toute personne peut être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi.

L'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi :

1° En Guadeloupe, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que sur le territoire des communes que traversent les routes nationales 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10 et 11 ;

2° A Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

3° A Saint-Martin, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

4° A Saint-Barthélemy, dans une zone comprise entre le littoral et

**Amdt COM-46**

## Dispositions en vigueur

une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

5° En Martinique, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre de la route nationale 1 qui traverse les communes de Sainte-Marie, La Trinité, Le Robert et Le Lamentin, de la route nationale 2 qui traverse les communes de Saint-Pierre, Le Carbet, Le Morne-Rouge, l'Ajoupa-Bouillon et Basse-Pointe, de la route nationale 3 qui traverse les communes de Le Morne-Rouge, l'Ajoupa-Bouillon, Basse-Pointe, Fonds-Saint-Denis et Fort-de-France, de la route nationale 5 qui traverse les communes de Le Lamentin, Ducos, Rivière-Salée, Sainte-Luce, Rivière-Pilote et Le Marin, de la route nationale 6 qui traverse les communes de Ducos, Le Lamentin, Le Robert, Le François et Le Vauclin, Rivière-Salée, Sainte-Luce, Rivière-Pilote et Le Marin et de la route départementale 1 qui traverse les communes de Le Robert, Le François et Le Vauclin.

### Code des douanes

*Art. 67 quater.* – A compter de la date d'entrée en vigueur de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur peuvent, dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à ladite convention et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, vérifier le respect, par les personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé, des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents

## Texte du projet de loi

II. – L'article 67 *quater* du code des douanes est ainsi modifié :

1° ~~A~~ la première phrase, après les mots : « désignés par arrêté, » sont insérés les mots : « et aux abords de ces gares, » ;

## Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

II. – L'article 67 *quater* du code des douanes est ainsi modifié : ⑥

1° A la première phrase, après les mots : « désignés par arrêté »<sub>2</sub> sont insérés les mots : « et aux abords immédiats de ces gares » ; ⑦

**Dispositions en vigueur**

prévue à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Lorsqu'il existe une section autoroutière démarrant dans la zone mentionnée ci-dessus et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des 20 kilomètres, la vérification peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Lorsque cette vérification a lieu à bord d'un train effectuant une liaison internationale, elle peut être opérée sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des 20 kilomètres de la frontière. Toutefois, sur celles des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte, la vérification peut également être opérée entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des 50 kilomètres suivants. Ces lignes et ces arrêts sont désignés par arrêté ministériel. Pour la vérification du respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévue à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au présent alinéa. Le fait que la vérification révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

**Texte du projet de loi**

2° ~~A la septième~~ phrase, les mots : « six heures » sont remplacés par les mots : « douze heures » ;

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

2° À l'avant-dernière phrase, les mots : « six heures » sont remplacés par les mots : « douze heures » ;

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Pour la recherche et la prévention des infractions liées à la

⑧

⑨

⑩

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur peuvent, dans un rayon maximal de vingt kilomètres autour des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, ~~autres que les gares ferroviaires ou routières mentionnées au précédent alinéa,~~ désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur ~~vulnérabilité, pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière,~~ vérifier le respect, par les personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé, des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévue à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. ~~Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à la première phrase du présent alinéa et que le premier péage autoroutier se situe au-delà des limites de cette zone, la vérification peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté.~~ Le fait que la vérification révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. »

criminalité transfrontalière, les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur peuvent, dans un rayon maximal de vingt kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur exposition à des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes, vérifier le respect, par les personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé, des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévue à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au même alinéa. Le fait que la vérification révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. »

**Amdt COM-46**

CHAPITRE IV

**Dispositions relatives aux outre-mer**

**Article 11**

I. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa des articles L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L. 545-1, L. 546-1,

CHAPITRE IV

**Dispositions relatives aux outre-mer**

**Article 11**

I. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa des articles L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L. 545-1, L. 546-1,

①

②

**Code de la sécurité intérieure**

*Art. L. 285-1.* – Sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de la loi

**Dispositions en vigueur**

n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les dispositions suivantes :

(...)

*Art. L. 286-I.* – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les dispositions suivantes :

(...)

*Art. L. 287-I.* – Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les dispositions suivantes :

(...)

*Art. L. 288-I.* – Sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les dispositions suivantes :

(...)

*Art. L. 545-I.* – Les articles L. 511-1, L. 511-4, L. 511-5, L. 512-1 à L. 513-1, L. 514-1, L. 515-1, L. 521-1, L. 522-1 à L. 522-4 sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, sous réserve des adaptations suivantes :

(...)

*Art. L. 546-I.* – Les articles L. 511-1, L. 511-2 (troisième alinéa), L. 511-4, L. 511-5, L. 512-1, L. 512-3, L. 512-4 et L. 512-6 à L. 513-1 sont applicables en

**Texte du projet de loi**

L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1, L. 895-1, L. 896-1, L. 897-1 et L. 898-1, la référence : « loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique » est remplacée par la référence : « loi n° ~~---~~ du ~~---~~ renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme » ;

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1, L. 895-1, L. 896-1, L. 897-1 et L. 898-1, la référence : « loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique » est remplacée par la référence : « loi n° du renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme » ;

**Dispositions en vigueur**

---

Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, sous réserve des adaptations suivantes :

(...)

*Art. L. 645-1.* – Le titre Ier, à l'exception de l'article L. 613-10, le titre II bis, et le titre III, sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, sous réserve des adaptations suivantes :

(...)

*Art. L. 646-1.* – Le titre I<sup>er</sup>, à l'exception des articles L. 613-10 et L. 613-11, le titre II bis et le titre III, sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, sous réserve des adaptations suivantes :

(...)

*Art. L. 647-1.* – Le titre I<sup>er</sup>, à l'exception des articles L. 613-10 et L. 613-11, le titre II bis et le titre III, sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, sous réserve des adaptations suivantes :

(...)

*Art. L. 895-1.* – Sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les dispositions suivantes du présent livre VIII :

(...)

*Art. L.896-1.* – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les dispositions suivantes du présent livre

**Texte du projet de loi**

---

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

---

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

VIII :

(...)

*Art. L. 897-I.* – Sont applicables à Wallis-et-Futuna, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les titres I<sup>er</sup> à VIII du présent livre VIII.

(...)

*Art. L. 898-I.* – Sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les titres I<sup>er</sup> à VIII du présent livre VIII, sous réserve des adaptations suivantes :

(...)

*Art. L. 285-I.* – Sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les dispositions suivantes :

1° Au titre I<sup>er</sup> : les articles L. 211-1 à L. 211-12, L. 211-15, L. 211-16, L. 212-1, L. 213-1, L. 214-1 à L. 214-4 ;

2° Au titre II : les articles L. 221-1, L. 222-1, L. 222-3, L. 223-1 à L. 223-9, L. 224-1 et L. 225-1 à L. 225-7 ;

(...)

*Art. L. 288-I.* – (...)

2° Au titre II : les articles L. 222-1, L. 223-1 à L. 223-9, L. 224-1 et L. 225-1 à L. 225-6 L. 225-7 ;

*Art. L. 648-I.* – Le titre I<sup>er</sup> et le titre III du présent livre sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant

2° Au 2° des articles L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1, les mots : « à L. ~~225-6-L.~~ 225-7 » sont remplacés par les mots : « à L. 225-7, et L. 226-1 à L. ~~229-3~~ » ;

3° Au 2° de l'article L. 288-1, les mots : « à L. ~~225-6-L.~~ 225-7 » sont remplacés par les mots : « à L. 225-7, L. 226-1 et L. 228-1 à L. ~~229-3~~ » ;

4° ~~A~~ l'article L. 648-1, la référence : « loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale » est remplacée par la référence : « loi n° ... du ...

2° Au 2° des articles L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1, les mots : « à L. 225-7 » sont remplacés par les mots : « à L. 225-7, et L. 226-1 à L. 229-6 » ;

**Amdt COM-47**

3° Au 2° de l'article L. 288-1, les mots : « à L. 225-7 » sont remplacés par les mots : « à L. 225-7, L. 226-1 et L. 228-1 à L. 229-6 » ;

**Amdt COM-47**

4° Au premier alinéa de l'article L. 648-1, la référence : « loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale » est remplacée par la référence : « loi

③

④

⑤

**Dispositions en vigueur**

la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, en tant qu'ils concernent les activités mentionnées au 4° de l'article L. 611-1 et sous réserve des adaptations suivantes :

1° Au 2° de l'article L. 612-1 et à la fin du 4° de l'article L. 612-7, les mots : " ou un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen " sont supprimés ;

2° A la fin du 1° du même article L. 612-7, les mots : " ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen " sont supprimés ;

3° (*Supprimé*) ;

4° Aux premier et second alinéas de l'article L. 612-24, les mots : " ou de l'Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen " sont supprimés.

**Code de la défense**

*Art. L. 2441-1.* – Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, les dispositions des articles L. 2113-1 à L. 2141-4, L. 2151-1 à L. 2161-3, L. 2211-1 à L. 2223-19, L. 2232-1 à L. 2236-7, L. 2311-1 à L. 2313-1, L. 2321-1 à L. 2321-4, L. 2322-1 à L. 2335-7, L. 2338-2 à L. 2353-13.

L'article L. 2321-4 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Les dispositions de l'article L. 2332-6 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 et portant diverses dispositions concernant la défense, les anciens combattants et l'action de l'Etat en mer.

L'article L. 2339-10 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016

**Texte du projet de loi**

renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ».

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

n° du renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ».

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Les dispositions des articles L. 2121-3, L. 2141-1, L. 2221-1, L. 2222-1, L. 2223-7, L. 2223-8, L. 2223-9, L. 2223-17, L. 2223-18, L. 2335-4, L. 2339-1, L. 2339-1-1 et L. 2339-1-2 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015.

L'article L. 2338-3 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

*Art. L. 2451-1.* – Sont applicables en Polynésie française, les dispositions des articles L. 2112-1 à L. 2161-3, L. 2211-1 à L. 2236-7, L. 2311-1 à L. 2312-8, L. 2313-4, L. 2321-1 à L. 2321-4, L. 2322-1 à L. 2335-7, L. 2338-2 à L. 2343-12, L. 2344-1 à L. 2344-11, L. 2352-2, L. 2353-4, L. 2353-11 à L. 2353-13.

L'article L. 2321-4 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Les dispositions de l'article L. 2332-6 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 et portant diverses dispositions concernant la défense, les anciens combattants et l'action de l'Etat en mer.

L'article L. 2339-10 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Les dispositions des articles L. 2121-3, L. 2141-1, L. 2221-1, L. 2222-1, L. 2223-7, L. 2223-8,

**Dispositions en vigueur**

L. 2223-9, L. 2223-17, L. 2223-18, L. 2335-4, L. 2339-1, L. 2339-1-1 et L. 2339-1-2 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015.

L'article L. 2338-3 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

*Art. L. 2461-1.* – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions des articles L. 2112-1 à L. 2161-3, L. 2211-1 à L. 2223-19, L. 2232-1 à L. 2236-7, L. 2311-1 à L. 2312-8, L. 2321-1 à L. 2321-4, L. 2322-1 à L. 2335-7, L. 2338-2 à L. 2353-13.

L'article L. 2321-4 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Les dispositions de l'article L. 2332-6 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 et portant diverses dispositions concernant la défense, les anciens combattants et l'action de l'Etat en mer.

L'article L. 2339-10 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Les dispositions des articles L. 2121-3, L. 2141-1, L. 2221-1, L. 2222-1, L. 2223-7, L. 2223-8, L. 2223-9, L. 2223-17, L. 2223-18, L. 2335-4, L. 2339-1, L. 2339-1-1 et L. 2339-1-2 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015.

L'article L. 2338-3 est

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

**Dispositions en vigueur**

applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

*Art. L. 2471-1.* – Sont applicables aux Terres australes et antarctiques françaises, sous réserve des stipulations du traité sur l'Antarctique publié par le décret n° 61-1300 du 30 novembre 1961, les dispositions des articles L. 2113-1 à L. 2141-4, L. 2151-1 à L. 2161-3, L. 2211-1 à L. 2223-19, L. 2232-1 à L. 2236-7, L. 2311-1 à L. 2313-1, L. 2321-1 à L. 2321-4, L. 2322-1 à L. 2335-7, L. 2338-2 à L. 2353-13.

L'article L. 2321-4 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Les dispositions de l'article L. 2332-6 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 et portant diverses dispositions concernant la défense, les anciens combattants et l'action de l'Etat en mer.

L'article L. 2339-10 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Les dispositions des articles L. 2121-3, L. 2141-1, L. 2221-1, L. 2222-1, L. 2223-7, L. 2223-8, L. 2223-9, L. 2223-17, L. 2223-18, L. 2335-4, L. 2339-1, L. 2339-1-1 et L. 2339-1-2 sont applicables dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015.

L'article L. 2338-3 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

**Texte du projet de loi**

II. – Les articles L. 2441-1, L. 2451-1, L. 2461-1 et L. 2471-1 du code de la défense sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

II. – Les articles L. 2441-1, L. 2451-1, L. 2461-1 et L. 2471-1 du code de la défense sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte élaboré par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

« L'article L. 2371-1 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. »

« L'article L. 2371-1 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. »

⑦

III. – ~~L'article 5~~ de la présente loi ~~est applicable~~ en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

III. – Les articles 4 *ter* et 5 de la présente loi sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

⑧

**Code de procédure pénale**

*Art. 804.* – Le présent code est applicable, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1636 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, sous réserve des adaptations prévues au présent titre et aux seules exceptions :

IV (nouveau). – Au premier alinéa de l'article 804 du code de procédure pénale, la référence : « l'ordonnance n° 2016-1636 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale » est remplacée par la référence : « la loi n° du renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ».

⑨

1° Pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, du cinquième alinéa de l'article 398 et des articles 529-3 à 529-6 ;

2° Pour les îles Wallis et Futuna, des articles 52-1, 83-1 et 83-2, du cinquième alinéa de l'article 398 et des articles 529-3 à 529-6.

**Amdt COM-47**

---

## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-1 présenté par

MM. GRAND et CAMBON, Mme GARRIAUD-MAYLAM, MM. CALVET, HURÉ et VASSELLE, Mmes IMBERT et DEROMEDI, MM. CHASSEING, P. LEROY, G. BAILLY, BONHOMME et J.P. FOURNIER, Mmes DUCHÊNE et de ROSE et M. LAMÉNIE

Alinéa 9, seconde phrase

1° Remplacer les mots : « bis et » par le mot : « bis, » ;

2° Après le mot : « ter », insérer les mots : « et, après accord du maire, 2° ».

### OBJET

Cet article confie au préfet la compétence pour instaurer des périmètres de protection permettant d'assurer la sécurité de lieux ou d'événements soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de leur nature ou de l'ampleur de leur fréquentation.

Le filtrage des accès au périmètre de protection (palpations de sécurité, inspection visuelle, fouille des bagages) est assuré par les policiers et les gendarmes (officiers et agents de police judiciaire).

Après d'accord du Maire, ils peuvent être assisté par des agents de police municipale.

Néanmoins, ces derniers ne peuvent les assister pour la fouille des véhicules susceptibles de pénétrer au sein du périmètre de protection.

Il est donc proposé de les autoriser à effectuer ces fouilles après accord du Maire, sous l'autorité de l'OPJ compétent et avec le consentement du propriétaire du véhicule.

## ARTICLE 2

Amendement n° COM-18 présenté par

MM. BIGOT, SUEUR et les membres du groupe socialiste et républicain

Alinéa 5

après le mot :

motivée

insérer les mots :

, prendre en compte la question du sort des croyants pendant son application

## OBJET

Il convient de préciser que la durée de fermeture prend en compte la question du sort des croyants afin que l'autorité administrative examine la possibilité pour ceux-ci d'être accueillis dans d'autres lieux de culte existant dans le voisinage.

Cette appréciation permettra d'ajuster la proportionnalité de la mesure au mieux.

## ARTICLE 3

Amendement n° COM-16 présenté par

MM. BIGOT, SUEUR, LECONTE et les membres du groupe socialiste et républicain

Supprimer cet article.

## OBJET

Le présent amendement a pour objet la suppression de l'article 3.

Cet article donne pouvoir au ministre de l'intérieur de procéder à la surveillance de personnes répondant à une série de critères législatifs et visant la prévention d'actes de terrorisme. Il emprunte son dispositif à la fois aux mesures d'assignations à résidence prévues par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et aux dispositions permettant le contrôle administratif des personnes de retour en France d'un théâtre d'opérations de groupements terroristes (art. L. 225-1 à L. 225-8 du CSI).

Les auteurs de l'amendement estiment que ce nouveau régime d'assignation à résidence est imparfait dans son dispositif et surabondant au regard des mesures qu'il édicte.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, les critères qui conditionnent l'application de l'article 3, sont à la fois plus encadrés et plus précis que ceux prévalant pendant l'état d'urgence, d'autant que le Gouvernement a inséré dans la rédaction de l'article 3 les préconisations émises par le Conseil d'État dans son avis du 15 juin 2017 (à l'exception toutefois de la recommandation relative à la durée d'application de ces mesures).

Cependant, il ressort d'une lecture attentive de cet article qu'à maints égards, le cadre juridique des mesures individuelles de surveillance est plus large que celui qui préside à l'application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955.

Il en va ainsi des conditions mises à l'adoption des mesures de surveillance dont on ne parvient à déterminer si elles sont cumulatives ou si elles visent trois catégories de personnes distinctes.

Concernant la possibilité de placement sous surveillance électronique mobile de la personne assignée à résidence, l'article 3 conduit à introduire dans le droit commun une mesure qui va plus loin que ce que prévoit l'article 6 précité qui réserve son application aux seules personnes déjà condamnées à une peine privative de liberté pour un crime qualifié d'acte de terrorisme ou pour un délit recevant la même qualification puni de dix ans d'emprisonnement et ont achevé l'exécution de leur peine depuis moins de huit ans.

Au sujet de l'obligation faite à la personne intéressée par les mesures de surveillance de déclarer les numéros d'abonnements et identifiants de tout moyen de communication électronique dont elle dispose, on se souvient qu'une telle disposition n'a pas été retenue par le législateur lorsqu'il a examiné la procédure assurant le contrôle administratif des personnes de retour sur le territoire national après s'être rendue ou avoir tenté de rejoindre un théâtre d'opérations terroristes de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme.

Enfin, contrairement à l'assignation à résidence prescrite dans le cadre de l'état d'urgence dont la durée d'application est plafonnée, les mesures prescrites par l'article 3 ont vocation à s'appliquer pour une durée maximale mais pouvant être renouvelées systématiquement sur le fondement d'éléments nouveaux ou complémentaires.

Les auteurs de l'amendement regrettent également la place incommode réservée à l'autorité judiciaire simplement informée des mesures individuelles de surveillance prises par le ministre de l'intérieur et reléguée à un rôle de superviseur des procédures en cours alors qu'elle a démontré sa réactivité et son efficacité opérationnelles. Justifier l'utilité des mesures inscrites à l'article 3 du projet de loi au motif qu'elles permettraient de lever

le doute s'apparente à rechercher le risque zéro dont nous convenons tous qu'il ne peut être atteint.

Les auteurs de l'amendement rappellent enfin :

- que la législation en vigueur comprend déjà des dispositions procédurales administratives et pénales spécifiques d'une part et un ensemble d'infractions pénales ayant pour objet de prévenir la commission d'actes de terrorisme ;
- que dans le cadre des procédures d'enquêtes relatives à ces infractions, les magistrats et enquêteurs disposent de pouvoirs étendus et très intrusifs ;
- que des dispositions procédurales particulières en matière de garde à vue et de perquisition sont prévues par le droit en vigueur et d'ores et déjà applicables ;
- que le législateur n'a cessé de conférer à l'autorité administrative de nombreux pouvoirs visant à prévenir la commission d'actes de terrorisme au point que des observateurs avisés en sont venus à dénoncer l'inflexion apportée au contenu de la liberté individuelle qui aboutit à retirer du contrôle exclusif du juge judiciaire la protection de la vie privée, le secret des correspondances, l'inviolabilité du domicile et la liberté d'aller et venir, et permet notamment que des perquisitions et saisies ou assignations à résidence soient contrôlées par le juge de l'administration, lorsqu'elle prescrit elle-même ces mesures.

Amendement n° COM-12 présenté par

M. RAYNAL

Alinéa 4

Remplacer les mots:

raisons sérieuses

par les mots :

indices graves et concordants

### **OBJET**

Les mesures individuelles de surveillance sont d'une importance stratégique pour la lutte contre le terrorisme. Néanmoins, leur régime juridique doit se fonder sur des éléments objectifs afin de renforcer leur efficacité. Cependant, la rédaction actuelle, ne nécessite aucun indice tangible pour mettre en place une telle surveillance. Ainsi, la présente modification permet, outre l'utilisation du vocabulaire déjà présent dans le Code de procédure

pénale, d'objectiver l'appréhension du comportement de la personne surveillée.

Tel est l'objet du présent amendement.

Amendement n° COM-6 présenté par  
M. LECONTE

Alinéa 13

Après les mots « du présent article »,

supprimer les mots :

« , en particulier les conditions dans lesquelles la mise en œuvre du dispositif technique prévu à l'alinéa précédent peut être confiée à une personne de droit privé habilitée à cette fin »

**OBJET**

Amendement de repli. Confier la mise en œuvre du dispositif de surveillance et de gestion des bracelets électroniques à une personne de droit privée n'est pas acceptable.

Cet amendement a donc pour objet de supprimer cette possibilité.

Amendement n° COM-2 présenté par

MM. GRAND et CAMBON, Mme GARRIAUD-MAYLAM, MM. CALVET,  
JOYANDET, HURÉ et VASSELLE, Mmes IMBERT et DEROMEDI,  
MM. CHASSEING, P. LEROY, G. BAILLY et J.P. FOURNIER,  
Mmes DUCHÊNE et de ROSE et M. LAMÉNIE

Après l'alinéa 22

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont communiquées au maire de la commune d'habitation. ».

**OBJET**

Cet article prévoit que des mesures individuelles de surveillance puissent être prises par le Ministre de l'intérieur à l'encontre de personnes présentant une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics aux fins de prévenir des actes de terrorisme.

Il s'agit là de codifier les assignations à résidence inscrites à l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence le 14 novembre 2015, 439 personnes ont fait l'objet d'assignations à résidence.

Le Maire est l'autorité de police administrative au nom de la commune. Il possède des pouvoirs de police générale lui permettant de mener des missions de sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Il possède la qualité d'officier de police judiciaire.

Il est donc proposé que les Maires soient tenus informés des mesures individuelles de surveillance prises à l'encontre de ses administrés.

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3

Amendement n° COM-3 présenté par

MM. GRAND et CAMBON, Mme GARRIAUD-MAYLAM, MM. CALVET, HURÉ et VASSELLE, Mme IMBERT, MM. CHASSEING, P. LEROY, G. BAILLY, B. FOURNIER et J.P. FOURNIER, Mmes DUCHÊNE et de ROSE et M. LAMÉNIÉ

Après l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 371-6 du code civil est complété par les mots : « et, pour les sorties individuelles, validée par la mairie de la commune de résidence ».

### OBJET

L'article 49 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a rétabli l'autorisation de sortie de territoire (AST) des mineurs.

Désormais codifiée à l'article 371-6 du code civil, l'AST pour les mineurs avait été supprimée en 2013 suite au vote de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants. Cette suppression visait notamment à tirer les conséquences du renforcement du régime des interdictions judiciaires de sortie du territoire.

En vigueur depuis le 15 janvier 2017, les conditions de mise en œuvre de l'AST sont prévues par le décret n° 2016-1483 du 2 novembre 2016 (NOR/INTD1623627D), l'arrêté du 13 décembre 2016 (NOR/INTD1634326A) et la circulaire du 29 décembre 2016 (NOR/INTD1638914C).

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, le rétablissement de l'AST avait pour objectif de lutter contre le départ de nombreux mineurs

---

français dans les zones de combat en Syrie et en Irak, aux côtés des forces de l'organisation dite de « l'État islamique ».

En effet, selon le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, au 9 mars 2015, 1 432 ressortissants étaient recensés comme partis combattre dans les rangs djihadistes. Parmi ces français, composés essentiellement de jeunes, la proportion de mineurs est estimée à 25 %, soit plus de 350.

Ce même rapport note d'ailleurs que « les départs de jeunes français vers la Syrie n'ayant pas été anticipés fin 2012, le nouveau dispositif s'est finalement retourné contre les pouvoirs publics en facilitant les conditions dans lesquelles les personnes mineures peuvent rejoindre les théâtres d'opération via la Turquie, sans que les services de police chargés des contrôles puissent s'y opposer ».

La volonté du législateur était donc bien de contrôler plus efficacement les circulations de mineurs en rétablissant l'AST.

L'AST est également justifiée dans la circulaire du 29 décembre 2016 par « un contexte international marqué par le départ de française, dont certains mineurs, sur des théâtres d'opérations de groupement terroristes ».

Or, l'application de ce nouveau dispositif prévoit que l'AST soit matérialisée par la présentation d'un formulaire CERFA, renseigné et signé par un titulaire de l'autorité parentale. Ce formulaire doit être présenté à chaque sortie du territoire national accompagnée de la copie de la pièce d'identité du titulaire de l'autorité parentale.

Un jeune mineur déterminé à quitter le territoire national n'aura aucune difficulté à remplir lui-même le CERFA et à subtiliser la pièce d'identité de l'un de ses parents afin de remplir l'ensemble des conditions fixées par le pouvoir réglementaire. Ce ne sont pas les peines d'emprisonnement et des amendes prévues aux articles 441-6 et 441-7 du code pénal pour fausse déclaration qui le dissuaderont.

Il n'y aura donc aucun contrôle dans les mairies comme cela se faisait jusqu'en 2013. La circulaire du 29 décembre 2016 précise bien « qu'aucune démarche en mairie ou en préfecture n'est nécessaire, le formulaire CERFA étant accessible sur internet ».

Dans ces affaires, il convient de protéger l'enfant mineur en encadrant mieux ces autorisations.

Actuellement, l'article 371-6 du code civil précise que « l'enfant quittant le territoire national sans être accompagné d'un titulaire de l'autorité parentale est muni d'une autorisation de sortie du territoire signée d'un titulaire de l'autorité parentale ».

Aussi, afin de rendre réellement efficace l'AST, il est proposé de la soumettre à la validation par la mairie de la commune de résidence pour les sorties individuelles, selon des modalités à préciser par voie réglementaire.

#### ARTICLE 4

Amendement n° COM-17 présenté par

MM. BIGOT, SUEUR, LECONTE et les membres du groupe socialiste et républicain

Supprimer cet article.

#### OBJET

Au vu de l'utilité des perquisitions à des fins préventives en matière de terrorisme, cet article introduit dans le droit commun, un régime de visites et de saisies à l'initiative de l'autorité administrative, plus limité que l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et « *subsidaire à celui des perquisitions judiciaires* ». Le Gouvernement estime que ce nouveau régime est conventionnellement et « *constitutionnellement possible* » dès lors que son champ d'application est défini de façon restrictive et qu'il s'accompagne d'un certain nombre de garanties tenant notamment à l'introduction d'une autorisation du juge des libertés et de la détention.

Rappelons que la version initiale du projet de loi prévoyait la saisine du procureur de la République de Paris. En substituant à celui-ci, le juge de la liberté et de la détention près le TGI de Paris pour autoriser les perquisitions et saisies, l'architecture actuelle du dispositif de l'article 4 apparaît inaboutie.

Cette situation justifie la proposition de suppression de l'article 4 par le présent amendement à laquelle s'ajoutent les observations jointes à l'objet de notre amendement de suppression de l'article 3 et qui ne sont pas reprises ici.

En effet, l'article 4 conduit à placer le contrôle d'une mesure administrative par un juge judiciaire, à savoir le premier président de la cour d'appel dont la décision, le cas échéant pourrait faire l'objet d'un pourvoi en cassation. De fait, cette disposition bouleverse quelque peu les catégories juridiques établies.

Par ailleurs, de même que pour la mesure de surveillance individuelle de l'article 3 du projet de loi, l'article 4 retient le critère de « *soutien à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Cette condition laisse subsister une zone grise incompatible avec la bonne administration de la justice.

---

Soit le soutien ou l'adhésion sont suffisamment caractérisées et entrent de ce fait dans le champ du délit d'apologie du terrorisme, soit le soutien ou l'adhésion ne revêtent pas un caractère public mais se manifestent lors de conversations privées, interceptées par la mise en œuvre de techniques de renseignement ou connues par des sources humaines, ce qui laisserait la décision de la visite ou de la saisie à la seule appréciation de l'autorité administrative alors que l'autorité judiciaire aurait pu intervenir.

On constate que la justification principale de l'article 4, en reposant essentiellement sur l'objectif d'une levée de doute quant à une menace, sans passer par une judiciarisation de la situation signalée au motif qu'elle ne serait pas suffisamment étayée par la collecte d'indices permettant une ouverture d'enquête sous une qualification terroriste, conduit à une impasse.

À partir de ces considérations, il est permis d'apprécier la portée des propos du Président de la République extrait de son intervention devant la Parlement réuni en Congrès, le 3 juillet dernier : « *Le code pénal tel qu'il est, les pouvoirs des magistrats tels qu'ils sont, peuvent, si le système est bien ordonné, bien organisé, nous permettre d'anéantir nos adversaires. Donner en revanche à l'administration des pouvoirs illimités sur la vie des personnes, sans aucune discrimination, n'a aucun sens, ni en termes de principes, ni en termes d'efficacité.* »

Amendement n° COM-13 présenté par  
M. RAYNAL

Alinéa 4

Remplacer les mots:

raisons sérieuses

par les mots :

indices graves et concordants

#### **OBJET**

Les visites et saisies sont d'une importance stratégique pour la lutte contre le terrorisme. Cependant, leur régime juridique doit se fonder sur des éléments objectifs afin de renforcer leur efficacité. Cependant, la rédaction actuelle, ne nécessite aucun indice tangible pour mettre en place une telle surveillance. Ainsi, la présente modification permet, outre l'utilisation du vocabulaire déjà présent dans le Code de procédure pénale, de rendre plus objectif ce régime juridique.

Tel est l'objet du présent amendement.

ARTICLE 6

Amendement n° COM-15 présenté par

M. RAYNAL

Alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Sont exclues de ce traitement automatisé de données les données à Caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé.

OBJET

L'utilisation des bases de données à caractère personnel est nécessaire pour lutter contre le terrorisme. Cependant, l'article 6 peut amener à traiter des données spéciales, dont le régime juridique est encadré spécialement par l'article 8 de la loi informatique et libertés, ainsi que par l'article 9 du RÈGLEMENT (UE) 2016/679 du 27 avril 2016.

L'objet de cet amendement est donc de mettre en place un encadrement juridique du traitement de ce type de données sur le modèle de celui prévu à l'article 7.

Tel est l'objet du présent amendement.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10

Amendement n° COM-7 présenté par

M. GRAND

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'alinéa 3 de l'article 414 du code des douanes est ainsi modifié :

« La peine d'emprisonnement est portée à une durée de dix ans et l'amende peut aller jusqu'à dix fois la valeur de l'objet de la fraude lorsque les faits de contrebande, d'importation ou d'exportation portent sur des marchandises dangereuses pour la santé, la moralité ou la sécurité publiques, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des douanes.

---

Ces faits sont punis de vingt ans de réclusion criminelle et l'amende peut atteindre jusqu'à cent fois la valeur de l'objet de la fraude lorsqu'ils sont commis en bande organisée.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 du code pénal relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article. »

### OBJET

Cet amendement traite des sources internationales de financement auxquels ont recours les mouvements terroristes.

Parce qu'il est très rentable, facile à mettre en œuvre et peu risqué, le commerce illicite de tabac de contrebande est un phénomène qui prend de l'ampleur. Il constitue un terreau propice à la marginalisation sociale, à la délinquance, mais surtout, il alimente considérablement le terrorisme et le crime organisé. Il est d'ailleurs avéré que les auteurs des récentes attaques terroristes ont eu recours au commerce illicite de tabac pour financer leurs activités.

Le commerce illicite de tabac représente par ailleurs un manque à gagner considérable pour les recettes de l'Etat puisque les produits trafiqués échappent complètement aux taxes et alimentent l'économie grise. Selon le rapport du 30 mars 2015 du Centre d'Analyse du Terrorisme Financement du terrorisme : la contrebande et la contrefaçon de cigarettes « *la contrebande de cigarette représente plus de 20% des sources criminelles de financement des organisations terroristes, un phénomène qui prend de l'ampleur depuis l'an 2000* ».

La faiblesse du dispositif juridique mérite donc d'être corrigée, d'autant qu'avec l'arrivée du paquet neutre en France, le phénomène continue de s'intensifier.

Tel est l'objet de cet amendement qui vise à aggraver les peines encourues pour trafic de cigarettes lorsqu'il est commis en bande organisée. Il sanctionne les gros trafiquants de tabac de contrebande et les têtes de réseaux qui profitent de la disproportion entre les risques encourus et la rémunération, et qui sont responsables de l'expansion de ce commerce illicite.

Amendement n° COM-8 présenté par  
M. GRAND

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 1791 ter du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Après l'alinéa 1, il est inséré un nouvel alinéa 2 ainsi rédigé :

« Cette amende est fixée de 50 000 € à 250 000 € lorsque ces faits sont commis en bande organisée. »

2° Après l'alinéa 2, il est inséré un nouvel alinéa 3 ainsi rédigé :

« Cette pénalité est fixée de cinquante à cent fois le montant des droits fraudés lorsque ces faits sont commis en bande organisée ».

3° Après l'alinéa 4, il est inséré un nouvel alinéa 5 ainsi rédigé :

« Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 du code pénal relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article. »

**OBJET**

Cet amendement traite des sources internationales de financement auxquels ont recours les mouvements terroristes.

Parce qu'il est très rentable, facile à mettre en œuvre et peu risqué, le commerce illicite de tabac de contrebande est un phénomène qui prend de l'ampleur. Il constitue un terreau propice à la marginalisation sociale, à la délinquance, mais surtout, il alimente considérablement le terrorisme et le crime organisé. Il est d'ailleurs avéré que les auteurs des récentes attaques terroristes ont eu recours au commerce illicite de tabac pour financer leurs activités.

Selon le rapport du 30 mars 2015 du Centre d'Analyse du Terrorisme Financement du terrorisme : la contrebande et la contrefaçon de cigarettes « *la contrebande de cigarette représente plus de 20% des sources criminelles de financement des organisations terroristes, un phénomène qui prend de l'ampleur depuis l'an 2000* ».

Le commerce illicite de tabac représente par ailleurs un manque à gagner considérable pour les recettes de l'Etat puisque les produits trafiqués échappent complètement aux taxes et alimentent l'économie grise.

La faiblesse du dispositif juridique mérite donc d'être corrigée, d'autant qu'avec l'arrivée du paquet neutre en France, le phénomène continue de s'intensifier.

---

Tel est l'objet de cet amendement qui vise à aggraver les peines encourues pour trafic de cigarettes lorsqu'il est commis en bande organisée. Il sanctionne les gros trafiquants de tabac de contrebande en mettant en place la circonstance aggravante de « bande organisée » dans le délit de trafic de tabac.

Amendement n° COM-9 présenté par  
M. GRAND

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'alinéa 4 de l'article 1791 ter du code général des impôts, il est inséré un nouvel alinéa 5 ainsi rédigé :

« Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 du code pénal relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article. »

**OBJET**

Cet amendement augmente les peines dans le cadre du trafic de tabac.

Parce qu'il est très rentable, facile à mettre en œuvre et peu risqué, le commerce illicite de tabac de contrebande est un phénomène qui prend de l'ampleur. Il constitue un terreau propice à la marginalisation sociale, à la délinquance, mais surtout, il alimente considérablement le terrorisme et le crime organisé. Il est d'ailleurs avéré que les auteurs des récentes attaques terroristes ont eu recours au commerce illicite de tabac pour financer leurs activités.

Le rapport de la Commission européenne Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac - Une stratégie globale de l'UE montre que « *La contrebande de cigarettes constitue une source de revenus pour les groupes criminels organisés d'Europe et d'ailleurs, et des éléments donnent à penser que, dans certains cas, elle est aussi liée au financement du terrorisme. La lutte contre le commerce illicite du tabac est donc également essentielle pour protéger la sécurité de l'Union européenne.* »

Le commerce illicite de tabac représente par ailleurs un manque à gagner considérable pour les recettes de l'État puisque les produits trafiqués échappent complètement aux taxes et alimentent l'économie grise.

La faiblesse du dispositif juridique mérite donc d'être corrigée, d'autant qu'avec l'arrivée du paquet neutre en France, le phénomène continue de s'intensifier.

Tel est l'objet de cet amendement qui vise à aggraver les peines encourues pour trafic de cigarettes en permettant d'assortir les peines d'une période de sûreté.

Amendement n° COM-10 présenté par  
M. GRAND

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le vingt-et-unième alinéa de l'article 706-73 du code de procédure pénale, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 21° Contrebande de tabac en bande organisée »

**OBJET**

Cet amendement traite des moyens d'investigations laissés aux forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre la contrebande de tabac.

Parce qu'il est très rentable, facile à mettre en œuvre et peu risqué, le commerce illicite de tabac de contrebande est un phénomène qui prend de l'ampleur. Il constitue un terreau propice à la marginalisation sociale, à la délinquance, mais surtout, il alimente considérablement le terrorisme et le crime organisé. Il est d'ailleurs avéré que les auteurs des récentes attaques terroristes ont eu recours au commerce illicite de tabac pour financer leurs activités.

Selon le rapport du 30 mars 2015 du Centre d'Analyse du Terrorisme Financement du terrorisme : la contrebande et la contrefaçon de cigarettes « *la contrebande de cigarette représente plus de 20% des sources criminelles de financement des organisations terroristes, un phénomène qui prend de l'ampleur depuis l'an 2000* ».

Le commerce illicite de tabac représente par ailleurs un manque à gagner considérable pour les recettes de l'Etat puisque les produits trafiqués échappent complètement aux taxes et alimentent l'économie grise.

La faiblesse du dispositif juridique mérite donc d'être corrigée, d'autant qu'avec l'arrivée du paquet neutre en France, le phénomène continue de s'intensifier.

Le présent amendement permet l'usage de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisée dans les cas de contrebande de tabac en bande organisée, en augmentant les moyens d'investigation des forces de l'ordre dans la lutte contre la contrebande de tabac en bande organisée.

Amendement n° COM-11 présenté par  
M. GRAND

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le sixième alinéa de l'article 706-73-1 du code de procédure pénale, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 6° Contrebande de tabac en bande organisée »

**OBJET**

Cet amendement de repli traite des moyens d'investigations laissés aux forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre la contrebande de tabac.

Parce qu'il est très rentable, facile à mettre en œuvre et peu risqué, le commerce illicite de tabac de contrebande est un phénomène qui prend de l'ampleur. Il constitue un terreau propice à la marginalisation sociale, à la délinquance, mais surtout, il alimente considérablement le terrorisme et le crime organisé. Il est d'ailleurs avéré que les auteurs des récentes attaques terroristes ont eu recours au commerce illicite de tabac pour financer leurs activités.

Selon le rapport du 30 mars 2015 du Centre d'Analyse du Terrorisme Financement du terrorisme : la contrebande et la contrefaçon de cigarettes « *la contrebande de cigarette représente plus de 20% des sources criminelles de financement des organisations terroristes, un phénomène qui prend de l'ampleur depuis l'an 2000* ».

Le commerce illicite de tabac représente par ailleurs un manque à gagner considérable pour les recettes de l'Etat puisque les produits trafiqués échappent complètement aux taxes et alimentent l'économie grise.

La faiblesse du dispositif juridique mérite donc d'être corrigée, d'autant qu'avec l'arrivée du paquet neutre en France, le phénomène continue de s'intensifier.

Le présent amendement permet l'usage de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisée dans les cas de contrebande de tabac en bande organisée, en augmentant les moyens d'investigation des forces de l'ordre dans la lutte contre la contrebande de tabac en bande organisée, à l'exception des dispositions d'extensions de la garde à vue à 72 heures.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11

Amendement n° COM-4 présenté par

MM. FOUCHÉ, G. BAILLY, BONHOMME, MILON, B. FOURNIER,  
BOUCHET, CÉSAR, LEFÈVRE, VASSELLE, REVET, CALVET,  
CHATILLON et LAMÉNIE

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 2 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 est ainsi modifié :

Au II, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux »

Au III, les mots : « de sa mise en œuvre dans les deux ans suivant son entrée en vigueur », sont remplacés par les mots : «, à l'issue d'un délai d'un an de mise en œuvre, » »

**OBJET**

Cet amendement vise à réduire le temps d'expérimentation des caméras individuelles pouvant être portées par les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

En effet, aujourd'hui la loi autorise à titre expérimental, pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à procéder à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions.

Le service interne de sécurité de la SNCF a pris, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les mesures utiles pour la mise en place de l'expérimentation à savoir, l'acquisition des technologies idoines et l'autorisation administrative correspondante (CNIL). Dès la fin de l'année 2017, il sera en mesure de lancer l'utilisation opérationnelle de ces dispositifs de caméras individuelles au sein des 8 sites opérationnels choisis. Ils démontreront rapidement leur utilité déjà mise en lumière par les forces de sécurité intérieure.

Une réduction de la durée de l'expérimentation à 2 ans permettra, dans le cadre de la restitution d'un bilan détaillé auprès du ministre de l'Intérieur, une officialisation plus rapide et donc, une généralisation de ces dispositifs au territoire national au bénéfice d'une meilleure sécurité des agents.

---

Amendement n° COM-5 présenté par  
MM. FOUCHÉ, D. BAILLY, BONHOMME, MILON, B. FOURNIER,  
BOUCHET, CÉSAR, LEFÈVRE, VASSELLE, REVET, CALVET,  
CHATILLON et LAMÉНИЕ

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'alinéa 3 de l'article L2251-4-1 Code des transports, insérer l'alinéa suivant :

« Lorsque la sécurité des agents est menacée, les images captées et enregistrées au moyen des caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service interne de sécurité concerné ». »

**OBJET**

Cet amendement vise à d'autoriser les agents des services interne de sécurité de la SNCF et de la RATP à transmettre, en temps réel, les images captées par leurs caméras individuelles lorsque qu'ils sont confrontés à une situation nécessitant l'appui de leur poste de commandement.

En effet, aujourd'hui, le dispositif autorisé par l'article L.2251-4-1 CT (issu de loi 2016-339 du 22 mars 2016) permet seulement aux agents qui en sont porteurs, d'enregistrer leurs interventions pour prévenir la survenance d'incidents. En cas d'incident effectif, le dispositif sert ensuite à la collecte des éléments de preuve pour permettre le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs. En revanche, lorsque l'effet dissuasif du dispositif échoue, ce dernier ne présente aucune utilité pour permettre le traitement opérationnel de l'incident et assurer la sécurité des agents.

Si les images, dans des conditions encadrées, étaient transmises au poste de commandement du service interne de sécurité concerné, celui-ci, destinataire des images en temps réel, pourrait ainsi utilement conseiller les agents présents sur le terrain quant à la manière de gérer le conflit et ainsi protéger leur sécurité.