



**LA LOI DU 30 OCTOBRE 2017 RENFORÇANT LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE  
ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : UN AN APRÈS**

*Commission des lois*

**Rapport n° 220 (2018-2019) de M. Marc-Philippe Daubresse,  
déposé le 19 décembre 2018**

Réunie le mercredi 19 décembre 2018, la commission des lois a examiné le rapport de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui en établit un premier bilan, un an après son entrée en vigueur.

**Le périmètre et les prérogatives de la mission d'information**

Destinée à permettre une sortie du régime de l'état d'urgence sous lequel la France vivait depuis le 14 novembre 2015, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* a prévu diverses mesures destinées à mieux prévenir et réprimer les actes de terrorisme.

Celles de ces mesures qui s'inspiraient directement de l'état d'urgence et étaient considérées comme les plus sensibles au regard du respect des droits et libertés constitutionnellement garantis ont revêtu un caractère expérimental et prendront fin le 31 décembre 2020, sauf prorogation ou pérennisation par le Parlement.

Il s'agit :

- des **périmètres de protection** (article 1<sup>er</sup>), qui peuvent être instaurés par les préfets afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation ;
- de la **fermeture de lieux de culte** (article 2) dans lesquels « *les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* » ;
- des **mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance** (article 3), qui permettent d'interdire à une personne constituant une menace de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre géographique, d'accéder à certains lieux ou encore d'entrer en relation avec certaines personnes ;
- des **visites domiciliaires et saisies** (article 4), autorisées par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, sur saisine motivée du préfet et aux seules fins de prévention du terrorisme.

Pour évaluer l'efficacité et la pertinence de ces mesures, le Parlement bénéficie de **pouvoirs de contrôle renforcés**.

La commission des lois a décidé de créer en son sein, dès le 21 novembre 2017 et pour toute la durée de cette expérimentation, une mission pluraliste de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

## Des modifications en cours de la loi du 30 octobre 2017 pour respecter les droits et libertés constitutionnellement garantis

Par **deux décisions** n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a **jugé conforme à la Constitution l'essentiel des quatre mesures** qui font l'objet du contrôle de la mission, notamment au regard des garanties introduites par le Sénat.

Il a toutefois :

- d'une part, formulé **plusieurs réserves d'interprétation** de manière à garantir la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. Par exemple, s'agissant des périmètres de protection, il a validé la possibilité de recourir à des agents de police municipale ainsi qu'à des agents de sécurité privée pour exécuter des contrôles à la seule condition qu'ils soient placés de manière effective sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, physiquement présent sur les lieux ;
- d'autre part, **censuré, avec effet immédiat, la possibilité de saisir des objets ou des documents** lors des visites domiciliaires, ainsi que **certaines modalités de recours** contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Le **projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice** comporte des dispositions, introduites au Sénat et modifiées à la marge par l'Assemblée nationale, qui tirent les conséquences de ces censures.

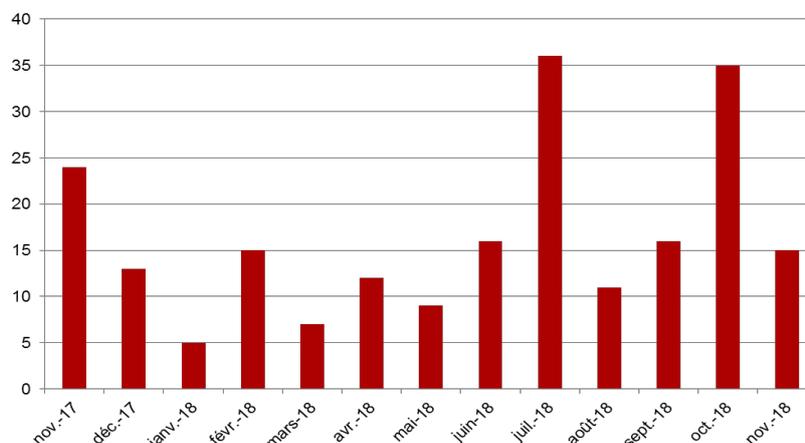
## Un premier bilan contrasté des mesures prises en application de la loi du 30 octobre 2017

Du 1<sup>er</sup> novembre 2017, date d'entrée en vigueur de la loi, au 30 novembre 2018, ont été recensés : 214 périmètres de protection, 5 arrêtés de fermeture de lieux de culte, 74 arrêtés portant mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (concernant 72 personnes), 74 ordonnances autorisant des visites domiciliaires exécutées et 42 saisies.

### Les périmètres de protection : une mesure fortement utilisée

Dès l'entrée en vigueur de la loi, la possibilité d'instaurer des périmètres de protection a été beaucoup utilisée par les préfetures pour sécuriser des lieux ou des événements exposés à un risque d'actes de terrorisme. Le recours aux périmètres de protection est toutefois **hétérogène**, sur le plan géographique et temporel.

Évolution du nombre de périmètres de protection (mesures nouvelles) par mois



Dans une grande majorité des cas, le recours au dispositif a été lié à la nécessité d'assurer la **sécurisation d'un évènement**, pour des durées brèves.

Si on dénombre peu de cas pour lesquels un périmètre de protection a été mis en place pour la sécurisation d'un lieu, ils se distinguent par leur durée, beaucoup plus longue que celle des périmètres destinés à la sécurisation d'évènements.

S'agissant des **contrôles instaurés aux abords et au sein des périmètres de protection**, la mise en œuvre des mesures prévues par le législateur (palpations de sécurité, inspections visuelles et fouilles de bagages, visites de véhicules) est quasi systématiquement autorisée par les arrêtés préfectoraux.

La possibilité de mobiliser, pour la réalisation de ces contrôles, des agents de police municipale ainsi que des agents de sécurité privée a par ailleurs été fréquemment exploitée : les agents de sécurité privée et les agents de police municipale ont été mobilisés respectivement pour les trois quarts et pour la moitié des périmètres de protection.

### Un nombre réduit de fermetures de lieux de culte

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017, seules 6 fermetures temporaires de lieu de culte ont été prononcées sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, la dernière étant intervenue récemment, le 13 décembre 2018. Deux de ces mesures sont encore en cours de validité.

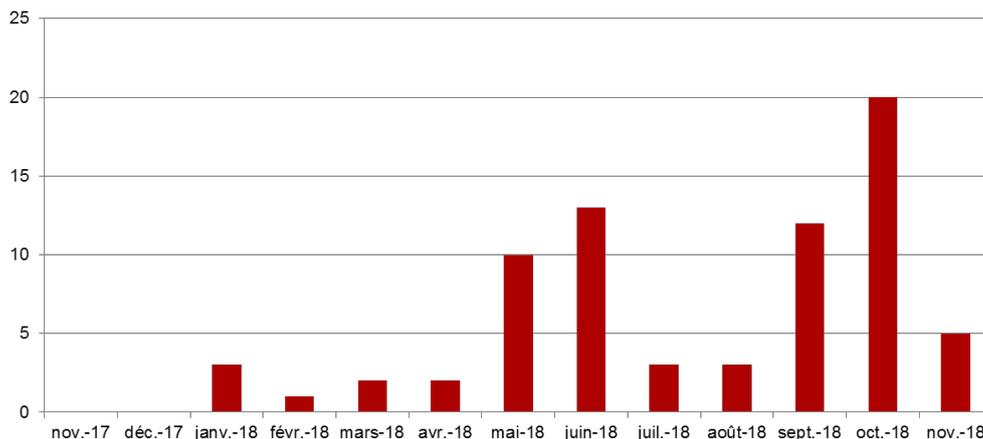
Dans la plupart des cas, les mesures de fermeture ont été accompagnées d'autres mesures administratives (en particulier, dissolution d'association, expulsion des imams, gels d'avoirs).

### Une mise en œuvre plus tardive des possibilités de visite domiciliaire et de saisie

La mise en œuvre des possibilités de visite domiciliaire et de saisies a été relativement **tardive par rapport aux autres mesures**.

Au cours des six mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, seules 8 visites domiciliaires ont été réalisées sur l'ensemble du territoire. L'attentat perpétré à Trèbes le 23 mars 2018 paraît néanmoins avoir eu un effet déclencheur auprès des autorités administratives : le nombre de visites domiciliaires a en effet fortement augmenté à compter du mois de mai 2018.

Évolution du nombre de visites domiciliaires réalisées



De manière à assurer une bonne articulation avec les procédures judiciaires, un dialogue nourri entre les autorités préfectorales et le parquet de Paris s'est établi. Le parquet de Paris est systématiquement saisi au préalable des requêtes formulées par les préfetures. Il peut ainsi « judiciariser », c'est-à-dire ouvrir une enquête, s'il l'estime possible. Il apporte également, de manière informelle, un appui technique aux préfetures dans la rédaction des requêtes.

Par ailleurs, dans un esprit collaboratif, le vice-président du tribunal de grande instance de Paris chargé du service des juges des libertés et de la détention a indiqué qu'il

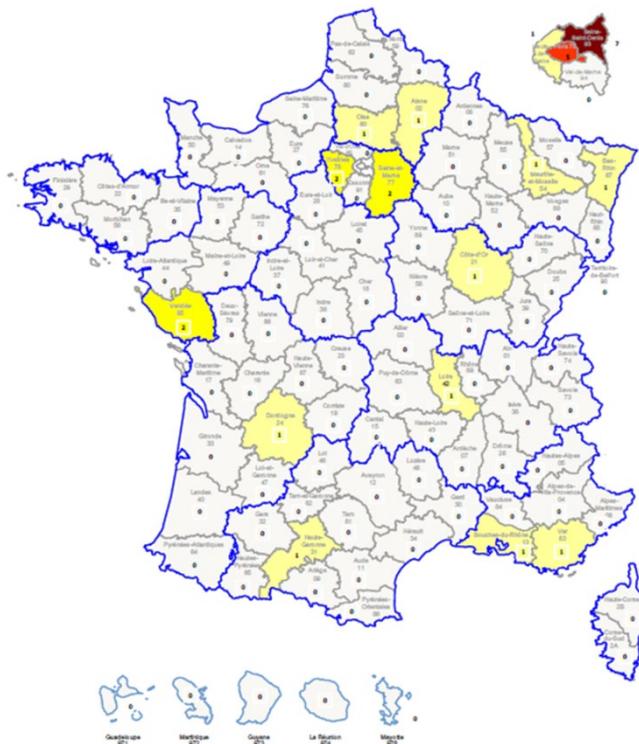
n'hésitait pas à demander des précisions et des informations complémentaires aux préfetures, afin d'assurer la validité des requêtes.

Ces procédures informelles n'ont toutefois pas permis d'éviter de nombreux rejets des requêtes par le juge des libertés et de la détention (15 requêtes rejetées sur 96 présentées, soit 15,6 % des requêtes). Une part significative des requêtes préfectorales transmises présentait une motivation insuffisante et manquait d'éléments probants. Il existe donc des marges d'amélioration possibles sur ce point.

### **Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) : un dispositif protéiforme utilisé en soutien d'autres mesures**

Des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont très rapidement été prises pour prendre le relais, dès le 1<sup>er</sup> novembre 2017, des mesures d'assignation à résidence qui avaient été prononcées à l'encontre de 21 personnes sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*.

#### **Répartition géographique des MICAS en vigueur au 30 novembre 2018**



La mesure la plus contraignante permet, pendant une durée de trois mois renouvelable, d'assigner une personne à un périmètre géographique déterminé, de l'obliger à se présenter périodiquement auprès des forces de l'ordre et de déclarer son lieu d'habitation, sous peine de sanctions pénales. C'est aussi la plus utilisée puisqu'elle a été ordonnée à l'encontre de 59 personnes sur les 72 ayant fait l'objet d'une MICAS.

46 décisions prononçant une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ont été renouvelées au moins une fois, 22 au moins deux fois et enfin 3 seulement ont été renouvelées trois fois.

Une personne ne peut faire l'objet d'une MICAS que dans la limite de douze mois, consécutifs ou non : cette disposition légale a été consacrée comme une exigence constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 mars 2018.

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017, 14 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont été abrogées, généralement en raison de l'incarcération de la personne.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/r18-220/r18-2201.pdf>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37