

N° 220

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 décembre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle et de suivi de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la **sécurité intérieure** et la **lutte contre le terrorisme** (2),*

Par M. Marc-Philippe DAUBRESSE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

(2) Cette mission est composée de : M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur* ; Mme Esther Benbassa, MM. Philippe Bonnacarrère, Mme Marie-Pierre de la Gontrie, MM. François Grosdidier, Jacques Mézard, Alain Richard, Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES MODIFICATIONS EN COURS DE LA LOI DU 30 OCTOBRE 2017 POUR RESPECTER LES DROITS ET LIBERTÉS CONSTITUTIONNELLEMENT GARANTIS	6
A. LE PÉRIMÈTRE ET LES PRÉROGATIVES DE LA MISSION D'INFORMATION	6
1. <i>Quatre mesures à caractère expérimental</i>	6
2. <i>Un contrôle parlementaire renforcé</i>	8
B. LES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES 16 FÉVRIER ET 29 MARS 2018	8
1. <i>La conformité à la Constitution des dispositions relatives aux périmètres de protection, sous trois réserves d'interprétation</i>	8
2. <i>La conformité à la Constitution des dispositions relatives à la fermeture temporaire de lieux de culte</i>	9
3. <i>La censure partielle des dispositions relatives au contrôle par le juge administratif des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance</i>	10
4. <i>La censure de la possibilité de saisir des documents ou objets dans le cadre d'une visite domiciliaire</i>	12
C. LES ÉVOLUTIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022 ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE	12
1. <i>L'encadrement des délais d'introduction et d'examen des recours pour excès de pouvoir contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance</i>	12
2. <i>La création d'une procédure spécifique permettant le contrôle entier et préalable par le juge administratif des décisions de renouvellement de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance</i>	14
3. <i>La création d'un régime de saisie, d'exploitation, de conservation et de restitution de documents dans le cadre de la visite administrative aux fins de prévention d'un acte de terrorisme</i>	15
II. UN PREMIER BILAN CONTRASTÉ DES MESURES PRISES EN APPLICATION DE LA LOI DU 30 OCTOBRE 2017	15
A. LES PÉRIMÈTRES DE PROTECTION : UNE MESURE FORTEMENT UTILISÉE	16
1. <i>Le bilan statistique : de fortes variations géographiques et temporelles</i>	16
2. <i>La motivation des arrêtés préfectoraux instaurant un périmètre de protection : la sécurisation d'événements plus que de lieux</i>	17
3. <i>Les contrôles mis en œuvre au sein des périmètres de protection</i>	18
4. <i>Une appropriation progressive du cadre juridique par les préfetures</i>	19
B. UN NOMBRE RÉDUIT DE FERMETURES DE LIEUX DE CULTE	21
C. UNE MISE EN ŒUVRE PLUS TARDIVE DES POSSIBILITÉS DE VISITE DOMICILIAIRE ET DE SAISIE	21

D. LES MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET DE SURVEILLANCE : UN DISPOSITIF PROTÉIFORME UTILISÉ EN SOUTIEN D'AUTRES MESURES	24
1. <i>La nature et la motivation des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance</i>	25
2. <i>Des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance majoritairement renouvelées</i>	26
3. <i>Des mesures qui ont su évoluer</i>	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ	39

Mesdames, Messieurs,

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 la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à 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^{er}), de la fermeture de lieux de culte (article 2), des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (article 3), ainsi que des visites domiciliaires et saisies (article 4).

Pour évaluer leur efficacité et leur pertinence, le Parlement bénéficie de pouvoirs de contrôle renforcés, consistant dans l'obligation pour le Gouvernement, d'une part, de lui fournir sans délai copie de l'ensemble des actes pris au titre de ces quatre mesures, d'autre part, de lui adresser un rapport annuel détaillé sur leur application, et la possibilité pour chacune des deux assemblées de requérir toute information complémentaire. Votre commission a quant à elle décidé de créer en son sein, dès le 21 novembre 2017 et pour toute la durée de cette expérimentation, une mission pluraliste¹ de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Alors que la France vient malheureusement d'être à nouveau frappée par un attentat terroriste, perpétré le 11 décembre 2018 à Strasbourg, à proximité d'un périmètre de protection, le premier bilan établi par votre mission d'information, après de nombreuses auditions et plusieurs déplacements, s'avère contrasté.

¹ Outre votre rapporteur, la mission d'information comprend un représentant de chaque groupe politique : Mme Esther Benbassa (Ratt. Communiste républicain citoyen et écologiste - Paris), M. Philippe Bonnacarrère (Union Centriste - Tarn), Mme Marie-Pierre de la Gontrie (Socialiste et républicain - Paris) M. François Grosdidier (Les Républicains - Moselle), M. Alain Richard (La République en Marche - Val d'Oise), M. Jacques Mézard (Rassemblement Démocratique et Social européen - Cantal) et M. Dany Wattebled (Les Indépendants - République et Territoires - Nord).

I. DES MODIFICATIONS EN COURS DE LA LOI DU 30 OCTOBRE 2017 POUR RESPECTER LES DROITS ET LIBERTÉS CONSTITUTIONNELLEMENT GARANTIS

Entrent dans le champ des travaux de votre mission d'information les quatre mesures expérimentales de la loi du 30 octobre 2017, les plus sensibles au regard des droits et libertés constitutionnellement garantis et pour l'évaluation desquelles le Parlement dispose de prérogatives de contrôle renforcées.

Leurs régimes ont pour l'essentiel été jugés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dans le cadre de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Les quelques censures prononcées par ce dernier imposent toutefois des adaptations législatives prévues par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en cours d'examen par le Parlement.

A. LE PÉRIMÈTRE ET LES PRÉROGATIVES DE LA MISSION D'INFORMATION

1. Quatre mesures à caractère expérimental

L'**article 1^{er}** de la loi du 30 octobre 2017¹ permet au préfet de mettre en place, par arrêté, des **périmètres de protection**, 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. L'accès et la circulation au sein de ces périmètres de protection peuvent être conditionnés à des palpations de sécurité, des fouilles de sacs et de bagages ainsi qu'à des fouilles de véhicules. La loi fixe à un mois la durée maximale d'un périmètre de protection. Il peut être procédé à son renouvellement, dès lors que les conditions de sa mise en œuvre sont toujours réunies.

L'**article 2** de la loi du 30 octobre 2017² permet au préfet d'ordonner, aux seules fins de prévention du terrorisme, la **fermeture de tout 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 violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* ». La durée de fermeture ne peut excéder six mois. La violation de cette mesure est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

¹ Ces dispositions ont été codifiées au sein d'un nouveau chapitre VI du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure, comprenant un article L. 226-1.

² Ces dispositions ont été codifiées 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.

L'**article 3** de la loi du 30 octobre 2017¹ permet au ministre de l'intérieur, aux seules fins de prévention du terrorisme, d'ordonner des **mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance** à l'égard des personnes dont le « *comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » et qui soit entrent en relation avec des personnes ou organisations incitant à la commission d'actes de terrorisme, soit adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme. Parmi ces mesures figurent : l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre géographique (assignation à résidence) ou d'accéder à certains lieux ; l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique ; l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, ou de faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance peuvent être prononcées pour une durée de trois mois renouvelable, dans la limite maximale de douze mois. Au-delà de six mois, elles ne peuvent être renouvelées que s'il existe des éléments nouveaux et complémentaires.

L'**article 4** de la loi du 30 octobre 2017² permet au 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, d'autoriser des **visites domiciliaires et saisies** « *lorsqu'il existe des raisons 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* ». Ses dispositions permettent également de retenir sur place, pendant le déroulement des opérations, la personne en cause.

À l'initiative du Sénat, l'article 5 de la loi du 30 octobre 2017 a prévu une « **clause d'auto destruction** », pour reprendre l'expression du président de votre commission des lois, notre collègue Philippe Bas, de ces quatre mesures inspirées du régime de l'état d'urgence et particulièrement sensibles au regard de la protection des droits et libertés constitutionnellement garanties. Elles sont **applicables jusqu'au 31 décembre 2020**, seulement, et ne pourront donc être prorogées ou pérennisées que par l'adoption d'une nouvelle loi, en fonction du bilan de l'expérimentation ainsi conduite.

¹ Ces dispositions ont été codifiées au sein d'un nouveau chapitre VIII du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure, comprenant sept articles L. 228-1 à L. 228-7.

² Ces dispositions ont été codifiées au sein d'un nouveau chapitre IX du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure, comprenant six articles L. 229-1 à L. 229-6.

2. Un contrôle parlementaire renforcé

Un **contrôle parlementaire** renforcé a été prévu par l'article 5 de la loi du 30 octobre 2017 pour la mise en œuvre de ses articles 1^{er}, 2, 3 et 4.

Il se traduit par l'**obligation pour le Gouvernement**, sur le modèle de ce qui était prévu dans le cadre de l'état d'urgence, **de transmettre sans délai à chacune des deux assemblées copie des actes administratifs pris en application de ces quatre articles**. Les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat sont ainsi destinataires, chaque semaine, de tous les arrêtés ministériels et préfectoraux pris sur leur fondement. Elles sont également informées, dans ce cadre, des éventuels recours engagés contre les mesures prises.

L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent en outre **requérir toute information complémentaire** dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

Enfin, le Gouvernement est tenu de transmettre au Parlement **un rapport annuel détaillé d'évaluation**. **Au 19 décembre 2018, le premier rapport d'évaluation n'avait toutefois pas été remis au Parlement.**

B. LES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES 16 FÉVRIER ET 29 MARS 2018

Les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 de la loi du 30 octobre 2017 ont été examinés en février et mars 2018 par le Conseil constitutionnel, dans le cadre de deux questions prioritaires de constitutionnalité¹. S'ils ont été jugés pour l'essentiel conformes à la Constitution, certaines dispositions relatives au contrôle du juge administratif sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, d'une part, et aux saisies susceptibles d'être effectuées dans le cadre de visites domiciliaires, d'autre part, ont été censurées.

1. La conformité à la Constitution des dispositions relatives aux périmètres de protection, sous trois réserves d'interprétation

Dans sa **décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018**, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 30 octobre 2017, relatives aux **périmètres de protection**, conformes à la Constitution sous trois réserves d'interprétation.

Il a tout d'abord relevé que le législateur, tout en permettant **d'associer des personnes privées à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique**, avait prévu que ces personnes ne pouvaient

¹ Décisions n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

qu'assister les agents de police judiciaire et étaient « *placées sous l'autorité d'un officier de police judiciaire* ». Par une première réserve d'interprétation, il a jugé qu'il appartenait aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que fût continûment garantie **l'effectivité du contrôle exercée sur ces personnes par les officiers de police judiciaire**.

Par la voie d'une deuxième réserve, le Conseil constitutionnel a jugé que s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont réalisées, au sein des périmètres de protection, les **opérations de contrôle** de l'accès et de la circulation, de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages et de visite de véhicules, la mise en œuvre de ces vérifications ne saurait s'opérer qu'en se fondant exclusivement sur des **critères excluant toute discrimination** de quelque nature que ce soit entre les personnes.

Par la voie d'une troisième réserve d'interprétation, il a jugé également que si le **renouvellement d'un périmètre de protection** est subordonné à la nécessité d'assurer la sécurité du lieu ou de l'événement et à la condition qu'il demeure exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, ce renouvellement ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans que celui-ci établisse la **persistance du risque**.

2. La conformité à la Constitution des dispositions relatives à la fermeture temporaire de lieux de culte

Dans sa **décision n° 2017-695 QPC** du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article 2 de la loi du 30 octobre 2017, relatives à la **fermeture temporaire de lieux de culte**, opéraient une **conciliation** qui n'était pas manifestement déséquilibrée **entre**, d'une part, **l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public** et, d'autre part, **la liberté de conscience et le libre exercice des cultes**.

Il a relevé à cet égard, en particulier, que lorsque la **justification** de la mesure de fermeture d'un lieu de culte repose sur la provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination, il appartient au préfet d'établir que cette provocation est bien en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme. En autorisant la fermeture provisoire d'un lieu de culte, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

En outre, le Conseil constitutionnel a souligné l'existence de plusieurs **garanties** : le législateur a limité à six mois la durée de la mesure et n'a pas prévu qu'elle puisse être renouvelée ; l'adoption ultérieure d'une nouvelle mesure de fermeture ne peut reposer que sur des faits intervenus

après la réouverture du lieu de culte ; la fermeture du lieu de culte doit être justifiée et proportionnée, notamment dans sa durée, aux raisons l'ayant motivée ; enfin, elle peut faire l'objet d'un recours en référé devant le juge administratif et est alors suspendue jusqu'à la décision du juge de tenir ou non une audience publique.

3. La censure partielle des dispositions relatives au contrôle par le juge administratif des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Dans sa **décision n° 2017-691 QPC** du 16 février 2018, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la possibilité pour le ministre de l'intérieur, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, d'interdire à certaines personnes de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé et d'assortir cette **assignation à résidence** d'une obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie et d'une obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de ce lieu.

Par une **réserve d'interprétation**, il a jugé que, compte tenu de sa rigueur, une telle mesure ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit à une vie familiale normale, excéder, **de manière continue ou non**, une **durée totale cumulée de douze mois**. Ainsi, la durée maximale de douze mois s'applique non seulement à une même mesure ayant fait l'objet de renouvellements, mais également à plusieurs mesures prononcées et exécutées de manière discontinue.

Comme le relève le commentaire de la décision, dès lors qu'il s'agit d'une mesure de police administrative, l'assignation à résidence, si elle permet de répondre à l'urgence, ne saurait être mise en œuvre pour une durée indéfinie ni se substituer aux autres instruments dont dispose l'État en matière de lutte contre le terrorisme : *« Quelle que soit la gravité de la menace qui la justifie, une telle mesure de police administrative ne peut se prolonger aussi longtemps que dure cette menace. L'assignation à résidence n'est pas une mesure de surveillance et de contrôle à laquelle l'État est assuré de toujours pouvoir recourir. Ce dernier ne se trouve pas pour autant démuné pour parer à la menace, si elle persiste, puisqu'il peut recourir à ses pouvoirs généraux de renseignement et de surveillance ou, si les conditions sont réunies, traiter la menace par la voie judiciaire »*.

Le Conseil constitutionnel a en revanche procédé à une **double censure des dispositions relatives au contrôle du juge administratif sur la mesure d'assignation à résidence**.

Il a tout d'abord censuré, avec effet immédiat, les **dispositions limitant à un mois le délai dans lequel pouvait être formé devant le tribunal administratif un recours pour excès de pouvoir contre une**

décision d'assignation à résidence ou de renouvellement d'une telle mesure et imposant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer. S'applique donc, par défaut, la procédure de recours pour excès de pouvoir de droit commun, soit un délai de saisine de deux mois et une absence de délai pour que le juge administratif statue. Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il formulé une réserve d'interprétation de manière à prévoir que le juge administratif statue, au nom du droit à un recours juridictionnel effectif, « dans de brefs délais ».

Il a ensuite censuré, avec effet différé au 1^{er} octobre 2018, les dispositions relatives à la possibilité de contester une décision de renouvellement d'une mesure d'assignation à résidence selon une **procédure de référé-liberté** : la décision de renouvellement devait être notifiée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur ; le juge administratif pouvait être saisi dans un délai de 48 heures avant la notification ; la mesure entrait en vigueur après que le juge avait statué sur la demande ; ce recours étant un référé-liberté, il était limité aux cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution que la mesure contestée pût être renouvelée au-delà de trois mois sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement.

Dans sa **décision n° 2017-695 QPC** du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les autres dispositions de l'article 4 de la loi du 30 octobre 2017, relatives aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.

S'agissant de la **mesure d'interdiction de fréquenter certaines personnes**, il a relevé qu'en l'instaurant, le législateur avait poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme et qu'il en avait limité le champ d'application aux personnes soupçonnées de présenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public. Il a jugé que la menace présentée par les personnes nommément désignées, dont la fréquentation était interdite, devait être en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme.

Formulant trois réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel a souligné qu'il appartient au ministre de l'intérieur de tenir compte, dans la détermination des personnes dont la fréquentation est interdite, des liens familiaux de l'intéressé et de s'assurer en particulier que l'interdiction de fréquentation ne porte pas une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie familiale normale. Par ailleurs, comme il l'avait jugé dans sa décision du 16 février 2018 précitée, à propos de l'assignation à résidence, il a indiqué que, compte tenu de sa rigueur, l'interdiction de fréquenter ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois.

Enfin, comme dans la décision du 16 février 2018, le Conseil constitutionnel a censuré, pour méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, la disposition prévoyant que le juge administratif

devait statuer sur les recours pour excès de pouvoir dirigés contre ces mesures dans un délai de quatre mois, en jugeant que le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge administratif soit tenu de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais. En outre, il a censuré pour le même motif, avec un effet également différé au 1^{er} octobre 2018, la disposition permettant que la mesure contestée fût renouvelée au-delà de trois mois sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, **sur la régularité et le bien-fondé** de la décision de renouvellement¹.

4. La censure de la possibilité de saisir des documents ou objets dans le cadre d'une visite domiciliaire

Dans sa **décision n° 2017-695 QPC** du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 4 de la loi du 30 octobre 2017, relatives aux visites domiciliaires et saisies, à l'exception de celles permettant la saisie, au cours de la visite, non seulement de données et des systèmes informatiques et équipements terminaux qui en sont le support, mais aussi de « documents » et d'« objets ».

Le Conseil constitutionnel a en effet relevé que le législateur, à la différence du régime qu'il avait défini pour les données et les supports informatiques, n'avait fixé aucune règle encadrant l'exploitation, la conservation et la restitution des documents et objets saisis au cours de la visite, en méconnaissance du droit de propriété.

C. LES ÉVOLUTIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022 ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE

Introduits par le Sénat et modifiés par l'Assemblée nationale, les articles 42 *bis* AB et 42 *bis* AC du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en cours d'examen par le Parlement au 19 décembre 2018, tendent à tirer les conséquences des censures du Conseil constitutionnel.

1. L'encadrement des délais d'introduction et d'examen des recours pour excès de pouvoir contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Sénat a inséré un article 25 *bis*, issu d'un amendement du Gouvernement sous-amendé par

¹ Une nouvelle fois, la procédure du référé-liberté a été jugée insuffisante pour préserver les droits de la personne, en ce qu'elle ne permettait qu'un contrôle limité aux atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale.

vosre commission et tendant à prévoir de nouveaux délais de dépôt et d'examen des recours en excès de pouvoir contre les décisions de placement sous une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

Dans son amendement, le Gouvernement proposait, d'une part, de rétablir le délai d'un mois pour former un recours pour excès de pouvoir contre une telle mesure, d'autre part, de fixer à un mois, contre deux auparavant, le délai laissé au juge administratif pour statuer sur ce recours en excès de pouvoir lorsqu'il concerne une mesure d'assignation prise en application de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure et à deux mois, au lieu de quatre auparavant, celui applicable à la mesure d'interdiction de fréquenter certaines personnes prise en vertu de l'article L. 228-5 du même code.

Par un sous-amendement adopté contre l'avis du Gouvernement, votre commission, suivie par le Sénat, a porté à deux mois le délai pour introduire un recours pour excès de pouvoir et réduit à quinze jours le délai laissé au juge administratif pour statuer. Le Conseil constitutionnel ayant déjà jugé contraire à la Constitution un délai de recours limité à un mois, il était en effet nécessaire de prévoir un délai supérieur. De plus, les délais de jugement devaient être davantage encadrés au regard de la nécessité constitutionnelle d'obtenir une décision « *dans de brefs délais* » et au plus tard avant la fin de la mesure d'une durée de trois mois.

**Comparaison des différents délais envisagés
pour le recours en annulation pour excès de pouvoir**

	Loi du 30 octobre 2017 (dispositions censurées)	Amendement du Gouvernement au Sénat	Texte adopté par le Sénat
Délai pour exercer son REP	1 mois	1 mois	2 mois
Délai imposé au juge administratif pour statuer (mesure d'assignation)	2 mois	1 mois	15 jours
Délai imposé au juge administratif pour statuer (mesure d'interdiction de fréquenter certaines personnes)	4 mois	2 mois	15 jours

En première lecture, l'Assemblée nationale a déplacé ces dispositions au sein d'un nouvel article 42 bis AB du projet de loi, sans modifier les délais retenus par le Sénat mais en réservant la possibilité de former un recours pour excès de pouvoir contre une décision de renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de

surveillance au cas où l'intéressé n'a pas déjà usé de la procédure accélérée créée par le Sénat et permettant de saisir le juge de la légalité d'une mesure de renouvellement avant son entrée en vigueur.

2. La création d'une procédure spécifique permettant le contrôle entier et préalable par le juge administratif des décisions de renouvellement de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

L'article 25 *bis* du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, introduit en première lecture par le Sénat, a prévu en effet une procédure spécifique de recours pour excès de pouvoir permettant le contrôle entier et préalable, par le juge administratif, des décisions de renouvellement de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.

Ce contrôle porterait sur la régularité et le bien-fondé de la mesure, au lieu du contrôle limité à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale prévu par la loi du 30 octobre 2017. Le recours pour excès de pouvoir devrait, comme initialement, être formé dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la décision. À l'instar de la procédure de référé-liberté, ce recours serait suspensif. Son examen serait, comme en matière de contentieux des mesures d'éloignement notifiées aux personnes placées en rétention administrative¹, dispensé de conclusions du rapporteur public et le juge aurait 72 heures pour statuer à compter de la requête. A l'initiative de votre commission, le Sénat a en outre prévu le droit pour l'intéressé d'être présent à l'audience, et donc de se voir délivrer un sauf-conduit, sauf si son déplacement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, auquel cas il pourrait être représenté par un avocat.

En première lecture, l'Assemblée nationale a déplacé ces dispositions à l'article 42 bis AB du projet de loi, en supprimant l'obligation de représentation par un avocat en cas de non-délivrance d'un sauf-conduit, jugée par ses rapporteurs « *contraire aux règles traditionnelles du recours pour excès de pouvoir, l'intéressé devant conserver le libre choix de se faire représenter ou non* ».

¹ Article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « (...) L'audience est publique. Elle se déroule sans conclusions du rapporteur public, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président du tribunal administratif ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office. »

3. La création d'un régime de saisie, d'exploitation, de conservation et de restitution de documents dans le cadre de la visite administrative aux fins de prévention d'un acte de terrorisme

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Sénat a inséré un article 25 *ter*, issu d'un amendement du Gouvernement sous-amendé par votre commission et tendant à étendre le régime procédural prévu, en matière de visite administrative aux fins de prévention d'un acte de terrorisme, pour la saisie, l'exploitation, la conservation et la restitution de données informatiques à la saisie, l'exploitation, la conservation et la restitution de documents relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

Le Gouvernement, suivi par le Sénat, a fait le choix de ne rétablir que des dispositions relatives à la saisie des documents, utiles *« notamment en cas de documents rédigés en langue étrangère ou en cas de documents volumineux, en raison de l'impossibilité de les exploiter sur place »*. Il a jugé le rétablissement de celles relatives à la saisie d'objets inutile car, *« d'une part, leur saisie en police administrative n'est pas nécessaire, la présence des objets étant relatée dans les procès-verbaux et suffisant à établir « les raisons sérieuses » exigées par la loi »* et, *« d'autre part, lorsque leur possession est de nature à caractériser un délit, leur saisie se déroule en procédure incidente, selon les règles de procédure pénale »*.

En première lecture, l'Assemblée nationale a déplacé ces dispositions à l'article 42 *bis* AC du projet de loi, sans les modifier sur le fond.

II. UN PREMIER BILAN CONTRASTÉ DES MESURES PRISES EN APPLICATION DE LA LOI DU 30 OCTOBRE 2017

Du 1^{er} novembre 2017, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 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, 74 ordonnances autorisant des visites domiciliaires exécutées et 42 saisies effectuées.

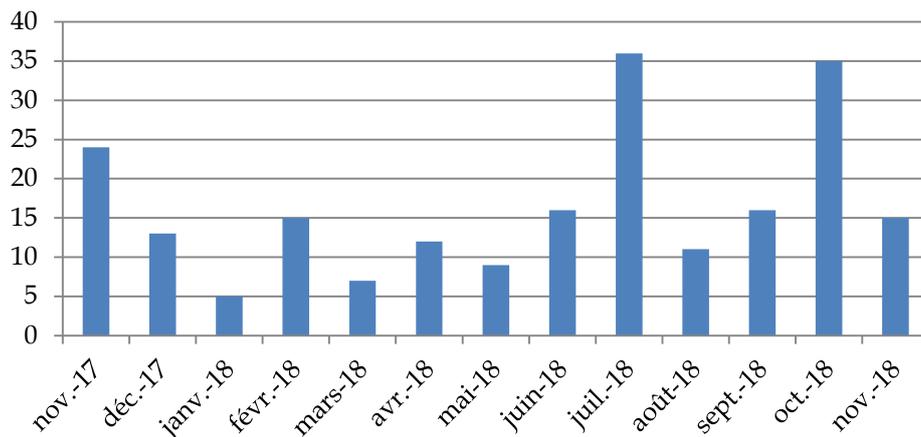
A. LES PÉRIMÈTRES DE PROTECTION : UNE MESURE FORTEMENT UTILISÉE

1. Le bilan statistique : de fortes variations géographiques et temporelles

La **possibilité** d'instaurer des périmètres de protection a été **beaucoup utilisée**¹ par les préfetures pour sécuriser des lieux et des évènements exposés à un risque d'actes de terrorisme, et ce **dès son entrée en vigueur**.

Dès le mois de novembre 2017, 24 périmètres de protection ont ainsi été instaurés sur l'ensemble du territoire, soit plus de 10 % de l'ensemble des périmètres de protection mis en place depuis un an.

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



Le recours à cette mesure demeure toutefois hétérogène, à la fois sur le plan géographique et temporel.

Sur le plan géographique, alors que les préfets de certains départements ont fréquemment eu un recours à cet outil (34 périmètres mis en place dans le Nord, 15 à Paris, 15 dans le Loiret, 15 dans les Alpes-Maritimes), plus de la moitié d'entre eux, soit les préfets de 59 départements, n'ont mis en œuvre aucun périmètre de protection. Les périmètres de protection ont, pour la majorité d'entre eux (80 % environ), été mis en place en zone de police.

L'analyse des arrêtés préfectoraux ne permet pas d'apprécier réellement les raisons de cette disparité. Ainsi, si certaines préfetures

¹ Par comparaison, 75 zones de protection et de sécurité avaient été mises en œuvre entre novembre 2015 et octobre 2017 dans le cadre de l'état d'urgence.

instaurent des périmètres de protection pour assurer la sécurisation de tout type de manifestation culturelle se déroulant sur la voie publique, d'autres, qui accueillent sans aucun doute le même type d'évènements, n'y recourent pas. Il semblerait que le recours au dispositif des périmètres de protection dépende, dans la majeure partie des cas, de la familiarité de la préfecture avec l'outil, plus que des caractéristiques socio-économiques du territoire concerné.

Sur le plan temporel, le nombre mensuel de périmètres de protection instaurés a fortement varié, avec notamment des pics observés à l'approche de la période de Noël (marchés de Noël) et de la période estivale (36 périmètres de protection mis en œuvre au mois de juillet 2018).

2. La motivation des arrêtés préfectoraux instaurant un périmètre de protection : la sécurisation d'évènements plus que de lieux

Dans une grande majorité des cas, le recours au dispositif des périmètres de protection a été lié à la **nécessité d'assurer la sécurisation d'un évènement**¹. La **durée** des arrêtés préfectoraux est, en conséquence, généralement **brève**, se limitant, conformément aux dispositions légales, à la durée de l'évènement.

Peu nombreux sont en revanche les cas dans lesquels le périmètre de protection a été mis en place pour la **sécurisation d'un lieu**. Peuvent par exemple être cités :

- le périmètre de protection mis en place pour sécuriser l'accès aux quais du Thalys à la gare de Lille-Europe ;
- le périmètre de protection instauré, de la même manière, pour sécuriser l'accès aux quais du Thalys à la gare du Nord à Paris ;
- le périmètre de protection mis en place sur une partie de l'emprise du Grand Port Maritime de Dunkerque ;
- le périmètre de protection instauré aux abords du Mont-Saint-Michel pendant la période estivale.

En dépit de leur nombre réduit, **ces cas méritent toutefois d'être relevés en raison de leur durée**. Les périmètres de protection de la gare du Nord et du Mont-Saint-Michel ont fait l'objet d'une reconduction et ont donc été maintenus pendant deux mois². Instaurés au mois de novembre 2017, les

¹ L'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure prévoit en effet qu'un périmètre de protection peut être instauré pour assurer la sécurisation soit d'un lieu, soit d'un évènement exposé à un risque d'attaques terroristes.

² Aux termes de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, « la durée de validité d'un arrêté préfectoral instaurant un périmètre de protection en application du présent article ne peut excéder un mois. Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police ne peut renouveler l'arrêté au-delà de ce délai que si les conditions prévues au premier alinéa continuent d'être réunies ».

périmètres de la gare Lille-Europe et du port de Dunkerque sont quant à eux restés en vigueur jusqu'au début du mois d'août, ce qui a nécessité **huit reconductions**.

Alors même que le dispositif des périmètres de protection a été conçu par le législateur de manière à permettre la sécurisation, de manière temporaire, d'un lieu ou d'un évènement, **la prolongation systématique des périmètres de protection, qui conduit à instaurer un périmètre de protection quasi permanent, soulève des interrogations quant à sa légalité.**

Lors de son audition par votre mission d'information, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques a confirmé que la doctrine du ministère de l'intérieur n'envisageait le périmètre de protection que comme une mesure temporaire, et non comme un dispositif de sécurité permanent. Il a indiqué, à cet égard, avoir engagé une discussion avec le préfet du Nord sur la légalité des périmètres de protection de la gare de Lille-Europe et du port de Dunkerque, qui a abouti au non-renouvellement, à compter du mois d'août 2018, des dispositifs mis en œuvre.

3. Les contrôles mis en œuvre au sein des périmètres de protection

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**. Selon les informations transmises par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, les agents de sécurité privée ont été mobilisés dans environ 75 % des cas et les agents de police municipale dans plus de la moitié des périmètres de protection.

Votre rapporteur rappelle que, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation sur les dispositions de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure instituant cette possibilité. Il a en effet jugé que ces dispositions ne méconnaissaient pas les exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « *la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* », sous réserve que les autorités publiques prennent « *les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire* ».

Lors de son audition, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques a indiqué avoir adressé, à la suite de cette décision, des observations aux préfets qui ne prévoyaient pas, dans le cadre des dispositifs mis en œuvre, un contrôle effectif d'un officier de police judiciaire. La mission s'attachera, **à l'occasion de prochains déplacements, à s'assurer que la présence d'un officier de police judiciaire est bien systématique sur les périmètres de protection.**

4. Une appropriation progressive du cadre juridique par les préfetures

Si les statistiques mettent en avant une mise en œuvre rapide de la mesure des périmètres de protection après l'entrée en vigueur de la loi, force est en revanche de constater que l'appropriation du cadre juridique par les préfetures a été plus progressif.

L'analyse des arrêtés préfectoraux instaurant des périmètres de protection révèle en effet **plusieurs insuffisances** qui, pour certaines d'entre elles, ont été corrigées sur les conseils et les observations de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

En premier lieu, **la motivation des arrêtés** pour justifier la mise en place d'un périmètre de protection apparaît, dans certains cas, **insuffisante au regard des exigences légales**, se bornant à des justifications générales et peu circonstanciées de la menace terroriste (« *considérant la prégnance de la menace terroriste sur le territoire national* »).

Certains d'entre eux se bornent à ne caractériser l'exposition à un risque d'actes de terrorisme que par le degré de fréquentation de l'évènement, alors même que l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure prévoit deux conditions cumulatives : la nature du lieu ou de l'évènement et l'ampleur de sa fréquentation.

Un arrêté, pris par le préfet du Finistère le 10 avril 2018, **n'était pas conforme aux dispositions de la loi du 30 octobre 2017** : il prévoyait en effet l'instauration, pour une durée de cinq jours, d'un périmètre de protection aux abords de l'usine Nobel Sport, située à proximité du site Notre-Dame-des-Landes, de manière à éviter toute intrusion des « *partisans de la poursuite de l'occupation du site de Notre-Dame-des-Landes* ». Or, l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure vise exclusivement la sécurisation des lieux ou évènements exposés à un risque d'actes de terrorisme.

En second lieu, au cours des premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, de nombreux arrêtés **manquaient de précision dans la définition exacte du périmètre de protection et de ses points d'accès**. Cette difficulté a progressivement été corrigée, sur les conseils de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques qui a adressé, à cet égard, des recommandations aux préfetures.

En troisième lieu, un nombre significatif d'arrêtés ne comprenait, contrairement à ce qu'impose l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure¹, **aucune disposition spécifique destinée à permettre un accès facilité aux personnes résidant ou travaillant au sein du périmètre de protection**. De même que pour la définition des points d'accès, des améliorations ont été apportées par les préfetures sur ce point à la suite de recommandations adressées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Enfin, il paraît **nécessaire d'améliorer l'articulation du dispositif des périmètres de protection avec d'autres mesures de police administrative**.

Plusieurs périmètres de protection ont en effet été mis en œuvre pour assurer la sécurisation de manifestations culturelles ou sportives (par exemple, le spectacle de patinage artistique et le concert du groupe Arcadian à Belfort en décembre 2017, la finale de la coupe du monde et les concerts au théâtre antique de Vienne en juillet 2018, les concerts sur la place d'Armes de Metz en août 2018, *etc.*). Or, des dispositions spécifiques permettent, sans recourir aux périmètres de protection, d'assurer la sécurisation des manifestations culturelles et sportives, y compris lorsqu'elles se déroulent sur la voie publique².

Lors de son audition par votre mission d'information, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques a indiqué à cet égard que le dispositif des périmètres de protection présentait l'avantage d'être mis en œuvre à l'initiative du préfet, et non de l'organisateur de l'évènement, et qu'il permettait d'exercer des contrôles sur une emprise plus large. Au demeurant, il a été précisé qu'à l'occasion de certains évènements, en particulier des grandes manifestations sportives, des périmètres de protection avaient pu être mis en œuvre de manière concomitante avec d'autres mesures de droit commun, en particulier le dispositif des grands évènements³.

¹ L'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure dispose en effet que « l'arrêté prévoit les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre, en les adaptant aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale ».

² L'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure permet ainsi aux agents de sécurité privée de procéder à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages ainsi qu'à des visites de véhicules pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs.

³ L'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que pour certains grands évènements exposés, par leur ampleur ou leurs circonstances particulières, à un risque exceptionnel de menace terroriste et désignés par décret, « l'accès de toute personne, à un autre titre que celui de spectateur ou de participant, à tout ou partie des établissements et installations (...) est soumis à autorisation de l'organisateur pendant la durée de cet évènement et de sa préparation ».

B. UN NOMBRE RÉDUIT DE FERMETURES DE LIEUX DE CULTE

Entre le 1^{er} novembre 2017 et le 30 novembre 2018, **seules cinq fermetures temporaires de lieux de culte ont été prononcées** sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure :

- fermeture de la salle de prière « *Dar Es Salam* » à Aix-en-Provence, le 16 novembre 2017, pour une durée de six mois ;

- fermeture de la mosquée « *Salle des Indes* » à Sartrouville, le 17 novembre 2017, pour une durée de six mois (mesure prenant le relais d'une mesure de fermeture prononcée dans le cadre de l'état d'urgence) ;

- fermeture de la mosquée « *As Sounna* » à Marseille, le 11 décembre 2017, pour une durée de six mois ;

- fermeture du lieu de culte « *Abu Darda* » à Gigean, le 14 mai 2018, pour une durée de six mois ;

- fermeture du lieu de culte « *Centre Zahra* » de Grande-Synthe, le 15 octobre 2018, pour une durée de six mois.

Une sixième mesure de fermeture a été prononcée le 13 décembre 2018 à l'encontre du lieu de culte « *As-Sunnah* » à Hautmont.

Aucun de ces lieux de culte n'a rouvert à l'issue de la première mesure. Selon les informations communiquées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, les fermetures de lieux de culte ont en effet généralement été accompagnées d'autres mesures administratives (en particulier, dissolution d'association, expulsion des imams, gels d'avoirs) qui ont permis de mettre fin à la situation de trouble à l'ordre public.

Par comparaison, 19 fermetures de lieux de culte avaient été prononcées au cours de la période pendant laquelle était instauré l'état d'urgence, soit entre le 14 novembre 2015 et le 31 octobre 2017.

C. UNE MISE EN ŒUVRE PLUS TARDIVE DES POSSIBILITÉS DE VISITE DOMICILIAIRE ET DE SAISIE

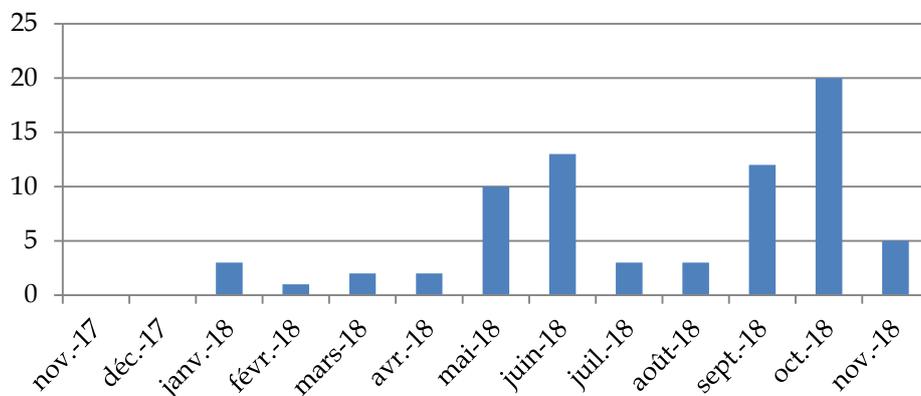
Depuis le 1^{er} novembre 2017, 96 requêtes de visite domiciliaire ont été adressées au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris par les autorités préfectorales 15 d'entre elles ont été rejetées ; 81 ont donné lieu à une ordonnance autorisant la visite mais seulement 74 visites ont été effectivement réalisées¹.

¹ Ces statistiques sont celles transmises par le ministère de l'intérieur. Des chiffres différents ont été communiqués à votre mission d'information par le premier vice-président du tribunal de grande instance de Paris chargé du service du juge des libertés et de la détention, qui dénombre un plus grand nombre de saisies. En dépit des demandes de précisions adressées au ministère de l'intérieur, il n'a, pour le moment, pas été possible d'identifier l'origine de cet écart.

Les visites domiciliaires à ce jour effectuées ont toutes été autorisées à l'encontre de personnes appartenant à la mouvance islamiste radicale, sur l'un ou l'autre des fondements prévus par l'article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure, à savoir une **relation habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme** ou **l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes**.

L'analyse des statistiques révèle une **mise en œuvre tardive de la mesure**. En effet, 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.

Évolution du nombre de visites domiciliaires réalisées



Comme l'ont indiqué les personnes entendues par votre mission d'information, le faible nombre de visites domiciliaires au cours des premiers mois s'explique principalement par une **nécessaire adaptation des autorités préfectorales** aux nouvelles mesures créées ainsi que par une forme de **crainte à l'égard d'une procédure jugée complexe**. Lors de son audition, M. François Molins, alors procureur de la République de Paris, a relevé à cet égard une vraie « *difficulté d'acculturation* » des autorités préfectorales à l'égard de ces nouvelles mesures préventives.

L'attentat perpétré à Trèbes le 23 mars 2018 aurait néanmoins eu un effet déclencheur auprès des autorités administratives, dont témoigne d'ailleurs **l'augmentation importante du nombre de visites domiciliaires à compter du mois de mai 2018**.

Cette progression du nombre de visites domiciliaires a eu lieu en dépit de la censure, par la décision n° 2017-695 QPC du Conseil constitutionnel du 29 mars 2018, de la possibilité de saisir à cette occasion des documents et des objets. Cette censure n'a en effet pas privé la mesure de son utilité, car la possibilité de saisir les supports et données informatiques a été maintenue. Sur les 74 visites effectuées, **42 ont ainsi donné lieu à des saisies, dont 37 ont été réalisées après l'entrée en vigueur de la censure et ont concerné la saisie de supports informatiques**. Les

demandes d'autorisations d'exploitation de données saisies formulées par les autorités administratives ont **toutes été autorisées**.

De manière à assurer une bonne articulation avec les procédures judiciaires, le législateur a prévu que les requêtes préfectorales soient soumises à l'avis préalable du procureur de la République de Paris. Selon les informations communiquées par M. François Molins lors de son audition par votre mission d'information, une **procédure *ad hoc***, qui va au-delà des termes de la loi, a été mise en place entre les autorités préfectorales et le parquet de Paris afin :

- d'une part, de **garantir que les requêtes formulées ne soient pas susceptibles de faire l'objet d'une judiciarisation**. La politique appliquée par le parquet de Paris est en effet de privilégier, dès que les critères sont remplis, la voie judiciaire plutôt qu'administrative. Les autorités préfectorales entendues par votre mission d'information ont indiqué, de la même manière, qu'il était préférable à leurs yeux, eu égard à la complexité de la procédure, de favoriser le cadre judiciaire au cadre administratif ;

- d'autre part, d'apporter un **appui technique** aux préfetures dans la rédaction des requêtes.

Cette procédure informelle, si elle a permis d'accompagner les préfetures dans la mise en œuvre de la mesure, n'a 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). Le vice-président du tribunal de grande instance de Paris chargé du service des juges des libertés et de la détention a indiqué, lors de son audition par votre mission d'information, qu'**une part significative des requêtes préfectorales transmises présentait une motivation insuffisante et manquait d'éléments probants**, nécessitant, de la part des juges, des demandes de précisions et d'informations complémentaires. Il y a là, sans aucun doute, des marges de manœuvre pour, à la fois, améliorer la sécurité juridique des mesures demandées et ne pas engorger les juges des libertés et de la détention déjà fortement sollicités, même si, pour l'heure, les délais de réponse de ces derniers demeurent réduits (trois jours en moyenne à compter de l'envoi de la requête préfectorale).

L'évaluation de l'efficacité des mesures de visites domiciliaires, au-delà de la simple analyse statistique, demeure complexe.

Selon les informations communiquées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, trois procédures judiciaires seulement ont été engagées à la suite d'une visite domiciliaire, toutes pour des infractions de droit commun. Trois mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont également été prononcées à la suite d'une telle visite.

Pour autant, comme l'indiquait M. François Molins, alors procureur de la République de Paris, lors de son audition par votre mission d'information, l'existence de suites judiciaires à l'issue d'une visite domiciliaire¹ ne constitue pas, en soi, un critère adéquat, dans la mesure où l'efficacité de la mesure réside en réalité principalement dans la « levée de doutes » qu'elle permet. Or, un tel critère est difficilement appréciable, et encore moins quantifiable.

A cet égard, votre mission d'information entend, dans la suite de ses travaux, interroger les autorités concernées (parquet de Paris, direction générale de la sécurité intérieure) sur le bilan qu'elles tirent du recours à cette procédure en matière de prévention des actes de terrorisme.

D. LES MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET DE SURVEILLANCE : UN DISPOSITIF PROTÉIFORME UTILISÉ EN SOUTIEN D'AUTRES MESURES

Depuis le 31 octobre 2017, **72 personnes** ont fait l'objet de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance².

Ce dispositif a été **très rapidement utilisé** pour prendre le relais, dès le 1^{er} novembre 2017, des mesures d'assignation à résidence prononcées à l'encontre de **21 personnes** sur le fondement de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*. Il convient toutefois d'observer que 69 personnes faisaient l'objet d'une assignation à résidence au 2 juin 2017.

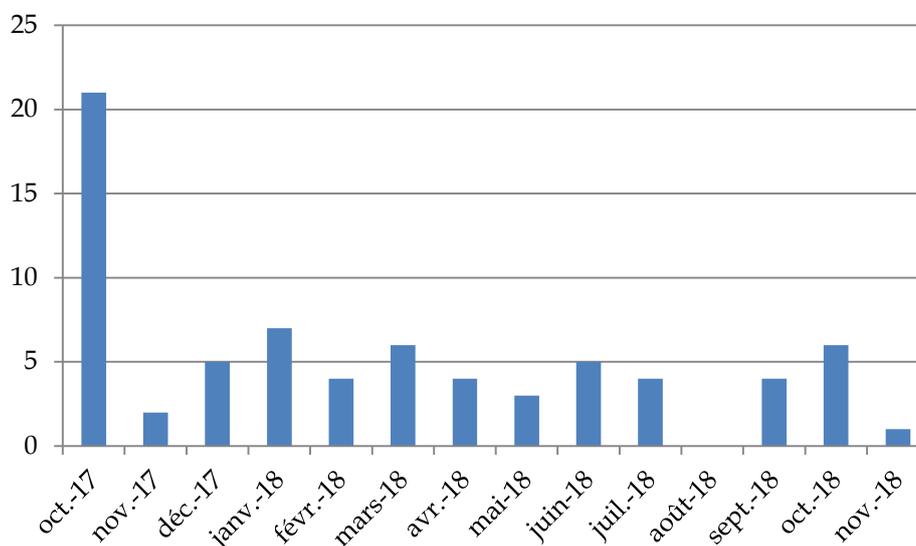
Au moins 29 personnes ayant fait l'objet d'une assignation à résidence pendant l'état d'urgence ont été concernés par une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance sur la période novembre 2017-novembre 2018.

Le nombre de mesures nouvelles apparaît désormais régulier, avec entre 4 et 10 nouvelles mesures chaque mois.

¹ Au début du mois d'avril 2018, sur les 9 visites domiciliaires réalisées, une seulement avait donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire pour une infraction de droit commun.

² Deux personnes ont fait l'objet d'une mesure initiale qui a été abrogée en raison d'une hospitalisation sous contrainte ou d'une incarcération, puis reprise à leur sortie sous la forme d'une nouvelle mesure initiale : les 74 arrêtés concernent donc 72 personnes.

Évolution du nombre de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (mesures nouvelles) par mois



1. La nature et la motivation des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

La grande majorité des arrêtés sont motivés sur le fondement de l'existence d'éléments permettant de regarder l'individu comme « *soutenant ou adhérent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de ces actes* » : 63 arrêtés initiaux ont été motivés sur ce fondement.

47 arrêtés l'ont été sur le fait que l'individu « *doit être regardé comme entrant en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* ».

38 arrêtés ont été motivés sur les deux critères, pourtant alternatifs.

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance concernent de plus en plus des personnes sortant de prison : au moins 15 personnes exécutant leur peine en détention ont fait l'objet d'une telle mesure prenant effet à la date de leur libération.

Le dispositif le plus contraignant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, fondé sur l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, est le plus utilisé (59 personnes sur 72). Cette mesure permet, pendant une durée de trois mois renouvelables, 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.

Parmi les 59 personnes faisant l'objet d'une assignation dans un périmètre, 49 étaient assignées au territoire d'une commune et 10 l'étaient au territoire d'un département.

56 personnes ont été astreintes à se présenter quotidiennement aux services de police et de gendarmerie. Pour 3 personnes, les pointages ont été hebdomadaires.

63 des 72 personnes ayant fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ont eu l'obligation de déclarer leur lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation.

26 personnes ont été interdites d'entrer en relation avec une ou plusieurs personnes. 7 d'entre elles n'étaient astreintes qu'à cette mesure.

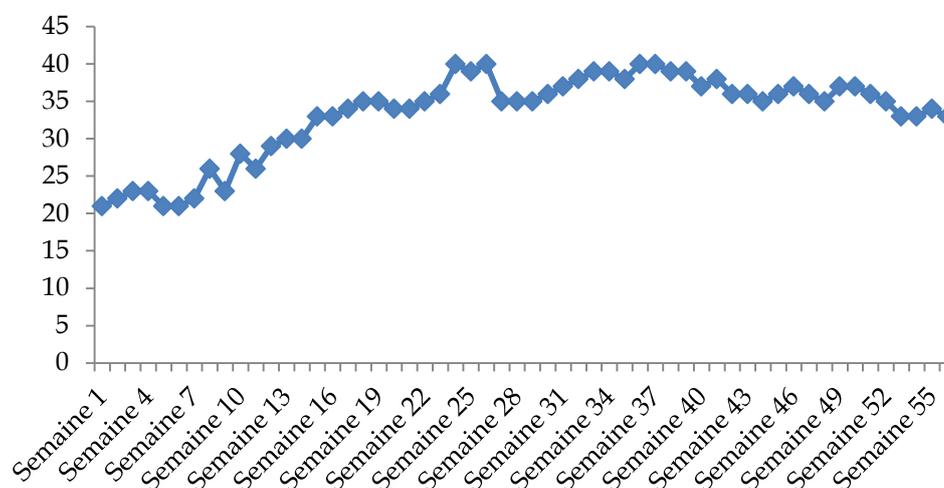
2. Des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance majoritairement renouvelées

48 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 5 arrêtés seulement ont été renouvelés trois fois.

Il n'est pas nécessaire de présenter des éléments nouveaux ou complémentaires pour renouveler jusqu'à six mois une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. De tels éléments sont en revanche nécessaires au-delà de six mois : l'analyse des arrêtés témoigne d'une certaine difficulté des services à identifier des faits véritablement nouveaux, hors évènement judiciaire (violation des obligations, arrestation, *etc.*). Les renouvellements sont le plus souvent fondés sur quelques éléments complémentaires relatifs à des faits anciens déjà cités dans la décision initiale de placement sous mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

Une personne ne peut faire l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance que pour une durée maximale 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. Il convient désormais de s'interroger sur les dispositifs de droit commun qui doivent prendre en charge ces personnes qui ont fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance depuis le 1^{er} novembre 2017.

Évolution du nombre de mesures individuelles de contrôles administratif et de surveillance (mesures en cours)



Depuis le 1^{er} novembre 2017, 14 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont été abrogées. Les abrogations s'expliquent par l'incarcération de la personne concernée pour des faits en lien ou non avec la mesure (violation de l'obligation, menaces à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique, apologie du terrorisme, *etc.*), son hospitalisation d'office ou son placement en rétention en vue de son expulsion. Une mesure a été abrogée car « sans effet » en raison du départ de la personne à l'étranger, départ constaté à l'occasion d'un contrôle routier de la personne en Grèce.

3. Des mesures qui ont su évoluer

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance sont **régulièrement modifiées**, notamment pour **adapter le périmètre d'assignation** aux obligations judiciaires des personnes (suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, par exemple) ou pour faciliter leur réinsertion (suivi d'une formation professionnelle, emploi, *etc.*).

Les obligations des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance se cumulent parfois avec des contrôles judiciaires ou des mises à l'épreuve. Ainsi, une personne, assignée dans un périmètre par décision de son contrôle judiciaire, a fait l'objet, en complément, d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance afin de l'obliger à se présenter quotidiennement aux forces de l'ordre (« pointage »). Une autre personne qui, au titre de son contrôle judiciaire, avait l'interdiction d'entrer en contact avec plusieurs personnes, s'est vu notifier la même interdiction, au titre d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, afin d'anticiper une éventuelle levée du contrôle judiciaire : les deux mesures sont toujours en cours.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 19 DÉCEMBRE 2018

M. Philippe Bas, président. – M. Marc-Philippe Daubresse nous présente une communication sur la mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Je rappelle que cette loi, adoptée il y a un an, visait à renforcer le droit commun pour faciliter la sortie de l'état d'urgence. Cette manière d'aborder le problème ayant soulevé un certain nombre d'interrogations au Sénat, le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale ont bien voulu accepter notre proposition de rendre temporaires les principales dispositions de ce texte, lesquelles offrent une version dégradée des principales mesures de l'état d'urgence : assignations à résidence, périmètres de sécurité et autres outils ne pourront ainsi survivre au-delà de trois ans sans que le Gouvernement ait obtenu un nouveau vote du Parlement. La mission de suivi qu'anime M. Daubresse a donc un rôle très important puisqu'elle éclairera le Sénat et le Parlement dans son ensemble sur l'utilité de ces mesures, selon l'usage qui en aura été fait.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Je voudrais faire mien l'aphorisme de notre collègue François Pillet : on ne saurait traiter de manière simpliste des sujets compliqués, et beaucoup de questions posées précédemment recevront ici des réponses complémentaires aux siennes. La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite SILT, visait à sortir de l'état d'urgence, sous le régime duquel la France vivait depuis le 14 novembre 2015, et qui ne saurait être permanent.

Celles de ces mesures qui s'inspiraient directement de la loi du 3 avril 1955 relative à 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 d'abord des périmètres de protection destinés à assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement, comme le marché de Noël de Strasbourg ou la gare Lille-Europe où transitent les trains en provenance ou à destination de Londres ou de Bruxelles.

Il s'agit ensuite – c'est l'article 2 de la loi –, de la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées, ou les activités qui s'y déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination.

Il s'agit encore – c'est l'article 3 – des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), c'est-à-dire l'interdiction à

une personne constituant une menace de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre ou d'accéder à certains lieux, et des mesures domiciliaires et saisies - c'est l'article 4 - autorisées par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris sur saisine du préfet aux seules fins de prévention du terrorisme.

Pour l'évaluation de ces mesures, un contrôle renforcé a été prévu par l'article 5 de la loi du 30 octobre 2017. Il se traduit par l'obligation pour le Gouvernement de transmettre sans délai à chacune des deux assemblées copie des actes administratifs pris en application de ces quatre articles. Nous pouvons en outre requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Le Gouvernement est en outre tenu de transmettre au Parlement un rapport annuel détaillé d'évaluation. Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, que nous avons entendu la semaine dernière, nous a fait une synthèse du rapport actuellement en cours de validation, mais qui ne nous a pour l'heure pas été transmis. Ce sera chose faite, semble-t-il, au cours des prochaines semaines, après arbitrage place Beauvau et à Matignon.

Je souhaite vous présenter un premier bilan de la mise en œuvre de ces quatre mesures.

Rappelons, à titre liminaire, que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'essentiel de ces mesures dans deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) du 16 février 2018 et du 29 mars 2018. Il a toutefois formulé des réserves d'interprétation, et censuré partiellement certaines dispositions relatives aux délais et voies de recours contre les MICAS ainsi que les possibilités de saisir des objets et documents lors des visites domiciliaires - il n'est, par exemple, plus possible de saisir un document en langue arabe, qui nécessite une traduction, sur le lieu d'une perquisition, sauf dans un cadre judiciaire. Le Sénat a répondu à ces censures lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice par l'introduction de dispositions qui ont d'ailleurs été très peu modifiées par l'Assemblée nationale.

Du 1^{er} 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 - un sixième vient tout juste d'être pris à Hautmont, dans le Nord, contre une mosquée salafite -, 74 arrêtés portant mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, 74 ordonnances autorisant des visites domiciliaires exécutées et 42 saisies.

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

Sur le plan géographique tout d'abord : les départements frontaliers sont davantage concernés, tels le Nord, les départements alsaciens, ceux

proches de l'Italie, ainsi que le Rhône, l'Hérault et la région parisienne. Pas moins de 34 périmètres ont été instaurés dans le Nord et 15 à Paris, mais dans 59 départements, soit plus de la moitié, les préfets n'ont mis en œuvre aucun périmètre de protection, alors que ce dispositif est assez adapté, ne serait-ce que pour un marathon ou un corso fleuri. Il est assez surprenant qu'il n'y ait pas eu d'homogénéisation, par le ministère de l'intérieur, de la façon dont les préfets pouvaient ou devaient intervenir.

Sur le plan temporel ensuite, le recours est également hétérogène. De nombreux périmètres ont été mis en place dès l'entrée en vigueur de la loi. Le nombre mensuel de périmètres a fortement varié, avec des pics observés à l'approche de la période de Noël, de la période estivale ou à la suite d'événements, comme l'attentat de Strasbourg.

Si l'on dénombre peu de cas pour lesquels un périmètre de protection a été mis en place pour sécuriser un lieu spécifique, ceux-ci se distinguent par leur durée. C'est le cas, dans le département du Nord, de la gare de Lille-Europe et du terminal méthanier du port de Dunkerque. Le préfet du Nord a reconduit ses arrêtés à plusieurs reprises. Or, juridiquement, les périmètres n'étaient pas destinés à être permanents. Le préfet du Nord a ainsi dû cesser de reconduire son arrêté portant sur la gare Lille-Europe à la demande du ministère de l'intérieur, après le huitième renouvellement. Nous nous sommes rendus avec la mission dans ce périmètre, qui est tout à fait comparable à ce qui se fait dans les aéroports, par exemple.

S'agissant des contrôles instaurés aux abords et au sein des périmètres de protection, la mise en œuvre des mesures prévues par le législateur, qu'il s'agisse de palpations de sécurité, d'inspections visuelles ou de fouilles de bagages, ou encore de visites de véhicules, est quasiment systématiquement autorisée par les arrêtés préfectoraux. Le Conseil constitutionnel a validé le recours aux agents de police municipale ou à des agents de sécurité privée, sous réserve qu'ils interviennent sous l'autorité d'un officier de police judiciaire. Cela a été le cas pour, respectivement, la moitié et les trois quarts des périmètres de protection.

J'ai relevé trois difficultés : la motivation des arrêtés apparaît dans certains cas insuffisante au regard des exigences légales, en se bornant à des justifications générales ; de nombreux arrêtés, notamment au tout début de l'application de la loi, ne prévoyaient aucune disposition spécifique destinée à faciliter l'accès des personnes résidant ou travaillant au sein d'un périmètre, alors qu'il s'agit d'une exigence constitutionnelle ; enfin, il est nécessaire d'améliorer l'articulation du dispositif des périmètres avec les autres mesures de police administrative destinées à assurer la sécurisation de manifestations culturelles ou sportives habituelles telles que les marathons. Beaucoup de mesures existantes sont déjà suffisantes.

Seules six fermetures de lieux de culte ont été prononcées à ce jour. Il est très compliqué d'étoffer suffisamment les dossiers pour motiver la décision

et écarter tout risque de recours. Parfaire rigoureusement la caractérisation demande six à huit mois de travail, puisque l'on « s'attaque », si je puis dire, à la liberté de culte.

Dans la plupart des cas, les mesures de fermeture ont été accompagnées d'autres mesures administratives, en particulier la dissolution d'association, l'expulsion des imams et le gel des avoirs. Vous avez entendu parler du cas de Grande-Synthe, base arrière du terrorisme en lien avec l'Iran, sur lequel un travail de fond a été mené, en collaboration avec les services de renseignement.

Ces mesures administratives ont été efficaces dans la mesure où aucun des lieux de culte fermés n'a rouvert. S'il n'y a pas plus de fermetures, c'est que les autorités préfectorales n'ont pu, à ce jour, collecter suffisamment d'éléments pour étayer les dossiers.

S'agissant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, elles ont, dès le 1^{er} novembre 2017, pris le relais des mesures d'assignation à résidence 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.

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 la plus utilisée puisqu'elle a été ordonnée à l'encontre de 59 personnes sur les 72 qui ont fait l'objet d'une MICAS. Parmi ces 59 personnes, 49 étaient assignées au territoire d'une commune et 10 d'un département. Je rappelle qu'avant l'attentat du Bataclan, le fou furieux qui a tranché la tête d'un chef d'entreprise près de Grenoble était connu dans le Doubs comme potentiellement dangereux ; or il n'y a eu aucune communication du département du Doubs au département voisin de l'Isère. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les coordinations entre services ou départements sont désormais réglées.

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 3 seulement ont été renouvelées trois fois. Une MICAS peut être renouvelée jusqu'à six mois sans élément nouveau. C'est en revanche nécessaire au-delà. L'analyse des arrêtés montre une certaine difficulté des services à mettre en avant des éléments nouveaux. Les renouvellements sont le plus souvent fondés sur quelques éléments complémentaires relatifs à des faits anciens.

Une personne ne peut faire l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance que dans la limite de douze mois, consécutifs ou non. C'est une exigence constitutionnelle.

Depuis le 1^{er} novembre 2017, 14 MICAS ont été abrogées, la plupart du temps parce que la personne a été incarcérée. En effet, pendant ce temps, les

services continuent de fonctionner et la meilleure réponse est la judiciarisation et l'incarcération. Évidemment, la MICAS n'a ensuite plus lieu d'être.

Les visites domiciliaires et de saisies, qui correspondent aux perquisitions administratives de l'état d'urgence, avaient fait l'objet de beaucoup de discussions au Parlement. Il y en a eu plus de 4 400 pendant l'état d'urgence, dont la plupart au cours des premiers mois. Leur nombre a beaucoup baissé ensuite. Le recours aux visites domiciliaires a été faible dans les premiers mois qui ont suivi la promulgation de la loi du 30 octobre 2017 mais a beaucoup augmenté après l'attentat de Trèbes, qui a eu un effet déclencheur.

La tentation serait de dire que les services ont baissé la garde. En réalité, les perquisitions conduites pendant l'état d'urgence ont servi à lever le doute. Une fois le doute levé, les visites n'ont pas été refaites. Massives au tout début, elles sont désormais fonction de la situation sur le terrain. Je rejoins les propos de François Pillet : beaucoup de services de renseignement demandent que la visite ne soit pas organisée trop vite afin d'éviter que l'individu ne fuie, comme l'a montré le cas de Strasbourg où Cherif Chekatt est sans doute passé à l'acte plus vite que prévu en raison de la perquisition menée le jour même. Il faut faire preuve de beaucoup de pédagogie pour éviter les contresens.

M. Cazeneuve, qui a été Premier ministre après avoir été ministre de l'intérieur, a beaucoup œuvré pour améliorer l'articulation entre les autorités préfectorales et le parquet de Paris sur les procédures judiciaires. Cette coordination était fortement défailante avant l'attentat du Bataclan. Le dialogue est aujourd'hui très nourri. Le parquet de Paris, qui est saisi pour avis de toutes les requêtes préfectorales, joue son rôle, en judiciarisant, c'est-à-dire en ouvrant une enquête quand c'est possible. Il apporte de manière informelle un appui technique aux préfetures dans la rédaction des requêtes. Il n'y a pas de cloisonnement entre la justice, la police et le préfet comme par le passé, au contraire.

Le vice-président du tribunal de grande instance de Paris chargé du service des juges des libertés et de la détention (JLD) a indiqué qu'il n'hésitait pas à demander des précisions et des informations complémentaires aux préfetures, en amont, afin d'assurer la validité des requêtes. Le juge des libertés et de la détention a tout de même rejeté 15 requêtes sur 96 présentées, soit près de 16 %.

Trois points peuvent être soulignés en conclusion.

Premièrement, il semblerait utile de mieux coordonner l'action des préfets, qui se sont inégalement appropriés ces mesures inédites dont la procédure peut, certes, exiger un temps d'adaptation. Il y a clairement eu un effet d'autocensure au début. Le recours à ces mesures varie avec le temps et connaît des pics après chaque attentat. La semaine dernière par exemple, à la suite de l'attentat de Strasbourg, six nouveaux arrêtés préfectoraux ont été pris pour instaurer un périmètre de protection autour de marchés de Noël. On peut

raisonnablement penser qu'ils auraient pu l'être avant. Cette coordination de l'action des préfets relève typiquement du rôle du ministre de l'intérieur.

Deuxièmement, à quelques exceptions près, il n'y a eu à ce jour aucun excès ou détournement de procédure dans l'utilisation des mesures de la loi du 30 octobre 2017, sans doute car elle est bien rédigée. Il faut toujours veiller à éviter qu'un jour, des mesures soient utilisées à des fins différentes de celles pour lesquelles elles ont été votées.

Troisièmement, faut-il modifier sensiblement la loi SILT pour s'adapter aux nouvelles formes de terrorisme, ou revenir à l'état d'urgence ? L'évaluation des mesures prises en application de cette loi montre que le retour à l'état d'urgence apporterait peu de nouveaux outils pour prévenir le terrorisme puisque les quatre principaux outils sont calqués sur ceux de l'état d'urgence, accompagnés de mesures de protection des libertés et validés par le Conseil constitutionnel. Le moyen le plus sûr et le plus efficace est la judiciarisation. Pour cela, il faut que les services de renseignement puissent travailler sereinement et éviter d'« affoler la meute » pour pouvoir remonter plus sûrement les filières de djihadisme.

Certaines mesures de la loi SILT sont peu utilisées, par exemple les visites domiciliaires. Puisque nous devons, en 2020, nous poser la question de leur pérennisation, commençons à nous interroger sur leur utilité. Elles pourraient sans doute être remplacées par des solutions judiciaires plus étayées. La question ne se pose pas tant sur la législation que sur les moyens mis au service de cette dernière.

Les principales imperfections de la loi soulevées par les QPC sont en voie de résolution, largement à l'initiative du Sénat, dans le projet de loi de programmation de la justice.

Au-delà du strict champ de la mission, plusieurs questions mériteraient d'être approfondies. La mission a ainsi prévu une visite à Molenbeek en Belgique, sur la question de la lutte contre le terrorisme.

Les moyens mis en œuvre pour prévenir les actes de terrorisme sont-ils suffisants ? On pourra toujours répondre « non », mais on se heurte surtout à un problème d'effectifs pour surveiller les individus radicalisés les plus dangereux. Au cours de mes déplacements sur le terrain, certains interlocuteurs m'ont indiqué que si des efforts indéniables avaient été réalisés au niveau central, par exemple sur les effectifs des services de renseignement, les effectifs apparaissent insuffisants au niveau territorial, notamment dans les principaux départements concernés que sont le Nord, le Rhône, les départements d'Île-de-France et d'Alsace, et les Alpes-Maritimes, tant en matière de renseignement que de police judiciaire. Les effectifs du parquet antiterroriste et de la cellule JLD centralisée à Paris, qui travaille 24 heures sur 24, mériteraient également d'être renforcés.

Y a-t-il assez de places adaptées en prison pour incarcérer les terroristes et faut-il placer en centre de rétention tout ou partie des fichés S ? Je

vous renvoie au rapport de François Pillet. François-Noël Buffet a lui aussi beaucoup travaillé sur les prisons. Au 1^{er} novembre 2018, il n’y avait que 60 108 places pour 70 708 détenus, soit à peine 2 872 places de plus qu’en 2012.

Lors de l’examen du projet de loi de programmation pour la justice, notre commission a rappelé la nécessité de construire 15 000 places supplémentaires de prison sur le quinquennat avec des régimes de détention diversifiés. Il faut davantage de quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR). Il faut continuer à développer les moyens du renseignement pénitentiaire et créer un renseignement pénitentiaire spécifique. L’ancien procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, François Molins, nous a dit que le principal lieu de radicalisation était le milieu carcéral. Les QPR doivent être la priorité.

Je ne reviens pas sur les fichés S. Je rappelle juste que l’article 66 de la Constitution énonce que nul ne peut être arbitrairement détenu. L’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 dispose que « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu’en vertu d’une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». En 1793, Robespierre avait décidé que tous les suspects devaient être arrêtés. On sait comment cela s’est terminé. Il faut de la mesure et de la raison.

Peut-on alourdir les peines des Français convaincus par la justice d’appartenir à la mouvance terroriste ? Alain Richard en a parlé. L’association criminelle de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste permet de condamner un individu qui a rejoint ou prêté allégeance à Daech jusqu’à trente ans de prison. La définition du crime est très large, ce qui permet une judiciarisation en amont, avant tout passage à l’acte. De plus, les auteurs d’actes de terrorisme encourent la perpétuité incompressible. Il existe aussi le crime d’intelligence avec l’ennemi, mais cette infraction est plus difficile à caractériser que le crime d’association de malfaiteurs terroriste.

Peut-on mieux surveiller les réseaux djihadistes dans les mosquées, les centres sportifs ou sociaux et sur internet ? Le plan de prévention contre la radicalisation présenté par le Gouvernement en février dernier me paraît apporter beaucoup de réponses intéressantes, même s’il ne va pas assez loin concernant internet. On pourrait proposer une meilleure responsabilisation des géants de l’internet en leur imposant une obligation de vigilance et de signalement, comme c’est le cas pour les flux financiers vis-à-vis de Tracfin – quand on lit les échanges de Salah Abdeslam sur les réseaux sociaux, on retrouve bien certains mots codés. Un signalement aurait peut-être permis la prévention.

La Commission européenne a récemment annoncé un nouveau texte qui introduirait une obligation de vigilance pour tous les fournisseurs d’hébergement sur internet afin de se prémunir d’une utilisation abusive de

leurs plateformes. C'est une piste intéressante que nous pourrions suivre pour donner à ce texte toute la force nécessaire lors de sa transposition.

En conclusion, il ne me semble pas inutile de rappeler que nous avons adopté pas moins de onze lois depuis 2013 en matière antiterroriste qui ont renforcé notre arsenal administratif et judiciaire et doté nos autorités d'importants moyens pour prévenir les actes de terrorisme.

Avant d'adopter de nouvelles lois, la priorité est de mettre des moyens adéquats sur les dispositifs existants.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette communication très complète. Comme le rapport de François Pillet, votre travail met en évidence l'extrême richesse de l'arsenal de prévention du terrorisme et de poursuite de ses auteurs.

Depuis la loi de novembre 2014, c'est-à-dire avant même les attentats de début 2015, nous avons adopté un grand nombre de textes. En outre, les lois de prorogation de l'état d'urgence comportaient souvent des dispositions de fond qui restent aujourd'hui dans notre législation.

Après la loi du 30 octobre 2017, qui comporte des dispositions temporairement inscrites dans le droit commun, nous ne sommes plus à la recherche de nouveaux instruments juridiques. Au contraire, n'en avons-nous pas créé trop ? Une partie des instruments créés par cette loi seront évalués définitivement en 2020. Mais ils ne sont pas les seuls pour lutter contre le terrorisme. Souvent, certains, entre les mains des autorités administratives, existent aussi entre les mains du parquet. Or les préfets préfèrent parfois des dispositifs concurrents des leurs, comme les perquisitions. À quels instruments recourt-on et qui les actionne ? Les préfets favorisent très souvent l'intervention du procureur, en lequel ils ont confiance, au détriment de leur propre intervention dans un domaine qui ne leur est pas familier, dans des conditions qui leur paraissent offrir une meilleure image de respect des libertés individuelles ou publiques. Avec la justice, on entre dans le cadre classique des actions de prévention des menaces à l'ordre public.

Il serait très intéressant d'étudier l'évolution des décisions des procureurs de la République mettant en œuvre des instruments concurrents de la loi du 30 octobre 2017 pour regarder s'il y a un déplacement du judiciaire vers l'administratif. On apprécierait ainsi mieux l'utilité de cette loi dans le temps.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour ce rapport. Merci aussi de rappeler cette situation de concurrence entre instruments, qui avait suscité les réserves de certains lors du vote de la loi en 2017.

Pour fermer des lieux de culte, pourquoi avoir fait appel aux dispositions de la loi de 2017 et non aux dispositions judiciaires ?

Les MICAS et les visites domiciliaires ont-elles donné lieu à une judiciarisation et si oui, combien y a-t-il eu de cas ?

M. François Grosdidier. – Dès la mise en œuvre de l'état d'urgence, j'ai noté qu'il n'y avait nullement lieu d'opposer les autorités judiciaires et administratives car, à l'usage, les préfets n'utilisaient jamais leurs prérogatives sans une étroite collaboration avec le parquet. Il n'y avait nullement concurrence, mais au contraire communion entre le parquet et le préfet. On en a la confirmation dans la mise en œuvre des dispositions de la loi du 30 octobre 2017.

Je ne sais pas si les préfets se sont insuffisamment approprié les dispositifs, puisqu'en général, ces derniers sont actionnés de façon collégiale par la police, l'autorité préfectorale et le parquet. On choisit dans la boîte à outils le meilleur à l'instant.

On a évoqué les difficultés d'utilisation de la législation sur l'intelligence avec l'ennemi en matière terroriste. A-t-on essayé? Cette législation paraît datée et obsolète, or elle pourrait parfaitement être d'actualité. L'ennemi n'est pas nécessairement une nation étrangère engagée dans une guerre conventionnelle contre notre pays.

Très souvent, on entend des réactions pulsionnelles sur ce qu'il aurait fallu faire contre des personnes fichées S qui passent à l'acte. La question est plutôt celle de la réponse pénale de droit commun. Quand un terroriste a 60 mentions au fichier des antécédents judiciaires et 27 condamnations, à 29 ans, et est libre, c'est plutôt le problème de la multirécidive qui est posé, qu'il y ait ensuite crime de droit commun ou terrorisme. Pourquoi n'a-t-on pas apporté d'autres réponses que celles qui l'ont amené à l'acte terroriste? Même problème avec la prison, qui est le premier lieu de développement du djihadisme et de recrutement des terroristes, alors que c'est le lieu où la souveraineté de l'État de droit devrait s'exercer pleinement. Ces questions débordent largement le champ du terrorisme – le grand banditisme recrute aussi en prison – et démontrent une faillite de la réponse pénale.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Le seul véritable outil de fermeture judiciaire d'un lieu de culte est la dissolution de personne morale. Assez souvent, les préfets utilisent des dispositions administratives, par exemple qui concernent les établissements recevant du public. En tant que maire, j'ai voulu faire fermer un établissement identitaire dangereux pour l'ordre public; j'ai commencé par me pencher sur la réglementation sur l'hygiène et la sécurité. En l'occurrence, le dispositif spécifique de la loi SILT est bon. On pourrait l'utiliser davantage.

À Grande-Synthe, le préfet m'a dit qu'il n'avait pas d'autre solution que d'utiliser la loi SILT pour fermer le lieu, or c'était urgent. Sans cette loi, il ne l'aurait pas pu. Constituer le dossier a tout de même demandé six mois.

Aujourd'hui, l'étroite collaboration entre le parquet, la police et le préfet est évidente. Mon père était directeur d'un service de renseignements généraux et commissaire divisionnaire de police. Je connais le sujet. À une époque, les relations étaient très tendues. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

En revanche, je suis inquiet de la non-appropriation par certains préfets de dispositifs utiles, notamment les périmètres de protection. Si le préfet du Nord les utilise tant, c'est sans doute parce qu'il était directeur de cabinet du ministre de l'intérieur au moment des événements du Bataclan, qui l'ont marqué. Et ce, toujours dans l'équilibre entre sécurité et liberté.

La qualification de crime d'intelligence avec l'ennemi n'a pas été employée pour des dossiers terroristes ; elle l'a été pour des militaires. La qualification d'association criminelle de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste est mieux adaptée, mieux caractérisée et plus efficace.

Pour moi, nombre de questions concernent les multirécidivistes. Les préfets nous disent que beaucoup de sujets sont détectés à l'occasion de délits de droit commun. Quelqu'un qui effectue de multiples séjours en prison a beaucoup plus de chances de se radicaliser, car le milieu carcéral est un incubateur de terrorisme. C'est sur ce point qu'il faut porter nos efforts.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le rapporteur, souhaitez-vous que cette communication donne lieu à la publication d'un rapport d'information ?

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Oui, monsieur le président.

À l'issue du débat, la commission, à l'unanimité, autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

Ministère de l'intérieur – Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Thomas Campeaux, directeur

M. Aurélien Adam, chef du bureau des polices administratives

Mme Pascale Léglise, chef du conseil juridique et du contentieux

Tribunal de grande instance de Paris

M. François Molins, alors procureur de la République de Paris

Mme Camille Hennetier, vice-procureur

M. Thierry Fusina, premier vice-président du tribunal de grande instance de Paris chargé du service du juge des libertés et de la détention

M. Marc Trévidic, en sa qualité d'ancien juge d'instruction du pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris

DÉPLACEMENT À LILLE

(Lundi 19 mars 2018)

- Entretien avec **M. Michel Lalande**, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord, en présence de **M. Philippe Malizard**, sous-préfet, directeur de cabinet

- Réunion avec **MM. Philippe Malizard**, **Luc-Didier Mazoyer**, directeur départemental de la sécurité publique du Nord, coordonnateur zonal, **Yannick Prati**, commandant en second du groupement de gendarmerie départemental, représentant le colonel **Philippe Mirabaud**, commandant le groupement de la gendarmerie départemental, **Patricio Martin**, directeur zonal de la police aux frontières

- Entretien avec **Mme Élise Renouard**, commandante, chef du pôle d'analyse et de gestion opérationnelle (PAGO) de la direction zonale de la police aux frontières