



N° 164

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 septembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE
LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (n° 104),

PAR M. RAPHAËL GAUVAIN
Député

Voir les numéros :

Sénat : **587**, **629**, **630**, **636** et T.A. **115** (2016-2017).

Assemblée nationale : **104** et **161**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. ORGANISER UNE SORTIE MAÎTRISÉE DE L'ÉTAT D'URGENCE	11
A. UN ÉTAT D'URGENCE UTILE ET RENOUVELÉ À SIX REPRISSES QUI DOIT TOUTEFOIS RESTER EXCEPTIONNEL.....	11
B. LA NÉCESSITÉ DE DOTER L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DE POUVOIRS DE POLICE PERMANENTS INSPIRÉS DE L'ÉTAT D'URGENCE.....	13
1. Les périmètres de protection.....	13
2. La fermeture administrative des lieux de culte.....	14
3. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.....	14
4. Les visites domiciliaires et saisies	15
II. AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES ACTES DE TERRORISME ET DE LA GRANDE CRIMINALITÉ ORGANISÉE	16
A. TIRER LES CONSÉQUENCES DU RÉTABLISSEMENT PROCHAIN DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES	16
B. MIEUX CONTRÔLER LA CIRCULATION DES PASSAGERS AÉRIENS ET MARITIMES	17
C. SÉCURISER JURIDIQUEMENT LA SURVEILLANCE DES RÉSEAUX HERTZIENS.....	18
III. CONCILIER LES EXIGENCES DE PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC ET DE PRÉSERVATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES	20
A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS RENFORÇANT LA PRÉVENTION D'ACTES DE TERRORISME.....	20
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS RELATIVES AUX TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT	22
DISCUSSION GÉNÉRALE	25

EXAMEN DES ARTICLES	59
Chapitre I ^{er} – Dispositions renforçant la prévention d’actes de terrorisme	59
<i>Avant l’article 1^{er}</i>	59
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 226-1 [nouveau], L. 511-1, L. 613-1 et L. 613-2 du code de la sécurité intérieure) : Périmètres de protection	61
<i>Après l’article 1^{er}</i>	98
<i>Article 2</i> (art. L. 227-1 et L. 227-2 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure) : Fermeture administrative des lieux de culte	100
<i>Article 3</i> (art. L. 228-1, L. 228-2, L. 228-3, L. 228-4, L. 228-5, L. 228-6 et L. 228-7 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure) : Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance des personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l’ordre publics	122
<i>Après l’article 3</i>	159
<i>Article 4</i> (art. L. 229-1, L. 229-2, L. 229-3, L. 229-4, L. 229-5 et L. 229-6 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure) : Visites domiciliaires et saisies	160
<i>Avant l’article 4 bis A</i>	186
<i>Article 4 bis A</i> : Encadrement de la participation des associations et fondations aux programmes de lutte contre la radicalisation	188
<i>Article 4 bis</i> : Caractère expérimental des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et des visites domiciliaires et contrôle parlementaire	193
<i>Après l’article 4 bis</i>	196
<i>Article 4 ter</i> (art. 706-24-2 du code de procédure pénale) : Continuité des mesures de géolocalisation entre la phase d’enquête et l’information judiciaire	200
<i>Article 4 quater (nouveau)</i> (art. 706-63-1 et 706-63-2[nouveau] du code de procédure pénale) : Renforcement de la protection des « repentis »	203
<i>Article 4 quinques (nouveau)</i> (art. 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale) : Extension de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées à certaines atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation	206
<i>Article 4 sexies (nouveau)</i> (art. L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, art. L. 4125-1, L. 4139-14 et L. 4139-15-1 du code de la défense) : Enquêtes administratives postérieures aux décisions de recrutement, d’affectation, d’autorisation, d’agrément ou d’habilitation	209
<i>Article 5</i> (art. 17 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale) : Pérennisation du traitement des données relatives aux passagers aériens, dit « système API-PNR France »	210
<i>Article 6</i> (art. L. 232-1 et L. 232-7 du code de la sécurité intérieure) : Transposition de la directive « PNR »	211
<i>Article 7</i> (art. L. 232-4, L. 232-7 et L. 232-7-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Création d’un fichier « PNR maritime »	219

<i>Article 7 bis (supprimé)</i> (art. L. 612-1 du code de la sécurité intérieure) : Possibilité pour les organismes privés à but non lucratif gérant des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux d'organiser un service de sécurité intérieure.....	224
<i>Après l'article 7 bis</i>	225
Chapitre II – Techniques de renseignement	235
<i>Article 8</i> (art. L. 821-1, L. 821-4, L. 821-7, L. 822-2, L. 851-2, L. 852-2 [nouveau], L. 853-2, L. 854-10 à L. 854-12 [nouveaux] et L. 871-1 du code de la sécurité intérieure) : Encadrement de la faculté de procéder à des écoutes hertziennes	235
<i>Après l'article 8</i>	247
<i>Article 8 bis</i> (art. 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : Communication à la délégation parlementaire au renseignement des observations de la CNCTR sur les écoutes hertziennes	249
<i>Après l'article 8 bis</i>	251
<i>Article 8 ter (nouveau)</i> (art. 25 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement) : Prolongation de l'expérimentation de traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste	252
<i>Après l'article 8 ter</i>	254
<i>Article 9</i> (art. L. 2371-1 et L. 2371-2 [nouveaux] du code de la défense) : Possibilité pour les forces armées de procéder à des écoutes hertziennes pour le seul exercice de leur mission de défense	255
Chapitre III – Contrôles dans les zones frontalières	258
<i>Avant l'article 10</i>	258
<i>Article 10</i> (art. 78-2 du code de procédure pénale et 67 <i>quater</i> du code des douanes) : Élargissement des possibilités de contrôle à proximité des frontières	259
Chapitre IV – Dispositions relatives aux outre-mer	268
<i>Article 11</i> (art. L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L. 545-1, L. 546-1, L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1, L. 648-1, L. 895-1, L. 896-1, L. 897-1 et L. 898-1 du code de la sécurité intérieure, L. 2441-1, L. 2451-1, L. 2461-1 et L. 2471-1 du code de la défense, 804 du code de procédure pénale) : Application outre-mer.....	268
<i>Article 12</i> (art. L. 2251-4-1 du code des transports) : Possibilité pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et RATP de transmettre en temps réel des images captées par leurs caméras individuelles si leur sécurité est menacée	270
<i>Après l'article 12</i>	271
FICHE N° 1 : la législation anti-terroriste (2012-2017)	279
FICHE N° 2 : les mesures administratives permises par la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	281
FICHE N° 3 : les lois de prorogation de l'état d'urgence depuis le 14 novembre 2015	282
FICHE N° 4 : bilan de la cinquième phase de l'état d'urgence	283

FICHE N° 5 : les fichiers de passagers aériens, maritimes et ferroviaires avant et après la réforme	286
FICHE N° 6 : la directive sur les données des dossiers passagers de l'union européenne, dite « pnr ».....	287
FICHE N° 7 : le cadre légal d'autorisation des techniques de renseignement.....	290
CONTRIBUTION DE M. ÉRIC CIOTTI, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI	293
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR.....	297

MESDAMES, MESSIEURS,

L'État a l'obligation d'adapter les moyens dont il dispose pour endiguer et éradiquer la menace terroriste à laquelle notre pays demeure particulièrement exposé. À défaut, ce sont les conditions d'exercice de la souveraineté qui se trouveraient mises en péril. Pour reprendre la formule d'Edmund Burke, « *un État qui n'a pas les moyens du changement n'a pas les moyens de sa conservation* ».

Depuis 2015, 239 de nos concitoyens ont perdu la vie au cours d'un attentat et des centaines de personnes ont été blessées, certaines grièvement, et traumatisées. D'autres pays européens ont été également touchés, avec, au Royaume-Uni, les attentats de Londres et Manchester ou, en Espagne, les attaques récemment perpétrées à Barcelone et Cambrils.

Comme l'ont révélé les auditions conduites par votre rapporteur, en particulier celles de M. Laurent Nunez, directeur général de la sécurité intérieure, et de M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, la menace terroriste, demeure, en France, à un haut niveau.

Les organisations terroristes, notamment *Al-Qaïda*, conservent, malgré leur affaiblissement sur leurs terrains d'action, d'importantes capacités de projection sur le territoire national afin d'y commettre des attentats préparés depuis l'étranger (i.e., menace exogène). Par ailleurs, *Daesh* elle-même, bien que très affaiblie militairement en Syrie et en Irak, s'attache à préserver les moyens de son agence de propagande, *Amaq*, en vue d'inciter les individus empêchés de se rendre sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes à agir dans leur pays (i.e., menace endogène).

Cette évolution conduit à rehausser le niveau de vigilance des services de renseignement et de sécurité à l'égard de la menace endogène, qui représente aujourd'hui la principale source d'inquiétude. À côté des attentats planifiés sur un mode traditionnel, se multiplient des attaques dites « *low cost* », inspirées par la propagande djihadiste sur les réseaux sociaux et opérées par des individus aux profils variés, comme l'attaque au marteau à Notre Dame de Paris. On constate également l'implication croissante de femmes et de mineurs, encouragés à passer à l'action afin de prendre le relais des hommes partis à l'étranger.

Lors de son audition par la commission des Lois le mardi 12 septembre 2017, M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, a rappelé l'état de la menace terroriste en France. Il a indiqué que douze projets ont été déjoués depuis le début de l'année, le dernier en date étant la découverte d'un laboratoire d'explosifs à Villejuif le 6 septembre. Parmi eux figurent également un projet visant l'École de l'air de Salon-de-Provence, un autre qui ciblait « *une caserne, un commissariat de police ou un supermarché avec prise d'otages* », un acte violent contre des boîtes de nuit, un attentat visant un meeting politique avant le premier tour de l'élection présidentielle ou encore la préparation d'un attentat contre le métro de Lille.

Alors que notre pays demeure une cible privilégiée, le Gouvernement a fait le choix, courageux, de mettre un terme à l'état d'urgence, dont l'application a été prorogée le 6 juillet dernier jusqu'au 1^{er} novembre 2017.

En effet, si celui-ci a été particulièrement utile en réponse aux attentats du 13 novembre 2015, il ne saurait être, par essence, permanent. D'une part, le bilan, établi à ce jour, des cinq phases de l'état d'urgence fait apparaître que les mesures prises en application de la loi du 3 avril 1955, très nombreuses dans les premières semaines, ont été plus faiblement utilisées au cours des phases suivantes, en raison d'une utilisation ciblée de ces mesures et d'un recours accru à la voie judiciaire. D'autre part, l'état d'urgence, eu égard aux mesures exceptionnelles qu'il autorise, est susceptible de porter des atteintes substantielles aux droits et libertés fondamentaux.

Aussi paraît-il nécessaire d'organiser une sortie maîtrisée de ce régime exceptionnel. Tel est l'objet du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale après son examen, par le Sénat, en juillet.

Le texte propose d'intégrer dans notre droit commun des dispositions inspirées de l'état d'urgence (**I**), telles que l'instauration de périmètres de protection, la fermeture administrative de certains lieux de culte, la création d'un régime spécifique de surveillance individuelle des individus dangereux et d'un régime administratif des visites domiciliaires et des saisies. Ces mesures seront cependant mieux encadrées et ne pourront être prises que dans le seul but de prévenir des actes de terrorisme.

Par ailleurs, il prévoit d'autres mesures visant à mieux prévenir les actes de terrorisme et la grande criminalité organisée (**II**), comme l'amélioration de la centralisation des données des passagers aériens et maritimes, le maintien de la possibilité de surveiller les communications hertziennes dont le cadre juridique a été invalidé par le Conseil constitutionnel, ou encore le renforcement des contrôles d'identité dans les zones frontalières.

Ainsi, loin de transposer dans notre droit les dispositions de l'état d'urgence, sous l'empire duquel la France vit depuis le mois de novembre 2015, ce texte vise à garantir à long terme l'efficacité de la lutte antiterroriste dans le respect des libertés individuelles.

C'est dans cet esprit vigilant que votre rapporteur a mené ses travaux, avec le souci d'élever notre arsenal juridique à la hauteur du danger qui pèse sur la sécurité de nos concitoyens sans affecter les garanties fondamentales qui font la force de l'État de droit. C'est la raison pour laquelle la commission des Lois, tout en approuvant les objectifs poursuivis par le projet de loi et l'essentiel de ses dispositions, a cherché à mieux concilier l'exigence de protection de l'ordre public et celle de protection des libertés individuelles (III).

*

* *

I. ORGANISER UNE SORTIE MAÎTRISÉE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Dispositif utile et efficace, en particulier au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, l'état d'urgence a vocation à demeurer, par principe, exceptionnel (**A**). La fin des mesures dérogatoires qu'emporte la décision prise par le Gouvernement de ne pas le proroger au-delà du 1^{er} novembre prochain implique de ne pas dégrader l'efficacité des moyens à la disposition des services de sécurité et de renseignement dans la lutte contre le terrorisme (**B**).

A. UN ÉTAT D'URGENCE UTILE ET RENOUVELÉ À SIX REPRISES QUI DOIT TOUTEFOIS RESTER EXCEPTIONNEL

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 autorise l'état d'urgence, régime de pouvoirs exceptionnels qui permet la mise en œuvre de mesures très dérogatoires au droit commun, afin de faire face à un péril imminent :

- l'interdiction de la circulation des personnes ou des véhicules ;
- l'institution de zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé ;
- l'interdiction de séjour ;
- l'assignation à résidence, complétée, le cas échéant, par une assignation à domicile à temps partiel, pouvant comporter jusqu'à trois pointages par jour au commissariat ou à la brigade de gendarmerie et une interdiction d'entrer en relation, et qui peut être aménagée sous la forme d'un placement sous surveillance électronique ;
- la dissolution d'associations ou de groupements ;
- la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion ;
- l'interdiction de manifestation ;
- la remise des armes des catégories A à C et de celles de catégorie D soumises à enregistrement ;
- la réquisition de personnes ou de biens ;
- la perquisition au domicile, de jour et de nuit (sous certaines conditions) ;
- le blocage de sites internet provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

Notons toutefois que régime exceptionnel ne veut pas dire fin de l'état de droit et que le juge a rempli son office de contrôle en annulant, lorsque c'était justifié, nombre des arrêtés d'assignations à résidence ou de perquisitions.

Si l'état d'urgence s'applique en France de manière continue depuis le 14 novembre 2015, il a déjà connu six périodes distinctes :

- La **première période** s'est ouverte immédiatement après l'attentat dit « du Bataclan », avec la déclaration d'état d'urgence, sur le territoire métropolitain, prévue par les décrets du 14 novembre 2015. Son périmètre géographique a ensuite été élargi par deux décrets pris le 18 novembre 2015 aux cinq départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà d'un délai de douze jours après la parution du décret ne pouvant être autorisée que par la voie législative, le Parlement a adopté une première loi de prorogation le 20 novembre 2015 ⁽¹⁾.

- La **deuxième période** de l'état d'urgence résulte de la loi du 19 février 2016 ⁽²⁾, qui a autorisé une prorogation d'une durée de trois mois, à compter du 26 février 2016.

- La **troisième période**, qui a débuté le 26 mai 2016 ⁽³⁾, avait pour but de permettre la sécurisation de l'organisation par la France de l'Euro 2016 et l'arrivée du Tour de France sur les Champs-Élysées. Elle excluait la possibilité pour les autorités administratives d'ordonner des perquisitions et aurait dû s'achever le 26 juillet.

- La loi du 21 juillet 2016 ⁽⁴⁾ – adoptée dans les jours ayant suivi l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 – a enclenché la **quatrième période** de l'état d'urgence dès le vendredi 22 juillet, et ce pour une durée de six mois, avec une réactivation de la possibilité d'ordonner des perquisitions administratives, la France repassant ainsi en état d'urgence dit « aggravé ».

- La loi de prorogation du 19 décembre 2016 ⁽⁵⁾, qui a ouvert la **cinquième période**, poursuivait le double objectif d'éviter la caducité de l'état d'urgence du fait de la démission du Gouvernement intervenant à la suite des élections présidentielles puis législatives, mais aussi de permettre l'« enjambement » de la période électorale du premier semestre 2017, moment crucial de la vie démocratique d'un pays, pouvant constituer à ce titre une cible privilégiée pour les terroristes.

(1) Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

(2) Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(3) Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

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

(5) Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

● La **sixième période** est celle sous l'empire de laquelle nous sommes aujourd'hui. Elle a débuté le 11 juillet 2017 ⁽¹⁾ et doit se terminer le 1^{er} novembre prochain. Dernière prorogation car le Président de la République a annoncé sa volonté de faire sortir la France de l'état d'urgence. Nous ne pouvons en effet pas rester indéfiniment sous l'état d'urgence, par nature temporaire et par essence exceptionnel, eu égard aux capacités d'action dérogatoires du droit commun qu'il accorde à l'autorité administrative.

B. LA NÉCESSITÉ DE DOTER L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DE POUVOIRS DE POLICE PERMANENTS INSPIRÉS DE L'ÉTAT D'URGENCE

Comme l'a souligné à plusieurs reprises le Conseil d'État, les renouvellements de l'état d'urgence ne sauraient se succéder indéfiniment : l'état d'urgence doit demeurer temporaire. **Les menaces durables ou permanentes doivent être traitées, dans le cadre de l'État de droit, par les instruments permanents de la lutte contre le terrorisme.** C'est l'objet des articles 1^{er} à 4 du présent projet de loi, qui s'inspirent, en les entourant des garanties indispensables en droit commun, de dispositifs présents dans la loi sur l'état d'urgence : périmètres de protection (1), fermeture administrative des lieux de culte (2), mesures individuelles de surveillance (3) et visites domiciliaires (4).

1. Les périmètres de protection

L'**article 1^{er}** du projet de loi confère aux préfets le pouvoir d'instituer, afin d'assurer la sécurité de lieux ou d'événements soumis à raison de leur nature et de l'ampleur de leur fréquentation à un risque d'actes de terrorisme, des **périmètres de protection** au sein desquels l'accès et la circulation des personnes seraient réglementés.

Cette mesure est de nature à permettre la sécurisation d'organisations culturelles, sportives et récréatives de grande ampleur, tels que le marché de Noël de Strasbourg, la braderie de Lille ou encore les festivités du 14 juillet à Paris.

Elle s'inspire des zones de protection définies à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Elle en diffère cependant en encadrant fortement les conditions permettant à l'autorité administrative de recourir à ces périmètres – à la seule fin de prévention du terrorisme –, en prévoyant des modalités distinctes de contrôle pour les personnes résidant ou travaillant dans ces zones et en définissant de manière précise les pouvoirs des agents chargés des contrôles.

(1) Loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Cet article a fait l'objet d'amendements au Sénat permettant de renforcer encore davantage les garanties octroyées aux personnes souhaitant pénétrer dans ces périmètres : leur consentement doit être recueilli avant que les agents ne puissent procéder aux palpations de sécurité et à la fouille des bagages ; seules les mesures de vérification explicitement prévues par le projet de loi peuvent être mises en œuvre par les agents.

2. La fermeture administrative des lieux de culte

L'**article 2** du projet de loi permet au préfet de prononcer, pour une durée limitée, la **fermeture administrative de lieux de culte**. Ce dispositif s'inspire de celui prévu par l'article 8 de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence, qui permet, dans sa version résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016, la fermeture administrative de lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme. Il en diffère cependant en encadrant fortement les conditions permettant à l'autorité administrative de recourir à cette mesure, afin d'opérer une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la liberté d'exercer ces convictions religieuses.

Ainsi, la mesure :

- ne peut être prise qu'à la seule fin de prévention du terrorisme ;
- est d'une durée proportionnée aux circonstances et limitée en tout état de cause à six mois ;
- est assortie d'un délai d'exécution ne pouvant être inférieur à 48 heures, afin de saisir le juge administratif dans le cadre d'un recours en référé.

3. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

L'**article 3** du projet de loi permet au ministre de l'intérieur, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, de soumettre les personnes pouvant constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics à plusieurs obligations, notamment d'**assignation à résidence** au sein d'un périmètre géographique donné, de présentation (dans la limite d'une fois par jour dans la version initiale, une fois par semaine dans la version du Sénat) aux services de police ou de gendarmerie et de déclaration de son lieu d'habitation afin de faciliter la surveillance de ces individus.

L'article 6 de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence, récemment modifié par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, permet au ministre de l'intérieur d'assigner à résidence toute personne « *à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* », dans des conditions beaucoup plus rigoureuses, contraignant notamment la personne à demeurer à son

domicile pendant une plage horaire n'excédant pas douze heures par jour et à pointer à la gendarmerie nationale ou à la police nationale jusqu'à trois fois par jour.

Cet article a fait l'objet d'un certain nombre d'amendements au Sénat visant à alléger les mesures de surveillance en diminuant les obligations de pointage, supprimant l'obligation de déclarer ses identifiants de communication électronique et restreignant l'interdiction d'entrer en relation avec une ou plusieurs personnes nommément désignées aux personnes dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste.

4. Les visites domiciliaires et saisies

L'**article 4** du projet de loi permet à l'administration d'effectuer des visites domiciliaires et des saisies à des fins de prévention des actes de terrorisme, selon une procédure présentant de fortes similarités avec celles des visites domiciliaires utilisées par les agents des douanes ou dans le cadre d'enquêtes fiscales : autorisation et contrôle par le juge des libertés et de la détention (JLD), appel de cette autorisation devant le premier président de la cour d'appel de Paris.

Ce dispositif doit prendre le relais des perquisitions administratives prévues à l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et permettre d'agir dans le cadre d'opérations de levée de doute, quand les informations dont disposent les services ne permettent pas d'engager une procédure judiciaire.

Cet article a fait l'objet d'un certain nombre d'amendements du Sénat, visant notamment à prévoir davantage de garanties en :

- précisant que la demande de visite domiciliaire formulée par le préfet est motivée ;

- prévoyant l'information préalable du procureur territorialement compétent ;

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

- prévoyant, contre l'avis du Gouvernement, l'accord exprès du JLD pour retenir sur place pour une durée maximale de quatre heures toute personne majeure ;

- précisant que la saisie de documents, d'objets et de données est conditionnée à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme.

II. AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES ACTES DE TERRORISME ET DE LA GRANDE CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Le projet de loi comporte d'autres dispositions que celles inspirées de l'état d'urgence mais qui visent le même objectif : mieux prévenir la commission d'actes de terrorisme et d'infractions en lien avec la grande criminalité, par le renforcement des contrôles d'identité dans les zones frontalières (A) ; améliorer le suivi des passagers aériens ou maritimes (B) ; sécuriser le dispositif de surveillance des réseaux hertziens (C).

A. TIRER LES CONSÉQUENCES DU RÉTABLISSEMENT PROCHAIN DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES

Au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, la France a décidé le rétablissement temporaire des contrôles à ses frontières terrestres ainsi qu'aux frontières aériennes internes à l'espace Schengen compte tenu des menaces que font peser sur l'ordre public ou la sécurité intérieure le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transfrontalière. Ce faisant, elle a dérogé au principe de libre circulation des personnes, principe fondateur de l'Union européenne.

Cette dérogation, permise par le droit européen en cas de « *menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre* » et pour une durée limitée qui ne saurait excéder, au total, deux années, ne pourra perdurer au-delà du mois du mois de novembre prochain.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'anticiper un retour aux dispositifs de droit commun, en renforçant toutefois leur efficacité par l'amélioration des contrôles d'identité susceptibles d'être réalisés localement, notamment dans les zones frontalières qui présentent des risques particuliers en matière de terrorisme et d'immigration irrégulière.

Tel est l'objet de l'**article 10** du projet de loi, qui **étend les conditions d'exercice des contrôles d'identité prévus au neuvième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale ainsi qu'à l'article 67 quater du code des douanes, pour la « recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière »** :

- par l'élargissement de la zone de contrôle aux frontières intérieures ;
- par l'extension de la durée de ces contrôles ;
- par la possibilité de réaliser des contrôles d'identité autour des points de passage frontaliers sensibles.

En tout état de cause, il ne s'agit pas d'autoriser des contrôles généraux de l'ensemble de la population française à la discrétion des forces de sécurité. Ces contrôles, cantonnés dans leurs motifs et leur périmètre d'exécution, seront en outre limités dans leur durée – qui ne saurait excéder douze heures consécutives – et au regard des conditions de leur déroulement. En effet, il est expressément prévu qu'ils ne devront pas avoir un caractère systématique – ainsi que l'exigent le droit européen et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne – et, comme tous les contrôles d'identité, ils seront réalisés sous le contrôle de l'autorité judiciaire, conformément à l'article 78-1 du code de procédure pénale.

Cette disposition permet à la France de se mettre en conformité avec ses engagements européens. En mai 2017, la Commission européenne avait ainsi recommandé aux États membres de l'espace Schengen plusieurs mesures destinées à tirer les conséquences de la menace terroriste au sein de cet espace, parmi lesquelles l'intensification des contrôles de police sur l'ensemble de leur territoire, y compris dans les zones frontalières, l'organisation de « *contrôles de police sur les principales voies de transport, y compris dans les zones frontalières* », et l'adaptation des contrôles de police dans les zones frontalières « *sur la base d'une évaluation continue des risques, tout en veillant à ce que ces contrôles n'aient pas pour objectif le contrôle aux frontières* »⁽¹⁾.

B. MIEUX CONTRÔLER LA CIRCULATION DES PASSAGERS AÉRIENS ET MARITIMES

Le projet de loi adapte notre droit pour améliorer le suivi des données des voyageurs aériens et maritimes afin de permettre aux services de renseignement et de sécurité de les utiliser, notamment aux fins de prévention des infractions terroristes.

Il s'agit, d'une part, de **pérenniser le système « API-PNR France »** autorisant la centralisation des données d'enregistrement, d'embarquement et de réservation des passagers aériens et d'**en assurer la conformité à la directive (UE) 2016/681 du 21 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) (articles 5 et 6)**.

Ce système, autorisé par la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et créé par un décret de 2014, concerne l'ensemble des vols à destination ou en provenance du territoire national, à l'exception de ceux reliant deux points de la France métropolitaine. Il présente une réelle utilité. Il permet de rapprocher les données API⁽²⁾ et PNR⁽³⁾ collectées pour chaque passager et de les comparer automatiquement à certains fichiers relatifs à des personnes ou des objets recherchés ou surveillés, tels que le

(1) Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen.

(2) Advanced Passenger Information : données d'enregistrement et d'embarquement.

(3) Passenger Name Record : données de réservation.

fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVES) ou le système d'information Schengen II (criblage). Il rend également possible, par la technique du ciblage, la détection de comportements à risques à partir de grilles d'analyse élaborées par les services de sécurité.

Ce système, qui collecte un grand nombre de données ⁽¹⁾, est entouré de garanties. La collecte des données est opérée par un service à compétence nationale désigné « Unité information passagers » (UIP) qui les conserve, les traite et est seul habilité à les transmettre, sur requête motivée, aux autorités policières et judiciaires. Des règles encadrent strictement la durée de conservation des données collectées en prévoyant notamment leur masquage à l'issue d'une brève échéance.

D'autre part, il est proposé d'**instaurer, de manière distincte du système « API-PNR France » mais pour des finalités identiques, un système national de centralisation des données passagers du transport maritime à destination ou au départ de la France**, afin de permettre aux services de sécurité d'exploiter les données d'enregistrement des passagers collectées avant l'appareillage du navire pour des finalités similaires à celles du système « API-PNR France » (**article 7**).

Le Gouvernement fait état, dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, de l'activité soutenue des ports français en matière de transport de passagers, avec près de 33 millions de passagers, dont 17 millions pour la seule liaison transmanche. Il relève en particulier que « *les menaces existantes telles qu'on peut les apprécier dans la configuration des tueries de masse ou des attentats-suicides survenus ces dernières années en France et en Europe, nécessitent un renforcement des mesures préventives de sécurité à l'embarquement, en complément des mesures déjà prises pour renforcer la sécurité à bord des navires (...) et des dispositifs d'intervention en mer* » ⁽²⁾.

C. SÉCURISER JURIDIQUEMENT LA SURVEILLANCE DES RÉSEAUX HERTZIENS

Le projet de loi tire, enfin, les conséquences de la décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016 par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré, avec effet différé au 31 décembre 2017, les dispositions du code de la sécurité intérieure relatives à l'« exception hertzienne ». Ces dispositions autorisent, sans autre encadrement que la seule habilitation de la loi, « *les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne* » (**articles 8 et 9**).

(1) À ce jour, 75 compagnies aériennes ont été raccordées au système, soit plus de 90 % des vols extracommunautaires – la collecte des données n'a pas encore été étendue aux vols intracommunautaires – et 51 millions de passagers par an. À terme, ce sont près de 100 millions de passagers qui seront concernés par ce système.

(2) Étude d'impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (NOR : INTX1716370L/Bleue-1), p. 67.

À la différence des autres, les transmissions hertziennes se font sans support filaire, n'impliquent pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques et utilisent le champ électromagnétique, qui transmet un message d'une antenne émettrice vers une antenne réceptrice. Minoritaires dans le flux des communications, les échanges radio continuent cependant d'être utilisés par certains acteurs dangereux (services spéciaux et forces armées étrangers, organisations terroristes, groupes armés non étatiques...), ce qui rend encore nécessaire leur surveillance par les services de renseignement et les forces armées.

L'**article 8** encadre la surveillance du hertzien « ouvert », par distinction avec le hertzien militaire. La nouvelle législation qu'il est proposé d'adopter opère une différenciation entre deux domaines :

– d'une part, les **communications qui, bien qu'empruntant la voie hertzienne, revêtent un caractère privé**, feront l'objet d'une **nouvelle technique de renseignement soumise au droit commun du recours aux techniques de renseignement**, en particulier la procédure d'autorisation préalable par le Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;

– d'autre part, les **communications empruntant la voie exclusivement hertzienne mais ne relevant d'aucun réseau privatif**, dont la surveillance sera soumise à un **régime allégé de garanties** ⁽¹⁾ **et sans autre autorisation que celle de la loi**.

Ce second régime constituera la nouvelle « exception hertzienne », qui est résiduelle, regroupant principalement la CB, les radioamateurs, les *talkie-walkies* analogiques ainsi que les communications radio longues distances et très longues distances, principalement exploitées à des fins de surveillance internationale.

L'**article 9** préserve la possibilité, pour certaines unités des forces armées, de procéder à la **surveillance du domaine hertzien à des fins de défense militaire**, notamment en matière de veille stratégique et de soutien aux opérations. **Il soumet cette activité au régime allégé applicable à la nouvelle « exception hertzienne »**. **Toutefois, à la différence de celui-ci, la CNCTR ne disposera pas d'un pouvoir de contrôle** sur la mise en œuvre des mesures de surveillance autre que celui d'être informée du champ et de la nature de ces mesures.

(1) *Limitation des finalités, fixation d'une durée maximale de conservation des données collectées et pouvoirs de contrôle de la CNCTR pour lui permettre de s'assurer du caractère résiduel des mesures.*

III. CONCILIER LES EXIGENCES DE PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC ET DE PRÉSERVATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Tout en approuvant l'essentiel du projet de loi et certaines des évolutions adoptées par le Sénat, la commission des Lois a cherché à opérer une plus juste conciliation entre l'efficacité opérationnelle du texte de loi et la préservation des libertés individuelles. C'est dans cet esprit qu'elle a modifié et complété les dispositions renforçant la prévention d'actes de terrorisme (A) et celles relatives aux techniques de renseignement (B).

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS RENFORÇANT LA PRÉVENTION D'ACTES DE TERRORISME

À l'**article 1^{er}**, la Commission a adopté plusieurs amendements identiques supprimant la restriction de la définition d'un périmètre à l'« immédiate » des abords. Cette notion d'**abords immédiats**, ajoutée par le Sénat, se justifiait s'agissant des piétons souhaitant entrer dans une zone sécurisée, puisque dans leur cas, le contrôle d'accès doit être mis en place le plus près possible du lieu ou de l'évènement soumis à une menace terroriste, afin de limiter l'atteinte à la liberté d'aller et de venir. Elle posait cependant de vraies difficultés opérationnelles s'agissant des véhicules. L'hypothèse de la projection d'un véhicule sur une foule faisant partie du mode opératoire des terroristes, il conviendra dans certains cas de définir un périmètre suffisamment large de limitation de la circulation permettant d'intercepter le véhicule dans la zone « tampon » se situant en amont du lieu de l'évènement.

À l'**article 2**, la Commission a adopté un amendement du Gouvernement permettant de prononcer la fermeture d'un lieu de culte en raison de « *propos tenus* », « *d'écrits diffusés* » ou « *d'activités se déroulant dans ce lieu* », afin de tenir compte du caractère insidieux de certaines pratiques. Sur proposition de M. Guillaume Larrivé d'une part et de Mme Laurence Vichnievsky d'autre part, la Commission a également **durci la sanction découlant de la violation d'un arrêté de fermeture administrative**, en la portant à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende.

À l'**article 3**, la Commission a adopté un amendement de Mme Marine Brenier visant à étendre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance à ceux qui, en transférant des messages de haine ou faisant l'apologie du terrorisme, contribuent au phénomène de radicalisation. Sur proposition du Gouvernement et de M. Guillaume Larrivé, elle a également adopté un amendement visant à revenir au projet de loi initial en prévoyant un **pointage quotidien**.

La Commission a par ailleurs soutenu un amendement du Gouvernement réservant l'obligation de **justifier d'éléments nouveaux et complémentaires à l'issue d'une durée cumulée de six mois**, ce qui permettra davantage à l'autorité administrative de rapporter la preuve d'éléments nouveaux et complémentaires si elle souhaite prolonger la mesure au-delà de cette durée.

À l'initiative de votre rapporteur, elle a adopté la **limitation à douze mois des mesures de surveillance et de contrôle individuel**. La Commission a introduit, au nombre des mesures de surveillance, sur proposition du groupe La République en Marche, l'**interdiction de paraître dans un lieu déterminé**. Elle est revenue sur le texte du Sénat en réintroduisant, à la demande du Gouvernement, l'obligation de communiquer ses identifiants électroniques.

À l'**article 4**, la Commission a adopté deux amendements de votre rapporteur visant, d'une part, à **protéger les domiciles** de certaines professions protégées telles que les avocats ou les magistrats, et, d'autre part, à **garantir les droits de la personne retenue lors d'une visite domiciliaire**. Elle a également adopté un amendement du groupe La République en Marche **visant à mieux protéger l'identité des agents chargés des opérations**, en préservant leur anonymat. Elle est revenue, sur proposition du Gouvernement, sur l'introduction d'un accord exprès du JLD pour retenir sur place une personne majeure.

À l'**article 4 bis A**, introduit par le Sénat en vue de renforcer l'**encadrement des programmes de lutte contre la radicalisation**, la Commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui élargit le champ des personnes morales visées par le dispositif, supprime les conditions – trop restrictives – tenant à la reconnaissance d'utilité publique et à la délivrance d'un agrément, sans remettre en cause les obligations prévues en matière de production et de publication d'une convention et d'un compte rendu financier.

À l'**article 4 bis**, la Commission, sur proposition de plusieurs groupes et de votre rapporteur, a avancé d'un an, à 2020, la phase d'expérimentation des mesures introduites par les articles 3 et 4 du présent projet de loi.

Aux **articles 5 à 7**, relatifs aux « fichiers PNR » aérien et maritime, la **Commission a approuvé les dispositions adoptées par le Sénat afin de garantir le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel**. Toutefois, à l'**article 7**, elle a adopté, avec l'avis favorable de votre rapporteur, un amendement du Gouvernement qui **supprime la création d'une Unité information passagers (UIP)** pour le « fichier PNR » maritime. La suppression se justifie par les spécificités du secteur maritime et l'état des réflexions sur les modalités de mise en œuvre de ce fichier, d'autres modèles organisationnels étant susceptibles d'apporter des garanties équivalentes à l'existence d'une UIP. En revanche, la rédaction adoptée par la Commission conserve la fixation par décret de la liste des services autorisés à accéder aux données du fichier ainsi que les modalités de conservation et d'analyse de ces données.

Enfin, la commission des Lois a adopté, avec l'avis favorable de votre rapporteur, plusieurs amendements du Gouvernement qui complètent le chapitre relatif aux dispositions renforçant la prévention d'actes de terrorisme :

– **l'article 4 quater améliore la protection des « repentis »** en étendant le champ du délit de révélation de leur identité ou localisation et en permettant leur audition par une juridiction de jugement dans des conditions préservant leur sécurité ;

– **l'article 4 quinques étend la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées aux atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation**, ce qui permettra au parquet de Paris, également saisi de ces infractions, de disposer d'un régime procédural unifié ;

– **l'article 4 sexies** permet à l'autorité administrative de procéder à une **enquête administrative – appelée aussi « rétro-criblage »** – lorsque le comportement d'une personne occupant un emploi ou titulaire d'une autorisation, agrément ou habilitation laisse apparaître des doutes sur la compatibilité avec des missions, ou des activités au titre desquelles ils ont été délivrés.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS RELATIVES AUX TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

À **l'article 8**, la Commission a amélioré le dispositif encadrant la surveillance par les services de renseignement du réseau hertzien privatif :

– à l'initiative de votre rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission de la Défense, elle a précisé les **modalités de computation des délais de conservation des renseignements collectés** selon qu'ils sont ou non chiffrés ;

– sur proposition du rapporteur pour avis de la commission de la Défense, elle a prévu que **la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement aura accès, au-delà des transcriptions et extractions réalisées, aux seuls renseignements collectés par les services et conservés** : envisager un accès à l'ensemble des renseignements collectés comme le proposait le Sénat serait en effet inutile et coûteux, sauf à prévoir un système de conservation des renseignements collectés sans intérêt opérationnel.

Au même article, sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a tiré les **conséquences de la décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017** par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré la disposition du code de la sécurité intérieure autorisant les services de renseignement, pour la seule finalité de lutte contre le terrorisme, de **recueillir en temps réel les données techniques de connexion de l'entourage d'une personne préalablement identifiée comme susceptible de représenter une menace**. La rédaction retenue prévoit, comme pour les interceptions de

sécurité, que le Premier ministre fixera un **nombre maximal d'autorisations** d'accès en temps réel à ces données afin de limiter en quantité le nombre de personnes visées par cette technique de renseignement.

Enfin, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un **article 8 ter** nouveau **prolongeant de 2018 à 2020 l'expérimentation de traitements automatisés destinés à détecter sur les réseaux des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste** (technique dite de « l'algorithme »), compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre de ces traitements particulièrement complexes sur un plan technique.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mardi 12 septembre 2017, la commission des Lois procède à l'audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, et à la discussion générale sur le projet de loi (n° 104), adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (M. Raphaël Gauvain, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Notre dernière réunion, le 9 août, portait sur les deux lois pour la confiance dans la vie politique ; ces textes ont, pour l'essentiel, été validés par le Conseil constitutionnel la semaine dernière.

Je vous invite, chers collègues, à reprendre nos travaux avec l'examen du projet de loi pour la sécurité intérieure et renforçant la lutte contre le terrorisme, adopté par le Sénat en première lecture le 18 juillet dernier.

Nous avons le plaisir d'accueillir pour la deuxième fois de cette législature M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, que je remercie de sa présence parmi nous, et pour la première fois Mme Jacqueline Gourault, ministre placée auprès de lui, à laquelle je souhaite la bienvenue. Nous allons vous entendre, monsieur le ministre, et procéder dans le même temps à la discussion générale avant d'examiner demain les articles de ce projet de loi qui s'inscrit évidemment dans le contexte particulier de la menace terroriste.

Je sais que tous les commissaires aux lois s'associeront à moi pour saluer ceux qui ont souffert des attaques terroristes dont notre pays a fait l'objet et rendre un hommage appuyé aux forces de l'ordre qui exercent un métier difficile et dangereux pour assurer la sécurité des Français.

Permettez-moi, monsieur le ministre, deux communications avant de vous donner la parole.

En premier lieu, M. Raphaël Gauvain, notre rapporteur, a organisé la semaine dernière de nombreuses auditions auxquelles beaucoup d'entre vous ont activement participé. Je mesure le travail que cela a représenté et je l'en remercie particulièrement. L'état d'avancement de ses travaux a été adressé aux commissaires dès vendredi, par mail.

D'autre part, conformément au mandat qui nous a été confié en juillet, MM. Raphaël Gauvain, Éric Ciotti et moi-même avons poursuivi le contrôle de l'état d'urgence initié sous la précédente législature. Nous nous sommes rendus mardi dernier à la préfecture de police de Paris pour évaluer l'efficacité des mesures administratives prises à l'échelon de la zone de défense et de sécurité de Paris. Les dernières données chiffrées relatives à l'état d'urgence ont été mises en

ligne vendredi sur la page web de la commission des Lois. Je remercie M. Éric Ciotti, avec lequel nous avons travaillé utilement.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. Je vous remercie, madame la présidente, et je salue le rapporteur de votre commission ainsi que le rapporteur pour avis de la commission de la Défense. Comme nul ne l'ignore, les attaques terroristes se multiplient, partout dans le monde ; les attentats récemment commis à Barcelone et à Manchester montrent que toutes nos sociétés sont visées. Un sujet d'une telle gravité nous impose de démontrer notre unité face à celles et ceux qui voudraient détruire la cohésion de notre pays. Il nous est loisible d'avoir des avis divergents à de nombreux propos et nous aurons peut-être des expressions différentes lors de ce débat. Mais nous devons montrer que, quelle que soit notre sensibilité politique, nous sommes les uns et les autres convaincus qu'il nous faut avec un même élan lutter contre le terrorisme et combattre une idéologie qui voudrait s'imposer par le crime et par le sang. Dans cet esprit, j'ai reçu ou je recevrai tous les groupes politiques représentés à l'Assemblée nationale. Le sujet qui nous occupe aujourd'hui est au-delà des analyses éventuellement divergentes sur les évolutions de notre société et il nous faut, pour résister, montrer notre unité de vues et faire la preuve que nous voulons combattre le terrorisme ensemble.

Bien entendu, la question dont nous traitons aujourd'hui n'épuise pas la totalité des questions relatives à la sécurité dont je serai amené à discuter avec vous. J'ai eu l'occasion de vous exposer au début de la législature les grandes orientations que nous voulons suivre. Nous débattons si vous le souhaitez de tous les points dont le ministère traitera, qu'il s'agisse de la sécurité quotidienne ou de la réforme de la procédure pénale en préparation avec ma collègue Mme Nicole Belloubet, ministre de la justice, des sujets qui, bien qu'ils ne figurent pas dans ce projet de loi, n'en appellent pas moins des réponses urgentes pour aplanir les difficultés que connaît notre société.

En matière de sécurité, je mesure l'impatience de nos concitoyens. Ils sont indisposés par les incivilités et surpris puis fâchés de croiser, le lendemain du jour où une agression a été commise, son auteur dans leur quartier en sachant qu'il ne devra se soumettre à une sanction éventuelle qu'après plusieurs mois sinon quelques années alors que toute sanction doit, pour avoir un effet, être prononcée et appliquée le plus vite possible.

Nous parlerons aussi des réponses propres à satisfaire les attentes des policiers et des gendarmes, qui estiment consacrer beaucoup de leur temps aux procédures écrites et, en corollaire, trop peu de temps au travail de terrain pour lequel ils se sont engagés afin de combattre l'insécurité.

Je vois aussi à quel point les actes de violence ont augmenté en certains lieux où des bandes s'affrontent sur la voie publique pour le contrôle de tous les trafics. À ce phénomène aussi nous apporterons une réponse.

Sans, je le redis, épuiser tous les sujets, ce projet de loi répond à une situation aussi préoccupante pour la France qu'elle l'est pour les autres pays européens et beaucoup d'autres dans le monde.

Vous avez voté la loi qui mettra fin à l'état d'urgence le 1^{er} novembre 2017. Pourquoi, se demandera-t-on, sortir de l'état d'urgence si le danger continue d'exister ? C'est que la menace persistera longtemps encore et que la France ne peut se déclarer continûment soumise à un régime d'exception. Après le putsch des généraux, à Alger, en avril 1961, le général de Gaulle avait décrété l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire français ; la situation était grave et ce régime avait duré dix-huit mois. Actuellement, l'état d'urgence est en vigueur depuis vingt-deux mois ; la France ne peut continuer de vivre sous un régime d'exception qui nuit à son rayonnement. Il est évident qu'une entreprise chinoise, japonaise ou américaine qui veut s'installer en Europe sera tentée de s'implanter ailleurs que dans un pays qui se déclare en état d'urgence. De même, certains touristes sont dissuadés, pour cette raison, de visiter la France, d'autant que des compagnies d'assurance américaines refusent d'assurer, pour ce motif, ceux qui veulent se rendre dans notre pays. Il nous fallait donc mettre fin à l'état d'urgence et nous adapter à la nouvelle conjoncture. Quelle est-elle ?

Dans un premier temps, les actes terroristes étaient téléguidés par les troupes de *Daech* à partir du front irako-syrien. À présent, des villes ont été reprises au prétendu État islamique et son périmètre d'intervention a été réduit à une zone plus étroite, si bien qu'il ne peut plus, ou qu'il peut moins, téléguidier directement des actes terroristes ; mais sa propagande continue d'influencer certains esprits sur notre territoire. En d'autres termes, d'exogène qu'elle était, la menace est devenue endogène. Nous devons nous adapter à cette évolution, et telle est notre intention.

La menace reste forte : depuis le début de l'année 2017, pas moins de douze tentatives d'attentats ont été déjouées, dont voici le détail. Le 23 janvier, il était mis fin à un projet d'attentat visant une caserne, un commissariat de police ou un supermarché, avec prise d'otages. Le 10 février était déjoué un projet d'attaque kamikaze dans un lieu touristique parisien ou un lieu festif montpelliérain. Le 14 février, une attaque violente devait être menée contre les forces de sécurité ou des civils dans le métro de Lille. Le 21 février, trois individus étaient interpellés, qui avaient évoqué sur les réseaux sociaux un projet d'attentat sans en définir la nature. Le 18 avril, dans le contexte de l'élection présidentielle, un attentat était projeté lors d'un meeting politique, qui visait à dresser les Français les uns contre les autres, à les faire s'affronter, à diviser la communauté nationale comme le veut *Daech* – c'est précisément le piège dans lequel nous ne devons pas tomber. Le 2 mai, un attentat était projeté contre l'École de l'air de Salon-de-Provence, et le 5 mai contre la base aérienne d'Evreux. Le 21 juin, une attaque à l'arme blanche devait être commise sur la voie publique. Un projet d'actions violentes devait être perpétré le 5 juillet, sans que le but en soit encore défini. Le 22 août, un projet d'action violente à l'encontre de boîtes de nuit parisiennes, visant en particulier des établissements *gays*, a été empêché. Le 4 septembre, c'est le projet d'attaquer

un fonctionnaire de police à la kalachnikov qui a été déjoué. Le 6 septembre enfin, la vigilance d'un de nos concitoyens a permis la découverte d'un atelier de fabrication d'un explosif, le TATP, dans un appartement situé à Villejuif.

J'observe à ce sujet que s'il y a moins de projets d'attentats télécommandés par Daech, des vidéos sont rendues accessibles – et consultées – qui détaillent la manière de fabriquer du TATP. Par chance, cette substance instable explose facilement si elle est manipulée dans un environnement trop sec ou trop humide. C'est ainsi que le groupe qui projetait initialement de commettre un attentat devant la basilique de la *Sagrada Família* de Barcelone a provoqué une explosion prématurée. Considérant que cent bonbonnes de gaz étaient stockées dans la maison qui s'est effondrée à la suite de l'explosion, imaginez ce qu'il serait advenu si ce projet avait été mené à son terme : sans doute des morts par centaines.

Telle est la réalité qu'il nous faut combattre. Nous avons voulu mettre fin à l'état d'urgence et, à cette fin, nous avons préparé le texte qui vous est soumis aujourd'hui après avoir été examiné par le Sénat. Dans le même temps, nous renforçons l'ensemble de nos services. Ainsi, après les attentats de Paris, l'effectif de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) est passé de 3 300 à 4 000 personnes et il sera de 4 400 agents d'ici à 2018. La composition de l'effectif a évolué par le recrutement d'analystes, de spécialistes des nouvelles technologies, d'universitaires et de chercheurs, ce qui doit nous permettre d'aboutir à ce que nos homologues britanniques et américains font actuellement beaucoup mieux que nous : la concordance et l'unité d'action entre les agents de terrain, les chercheurs et les analystes.

Je vous rappelle les grandes lignes du texte qui vous est soumis. L'article 1^{er} vise à permettre l'institution de périmètres de protection, sans lesquels il serait désormais impossible d'organiser de grands rassemblements. La braderie de Lille a eu lieu la semaine dernière ; nos services, la préfecture et les élus étaient assez inquiets, et nous avons veillé à l'installation d'un dispositif de sécurité renforcé. Il nous faudra toujours disposer demain des instruments permettant d'organiser des manifestations de cette ampleur tout en garantissant la sécurité de celles et ceux qui y assistent. C'est pourquoi nous prévoyons la possibilité de palpations de sécurité, étant précisé qu'elles auront lieu sous le contrôle de policiers ou de gendarmes et que ceux qui refuseront les fouilles pourront quitter les lieux.

Avec votre accord, le Gouvernement souhaite modifier le texte issu du Sénat, qui limite le périmètre de protection aux « *abords immédiats* » des lieux soumis à la menace terroriste. La notion est excessivement restrictive : ainsi, à Lyon, la Fête des Lumières est organisée au centre-ville, mais c'est sur les ponts que sont installés les éléments de sécurité, ce qui est autrement plus facile que de sécuriser toutes les ruelles du centre-ville. Il en est ainsi en bien d'autres lieux.

L'article 2 prévoit la possibilité pour le représentant de l'État de prononcer la fermeture de lieux de culte. Nous devons pouvoir prévenir la menace en fermant

les lieux où seraient prônées la radicalisation et l'incitation au passage à l'acte terroriste. Cette possibilité qui existe sous le régime de l'état d'urgence a été utilisée précautionneusement puisque dix-sept lieux de culte seulement ont été fermés dans l'ensemble du pays. Les mesures peuvent consister à fermer le lieu de culte et à modifier la composition de l'association culturelle qui le gère pour en évincer les éléments radicalisés et la reconstruire sur des bases compatibles avec l'ordre républicain.

En cette matière, je me réfère à la loi du 9 décembre 1905 adoptée sur le rapport d'Aristide Briand, qui est une loi établissant la liberté de culte, c'est-à-dire la liberté de croire ou de ne pas croire et celle de pratiquer une religion pourvu que cela ne porte pas atteinte à l'ordre républicain. Par ces mots tout a été dit, et il nous faut maintenir la position républicaine dans laquelle nous vivons depuis cette époque, position qui fait qu'en France les diverses religions et ceux qui ne sont pas croyants peuvent vivre selon leurs convictions philosophiques et spirituelles et se respecter mutuellement.

Sur l'article 2, nous avons également souhaité revenir sur la rédaction adoptée par le Sénat et rétablir la notion d'idées diffusées par oral ou par écrit. Compte tenu du renforcement de la surveillance, il est en effet plus difficile aujourd'hui de prôner directement le passage à l'acte ; on peut en revanche renvoyer, en les citant, à des théoriciens, des philosophes ou des religieux, dont les ouvrages ont une incitation à la radicalisation ou au passage à l'acte. Lorsqu'un faisceau d'indices permet à nos services de penser qu'un lieu de culte est un foyer de radicalisation, ils doivent pouvoir agir avant que la diffusion de ces idées ait convaincu des individus de commettre de nouveaux attentats.

Avant d'aborder dans le détail les articles 3 et 4, qui peuvent à juste titre susciter certaines interrogations, je reviendrai sur l'évolution de l'application des mesures individuelles dans le cadre de l'état d'urgence.

Les premiers attentats commis à Paris avaient provoqué dans la population, mais aussi dans nos services, un véritable effet de sidération, convaincus que nous étions que de tels attentats n'étaient pas possibles dans notre pays. Si l'affaire « Merah » confortait la théorie du loup solitaire, nous avons dû admettre, avec ces attentats, que nous étions face à des réseaux organisés, parfois transnationaux, et qu'il convenait dès lors de prendre des dispositions spécifiques.

Cela explique que, lors des trois premières phases de l'état d'urgence, il ait été procédé à 3 600 perquisitions, chiffre tombé à 21 dans la sixième phase, c'est-à-dire depuis le début du mois de juillet dernier. C'est dire qu'il ne s'agit plus de contrôler le plus grand nombre de personnes possible mais de mieux cibler les perquisitions. En termes de résultats, cela se traduit par le fait que nous sommes passés d'un taux de 5 % de gardes à vue à l'issue de ces perquisitions à un taux de 50 % aujourd'hui. Grâce à leur expérience, nos services atteignent mieux leurs objectifs, et les perquisitions concernent désormais des individus véritablement susceptibles de passer à l'acte.

Pour ce qui est des assignations, leur nombre est passé de 460 dans la première phase de l'état d'urgence à 35 dans la phase 6, et l'article 3 du projet de loi prévoit que ces mesures de surveillance individuelles ne sont applicables que lorsque sont réunis des faits d'une particulière gravité. Elles ne pourront être mises en œuvre qu'« *aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme* », ce qui signifie que ce ne sont plus, comme dans l'état d'urgence, des mesures d'ordre public et qu'elles ne pourront plus, par exemple, concerner de simples manifestants.

Aux termes de la loi, seule pourra être soumise à assignation « *toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ». Peu de Français, me semble-il, sont susceptibles de réunir l'ensemble de ces conditions.

En outre, nous avons décidé qu'une personne assignée à résidence ne pourrait plus être confinée dans un périmètre inférieur à celui de la commune et qu'elle pourrait même, le cas échéant, être équipée d'un bracelet électronique pour être autorisée, en raison de motifs professionnels ou personnels, à sortir de ce périmètre, l'objectif étant de ne jamais perdre de vue des individus qui risqueraient, s'ils échappaient à notre surveillance, de commettre les actes barbares que nous savons.

Par ailleurs, nous souhaitons limiter à un pointage quotidien au commissariat ou à la gendarmerie les obligations imposées à la personne assignée, là où elle devait pointer trois fois par jour sous le régime de l'état d'urgence. Nous ne souhaitons pas cependant suivre le Sénat, qui limite le contrôle à trois pointages par semaine, car cela ne garantit pas à nos yeux un degré de surveillance suffisant : je rappelle que l'individu qui a décapité son patron dans la métropole lyonnaise et accroché sa tête aux grilles de l'usine Seveso qu'il s'apprêtait à faire exploser résidait dans l'Est, était fiché et surveillé, et que ce n'est que parce qu'il a pu échapper à cette surveillance qu'il a pu commettre son crime.

Le Sénat proposait également que la personne assignée à résidence dispose de trois jours pour saisir le juge des référés et que celui-ci statue dans les deux jours. Nous souhaitons inverser ces délais, estimant que la personne assignée demandera rapidement à son avocat la saisine du juge mais qu'en revanche ce dernier, s'il veut se prononcer en toute connaissance de cause, peut avoir besoin de trois jours pour appréhender les faits avec exactitude.

En ce qui concerne les numéros de téléphone et les identifiants techniques des personnes faisant l'objet d'une mesure de surveillance, le Sénat n'a pas souhaité qu'il leur soit fait obligation de les communiquer aux autorités. Nous considérons au contraire que c'est indispensable et que toute personne tentant de contourner cette obligation en changeant de puce ou de téléphone doit être

immédiatement punie de trois ans de prison. Une telle sanction devrait faire réfléchir celles et ceux qui voudraient procéder ainsi.

Après l'article 3, qui porte sur les mesures restrictives de liberté, l'article 4, quant à lui, concerne les mesures privatives de liberté, dans la mesure où il traite des visites à domicile, lequel est réputé inviolable en droit français. Ces mesures justifient donc des précautions plus importantes. C'est pour cela que, toujours aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, l'autorité administrative, c'est-à-dire le préfet, ne pourra ordonner de visite qu'après en avoir préalablement informé le procureur de la République de Paris ainsi que le procureur territorialement compétent, de manière que le premier n'agisse pas en contradiction avec le second.

La grande innovation de ce texte est que nous proposons que soit saisi le juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal de grande instance de Paris, magistrat dont la pratique en matière de terrorisme est nécessairement plus poussée que celle de certains JLD de province, dont ce type d'affaires est loin d'être le lot quotidien.

Le Sénat a voulu subordonner la retenue de l'occupant des lieux à l'accord exprès du JLD. Or il est difficile pour le JLD de Paris de pouvoir statuer en quatre heures – durée légale que ne peut excéder la retenue d'un suspect – sur une affaire se déroulant en province. Nous proposons donc de rétablir la version originale du texte, qui prévoyait simplement l'information du JLD. Il est impératif en effet de pouvoir disposer de ce délai de quatre heures pour empêcher les personnes mises en cause de prévenir d'éventuels complices.

En ce qui concerne la prévention de la radicalisation, qui devrait être un point important de nos débats, nous sommes disposés à accepter tout amendement qui améliorerait la rédaction proposée par le Sénat.

Le dispositif maritime, qui doit faire pendant au PNR (*Passenger Name Record*) de l'aviation civile, fait encore l'objet d'une réflexion de nos services, qui étudient la pertinence de mettre en place soit un service de gestion unique, soit un service de gestion dédié à la Méditerranée et un autre à la façade atlantique.

L'article 7 *bis*, introduit par le Sénat, autorise le recours à des agences de sécurité privées dans les hôpitaux privés. On voit mal pourquoi ne sont concernés que ces seuls lieux. Le sujet mérite un approfondissement, et il nous faut réfléchir plus globalement à l'articulation entre les forces de sécurité nationale, la police municipale et les acteurs de la sécurité privée, de manière à bâtir des dispositifs cohérents.

Le projet de loi comporte également deux articles portant sur le régime de surveillance applicable aux communications hertziennes ouvertes lorsqu'elles touchent à l'action de nos services et de nos armées sur le front extérieur.

Certains de vos amendements proposent de renforcer l’anonymat des policiers impliqués dans les procédures de contrôle en les désignant par leur matricule plutôt que par leur identité ; nous sommes d’accord.

Concernant également les forces de l’ordre, nous voulons tirer les conséquences d’enquêtes administratives ayant montré que des personnels étaient en voie de radicalisation. Or il est évidemment essentiel que nos policiers, nos gendarmes ou nos militaires, qui disposent d’informations confidentielles, échappent à toute forme de radicalisation.

De même, nous tirons les conséquences d’une décision du Conseil constitutionnel exigeant qu’en matière d’accès en temps réel aux données de connexion, la notion d’entourage soit mieux circonscrite.

Une des lois votées sous la précédente législature autorisait à titre expérimental et jusqu’à la fin de l’année 2018 l’usage d’un algorithme de détection des profils suspects. J’ai constaté, lors de mon arrivée au ministère, que cette expérimentation n’avait pas encore été lancée, et je sollicite donc une nouvelle autorisation qui coure jusqu’en 2019.

Un mot également sur la disposition qui prévoit que les personnes appelées à témoigner dans des affaires de terrorisme puissent le faire à huis clos, pour les raisons que vous imaginez.

Enfin, nous voulons étendre les « techniques spéciales d’enquête » aux infractions relevant des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, de l’espionnage et de la trahison, de la compromission avec les services de renseignements étrangers, ou de l’atteinte à la sécurité de la nation.

Ce projet de loi, j’en suis conscient, est loin d’épuiser le sujet, et j’entends les chercheurs et les intellectuels qui démontrent que les causes de la radicalisation sont diverses, qu’elle puise notamment sa source dans la paupérisation de certains territoires, où l’on assiste à une montée de la violence et où il est possible de glisser de la petite délinquance vers la grande délinquance, puis vers le terrorisme. Nous aurons l’occasion d’aborder ces problématiques dans les mois qui viennent, et j’espère qu’ensemble nous résoudrons les problèmes graves que connaît aujourd’hui la société française. (*Applaudissements sur les bancs des commissaires de La République en Marche.*)

M. Raphaël Gauvain, rapporteur. Les terribles attentats qui ont endeuillé Barcelone cet été nous rappellent avec vigueur la réalité et la persistance durable de la menace terroriste. La menace est aujourd’hui singulièrement élevée, et notre priorité absolue doit être la lutte contre le terrorisme.

Le 13 novembre 2015, au soir des attentats du Bataclan, des terrasses parisiennes et du stade de France, le précédent Président de la République a décrété l’état d’urgence, qui permet la mise en œuvre de mesures très dérogoatoires au droit commun face à un péril imminent.

Les autorités administratives ont alors la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles, parmi lesquelles l'interdiction de circulation, l'interdiction de séjour, la dissolution d'associations, l'interdiction des manifestations, la remise des armes, la réquisition de personnes, l'institution de zones de protection, la fermeture provisoire des salles de spectacles, des débits de boissons et lieux de réunion et enfin l'assignation à résidence des personnes représentant une menace ou les perquisitions administratives.

Il faut ici souligner que ce régime exceptionnel de l'état d'urgence ne veut pas dire fin de l'état de droit, et le juge français, depuis près de deux ans, a parfaitement rempli son office de contrôle, donnant lieu à une jurisprudence fournie.

Il faut également souligner que si, dans un premier temps, le recours aux mesures permises par l'état d'urgence a été massif, depuis lors, et notamment ces derniers mois, l'administration fait de ces mesures une utilisation beaucoup plus parcimonieuse et ciblée, notamment pour ce qui concerne les perquisitions administratives et les assignations à résidence.

À cet égard, deux chiffres sont évocateurs : aujourd'hui, 35 personnes en France sont assignées à résidence, tandis que depuis janvier dernier, seules 189 perquisitions administratives sur un total de 4 500 ont été ordonnées.

J'ajouterai également que, si la menace terroriste est aujourd'hui persistante et durable, elle n'a cessé d'évoluer depuis deux ans. D'une menace essentiellement exogène, qui se caractérise par la projection de commandos depuis les théâtres d'opérations de l'EI, nous sommes passés à une menace davantage endogène, avec des individus préparant des attentats depuis notre territoire. Le démantèlement de la cellule de Villejuif la semaine dernière en est la parfaite illustration.

Devons-nous alors rester éternellement en état d'urgence ? Je ne le crois pas. L'état d'urgence est par nature temporaire et par essence exceptionnel. Les menaces durables doivent être traitées, dans le cadre de l'État de droit, par des instruments permanents de la lutte contre le terrorisme.

C'est l'objectif de ce projet de loi. Il s'agit d'accorder à nos forces de sécurité intérieure les moyens de continuer de combattre efficacement le terrorisme sur notre sol. Loin des caricatures qui présentent généralement ce texte comme une simple transposition de l'état d'urgence dans le droit commun, ce projet de loi s'inspire de quatre – et seulement quatre – des mesures autorisées dans le cadre de l'état d'urgence. Par ailleurs, le texte ne se borne pas à transférer ces mesures dans notre droit commun, mais les adapte aux nécessités du droit commun, en les entourant de garanties importantes, au premier rang desquelles l'inscription de la seule finalité de la lutte contre le terrorisme.

Les quatre principales mesures du projet de loi, qui mobiliseront sans aucun doute l'essentiel de nos débats, sont les périmètres de protection, la

fermeture administrative des lieux de culte, les mesures individuelles – ex-assignations à résidence – et les visites domiciliaires – ex-perquisitions administratives. Le ministre les a largement présentées, je n’y reviendrai pas.

J’ajouterai seulement que les nombreuses auditions que j’ai conduites depuis le mois de juillet, en présence de certains d’entre vous, m’ont convaincu de la nécessité opérationnelle, pour nos services de sécurité, de continuer à disposer de ces outils pour lutter contre le terrorisme sur notre sol. Je veux parler ici de ces situations, de ces « zones d’ombre », où il n’existe encore aucune suspicion d’infraction pénale, mais bien une menace caractérisée pour l’ordre et la sécurité publique, de ces situations très concrètes où nos services disposent d’informations, en provenance d’une source unique fiable ou de renseignements donnés par un service étranger, mais qui ne peuvent être révélées. Il s’agit alors de pouvoir protéger efficacement nos compatriotes.

Mais, protéger efficacement les Français, c’est aussi préserver leurs libertés individuelles et ne pas sombrer dans l’escalade et la surenchère sécuritaires. Le texte initial me paraît à cet égard opérer une juste conciliation, permettant de contribuer à assurer en même temps la sécurité des Français, l’efficacité opérationnelle et la préservation des libertés individuelles.

Je présenterai un certain nombre d’amendements visant à enrichir ce texte, qui concerneront principalement la limitation dans le temps des mesures individuelles, l’exécution des visites domiciliaires – et notamment l’amélioration des garanties pour les personnes présentes dans les lieux – et, enfin, la limitation à trois ans – au lieu de quatre – de l’utilisation qui pourra être faite des mesures les plus restrictives.

Je souhaite que la discussion qui s’ouvre permette d’apaiser les inquiétudes qui ont pu naître dans le débat public sur certaines de ces dispositions. Nous le savons tous, l’état de droit est par nature fragile, et, à cet égard, personne n’a de prérogative dans la défense des libertés publiques. C’est l’affaire de tous. Je crois qu’il faut s’épargner les caricatures en la matière : droite contre gauche, laxiste contre sécuritaire, policier contre magistrat, ou même magistrat contre avocat.

Comme des générations de parlementaires avant nous, notre mission est de définir un équilibre, un équilibre délicat entre impératif de protection de l’ordre public et préservation des libertés individuelles, avec un seul point de mire : protéger efficacement les Français.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vais à présent donner la parole à un orateur de chaque groupe, puis au rapporteur d’application du projet de loi.

Mme Marie Guévenoux. Monsieur le ministre d’État, monsieur le rapporteur, je vous remercie pour cette présentation. Au nom du groupe La République en Marche, je souhaiterais vous poser quelques questions complémentaires. Pour les raisons qui viennent d’être évoquées, notre groupe est

convaincu de la nécessité de sortir de l'état d'urgence : ces mesures dérogoires du droit commun ne peuvent en effet perdurer dans le temps ; en outre, les conséquences de ces mesures sur l'image de la France dans le reste du monde, les investissements étrangers et le tourisme posent un problème extrêmement concret.

Pour autant, au regard de la menace terroriste actuelle et de sa persistance, notre groupe considère également que les Français sont en droit d'exiger un haut niveau de sécurité. Le projet de loi y répond en partie. En partie, car j'aimerais avoir la confirmation que les articles 1 à 4 du texte contiennent bien les dispositifs qui, dans le cadre de l'état d'urgence, ont été les plus opérationnels et les mieux à même d'assurer la sécurité des Français. Plus concrètement, pourriez-vous nous dire un mot sur les périmètres de protection et leur utilisation au cours des derniers mois ? Quelle est leur efficacité ? De même, la durée de fermeture des lieux de culte, fixée à six mois, vous semble-t-elle suffisante pour assainir une situation ? Enfin, vous avez évoqué l'évolution de la menace terroriste et son caractère endogène, pourriez-vous être un peu plus précis ? Quels types de profils et d'individus sont visés par les articles 3 et 4 du projet de loi ?

Je tiens à saluer ici le courage et la responsabilité qui sont les vôtres. Courage d'abord car l'opinion publique est très favorable au maintien de l'état d'urgence. Or, en tant que responsables politiques, nous ne pouvons laisser perdurer cette situation d'exception. Responsabilité également car courage ne signifie pas aveuglement. C'est ce que l'on constate à la lecture de ce projet de loi : il prend la mesure du niveau d'insécurité et de menace qui pèse sur les Français.

M. Guillaume Larrivé. Au nom du groupe Les Républicains, je ferai quatre séries de remarques.

Un mot tout d'abord sur notre état d'esprit, Monsieur le ministre d'État : notre préoccupation et, au fond, notre seule obsession, est de faire œuvre utile pour mieux protéger les Français face à l'accélération et à l'amplification de la menace terroriste islamiste. Vous l'avez évoqué, en mentionnant explicitement l'État islamiste. Nous savons que cette organisation et d'autres, comme *Al-Qaïda*, se livrent à une sorte de concurrence. La menace est très élevée, protéiforme. Face à ce constat, notre devoir – celui du Gouvernement et celui du Parlement – est de donner aux forces de sécurité tous les moyens juridiques, opérationnels, budgétaires dont elles ont besoin pour protéger les Français. Nous avons un devoir d'action et d'efficacité. C'est notre responsabilité. Nous l'avons déjà prouvé, nous ne partons pas de rien. Nous sommes un certain nombre, MM. Éric Ciotti, Olivier Marleix et d'autres, à avoir participé très directement – comme vous, alors au Sénat – à la préparation des lois sous la précédente législature. Nous les avons souvent amendées et votées. Nous avons pris nos responsabilités lorsque ces textes allaient dans la bonne direction. Nous avons ainsi, en juillet dernier, approuvé la prorogation de l'état d'urgence. L'état d'esprit est le même aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons, à ce stade, approuver le projet de loi que vous nous soumettez. Après avoir participé aux auditions organisées par le rapporteur et travaillé sur ce texte, nous avons en effet aujourd'hui la conviction qu'il diminue le niveau de protection des Français par rapport au droit existant. Je le dis, au nom de mon groupe, avec une certaine gravité. Article après article, amendement après amendement, nous aurons bien entendu une discussion technique. À ce stade, je ne soulignerai que deux points qui montrent que vous allez priver vos propres services d'instruments utiles pour la protection des Français.

Ainsi, les perquisitions administratives ont certes diminué en volume mais, si une seule d'entre elles peut avoir pour effet d'éviter un attentat massif, pourquoi s'en priver ? Ce serait déraisonnable... Or c'est hélas ce que vous faites en substituant aux perquisitions administratives prévues par le régime de l'état d'urgence une perquisition quasi judiciaire : elle doit être préalablement autorisée par l'autorité judiciaire, en l'occurrence le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris. C'est un premier recul.

Le second recul concerne les assignations à résidence : même si elles ne touchent aujourd'hui que trente-cinq personnes, elles permettent des assignations à domicile, de jour comme de nuit, dans la limite de douze heures. Le régime de surveillance que vous vous apprêtez à faire voter est beaucoup plus vague, sur un périmètre extrêmement large, pouvant aller jusqu'à l'ensemble des vingt arrondissements de Paris. Concrètement, quelle sera la portée opérationnelle d'une telle assignation, dans un périmètre aussi étendu ? Cette mesure sera d'une efficacité faible, pour ne pas dire totalement inopérante. Je pourrais multiplier les exemples. Nous le ferons au fil des articles.

Face à ces lacunes, notre groupe – premier groupe d'opposition – formule des propositions. Nous voulons principalement maintenir et renforcer un véritable état d'urgence, juridique et opérationnel, jusqu'à ce que la France gagne la guerre contre le terrorisme islamiste. Nous pensons de notre devoir de vous proposer un grand nombre d'amendements, cosignés par MM. Éric Ciotti, Jean-Louis Masson, Olivier Marleix et d'autres collègues ici présents, pour mettre hors d'état de nuire les individus les plus dangereux, ceux qui veulent détruire ce que nous sommes et notre société. Nous proposerons des mesures de police administrative renforcées, non seulement le maintien des perquisitions et des assignations à résidence déjà évoquées, mais également des mesures de facilitation des expulsions d'étrangers troublant gravement l'ordre public, ainsi qu'une base juridique plus solide pour permettre la fermeture durable des mosquées salafistes.

Nous vous proposerons également de créer, sous le contrôle du juge administratif, un régime de rétention administrative des individus dont la judiciarisation du dossier n'est pas encore possible mais dont il nous semble important de restreindre très fortement la liberté de circulation, en les plaçant dans des centres de rétention.

Nous vous proposerons par ailleurs un volet judiciaire et pénitentiaire, en vous incitant à modifier l'échelle des peines d'un certain nombre d'infractions, en vous appelant à supprimer un certain nombre de régimes d'aménagement et de réduction de peines, en vous incitant à créer un régime de double isolement – des autres détenus, mais aussi les uns des autres – pour les individus les plus dangereux. Enfin, nous vous inviterons à adopter un régime de rétention post-peine pour les criminels terroristes.

Nous vous inviterons aussi, monsieur le ministre d'État, à prendre une initiative européenne pour que les dispositions du code frontières Schengen, tel qu'il a été – mal – renégocié par le gouvernement précédent en mars 2016, ne nous empêchent pas de maintenir de vrais contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen à compter de novembre prochain.

Ces amendements et ces mesures de renforcement de la sécurité des Français s'inscrivent bien, dans notre esprit, dans le cadre d'un état d'urgence renforcé. Cela implique naturellement une clause de rendez-vous avec le Parlement. Nous ne proposons pas des dispositions définitives, mais, en application de la théorie classique des circonstances exceptionnelles, des mesures de renforcement de l'état d'urgence soumises à cette clause de rendez-vous.

Vous le voyez, notre approche est très différente de celle du Gouvernement. Nous avons la conviction que le moment est venu non pas de sortir de l'état d'urgence, mais bien au contraire de le proroger par une batterie de mesures administratives et judiciaires permettant de mieux protéger la France et les Français.

Mme Laurence Vichnievsky. Au nom du groupe MODEM je ferai quelques observations sur ce projet de loi, sur lequel beaucoup d'entre nous ont travaillé de façon intense, en participant à l'ensemble des auditions du rapporteur et en s'appuyant sur les travaux de la commission des Lois du Sénat, celui-ci nous ayant précédés dans l'examen du texte.

Monsieur le ministre d'État, nous ne pouvons que souscrire à l'approche du Gouvernement. Nous devons en effet sortir de l'état d'urgence, qui, par définition, ne peut pas être pérenne, en nous dotant d'outils efficaces pour faire face à la menace terroriste. À cet égard, nous vous soutenons sans aucune réserve, car les mesures proposées nous paraissent nécessaires et utiles, justifiées et proportionnées. Même les dix-sept amendements transmis hier par le Gouvernement, et que nous avons dû examiner assez rapidement, recueillent notre assentiment, sans difficultés majeures – certains améliorent le texte tandis que d'autres introduisent davantage de fermeté.

Nous avons pour notre part déposé des amendements qui durcissent l'article 2 relatif à la fermeture des lieux de culte, en supprimant le délai suspensif que vous avez prévu en cas de recours, pour en revenir au régime de droit commun de la fermeture d'office. Nous sommes bien sûr attachés à la liberté des

cultes – de tous les cultes – qui doit s’exercer sous les lois de la République – vous avez rappelé la loi du 9 décembre 1905. Nous proposons même un durcissement des sanctions, les peines que vous avez prévues dans le cas où un juge d’instruction serait saisi ne permettant pas le placement en détention provisoire. Or nous pensons que nous devons nous doter de cet outil plus répressif, parfois efficace.

En revanche, sur l’article 3, nous formulons une réserve majeure, qui tient à nos équilibres institutionnels. Cet article propose en effet d’attribuer au ministre de l’intérieur le pouvoir de prendre des mesures restrictives de liberté, qui, dans un système politique fondé sur la séparation des pouvoirs, devraient être confiées au juge judiciaire. Nous avons donc déposé un amendement, conscients cependant que l’efficacité doit continuer à prévaloir. Notre amendement vise à maintenir l’initiative de la décision initiale au ministre de l’intérieur – pour une durée de trois mois pour les mesures les plus restrictives de liberté –, mais confie la prolongation de ces mesures au JLD, dont la compétence est prévue à l’article 4 pour les visites administratives et les saisies. Ce dispositif permet de trouver le bon compromis entre l’efficacité et le respect de l’article 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et l’article 66 de notre Constitution. Ce régime fonctionne d’ailleurs en matière d’internement psychiatrique et de rétention des étrangers. Il n’y a jamais de chevauchement, le juge judiciaire n’ayant pas à connaître d’un acte administratif, ni de difficultés dans l’application de ces mesures.

Je souhaite que mes collègues soient convaincus de la nécessité d’une telle évolution pour une mesure aussi restrictive des libertés individuelles. Il ne faut pas attendre la détention arbitraire pour remettre la protection de la liberté individuelle sous l’autorité judiciaire. C’est une question d’équilibre institutionnel et de principe, et non une position de défiance vis-à-vis des mesures proposées par ce projet de loi, qui recueillent très largement l’accord de notre groupe. Nous en discuterons plus précisément lors de l’examen des amendements que vous avez déposés très récemment et que vous pourriez peut-être encore déposer au cours des prochains jours.

M. Olivier Dussopt. Au nom du groupe de la Nouvelle Gauche, je dirai quelques mots de notre état d’esprit. Nous avons la volonté d’être cohérents par rapport aux positions observées au sein de notre groupe depuis le début de cette législature, mais plus encore sous la précédente législature. Neuf textes relatifs à la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et pour la sécurité ont été adoptés entre décembre 2012 et février 2017, dont la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement et la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale. Nous avons également soutenu les cinq prorogations de l’état d’urgence, après les douze premiers jours qui ont fait l’objet du décret du Président de la République, à la suite des attentats de novembre 2015.

Nous abordons ce texte avec un impératif et un devoir. L'impératif, partagé par tous, est d'assurer la sécurité des Français et le devoir, qui nous habite tous également, est celui de garantir les libertés individuelles et collectives.

Aujourd'hui, vous nous proposez un chemin, celui de la sortie de l'état d'urgence. Cette solution est préconisée par de nombreuses personnalités, notamment M. Jean-Jacques Urvoas, l'ancien président de notre commission. Pour autant, celui-ci considérait, comme d'autres, que les différentes dispositions adoptées, notamment celles de la loi du 3 juin 2016, permettaient cette sortie de l'état d'urgence, en donnant à nos services de sécurité des moyens supérieurs. Vous considérez qu'il est nécessaire de renforcer encore l'arsenal juridique en transposant certaines dispositions de l'état d'urgence dans le droit commun. C'est l'objet des quatre premiers articles du projet de loi, même si nous avons noté que l'état d'urgence s'appliquait à toutes les situations et que la transposition proposée ne concerne que la prévention du terrorisme – en aucun cas le maintien de l'ordre public. Cela signifie qu'un certain nombre de décisions prises à l'occasion des manifestations en marge de grands événements internationaux, notamment celles relatives à l'interdiction de paraître, ne pourront plus être prises dans le nouveau cadre juridique.

Nous allons entamer l'examen des articles et des amendements dans cet état d'esprit, un esprit d'ouverture et de responsabilité, qui m'amène à vous faire part de certaines interrogations.

En premier lieu, nous nous interrogeons à propos des amendements qui ont été adoptés au Sénat.

Le sénateur Michel Mercier a écrit dans son rapport que « *le projet de loi emporte un renforcement important de l'autorité administrative, susceptible de fragiliser l'équilibre essentiel à toute démocratie entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire* ». Voilà pourquoi le Sénat a adopté un certain nombre d'amendements visant à préciser certaines dispositions, notamment sur la place du juge ou les délais de recours.

Vous nous avez indiqué, monsieur le ministre d'État, les principales modifications que vous souhaitez voir apporter à la rédaction du Sénat. Je tiens à vous dire que nous sommes particulièrement attachés aux grands équilibres qui en ressortent. Nous n'avons pas le sentiment, à ce stade, que vous vouliez les remettre en cause. Sachez néanmoins que nous serons très vigilants.

Notre deuxième interrogation est d'ordre plus pratique.

Concrètement, comment envisagez-vous d'articuler la sortie de l'état d'urgence avec la mise en application de ce texte ? Nous partons en effet du principe que celui-ci sera voté par notre assemblée, et qu'il pourra être appliqué dans les délais que vous escomptez, c'est-à-dire avant le 1^{er} novembre, date de la fin de l'état d'urgence prévue par le texte que nous avons adopté en juillet dernier.

Quelle sera la situation des personnes actuellement assignées à résidence dans le cadre des dispositions de l'état d'urgence et qui pourraient, selon la nature des faits qui leur sont reprochés, être soumises aux dispositions de l'article 3 de ce projet de loi ?

Certaines personnes sont-elles assignées à résidence depuis la proclamation de l'état d'urgence en 2015 ? Envisage-t-on de leur appliquer les nouvelles dispositions du texte, notamment celles qui visent à encadrer la durée des assignations à résidence ?

Par ailleurs, nous souhaitons que l'examen des amendements et des articles permette de répondre aux interrogations et aux inquiétudes qui ont été relayées par la société civile. Je pense notamment aux interpellations de la Cimade sur les conditions dans lesquelles des contrôles d'identité pourraient être effectués jusqu'à 20 km des frontières.

Il semble que votre projet de loi encadre ces contrôles dans le temps et dans l'espace. Afin de rassurer les uns et les autres, pouvez-vous nous assurer que ces dispositions n'ont pas un caractère permanent, et qu'elles ne s'appliquent que dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ?

Nous avons également en tête les interrogations de « *Reporters sans frontières* ». J'aimerais donc connaître la position du Gouvernement sur les amendements déposés par notre rapporteur à l'article 4, et qui concernent les professions ou les fonctions protégées en matière de perquisitions – ou « *visites domiciliaires* ». Ces amendements visent à faire en sorte que non seulement le lieu de travail, mais également le domicile – des journalistes, des avocats et des parlementaires comme le prévoit le texte adopté par le Sénat – ne puissent pas faire l'objet de telles perquisitions.

Monsieur le ministre d'État, madame la ministre, j'ai débuté mon intervention en disant que nous voulions adopter une position cohérente par rapport aux textes que nous avons soutenus dans le mandat précédent. J'ai cité à dessein le texte de juin 2016 sur le crime organisé et la lutte contre le terrorisme, et les six prorogations de l'état d'urgence : cinq lors de la précédente législature, et une sixième en juillet dernier, sur proposition de votre gouvernement.

C'est au nom de cette cohérence que nous tenons à exprimer notre attachement au contrôle parlementaire et au débat démocratique qui pourront avoir lieu autour de telles dispositions – et qui détermineront, au terme de nos débats, la position de notre groupe en faveur, ou non, de l'adoption de ce texte.

Un amendement adopté par le Sénat nous a semblé particulièrement pertinent. Il vise à introduire un article additionnel prévoyant que les dispositions des articles 1^{er} à 4 auraient un caractère expérimental jusqu'à la fin de 2021. Nous préférierions ramener cette date à 2020. À notre sens, nous pourrions en effet débattre plus sereinement des dispositions et des outils mis à la disposition de nos forces de sécurité pour prévenir le terrorisme en 2020 qu'en 2021, en pleine campagne présidentielle. Reste que cet article additionnel introduit par nos

collègues sénateurs a un immense mérite : nous amener à organiser collectivement un débat politique et démocratique pour savoir si l'état de la menace terroriste, que personne ne peut prévoir aujourd'hui, justifie le maintien dans le droit commun de dispositions qui – qu'on le veuille ou non – ont un caractère exceptionnel. Un tel débat sera utile. Envisagez-vous de conserver cet article additionnel ? Et accepteriez-vous de le modifier pour en ramener le délai à 2020 ?

Enfin, à l'occasion de chacune des prorogations de l'état d'urgence, nous avons apporté des modifications à la loi de 1955 pour adapter celle-ci aux évolutions en matière de télécommunications et prendre en compte les moyens techniques dont disposent aujourd'hui nos services, et qu'utilisent malheureusement les terroristes qui nous menacent.

Mais les prorogations de l'état d'urgence ont apporté des modifications d'une autre nature. En effet, nous avons mis en place un contrôle parlementaire de l'état d'urgence, puis voté, en juillet 2016, contre l'avis du gouvernement de l'époque, la disposition suivante : « les autorités administratives » amenées à mettre en œuvre les dispositions relatives à l'état d'urgence doivent transmettre « sans délai », à l'Assemblée nationale et au Sénat, « copie de tous les actes qu'elles prennent en application » de la loi de 1955, de manière que nous puissions évaluer l'impact et l'utilisation de ces dispositions. C'est ce qui nous permet de connaître de manière précise et avant même l'examen de ce texte le nombre de perquisitions, d'assignations à résidence et d'interdictions de paraître.

Nous proposerons un amendement identique car nous considérons qu'à mesures exceptionnelles, il faut un contrôle particulier. Le débat que nous espérons en 2020 ou en 2021 sera utilement nourri si les commissions des Lois sont informées en temps réel de l'application des dispositions de ce texte. Et si vous acceptez, par ailleurs, de donner un caractère expérimental à ces décisions afin que l'on puisse avoir un débat politique, le maintien d'un contrôle parlementaire de cette nature nous paraît encore plus justifié.

M. Ugo Bernalicis. Je m'associe à tout ce qui peut se dire sur la nécessité d'aborder la question avec sérieux et esprit de responsabilité. C'est la raison pour laquelle nous avons participé activement aux auditions, organisant même nos propres auditions en parallèle, pour avoir une vision complète du sujet.

Je ferai plusieurs remarques.

Il faut mettre en échec nos ennemis qui préparent ou envisagent de préparer et de commettre des actes de terrorisme sur le territoire national, et dont l'objectif, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre d'État, consiste aussi à diviser les Français, à porter atteinte à la cohésion nationale, et à nous faire renoncer à nos principes.

Les différents articles de ce projet permettent-ils de répondre à ces deux préoccupations ?

L'article 1^{er} sur les périmètres de protection appelle un certain nombre de remarques. Vous disiez, monsieur le rapporteur, que les mesures ici prévues n'étaient pas une simple transposition des dispositions de l'état d'urgence dans le droit commun, et qu'elles étaient adaptées à nos principes. De fait, l'article 1^{er} offre à l'autorité administrative davantage de droits et de moyens que dans le cadre de l'état d'urgence. Le texte permet même parfois d'aller au-delà, par exemple en accordant des prérogatives d'ordre public à des agents de sécurité privée.

Je mets en garde contre une potentielle dérive : demain, 170 000 agents de sécurité privée au moins pourront se voir confier des missions de service public. Ne seront-ils pas armés ? Le ministre nous donnera peut-être des précisions sur le sujet. En tout cas, le directeur de la gendarmerie nationale s'est dit favorable à titre personnel – il s'est bien gardé d'avoir une opinion en tant que directeur général – à l'armement des agents de sécurité privée, estimant logique, ceux-ci devenant des cibles potentielles pour les terroristes dans des périmètres de protection, qu'ils puissent répliquer.

C'est une fuite en avant : depuis une dizaine d'années les textes s'enchaînent et le phénomène se précise depuis maintenant trois ans, avec les événements que vous connaissez.

L'article 2 concerne la fermeture des lieux de culte. Au cours des auditions, j'ai suivi attentivement ce qui a été dit sur nos techniques de renseignement et sur l'utilité de la fermeture des lieux de culte. J'ai remarqué que la plupart des acteurs du renseignement n'étaient pas forcément demandeurs de cette disposition. Ils avouaient même à demi-mot que la fermeture des lieux de culte constituerait une perte de renseignements dans la mesure où c'est là que se transmettent les informations – et non pas se préparent les actes terroristes. Aux dires du DGSI, il n'y a eu aucune préparation d'actes de terrorisme dans un lieu de culte. Par contre, on y a fait du recrutement, et plein d'autres choses...

Cet article est-il directement proportionné à nos objectifs ? Je m'interroge. La fermeture des lieux de culte peut en revanche avoir un effet contreproductif : constituer une sorte de punition collective, et pointer du doigt une religion plutôt que les actes et les discours qui peuvent y être prononcés. En procédant ainsi, ne risque-t-on pas de conforter les arguments de nos ennemis ?

L'article 3, qui concerne les assignations à résidence, aujourd'hui appelées « *mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance* », fait apparaître une contradiction. Il faudra en effet fournir des éléments nouveaux pour renouveler la décision d'assignation à résidence. Or, la personne assignée à résidence se tenant sur ses gardes, il sera difficile d'en trouver et cela posera des problèmes aux services de renseignement.

Il est question de faire intervenir le JLD, d'allonger la durée de la mesure... Et si, en fin de compte, cette mesure était inutile ? Certes, elle permet de

« neutraliser » un individu, mais elle ne permet pas d'améliorer pour autant le renseignement, et donc d'éviter la commission d'actes terroristes.

L'article 4 traite de la perquisition administrative, renommée « *visites et saisies* », une sorte de copier-coller de ce qui se fait en matière douanière. Le JLD devient, en quelque sorte, un alibi, puisqu'il va se fonder sur les mêmes notes blanches que le juge administratif pour se prononcer.

Il est tout de même étrange, au moment où l'on parle de confiance réciproque et de cohésion nationale, de se dire que les magistrats doivent, par principe, faire confiance aux enquêtes des services de renseignement - d'ailleurs, on nous a parlé de leur faire suivre des stages sur les méthodes de renseignement, pour pouvoir lire les notes blanches. En revanche, par principe, les policiers ne font pas confiance aux juges et refusent de leur transmettre les informations, hormis entre la DGSI et le tribunal de grande instance de Paris avec le procureur de la République de Paris, M. Molins, qui a accès aux dossiers classés « confidentiel défense ».

Il y a donc bien un problème de confiance. Pour renforcer celle-ci, on pourrait, par exemple, permettre à des juges spécialisés en matière antiterroriste d'avoir accès aux techniques de renseignement.

Enfin, l'article 10 traite du contrôle aux frontières. On s'apprête à renforcer les mesures de contrôle sur les êtres humains, mais pas sur les marchandises. Ainsi, quand il s'agit de nos grands principes et des libertés fondamentales, nous n'hésitons pas à commettre quelques entorses ponctuelles, dans un cadre particulier. Mais lorsqu'il est question de la libre circulation des marchandises, cela nous semble tout de suite plus compliqué ! Pourtant, un certain nombre d'armes sont entrées sur le territoire national, et ont été utilisées pour commettre des actes terroristes – pas pour « tenter » d'en commettre. Nous devons donc être à la hauteur s'agissant de la circulation d'un certain nombre de marchandises. Voilà pourquoi nous considérons que les douanes constituent un véritable enjeu.

Au fil de ces observations, vous aurez remarqué que notre objectif est non pas de dire qu'il ne faut rien faire contre les actes de terrorisme, mais qu'il faut envisager d'autres améliorations, non pas par des articles de loi mais par une meilleure organisation des services. On voit bien d'ailleurs qu'il y a là un vrai sujet, puisque l'on continue de recruter – je pense aux analystes de la DGSI. À cet égard, il faudra être attentif au fait qu'il y a une proportion importante de contractuels dans nos services de renseignements.

Oui, il faut agir, mais pas par un nouveau texte, et pas au prix de ce flou artistique entretenu entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative – et plutôt au détriment de la première.

Monsieur le ministre d'État, il y a quelques semaines, devant la presse, alors que l'on vous demandait si l'on n'était pas en train de tomber dans un « *despotisme doux* », vous avez répondu nonchalamment : « *oui, peut-être* ». Puis

vous avez ajouté : « *mais des vies sont en jeu !* », balayant toute discussion sur le sujet, comme s'il fallait choisir entre la vie de nos concitoyens et le texte qui nous est présenté.

Oui, il faut agir : nous proposerons ainsi par un amendement de punir les entreprises qui participent au financement direct ou indirect du terrorisme. Nous avons rappelé à plusieurs reprises le cas de l'entreprise Lafarge. Qu'allez-vous faire en la matière ?

Les mesures relatives à la sécurité privée soulèvent également de nombreuses questions.

Bref, tous ces textes qui remettent finalement en cause la séparation des pouvoirs, nous faisant sans doute basculer dans un début de ce que j'appellerai la « *démocrature* », nous permettront-ils de contrer nos ennemis ?

Je vous vois sourire, monsieur le ministre d'État. Je ne pense pas que ce soit l'attitude à avoir sur ce genre de textes...

M. le ministre d'État. C'est la « *démocrature* » qui me fait sourire...

M. Ugo Bernalicis. Soit...

Merci pour vos réponses à venir. J'espère que la discussion va se poursuivre, notamment sur la police de sécurité quotidienne. J'ai cru comprendre que vous souhaitiez en parler à la suite de cette première série de questions. Pour nous, le renseignement de proximité, qui permet d'être opérationnels sur le terrain, est essentiel. On l'a vu, de nombreuses perquisitions administratives ont été annulées par le juge administratif parce que les informations n'avaient pas été suffisamment vérifiées. Il y a sans doute là une piste d'amélioration pour les services du renseignement territorial, la DGSI et ses antennes locales.

M. Stéphane Peu. Tout d'abord, je voudrais vous donner l'information suivante : les deux porte-parole du groupe GDR seront mon collègue Hubert Wulfranc, qui a été jusqu'au mois de juin dernier maire de Saint-Etienne-du-Rouvray et moi-même, qui était maire-adjoint de Saint-Denis au moment des attentats au Stade de France et de l'interpellation des terroristes par le RAID. Nous avons suivi de près, jusqu'il y a encore quelques mois, ces dossiers, en lien avec les administrations et les services. On ne peut donc soupçonner ni Hubert Wulfranc ni moi-même – ni aucun député du groupe, du reste – de méconnaître les problèmes qui se posent, d'y être insensibles ou, voyant cela de tellement loin, d'être tentés par un certain laxisme.

Ensuite, je rappellerai qu'au mois de juillet, nous nous étions opposés à la prorogation de l'état d'urgence. Nous ne pouvons donc que nous réjouir que l'on sorte enfin de ce régime qui, par définition, ne peut être qu'exceptionnel. On ne peut pas, dans un pays comme la France, maintenir de manière permanente ce qui doit rester un état d'exception, et qui a peut-être déjà duré trop longtemps.

Enfin, on ne peut pas non plus, dans un pays comme le nôtre et au regard de nos valeurs, ne pas tenir compte des remarques émanant d'horizons très divers – Union européenne, monde judiciaire, représentants d'un certain nombre d'ONG, du syndicat majoritaire des magistrats, etc. – et qui toutes nous alertent sur le fait que, depuis le début des années 2000, les nombreux textes qui se sont accumulés ont tendance, s'agissant des libertés individuelles, à restreindre le pouvoir judiciaire au profit du pouvoir administratif. En outre, et comme l'a dit Ugo Bernalicis, alors que nos ennemis s'attaquent à notre modèle, on ne doit pas céder un pouce de terrain sur la question de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs et de tout ce qui fait la force de notre démocratie.

Ces mises en garde qui nous sont adressées de toutes parts et de milieux très divers ne peuvent pas être balayées d'un revers de main. Ces propos n'ont rien d'exagéré et méritent notre considération.

J'évoquerai à présent l'ensemble des articles, sans rentrer dans le détail puisque nous y reviendrons en examinant les amendements. Je ferai quatre remarques rapides.

Premièrement, bien qu'il y ait eu une étude d'impact, je pense que l'on manque parfois un peu d'évaluations sur ces sujets. J'ai vécu à Saint-Denis l'organisation de l'Euro 2016, qui a eu lieu quelques mois après les attentats. Par expérience, je peux vous dire que les périmètres de sécurité auraient pu être mis en place sous l'autorité d'un juge, avec possibilité de former des recours dans des délais compatibles avec l'organisation de cette manifestation. Nous y aurions gagné en efficacité et les commerçants de Saint-Denis, qui avaient déjà subi les attentats du 13 novembre, auraient été dispensés de ce que l'on pourrait qualifier de « double peine » : ils n'ont pas pu bénéficier de l'Euro 2016. L'UEFA était devenue quasiment l'ordonnateur des périmètres de sécurité – et pour des raisons surtout commerciales. Je pourrais vous donner des exemples précis concernant l'Euro 2016 et sur d'autres manifestations qui se sont déroulées au Stade de France.

Par ailleurs, je regrette – mais j'aurais pu en faire la proposition – que nous n'ayons pas auditionné les représentants des principaux cultes en France : il aurait été intéressant de recueillir leur avis sur l'article 2. Il n'est cependant pas trop tard et je vais m'efforcer, quant à moi, de les interpeller dans les jours qui viennent. Je pense que l'article 2 est à la fois inefficace, contre-productif et dangereux, mais j'aurai l'occasion d'y revenir avec des amendements. Dans une période où nous faisons face à ce que certains appellent une guerre, et où nous avons en tout cas un ennemi, nous devons tout faire pour fabriquer de l'unité nationale, qui consiste à rassembler et non à stigmatiser une partie de la population. Elle a d'ailleurs compté parmi les premières victimes des attentats des terrasses, du Bataclan et du Stade de France le 13 novembre 2015.

Je souscris à ce que disait Ugo Bernalicis sur le renforcement de notre législation en matière de lutte contre le financement du terrorisme, qui manque dans ce texte. Personne ne peut dire que ce financement ne concerne pas notre

territoire : il y a le cas de Lafarge, mais beaucoup d'autres exemples pourraient être cités. On ne peut pas considérer que notre législation est suffisamment efficace.

Il y a eu plusieurs milliers de victimes, directes ou indirectes, du terrorisme en France depuis le 13 novembre 2015. Elles ont la compassion de la communauté nationale, mais pas l'efficacité qui leur est due en ce qui concerne la prise en considération de leur statut de victimes du terrorisme et leur prise en charge. Les victimes des attentats du 13 novembre attendent encore la reconnaissance effective des préjudices subis. Si nous en sommes là, c'est que notre dispositif législatif n'est pas suffisant. Il aurait donc été utile de profiter de cette loi pour le renforcer.

Mme Marine Brenier. En tant que députée d'une circonscription comprenant Nice, permettez-moi tout d'abord de remercier mes collègues du groupe Les Constructifs de m'avoir confié la mission d'être leur porte-parole sur ce texte qui a pour moi, comme pour tous ceux que j'ai l'honneur de représenter ici, une portée tout à fait particulière. Il y a maintenant plus d'un an, Nice et, avec elle, la France, connaissaient l'une de leurs tragédies les plus terribles. La Promenade des Anglais devenait le théâtre des horreurs causées par ce terrorisme islamiste qui ravage la France, l'Europe et le monde depuis plusieurs années. Le 14 juillet 2016 à Nice, puis le 26 juillet suivant à Saint-Etienne-du-Rouvray, la France était en état d'urgence.

Monsieur le ministre, nous nous accordons sur un point non négligeable : l'état d'urgence ne peut pas perdurer, pour une raison simple : tel qu'il a été créé, il a une vocation temporaire. Ce régime exceptionnel, issu d'une loi de 1955, ne peut pas nous permettre d'assurer de manière pérenne la sécurité de nos concitoyens. Nous ne connaissions pas la menace du terrorisme islamiste lorsque l'état d'urgence a vu le jour, même si ses dispositions ont quelque peu évolué depuis. Les enjeux ne sont plus les mêmes et je ne crois pas que l'on puisse garantir à nos concitoyens que ces drames ne se reproduiront plus sur notre sol.

Les maires de plusieurs grandes villes européennes, notamment celles touchées par les attentats, se retrouveront à Nice le 29 septembre prochain pour débattre des dispositifs de sécurité mis en place dans leur commune et des législations nationales. Vous connaissez un certain nombre de leurs revendications, toutes légitimes : une information, par les préfets, sur les individus fichés S résidant dans la commune, les aides qui doivent être accordées par l'État pour accroître la sécurité dans les lieux accueillant du public, le renforcement des prérogatives des polices municipales, qui sont la troisième force de sécurité en France, et enfin la reconnaissance faciale. Vous connaissez, monsieur le ministre d'État, ce dispositif qui a été testé à Nice.

Si nous partageons avec vous l'impérieuse nécessité de mettre fin à l'état d'urgence, le texte qui nous est présenté ne nous donne pas suffisamment de garanties. Il doit aller encore plus loin sur des questions importantes telles que l'interdiction des images des victimes ou encore l'anonymisation des terroristes

dans les médias. Comptez sur nous pour amender ce projet de loi, comme nous comptons sur vous pour retenir nos amendements dans la démarche constructive qui est la nôtre.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je donne maintenant la parole au rapporteur d'application du texte.

M. Éric Ciotti, rapporteur d'application. Nous ne pouvons que souscrire à ce que vous disiez dans votre propos introductif, monsieur le ministre d'État, lorsque vous rappeliez la nécessité d'afficher une unité de tous les instants face au terrorisme islamiste. Guillaume Larrivé a souligné que cette attitude a toujours inspiré notre groupe depuis les attentats tragiques qui ont frappé notre pays, notamment celui du 7 janvier 2015 contre *Charlie Hebdo* et l'*Hyper Casher*. Nous avons ainsi voté 13 textes, y compris les prorogations successives de l'état d'urgence, sous votre égide pour la dernière d'entre elles, visant à protéger davantage nos concitoyens contre le terrorisme. J'ai aussi voté pour la proposition de révision constitutionnelle concernant la déchéance de nationalité, qui n'a pas abouti.

Depuis le début de cette législature, j'ai malheureusement un peu le sentiment d'une occasion manquée. Nous aurions pu nous retrouver pour franchir une étape supplémentaire dans la nécessaire protection de nos concitoyens, mais ce texte ne répond qu'à une question, simple, que vous avez ainsi posée : devons-nous demeurer dans l'état d'urgence ?

Vous avez dressé un diagnostic très lucide et en même temps très inquiétant. Vous avez rappelé l'état de la menace, notamment les attentats qui ont frappé Barcelone, en soulignant leur gravité et le réseau d'une dizaine de personnes qui avait été constitué pour causer le plus de morts possible, ainsi que les douze attentats déjoués depuis le début de l'année en France, ce dont nous devons féliciter nos services. On doit reconnaître leur qualité. Vous avez dit qu'ils ont été un peu frappés de sidération au moment des attentats, analyse que je ne partagerai peut-être pas complètement : nos services ont toujours fait preuve d'une compétence et d'une efficacité qui sont reconnues au plan international. Nous avons la chance d'avoir des services de renseignement, intérieur comme extérieur, et de police judiciaire particulièrement performants. On leur doit ces succès.

Vous avez aussi déclaré, dans d'autres interventions, que plus de 18 000 de nos concitoyens sont désormais inscrits dans le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste. Je crois que cela représente une augmentation de près de 60 % depuis que ce fichier a été créé par M. Bernard Cazeneuve.

La menace est maximale. Vous l'avez rappelé et nous partageons bien entendu ce constat. Or c'est à ce moment, de façon un peu paradoxale, que vous dégradez nos outils de protection en les portant à un niveau inférieur. Vous avez décidé de sortir de l'état d'urgence et vous prenez des mesures de substitution que

nous ne considérons pas, nous y reviendrons, comme étant à la hauteur de la protection que nous apportait l'état d'urgence.

Celui-ci doit permet de répondre à un péril imminent. Votre diagnostic montre que nous y sommes toujours confrontés. Le rapporteur a également souligné que l'état d'urgence ne signifie pas la fin de l'état de droit : il s'inscrit bien au contraire dans ce cadre. L'état de droit n'est pas suspendu. Les mesures de police administrative ont toutes pu être contestées devant des juridictions administratives qui, selon nos principes constitutionnels, sont autant garantes des libertés fondamentales que le juge judiciaire. Il n'y a pas de parenthèse : l'état d'urgence s'inscrit dans le droit positif et des dispositions garantissent les libertés.

À ce stade, nous ne partageons pas – et nous sommes cet après-midi les seuls à le faire – la conclusion que vous tirez d'une analyse pourtant lucide quand vous proposez la sortie de l'état d'urgence. L'attentat de Nice a été évoqué tout à l'heure : le 14 juillet 2016, à treize heures, le précédent Président de la République indiquait qu'il souhaitait sortir de l'état d'urgence, mais l'événement tragique qui a suivi l'a contraint à y rester. Et peut-être que certains attentats ont pu être prévenus avec les dispositions de l'état d'urgence. Le préfet de police, que nous avons rencontré dans le cadre du suivi de l'état d'urgence, avec la présidente de la Commission et le rapporteur, nous a notamment indiqué comment les perquisitions administratives sur des centaines de casiers d'agents de l'aéroport international de Roissy Charles-de-Gaulle ont permis de lever des doutes extrêmement importants, même si elles n'ont pas été concluantes en elles-mêmes.

Pour la première fois depuis 2012 et toutes les lois portées par le précédent gouvernement, que nous avons renforcées par voie d'amendements et soutenues, malgré leur manque d'anticipation, nous allons reculer et affaiblir nos dispositifs de protection. Les mesures de substitution que vous introduisez n'ont en effet rien à voir avec celles de l'état d'urgence.

Les perquisitions administratives, qui deviennent des visites domiciliaires, ont été qualifiées de « *monstruosité juridique* » par le syndicat des commissaires de la police nationale lorsque nous l'avons auditionné : il y aura désormais l'intervention du juge judiciaire et une complexification avec la présence d'un avocat, ce qui apparente ces mesures à une perquisition judiciaire. Celle-ci existe en droit, elle a sa vertu et elle doit être utilisée dans le cadre qui est le sien. Je ne vois donc pas l'utilité d'une autre forme de perquisition hybridant le judiciaire et l'administratif. Pourquoi ne pas recourir tout simplement à la perquisition judiciaire ? Je suis quasiment convaincu que la nouvelle procédure de visite domiciliaire n'aura jamais de traduction dans les faits.

Le même syndicat des commissaires de police a évoqué une « *assignation à résidence du pauvre* ». Domiciliaire et durant huit heures à l'origine, puis douze après l'adoption d'un amendement que je portais, l'assignation à résidence aura désormais une ville pour périmètre. Cela veut dire qu'elle sera de fait inopérante.

Troisième exemple, vous avez des outils administratifs pour fermer des lieux de culte, monsieur le ministre d'État. Il n'est pas nécessaire de légiférer au-delà.

Par ailleurs, les contrôles d'identité et les fouilles de véhicules autorisés par les préfets dans un cadre administratif sont totalement supprimés de ce texte, sauf les contrôles aux frontières dans les périmètres nouveaux que vous avez évoqués. Je crois que c'est aussi une erreur. Comment nos concitoyens peuvent-ils comprendre que face à la menace terroriste, face à cette guerre qui nous a été déclarée, nos forces de l'ordre n'aient pas systématiquement le droit de procéder à des fouilles de véhicules et à des contrôles d'identité ?

Voilà les raisons du scepticisme qui nous anime au début de l'examen de ce texte, mais peut-être entendrez-vous nos propositions et accepterez-vous d'enrichir le projet de loi. J'ai pour ma part déposé une proposition de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et la justice, qui comprend 56 articles et embrasse toutes les perspectives : la question des moyens et du financement à long terme, que vous auriez dû poser, l'organisation des services – on sait qu'il y a aujourd'hui des problèmes de coordination et ce n'est pas la dernière structure que vous avez créée qui les simplifie, bien au contraire, selon ce qui remonte de votre ministère –, les problèmes relevant de la réforme pénale, même si un nouveau texte va arriver, notamment le fait que la peine pour les atteintes délictuelles en matière de terrorisme soit restée à dix ans alors que certains magistrats réclament que l'on passe à quinze, et l'absence de volet préventif.

Vous auriez pu porter un grand texte fondateur pour mieux lutter contre le terrorisme islamiste, mais vous passez à côté d'une occasion qui nous aurait permis de vous soutenir. Peut-être les débats vous feront-ils changer d'avis.

M. Jean-Louis Masson. Je voudrais saluer votre courtoisie, votre simplicité et la précision de votre exposé, monsieur le ministre d'État. Je m'associe également à l'éloge de nos forces de l'ordre, qui ont déjoué un certain nombre d'attentats depuis le début de l'année, apparemment une douzaine, peut-être grâce au dispositif de l'état d'urgence.

Nos collègues Guillaume Larrivé et Éric Ciotti ont précisé la position du groupe Les Républicains ; j'ai pour ma part quelques observations à formuler sur des points que vous avez survolés en renvoyant à d'autres dispositions législatives qui seraient en préparation.

Ma première observation concerne la criminalité organisée, sur fond du trafic de drogue qui sévit dans les quartiers urbains et périurbains depuis de nombreuses années, les transformant souvent en zones de non-droit où les fonctionnaires de l'État et les représentants de l'autorité ont des difficultés à intervenir et où les réponses judiciaires sont rarement à la hauteur des difficultés. Autour de cette criminalité organisée, il y a aussi une délinquance de voie publique qui sert fréquemment d'apprentissage pour les futurs criminels, lesquels

reviennent bien souvent auréolés de titres de gloire après une garde à vue ou une mise en détention, avant de devenir des petits caïds, puis des grands. Cela fait très longtemps qu'il n'y a pas de réponse à la criminalité organisée et à la déshérence de ces quartiers. La question est écartée du projet de loi, mais j'espère que des dispositifs complémentaires viendront rapidement remédier à cette situation.

En ce qui concerne le code de procédure pénale, vous avez évoqué les difficultés : sur une garde à vue de 24 heures, les officiers de police judiciaire ont au maximum deux heures d'audition avec les personnes appréhendées, le reste allant aux obligations fixées par le code, avec tous les risques de nullité qui existent si elles ne sont pas respectées, et aux lourdeurs administratives.

Vous n'avez pas abordé la question de la surpopulation carcérale, qui est de nature à répandre des situations de radicalisation. Certains délinquants entrés en prison pour des délits de droit commun ressortent en effet radicalisés. C'est un problème important.

À cela s'ajoutent deux questions qui restent sans véritable réponse pour le moment : la politique menée en matière d'immigration et la vision européenne de la lutte contre le terrorisme.

M. Xavier Breton. Je remercie le ministre d'État pour son exposé. Je partage tout à fait le regret que les représentants des cultes n'aient pas été entendus lors des auditions. Il aurait été opportun de recueillir leur éclairage, notamment sur l'article relatif à la fermeture des lieux de culte.

On peut toujours s'inquiéter de la prolifération législative en matière de sécurité, les textes se succédant depuis plusieurs années, mais celui-ci a un objectif, présenté comme un double avantage : sortir de l'état d'urgence, qui ne peut pas être permanent et je crois que chacun en convient, tout en conservant des moyens d'action pour lutter efficacement contre le terrorisme. Le risque est d'aboutir à deux inconvénients : les moyens d'action se réduiront en pratique, car il n'y aura plus toutes les mesures disponibles avec l'état d'urgence, et nous allons faire rentrer dans le droit commun des mesures restrictives de liberté de manière beaucoup plus durable.

L'intégration de ces dispositions, concernant le périmètre des manifestations, la fermeture des lieux de culte ou des mesures individuelles telles que les visites domiciliaires, sera-t-elle permanente ou provisoire, en fonction du contexte terroriste ? Si nous devons rentrer dans une logique de restriction des libertés de droit commun, cela nous poserait problème ; s'il s'agissait au contraire d'un état d'exception qui n'en porte pas le nom, on pourrait s'interroger sur l'affichage de cette loi.

M. Alain Tourret. Monsieur le ministre, votre discours est fait de didactisme et d'intelligence. Il s'adresse donc au meilleur de ce que nous pouvons avoir.

Vous aviez à répondre à deux impératifs. D'abord, mettre fin à l'état d'urgence, ce dont j'avais été convaincu par un excellent article signé par le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, et par un article tout aussi excellent dans *Ouest France*, un journal qui m'est cher, de notre ancien président de la commission des Lois, M. Jean-Jacques Urvoas. Il n'est donc pas nécessaire d'y revenir.

Mettre fin à l'état d'urgence, cela implique obligatoirement de sortir de l'état d'urgence. C'est le plus difficile. De façon simple, on pourrait dire que la première des libertés est la sécurité mais nous devons toujours résoudre l'antagonisme entre les libertés individuelles, les libertés fondamentales, les libertés collectives et la sécurité. Antique antagonisme entre Antigone et Créon, entre liberté de l'individu et pouvoir de la cité.

Cette sécurité est d'abord celle des personnes – il n'est pas difficile de le comprendre – mais c'est également celle des textes juridiques, monsieur le ministre d'État. Et sur ce point, je suis particulièrement inquiet. Depuis 2012 que je siége à la commission des Lois, j'ai eu à connaître huit textes sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme, soit près de deux chaque année. Or il n'y a pas pire que l'insécurité juridique, c'est l'ennemie de la sécurité. Je reprends les arguments développés par Guy Braibant dans son article « *L'État face aux crises* », bien connu des juristes : « *les crises laissent derrière elles comme une marée d'épais sédiments de pollution juridique* ».

Que va-t-il se passer ? Des textes de loi vont venir en contradiction les uns avec les autres puisque nous n'avons pas pu les passer au crible pour savoir ce qu'ils apportaient et en quoi ils étaient contradictoires. S'ensuivront des nullités qui aboutiront à la remise en liberté de dangereux terroristes.

Plus les textes s'amoncellent, plus l'insécurité juridique croît, moins la sécurité des personnes peut être assurée.

Ma question est la suivante, monsieur le ministre : combien de textes seront encore présentés sur ces sujets durant le quinquennat ? S'ils sont encore au nombre de huit, je dois vous avouer que je ne pourrai plus suivre. Réfléchissons à cela. J'attends bien évidemment une réponse de votre part.

L'arsenal juridique dont nous disposons à ce jour me semble complet, comme le souligne aussi notre collègue du Sénat M. Michel Mercier dans son rapport.

M. Olivier Dussopt a insisté sur l'apport qu'a constitué le contrôle parlementaire de l'état d'urgence. Plus l'exceptionnel devient l'ordinaire, plus ce contrôle est indispensable. Il reviendra aux commissions des Lois des deux assemblées de l'exercer pour ce qui est du nouveau dispositif.

Je terminerai, monsieur le ministre d'État, en vous disant que c'est avec les armes de la République que l'on lutte contre le terrorisme. Chaque fois que l'on renoncera à l'État de droit, nous ferons la part belle aux terroristes.

À MM. Larrivé et Ciotti, je rappellerai cette phrase de Benjamin Franklin :
« Un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre et finit par perdre les deux ».

Mme Cécile Untermaier. Monsieur le ministre, je ne suis pas sûre de l'utilité de certaines dispositions du projet de loi, en particulier celles de l'article 4 tel qu'il est rédigé actuellement. En revanche, je suis sûre de la nécessité de sortir de l'état d'urgence, conclusion à laquelle avait abouti M. Jean-Jacques Urvoas, précédent président de la commission des Lois, à la suite de rapports et de divers contrôles parlementaires. Ce qui nous rassemble, c'est la volonté de lutter contre le terrorisme et, au-delà, de faire émerger une culture efficace du renseignement, de la prévention du risque, de la condamnation et de la réparation.

J'ai une série de questions à vous poser.

Premièrement, que devient la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ? Rappelons que nous avons réfléchi lors de la précédente législature à la nécessité d'inscrire l'état d'urgence et son contrôle dans la Constitution.

Deuxièmement, comme d'autres, j'aimerais insister sur un contrôle parlementaire exigeant et de qualité de la mise en œuvre des dispositions du projet de loi, équivalent à celui qui a été exercé pendant l'état d'urgence proprement dit.

Troisièmement, s'agissant de l'expérimentation, je dois dire que j'y vois souvent la marque d'un manque de courage politique et un facteur d'insécurité juridique pour ceux qui auront à mettre en œuvre le nouveau dispositif. Le groupe Nouvelle Gauche estime que toute expérimentation doit s'appuyer sur un bilan de la nouvelle culture de lutte contre le terrorisme, qui associe de manière inédite le juge administratif et le juge judiciaire. Il importe de s'interroger ensemble sur la pertinence de ce dispositif. Nous défendrons un amendement visant à créer un comité au niveau du tribunal de grande instance – ou d'un autre périmètre – réunissant le président du tribunal, le procureur, le préfet, la gendarmerie et la police ainsi que les services pénitentiaires afin que s'instaure un dialogue, dimension qui manque beaucoup aux différentes politiques de justice et de sécurité.

Quatrièmement, je m'interroge sur la limitation dans le temps des mesures individuelles. Quelle est l'utilité des assignations sinon de prévenir à un moment donné les risques d'attentat ? Dans la durée, quel en est le bénéfice ? Est-ce utile en termes de déradicalisation ? Quelles sont les marges de manœuvre du juge judiciaire ?

Enfin, j'aimerais vous entendre, monsieur le ministre d'État, sur les moyens d'associer à la mise en œuvre des dispositions de l'article 4 les JLD, dont nous avons renforcé le rôle lors de la précédente législature.

M. Jean-François Eliaou. Je saisis l'occasion de cette discussion générale pour évoquer un sujet laissé pour l'instant de côté : la contribution des services des douanes à la lutte contre le terrorisme. À la fin de l'année 2015, le président de la

République M. François Hollande a lancé un pacte de sécurité qui prévoyait la formation et le recrutement de 1 000 douaniers sur une durée de deux ans afin de venir spécifiquement en renfort de leurs collègues policiers et gendarmes. Les missions de ces fonctionnaires, qui relèvent du ministère des finances, les mettent quotidiennement au contact de dangereux trafiquants mais aussi de terroristes. Ce sont des douaniers qui ont intercepté M. Mehdi Nemmouche après l'attaque du Musée juif de Belgique. Deux d'entre eux ont perdu la vie dans les attentats de 2015. Au total, les services des douanes ont prononcé plus de 400 interdictions de territoire depuis 2016.

Il me semble que ce texte pourrait donner lieu à une reconnaissance du travail indispensable, voire vital, qu'ils effectuent en matière de lutte contre le terrorisme. Je souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur cet enjeu et vous demander votre avis sur l'anonymisation des rapports d'intervention des douaniers ou plutôt leur identification par leur seul matricule comme il en est question pour les policiers et les gendarmes. Le Gouvernement serait-il prêt à déposer ou à soutenir un amendement en ce sens ?

M. Aurélien Pradié. Une remarque d'ordre général tout d'abord : le seul fait de ne pas être d'accord entre nous n'implique pas qu'il y aurait d'un côté ceux qui seraient soucieux de la sécurité de nos concitoyens, et de l'autre, ceux qui ne le seraient pas. Il est nécessaire, lorsque nous examinons des textes fondateurs comme celui-ci, que le Gouvernement prenne toutes ses responsabilités pour trouver un terrain d'entente. Des avancées utiles doivent aboutir à un point d'équilibre. C'est ainsi que la représentation nationale pourra sortir collectivement renforcée de l'examen de ce projet de loi. Cela dépend autant des parlementaires que nous sommes que du ministre que vous êtes.

Comme mes collègues MM. Éric Ciotti et Guillaume Larrivé l'ont souligné avant moi, nous nous accordons sur le constat alarmant que vous avez établi, monsieur le ministre d'État. En revanche, je ne vous suis pas du tout lorsque vous avancez que l'état d'urgence aurait des effets contre-productifs sur le tourisme. Ce qui peut nous motiver à sortir de l'état d'urgence, ce n'est pas ce genre de contingences mais la conviction que nous pourrions plus efficacement préserver la sécurité de nos concitoyens. Pardonnez-moi d'être un peu brutal mais qu'importe ce que les compagnies d'assurance américaines en penseront !

Il y a une disposition du projet de loi dont je ne parviens pas à trouver la cohérence : le changement du régime de l'assignation à résidence. L'assignation ne sera plus « à résidence » mais à l'échelon de la commune. Or dans des grandes villes comme Paris ou Marseille, les services de sécurité perdront très vite de vue l'individu faisant l'objet d'une surveillance dans les méandres de leurs rues. Un tel changement est motivé par la volonté de préserver les intérêts professionnels et familiaux de l'individu concerné. J'aimerais que vous nous disiez combien de personnes ont pâti de la mesure d'assignation dans leur vie professionnelle ou familiale. Je pense que bien peu se sont heurtées à des contraintes. Il me semble que vous desserrez dangereusement l'étoupe.

De deux choses l'une : ou bien ces individus sont véritablement dangereux et il convient de les assigner à résidence car ils risquent sinon de profiter des failles du nouveau dispositif en essayant d'entrer en contact avec d'autres personnes dans la ville où ils ont leur domicile en invoquant des liens familiaux ; ou bien vous considérez qu'il est nécessaire de leur laisser une certaine liberté pour mieux les suivre et glaner des renseignements, comme le suggéraient certains membres de l'extrême-gauche, et, à ce moment-là, autant renoncer à l'assignation à l'échelon de la commune et lâcher totalement la bride.

M. Jean-Michel Fauvergue. Le texte que nous examinons a pour but de lutter contre le terrorisme, le seul terrorisme, et non pas la criminalité organisée. Celle-ci s'insinue dans les interstices de notre système pour en tirer profit. Le terrorisme lui – et je suis toujours ému quand il est en question car j'y ai été directement confronté comme vous le savez – frappe partout dans le monde, s'attaque aux fondements de notre société, à ses murs porteurs, à ses valeurs démocratiques auxquelles nous sommes tous attachés ; il veut tuer nos enfants, les enfants de nos enfants ; il veut nous faire disparaître. Je soulignerai au passage que c'est dans les pays arabes que les victimes sont les plus nombreuses.

La majorité présidentielle, adoptant une attitude courageuse et responsable, veut sortir de l'état d'urgence – qui pourra toujours être rétabli si la situation l'impose. Pour cela, il faut se doter de moyens adaptés tout en revenant aux règles du droit commun. Il faut respecter le droit, c'est un flic qui vous le dit, un flic qui a toujours servi le droit, comme ses collègues policiers et gendarmes. Et je dois ici vous remercier des propos aimables que vous avez eus pour les forces de l'ordre. Cela n'a pas toujours été le cas ici. Je me rappelle qu'il y a un peu plus d'un an, dans cette salle de réunion même, mes collègues et moi n'avions guère été épargnés par les députés membres de la commission d'enquête sur les attentats de 2015.

Certains ont dénoncé l'inflation législative, les normes qui se font et qui se défont. Mais ces pratiques qui consistent à défaire ce que la majorité précédente a fait, ce sont celles de nos prédécesseurs. Nous adoptons une autre attitude, de courage et de responsabilité, comme je l'ai dit.

La sécurité, je peux vous le dire après trente-neuf ans d'expérience, se fait à plusieurs : police nationale, polices municipales, gendarmerie nationale, mais aussi de plus en plus, que vous le vouliez ou non, sociétés privées de sécurité auxquelles il va falloir faire de plus en plus confiance, avec des agents mieux formés.

Je finirai par une question. Dans son programme de campagne, M. Emmanuel Macron proposait l'isolement des individus radicalisés en milieu carcéral et l'augmentation de certaines peines à l'encontre des terroristes, dispositions avancées par d'autres partis. Sont-elles toujours à l'ordre du jour, monsieur le ministre ?

M. Éric Diard. Monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, j'ai une question très importante à vous poser. Elle porte sur l'isolement des prisonniers radicalisés. Une telle décision, vous le savez, repose sur différents critères dont le principal est la dangerosité de l'individu, laquelle est déterminée par plusieurs éléments du dossier du détenu et non pas par le type de délit ou de crime qu'il a commis. Des petits délinquants, parce qu'ils ont un comportement violent, sont placés en isolement, auquel échappent des assassins parce qu'ils se conduisent très bien. D'autres critères peuvent jouer. Je connais le cas d'un individu ayant travaillé dans les carrières qui a été placé en isolement car il risquait de partager ses connaissances pyrotechniques avec d'autres détenus.

Le sort des individus radicalisés en prison pose question, nous le savons. S'ils sont placés dans des quartiers dédiés, leur déradicalisation est rendue difficile. S'ils sont placés avec d'autres détenus, ils peuvent tenter de les radicaliser. En réalité, la décision relève du directeur de chaque prison au vu des éléments des dossiers individuels. La situation varie donc d'un établissement à l'autre. Ne pensez-vous pas qu'il appartiendrait au législateur de décider d'une politique commune à appliquer aux individus radicalisés en prison ?

Mme Caroline Abadie. Les différentes interventions montrent que les membres de la Commission ont étudié le projet de loi et ont pesé le pour et le contre de chacune de ses dispositions. J'espère que nous parviendrons à un compromis avec un texte très équilibré.

Vous avez évoqué, Monsieur le ministre d'État, des sujets importants qui ne figuraient pas dans le projet de loi mais dont il convenait de se saisir rapidement. Vous avez aussi rappelé l'esprit de la loi de 1905 : la République garantit le libre exercice des cultes s'il ne porte pas atteinte à l'ordre républicain. Pouvez-vous nous éclairer sur les actions que le Gouvernement entend mener en matière de lutte contre la radicalisation ? Qu'en est-il notamment de la formation des imams ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur le ministre d'État, vous avez la parole, les orateurs vous pardonneront si vous ne répondez pas de façon exhaustive à chacune de leurs nombreuses interrogations.

M. le ministre d'État. Sur le plan général, il est très difficile de déterminer l'exact équilibre entre liberté et sécurité, deux principes qui se contredisent parfois. J'espère que nous y parviendrons ensemble, mais s'il existait une recette miracle permettant de soupeser les deux plateaux de la balance si finement que l'on trouve l'équilibre juste, elle serait appliquée depuis longtemps.

C'est aussi que tout dépend des circonstances. Une série de lois a certes été adoptée, mais notre société a profondément évolué au cours des deux décennies écoulées : jamais, il y a vingt ans, nous ne nous serions posé les questions dont nous débattons aujourd'hui. Nous devons donc inventer des réponses nouvelles aux problèmes que connaît notre pays. En ma qualité de ministre de l'intérieur, j'essayerai de le faire en recherchant le maximum de

convergences. Parce qu'elles donnent à chacun l'envie de faire avancer la société, j'ai toujours pensé, dans mes anciennes fonctions, qu'elles étaient nécessaires à l'aboutissement des projets. Si nous nous figeons dans nos contradictions, nous échouons sur tous les plans : dans les domaines économique et social comme dans la lutte contre le terrorisme.

Ce combat est d'une grande complexité. M. Jean-Michel Fauvergue l'a rappelé en soulignant que c'est dans les pays arabes que le nombre des victimes du terrorisme est le plus élevé, des conceptions assez différentes de ce qu'est l'islam coexistant au sein des populations musulmanes. Dans notre pays, où beaucoup de nos concitoyens sont musulmans, nous devons nous appuyer sur celles et ceux qui ont de l'islam une conception marquée par les traditions historiques françaises et européennes nées d'une culture ancienne – la démocratie.

J'ai entendu prononcer le mot « *démocrature* », une notion dont j'ignore tout. Je sais en revanche que les penseurs grecs ont construit un équilibre difficile. L'Europe, au Moyen-Âge, s'était déprise de la pensée hellénique ; les philosophes arabes, eux, ne l'avaient pas perdue et ce sont eux qui, en nous la réapprenant, ont permis la naissance de l'humanisme du XVI^e siècle. C'est cette volonté d'humanisme que nous devons faire renaître autour du bassin méditerranéen. Si la pensée athénienne a traversé les siècles, c'est qu'Athènes était une société ouverte. Si Sparte la guerrière – dont il n'est pas resté d'écrits mais dont on peut imaginer qu'elle aurait organisé son droit de manière plus radicale – n'a pas traversé le temps, c'est que l'attachement à une société seulement sécuritaire et guerrière ne permet pas de rayonner. C'est dire que si nous devons prendre pleinement en compte les questions de sécurité, nous devons aussi les dépasser.

M. Alain Tourret nous a judicieusement rappelé le conflit opposant Antigone à Créon. L'une et l'autre détenant une part de vérité, un juste équilibre doit être trouvé entre eux puisqu'en penchant entièrement d'un côté, on opte soit pour une société abrupte et inhumaine, soit pour une société ingérable.

Au sujet de la sortie de l'état d'urgence, le Conseil d'État a rappelé que « *les renouvellements ne sauraient se succéder indéfiniment et que l'état d'urgence doit demeurer temporaire.* » Dans certains pays du bassin méditerranéen, un état d'exception est en vigueur de manière continue depuis une trentaine d'années. Nous pourrions décider d'en faire autant, mais je doute qu'agir de la sorte participerait du rayonnement de la France et assurerait sa sécurité. Aussi voulons-nous mettre fin à ce régime d'exception et, en même temps, ne pas laisser les forces de sécurité dépourvues.

J'ai trouvé, en arrivant au ministère de l'intérieur, des équipes extraordinaires, et j'ai été bluffé par le professionnalisme de la plupart d'entre elles. Des problèmes d'organisation peuvent se poser, mais c'est aux politiques qu'il revient de les régler, en commençant par ne pas désorganiser ce qui fonctionne, comme cela a pu se produire. Pour ma part, je suis plus favorable aux continuités inflexibles qu'aux ruptures brutales. Vous souriez, monsieur Ciotti. Il se trouve pourtant que, dans mes précédentes fonctions, j'ai préféré

infléchir la course du navire sans rompre avec les politiques antérieures, convaincu que j'étais que cette manière de procéder serait source de difficultés certaines.

Comment sortir de l'état d'urgence ? Nous travaillons avec les services aux nécessaires transitions vers le nouveau dispositif qui vous est proposé, notamment pour les assignations à résidence.

Madame Guévenoux, les Français sont en effet plutôt favorables à l'état d'urgence, parce qu'ils ont une forte demande de protection face à un risque qu'ils savent important. Je me battrai toujours pour assurer leur protection et, si je pensais que les mesures que l'on vous propose aujourd'hui étaient inefficaces en termes de sécurité, je ne les défendrais pas. Cela étant, nul ne peut affirmer que ces mesures empêcheront de nouveaux attentats, pas plus qu'on ne peut promettre qu'il ne sera pas nécessaire demain de rétablir l'état d'urgence, car l'évolution de la situation dépend de multiples facteurs, et notamment de ce qui se passe au Proche-Orient, voire au Sahel. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Président de la République s'efforce de conduire une politique étrangère propice au rétablissement de la stabilité et à la fin des affrontements dans ces régions.

Mais renouveler indéfiniment des mesures comme les assignations à résidence nous mènerait au-devant de graves difficultés car plusieurs de ces assignés finiraient par devenir « enragés » et prêts à tout plutôt que de vivre dans ces conditions. Assouplir le dispositif me paraît donc une mesure qui n'est en rien contradictoire avec la sécurité des Français.

Nous devons travailler à déradicaliser les esprits, ce qui est un combat de tous les instants, plus facile dans certains cas que dans d'autres. C'est ainsi que, la plupart du temps, les *returnees* de Syrie sont judiciairisés et condamnés à des peines de prison. On sait en effet qu'ils sont passés par des zones de combats d'une rare violence, et on ne peut, après avoir vécu dans un tel état de barbarie, regagner normalement la civilisation.

Assouplir le régime de l'état d'urgence ne doit donc nullement signifier que nous relâchons notre contrôle et, si je pensais qu'une seule des mesures de ce texte prive nos services de leurs moyens de contrôle, je ne la défendrais pas.

La rumeur publique me prête de nombreux défauts mais également quelques qualités, au premier rang desquelles le courage, la volonté et la détermination à poursuivre mon action dans le temps. Je ne me ferai jamais dicter les mesures à prendre par l'actualité immédiate, car bâtir un texte de loi sur un événement survenu il y a un quart d'heure est la pire des solutions. Il faut inscrire son action dans la durée, sans céder à la pression de l'opinion, que les réseaux sociaux ne font qu'amplifier.

Le texte que nous vous proposons est équilibré, ce qui n'empêche pas que nous soyons prêts à en débattre point par point. La loi montrera ses résultats concrets sur le terrain dans les deux ans qui viennent. Nous nous sommes fixé un

but mais sans être simplistes, et nous saurons corriger la trajectoire à la marge si la réalité exige des inflexions. Mais jamais de manière brutale et irréfléchie.

Malgré l'austérité du sujet, la multiplication des lois qu'il a inspiré lui confère une ampleur toute proustienne. Loin de moi néanmoins l'idée de livrer ma version de la *Recherche du temps perdu* sur la sécurité ! D'où un projet de loi relativement court et ciblé, qui se garde bien d'abord l'ensemble des problématiques sécuritaires qui traversent notre société. Il nous faudra certes réformer la procédure pénale ou traiter des questions d'asile et d'immigration, mais il conviendra de le faire dans des textes dédiés et non en saupoudrant ce texte consacré à l'antiterrorisme de mesures éparses.

J'ai entendu les remarques des uns et des autres sur les lieux de culte. Je suis de ceux qui pensent que la société est diverse et qu'il faut être à l'écoute des différentes sensibilités – je pense en particulier aux grandes religions – qui la composent. Sans être moi-même pratiquant, je considère qu'il faut écouter celles et ceux qui portent un discours spirituel.

Je défendrai ce projet de loi en restant à votre écoute et en acceptant ceux de vos amendements qui améliorent le texte sans déconstruire sa logique. Vous aurez noté qu'entre le rapport initial de la commission des Lois du Sénat et le texte adopté il y a eu des évolutions et qu'ont *in fine* été adoptées des mesures qu'avait rejetées la Commission. Sans doute est-ce parce que nous avons su dialoguer pour parvenir au juste équilibre, ce qui ne va pas toujours sans mal tant les lignes peuvent être fluctuantes selon les parlementaires au sein d'un même parti. Pour ma part, équilibre et cohérence sont les deux ambitions qui guident ma démarche. Oui, nous sommes toujours en marche !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivert. Nous allons suspendre nos travaux. Je vous donne rendez-vous demain à neuf heures trente pour l'examen des articles du projet de loi.

Lors de ses trois réunions du mercredi 13 septembre 2017, la commission des Lois examine les articles du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions renforçant la prévention d'actes de terrorisme

Avant l'article 1^{er}

La Commission examine les amendements CL6 et CL7 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Je présente conjointement ces amendements, qui sont fondamentaux pour le groupe Les Républicains, car ils consistent, contrairement à ce que souhaitent le Gouvernement et la majorité, non pas à sortir de l'état d'urgence, mais bien au contraire à le proroger, en fixant une clause de rendez-vous dans un an.

Je l'ai dit hier, comme mon collègue Éric Ciotti et mes collègues Les Républicains lors de la discussion générale, nous pensons que, dans la France d'aujourd'hui, le moment n'est pas venu de sortir de l'état d'urgence, mais, au contraire, de le proroger.

Il faut en effet qu'un vrai état d'urgence opérationnel, juridique et budgétaire, permette de mieux protéger les Français. Ces deux amendements sont donc le cadre général de ce que nous allons ensuite proposer, par toute une série d'amendements thématiques en matière de police administrative, mais aussi en matière pénale, afin de donner un contenu renforcé à cet état d'urgence qu'il nous paraît essentiel de proroger.

M. Raphaël Gauvain, rapporteur. Avis défavorable. Au cours de la discussion générale d'hier, j'ai déjà indiqué que l'état d'urgence n'a de sens que s'il est temporaire, comme le rappelle une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Aussi, le projet de loi a pour objet même de sortir de l'état d'urgence.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. Même avis.

M. Didier Paris. Le groupe La République en Marche partage l'avis du rapporteur.

Nous nous inscrivons dans une logique de transition et de courage politique, comme l'a souligné hier le ministre d'État. Peut-être les Français auraient-ils accepté que l'on prolonge l'état d'urgence, comme l'indique l'exposé sommaire de l'amendement, « *jusqu'à ce que notre pays gagne la guerre contre le*

terrorisme ». Cette échéance paraît incertaine et il est donc nécessaire de revenir à l'État de droit en y transposant les dispositions nécessaires pour que nous disposions des armes nous permettant de lutter contre le terrorisme. Il n'y a aucun doute : nous devons sortir de l'état d'urgence et rentrer dans le droit commun, ce que ce texte permet de faire

M. Alain Tourret. À l'évidence, il faut rejeter ces amendements. Si l'on se rapporte à la prorogation de l'application de l'article 16 de notre Constitution en 1961, l'on se souvient que le droit l'a emporté puisque, par son arrêt *Canal*, le Conseil d'État a condamné de façon cinglante la politique du général de Gaulle et la trop longue application de l'article 16. Les amendements que nous examinons, s'ils étaient adoptés, seraient donc censurés par le Conseil constitutionnel.

M. Jean-Michel Fauvergue. Je partage évidemment tous les arguments des collègues de mon groupe. Je précise simplement que, si l'on sort de l'état d'urgence, ses dispositions ne sont bien évidemment pas abandonnées et continueront d'exister.

Mme Élise Fajgeles. La plupart des experts que nous avons entendus nous ont dit que ces dispositions nouvelles seraient même plus efficaces, car l'état d'urgence est multi-ciblé et permet de répondre à diverses situations, alors que, avec le recul de l'expérience, l'arsenal proposé par ce texte sera plus efficace en ce qu'il sera spécialisé dans la lutte anti-terroriste. L'efficacité, voilà ce que nous recherchons avant tout.

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, M. François Molins, spécialiste de ces questions s'il en est, le disait lui-même : il est nécessaire de sortir de l'état d'urgence pour trouver un point d'équilibre entre l'efficacité nécessaire et la protection des libertés individuelles dans le cadre de l'État de droit.

La Commission rejette successivement les deux amendements.

Article 1^{er}

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

Périmètres de protection

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 1^{er} du projet de loi vise à conférer aux préfets le pouvoir d'instituer, afin d'assurer la sécurité de lieux ou d'événements soumis à raison de leur nature et de l'ampleur de leur fréquentation à un risque d'actes de terrorisme, des périmètres de protection au sein desquels l'accès et la circulation des personnes seraient réglementés.

Dernières modifications législatives intervenues

Ce dispositif est une création dans le droit commun, mais il s'inspire des zones de protection définies à l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Il en diffère cependant en encadrant fortement les conditions permettant à l'autorité administrative de recourir à ces périmètres – à la seule fin de prévention du terrorisme – et en définissant de manière précise les pouvoirs des agents chargés des contrôles.

Modifications apportées au Sénat

Cet article a fait l'objet d'amendements permettant de renforcer les garanties octroyées aux personnes souhaitant pénétrer dans ces périmètres – leur consentement doit être recueilli avant que les agents ne puissent procéder aux palpations de sécurité et à la fouille des bagages, seules les mesures de vérification explicitement prévues par le projet de loi peuvent être mises en œuvre par les agents. Par un amendement du Gouvernement, sous-amendé par le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, a été adoptée la limitation à un mois de l'arrêté préfectoral initial restaurant le périmètre de protection. Celui-ci peut cependant être renouvelé si les conditions qui avaient présidées à la prise du premier arrêté sont toujours réunies.

Modifications apportées par la commission des Lois

La Commission a supprimé la notion d'abords « immédiats », qui posait des difficultés opérationnelles.

1. L'état du droit

a. Un régime d'exception : les zones de protection prévues par la loi du 3 avril 1955

L'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence permet au préfet d'un département à l'intérieur duquel l'état d'urgence est instauré d'instituer par arrêté des zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé. Cette mesure n'étant subordonnée à aucune

autre finalité que celles permettant de décréter l'état d'urgence, des arrêtés préfectoraux ont notamment été pris afin d'assurer la sécurité de certaines grandes manifestations sportives ou récréatives (Euro de football en juin 2016, festivités du 14 juillet, arrivée du Tour de France sur les Champs Élysées), pour encadrer l'accès à des manifestations revendicatives (sur le projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels) ou pour contrôler l'accès à des lieux sensibles (rocade jouxtant la « jungle » de Calais).

Les zones de protection font généralement l'objet de mesures complémentaires, destinées à prévenir toute atteinte à l'ordre public :

- interdiction d'introduire des objets présentant un danger pour la sécurité des personnes et des biens (armes, objets pouvant servir de projectiles, artifices, ...);

- interdiction de porter des signes rappelant une idéologie raciste ou xénophobe ;

- interdiction d'introduire ou de vendre de l'alcool ;

- interdiction de manifestations ou de rassemblements ;

- contrôle d'identité, fouille des bagages, visite des véhicules ⁽¹⁾.

D'après l'étude d'impact du présent projet de loi, près de 80 zones de protection ont été instaurées depuis la mise en œuvre de l'état d'urgence en novembre 2015.

b. Un droit commun plus restrictif et plus éclaté

Les autorités administratives ne peuvent, au titre de leur pouvoir de police générale, mettre en œuvre des dispositifs de contrôle systématique ou de filtrage de l'accès à certains lieux par les forces de l'ordre empêchant, le cas échéant, la circulation des personnes.

Des outils juridiques permettent toutefois d'instaurer ponctuellement des dispositifs de protection et de sécurisation de lieux ou d'événements :

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

- l'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure autorise, sous certaines conditions, les agents de sécurité privés à effectuer des palpations de sécurité ainsi que des inspections visuelles et des fouilles de bagages pour l'accès

(1) Possibilité introduite par l'article 4 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs ;

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

– les agents de police municipale peuvent, en application de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, procéder à des palpations de sécurité lorsqu'ils sont affectés, sur décision du maire, à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou à la surveillance d'un bâtiment communal ⁽¹⁾ ;

– l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure permet au préfet d'interdire le port ou le transport d'objets pouvant constituer une arme sur les lieux d'une manifestation, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public ;

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

2. Le dispositif proposé

a. Le projet de loi initial

Le **I** de l'article 1^{er} du projet de loi introduit dans le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure un nouveau chapitre VI relatif aux périmètres de protection, comprenant un article unique L. 226-1.

L'**alinéa 4** prévoit que seuls les lieux et événements soumis à un risque d'acte de terrorisme à raison de leur nature ou de l'ampleur de leur fréquentation peuvent faire l'objet d'un périmètre de protection. Celui-ci est institué par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police, par un arrêté motivé, transmis au procureur de la République (**alinéa 5**).

Le périmètre de protection ne pourrait être défini que dans les lieux soumis au risque de terrorisme, ainsi qu'à ses abords, en application des principes de proportionnalité et de nécessité qui s'appliquent à toute mesure de police administrative. La durée devrait, aux termes de l'**alinéa 6**, être adaptée et proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances. Conformément aux conclusions de l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi, qui estimait essentiel de tenir compte de la situation particulière des personnes résidant ou travaillant à l'intérieur ou aux abords d'un périmètre, l'arrêté

(1) Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

préfectoral instituant un périmètre de protection devrait nécessairement adapter les règles d'accès et de circulation au sein dudit périmètre aux « *impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale* ».

Outre les conditions d'accès et de circulation au sein du périmètre de protection, l'arrêté préfectoral doit préciser les vérifications auxquelles les personnes seraient soumises pour y pénétrer et y circuler. Le préfet pourra ainsi organiser le filtrage systématique des personnes aux points d'accès au périmètre, en autorisant que soient conduites en leur sein et à leurs abords des palpations de sécurité ⁽¹⁾, des inspections visuelles et des fouilles de bagages (**alinéa 7**) ainsi que, lorsque la configuration des lieux le justifie, des visites de véhicules (**alinéa 9**). Les visites de véhicules ne pourraient être réalisées qu'avec le consentement du conducteur et uniquement par les policiers et les militaires, à l'exclusion des agents de sécurité privés.

En cas de refus de se soumettre aux vérifications, l'**alinéa 10** prévoit que les personnes contrôlées se verraient refuser l'accès ou seraient reconduites à l'extérieur du périmètre, uniquement par les fonctionnaires de la Police nationale ou les militaires de la Gendarmerie nationale, conformément à la préconisation du Conseil d'État sur le présent projet de loi.

Le tableau ci-après montre que, contrairement à ce qui a pu être affirmé, le présent projet de loi ne se borne pas à intégrer des dispositions de l'état d'urgence dans notre droit commun. L'article L. 226-1 présente un certain nombre de garanties qui ne figurent pas dans la loi du 3 avril 1955, au premier rang desquelles l'inscription de la seule finalité de prévention du terrorisme. Comme l'a souligné le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, « *il s'agit, dans un contexte de menace terroriste durable, de renforcer, dans un cadre strictement défini par la loi, les pouvoirs de police du préfet afin de lui permettre d'assurer la sécurisation de grandes manifestations ou de lieux constituant des cibles privilégiées d'attaques terroristes, ce qu'il n'est pas autorisé à faire en l'état du droit.* » ⁽²⁾

(1) La palpation de sécurité est une mesure de sécurité qui consiste, en passant les mains sur les habits d'une personne, à écarter tout objet dangereux. Elle se distingue de la fouille au corps, plus attentatoire aux libertés individuelles et soumise à un régime juridique spécifique.

(2) Sénat, rapport n° 629 de M. Michel Mercier sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 12 juillet 2017.

	Article 1^{er} du projet de loi	2^o de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955
Nom	Périmètre de protection	Zones de protection ou de sécurité
Autorité	Préfet	Préfet
Finalité	Prévention du terrorisme	Prévention des troubles à la sécurité et à l'ordre publics
Conditions de mise en œuvre	Assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation	La zone doit se trouver dans une circonscription où l'état d'urgence est déclaré
Pouvoirs	Accès et circulation des personnes sont réglementés + palpation de sécurité + inspection visuelle et fouille des bagages + visite des véhicules À l'exclusion de toute autre vérification	Séjour des personnes est réglementé <i>(Cet article étant souvent combiné avec les dispositions de l'article 8-1 de cette même loi)</i>
Forme de l'arrêté	Motivé	X
Périmètre	Lieux soumis à la menace et abords immédiats Étendue adaptée et proportionnée aux nécessités	X
Durée	Adaptée aux circonstances Un mois maximum Peut être renouvelé si les conditions ayant conduit à la mise en œuvre du périmètre sont toujours réunies	X <i>(au maximum autant que dure l'état d'urgence)</i>
Refus de se soumettre	Interdiction d'accès ou reconduite à l'extérieur du périmètre	6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende
Vie familiale et professionnelle	Règles doivent être adaptées à ces impératifs	Mesures doivent tenir compte de ces impératifs

Les **alinéas 7 et 8** énumèrent les catégories d'agents habilités à procéder aux mesures de contrôle. Il s'agirait des officiers de la gendarmerie et de la police nationale comptant au moins trois ans de service et bénéficiant de la qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ), des agents de police judiciaire et de certaines catégories d'agents de police judiciaire adjoints, par exemple les adjoints de sécurité.

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

S'agissant des mesures de contrôle prévues par l'**alinéa 7** du présent article, il faut rappeler que les agents de sécurité privée disposent d'ores et déjà, en application des articles L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure, de la possibilité de procéder à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages, soit sur autorisation du préfet, en cas de circonstances

particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, soit pour sécuriser l'accès à des manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant plus de 300 personnes. Dans sa décision du 13 mars 2003⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif. Le Conseil d'État, dans son avis sur le présent projet de loi, a estimé que le présent article ne posait pas de problème constitutionnel dès lors que la mission de ces agents consiste uniquement à assister les forces de sécurité, qu'ils sont placés sous l'autorité d'un OPJ et qu'ils ne peuvent pas participer à la visite des véhicules.

La récente loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique ayant autorisé les agents de police municipale à procéder, avec l'accord de la personne concernée, à des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages lorsqu'ils sont affectés, sur décision du maire, à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou à la surveillance d'un bâtiment communal, les agents de police municipale peuvent être autorisés à procéder à ces mêmes mesures de contrôle, dès lors qu'ils y sont spécifiquement autorisés par le maire et qu'ils sont placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

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

b. Les modifications apportées par le Sénat

Le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, a proposé lors de l'examen en commission des Lois au Sénat un amendement visant à renforcer la constitutionnalité de l'article 1^{er}, qui a été adopté. La Commission a ainsi restreint l'étendue du périmètre de protection, en la limitant aux abords « *immédiats* » des lieux soumis au risque d'actes de terrorisme (**alinéa 6**). Elle a, en outre, précisé que les palpations de sécurité, les inspections visuelles et les fouilles de bagages ne pourraient, de même que les visites de véhicules, être effectuées qu'avec le consentement de la personne contrôlée. D'autre part, elle a imposé que les palpations de sécurité ne puissent être effectuées que par une personne de même sexe que la personne faisant l'objet du contrôle (**alinéa 7**).

Afin de répondre au souci du Sénat d'éviter que, dans un contexte de menace terroriste durable et généralisée, des restrictions permanentes à la liberté d'aller et venir puissent être instaurées dans certains lieux qui, par leur nature ou leur situation, constitueraient des cibles permanentes d'attaques terroristes, le Gouvernement a proposé, lors de l'examen en séance publique et avec l'avis favorable de la Commission, un amendement permettant de limiter à un mois la durée de l'arrêté initial. Le préfet ne pourra renouveler l'arrêté au-delà de ce délai

(1) Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 – loi pour la sécurité intérieure.

que si les conditions ayant présidé à la prise du premier arrêté continuent d'être réunies (**alinéa 11**).

De même, afin de répondre à une préoccupation du Sénat, lors de la séance publique, le Gouvernement a proposé un amendement, qui a reçu un avis favorable de la Commission, instaurant le caractère cumulatif des conditions prévues à l'**alinéa 4** : nature de l'évènement et ampleur de sa fréquentation.

3. La position de la commission des Lois

La Commission a adopté trois amendements identiques, défendus par votre rapporteur d'une part et par plusieurs députés du groupe Les Républicains d'autre part, supprimant la restriction de la définition d'un périmètre aux abords « immédiats ». Ce faisant, la Commission est revenue au projet de loi initial, estimant que si la notion d'immédiateté des abords avait un sens s'agissant des piétons souhaitant entrer dans une zone sécurisée (puisque dans leur cas, le contrôle d'accès doit être mis en place le plus près possible du lieu ou de l'évènement soumis à une menace terroriste, afin de limiter l'atteinte à la liberté d'aller et venir), elle posait de vraies difficultés opérationnelles s'agissant des véhicules. L'hypothèse de la projection d'une voiture ou d'un camion sur une foule faisant partie du mode opératoire des terroristes, il conviendra dans certains cas de définir un périmètre suffisamment large de limitation de la circulation permettant d'intercepter le véhicule dans la zone « tampon » se situant en amont du lieu de l'évènement.

*

* *

La Commission examine l'amendement CLI168 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement est simple : nous proposons la suppression de l'article relatif aux périmètres de protection. En effet, cette mesure va au-delà même de ce que permet l'état d'urgence actuel. On pourra désormais définir un périmètre pour une durée d'un mois, alors que cela n'est possible aujourd'hui que pour une durée de vingt-quatre heures, renouvelable par arrêtés successifs, et que le périmètre est établi en fonction de circonstances particulières. Le cadre des nouveaux périmètres sera ainsi plus large, plus flou et plus long.

Mais nous rejetons aussi cet article parce qu'il introduit la police municipale et, surtout, des agents de sécurité privée dans la mise en œuvre des fouilles, qui relèvent de prérogatives de puissance publique. Il y a eu des diminutions importantes des effectifs de la police et, même s'ils sont repartis à la hausse, un nouveau marché s'est ainsi ouvert pour la sécurité privée : il y a désormais 160 000 agents de sécurité privée dans notre pays et, selon les projections, ils seront bientôt 250 000. Ce marché représente huit milliards d'euros aujourd'hui, et bientôt dix à onze milliards.

Des prérogatives de puissance publiques sont ainsi transférées à des agents privés, prétendument sous le contrôle d'un officier de police judiciaire (OPJ). Mais il paraît bien difficile qu'il y en ait un derrière chaque agent de sécurité privée car, dans ce cas, l'OPJ procéderait lui-même aux contrôles. Cette disposition posera aussi des problèmes aux habitants des quartiers concernés, puisqu'ils devront, pendant un mois, ouvrir le coffre de leur voiture à chaque fois qu'ils rentreront chez eux ou partiront de leur domicile, s'il se trouve inclus dans une zone de protection.

Cette mesure semble d'autant moins utile que, dans le droit actuel, le préfet peut déjà instaurer des périmètres de sécurité.

M. Raphaël Gauvain, rapporteur. Avis défavorable. Votre argumentaire est un peu caricatural. Contrairement à ce que vous soutenez, le présent article offre des garanties par rapport à l'article 5 de la loi relative à l'état d'urgence : les périmètres de sécurité y sont limités à la lutte contre le terrorisme, le délit de ne pas se soumettre aux contrôles est supprimé.

De même, le texte offre des garanties en ce qui concerne les agents de sécurité privée : leur action sera placée sous le contrôle des OPJ et, contrairement à ce que vous avez affirmé, ils ne pourront pas procéder à la visite des véhicules.

Mme Marie Guévenoux. La question est de savoir comment nous garantissons la sécurité des événements et comment nous nous prémunissons de la menace posée par certains individus. Il s'agit, ni plus ni moins, d'organiser dans des conditions de sécurité suffisantes et proportionnées des manifestations qui présentent, au plan national, des enjeux tels que les préfets doivent disposer de moyens supérieurs pour organiser ces événements. Cela a été parfaitement illustré par l'Euro 2016, pour lequel de tels périmètres avaient été instaurés.

Le groupe La République en Marche est défavorable à cet amendement.

Mme Catherine Kamowski. Nous sommes dans un exercice délicat : nous voulons sortir de l'état d'urgence, par essence exceptionnel, mais aussi garantir un État de droit adapté aux nouvelles conditions créées par la nature changée de la menace terroriste, qui nous concerne tous.

De fait, l'auteur de cet amendement, qui nous parle de surenchère sécuritaire, oublie que nous sommes là avant tout pour protéger la vie des citoyens lors d'événements importants. Contrairement à ce qui est dit, ce ne sont pas les atteintes graves aux libertés fondamentales qui sont permanentes ; ce qui est permanent, c'est la menace terroriste, qui bat en brèche la liberté pour chacun de rentrer chez soi vivant après un concert ou un match, voire un meeting politique d'envergure. Les mesures proposées sont donc tout à fait proportionnées à la menace et nous ne pourrions voter en faveur de cet amendement.

M. Philippe Latombe. Nous ne souhaitons pas davantage que l'on supprime cet article. Le groupe de la France insoumise a systématiquement déposé

un amendement de suppression de chacun des articles du projet que nous examinons, tout simplement, chers collègues, parce que vous ne voulez pas de ce texte. Nous l'avons compris, c'est une position de principe, à quoi bon dès lors parler à chaque fois d'atteinte à la liberté ?

M. Ugo Bernalicis. Nous faisons notre travail de députés !

M. Philippe Latombe. Certes, mais nous sommes aussi là pour sortir de l'état d'urgence et trouver des solutions aptes à assurer la sécurité de tout le monde, c'est pourquoi nous souhaitons que ce texte aboutisse.

Le groupe du Mouvement démocrate a déposé des amendements, mais ils sont de nature technique car, sur le fond, nous soutenons le texte. Ce débat étant appelé à revenir à chaque article, j'indique dès maintenant que nous nous opposerons à tous les amendements de suppression.

Mme Alice Thourot. La France insoumise a une position contradictoire : vous voulez sortir de l'état d'urgence, mais vous refusez ce texte, qui va vers plus de liberté que l'état d'urgence que nous connaissons depuis des mois.

Permettez-moi deux remarques de nature juridique. Premièrement, vous soutenez que l'article premier irait plus loin que les dispositions de l'état d'urgence. C'est faux, notamment quant aux conditions de mise en œuvre. Dans le présent texte, l'on assure la sécurité d'un lieu ou d'un événement qui est soumis à un risque d'acte de terrorisme, alors que cette restriction n'existe pas dans le cadre de l'état d'urgence puisqu'il suffit que le périmètre se trouve dans la zone où l'état d'urgence est déclaré.

Deuxièmement, les arrêtés préfectoraux devront être désormais motivés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Cela va aussi vers une protection accrue des libertés individuelles.

M. Ugo Bernalicis. Je constate la perspicacité des membres de la Commission qui se sont aperçus que nous avons déposé des amendements de suppression. Je ne doute pas qu'ils auront noté que nous avons aussi déposé des amendements de proposition...

Nous voulons sortir de l'état d'urgence mais nous ne voulons pas « *en même temps* » y rester. Car il y a tout de même une bizarrerie macronienne dans cet élément de langage que nous retrouvons dans la bouche des défenseurs du texte : « *en même temps* », « *en même temps* », « *en même temps* »...

Pour en revenir aux périmètres, ils seront définis « *afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation...* ». En clair, cela signifie que n'importe quel lieu pourra être concerné. Par nature, le terrorisme peut frapper partout.

Si nous avons des principes, ce n'est pas pour autant que nous adoptons des positions de principe. Or, le droit actuel, le code de procédure pénale, permettent de lutter efficacement contre le terrorisme, votre leader charismatique, M. Emmanuel Macron, l'a dit lui-même devant le Congrès à Versailles, même s'il a bien sûr ajouté « *et en même temps...* » ! Dès lors, je m'interroge si, à droit constant, l'on peut avoir un niveau de protection équivalent, pourquoi faut-il une nouvelle loi, si ce n'est pour accroître le champ d'intervention des agents de sécurité privée ?

J'appelle donc de nouveau à supprimer cet article, en rappelant simplement à mon collègue du Modem que la pédagogie passe par la répétition. Nous serons donc amenés à répéter un certain nombre de choses.

Mme Danièle Obono. Nous sommes tous rassemblés ici pour faire en sorte de prévenir les actes terroristes. N'opposons pas, d'un côté, ceux qui seraient là pour assurer la sûreté de nos concitoyens, et, de l'autre côté, ceux qui seraient là pour le plaisir de faire des phrases. Nous avons déposé dix-neuf amendements de suppression et vingt-neuf de modification. Nous nous opposons donc non seulement par principe, mais aussi par conviction.

J'ajoute que nous avons, en appui de nos amendements de suppression, des arguments pour aller au fond des choses et pour lever des incompréhensions entre nous. Cela fait partie du débat démocratique que d'enrichir ainsi nos perceptions respectives. Sinon, à quoi servirions-nous ?

Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à défendre des positions de principe : comme nous l'avons entendu lors des auditions, des magistrats et des experts partagent nos inquiétudes, tout comme certains douaniers et policiers. Adeptes d'un large débat, nous nous efforcerons donc de vous convaincre.

M. Guillaume Larrivé. Mme Guévenoux a en fait plaidé, au nom du groupe de La République en Marche, pour le maintien de l'état d'urgence en rappelant qu'au moment de l'Euro 2016, les préfets ont eu le pouvoir de définir des zones de protection : s'ils ont eu ce pouvoir, c'est précisément en application de l'article 5 de la loi de 1955 modifiée relative à l'état d'urgence.

Si Mme Guévenoux considère que ces zones de protection étaient pertinentes, alors il ne faut pas se priver de cet outil de l'état d'urgence ! Pourtant, l'article premier du présent texte dégrade les conditions dans lesquelles les préfets pourront définir, non plus des zones de protection au sens de l'état d'urgence, mais ces nouveaux périmètres. Certains de nos amendements visent au demeurant à y remédier.

En tout cas, l'argument tiré de l'organisation de l'Euro 2016 devrait nous conduire à proroger l'application du droit qui l'a rendue possible.

Mme Marie Guévenoux. Notre groupe considère que l'état d'urgence, du fait de son caractère dérogatoire, mais aussi de son impact sur l'image de la

France, doit être abrogé. Pour autant, nous estimons qu'il a produit des résultats permettant d'éviter des attentats. Nous en avons donc cerné et retenu les mesures les plus efficaces, en les adaptant au droit commun.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL101 de M. Éric Ciotti et CL169 de M. Ugo Bernalicis.

M. Éric Ciotti. Nous entrons ici dans l'application concrète de la démonstration que vient de faire notre collègue Guillaume Larrivé. Il nous paraît en effet inopportun, dans le cadre de la menace maximale que vous avez rappelée, monsieur le ministre d'État, de sortir de l'état d'urgence. Prétendre que ce texte va assurer la même sécurité à nos concitoyens est totalement fallacieux.

Les dispositions qu'il comporte sont sensiblement dégradées par rapport aux instruments dont l'état d'urgence autorise l'emploi. Ainsi en est-il des outils de police administrative qui ont été utilisés par la chaîne hiérarchique que vous dirigez, monsieur le ministre, de manière modérée et efficace.

Cet amendement est un amendement de repli, puisque vous persistez dans votre volonté de sortir de l'état d'urgence, ce que nous déplorons. Pour ce qui est des zones de protection, auxquelles il a été recouru quatre-vingts fois, nous tenons pour regrettable que les critères de définition se trouvent ainsi restreints. Il faudrait, à tout le moins, calquer le nouveau dispositif sur celui qui existe sous l'empire de l'état d'urgence. Voilà ce qui permettrait de garantir la protection de nos concitoyens.

Mme Danièle Obono. Notre amendement CL169 part de l'analyse et du constat fait par d'autres que l'arsenal policier et judiciaire qui existe aujourd'hui est suffisant. Au cours des dernières années, de nouvelles lois ont régulièrement été votées pour lutter contre les actes terroristes. En matière législative, nous disposons donc maintenant d'un grand nombre d'outils.

Notre collègue Guillaume Larrivé a en fait démontré que prétendre sortir de l'état d'urgence en le transposant dans le droit commun n'est qu'une mesure d'affichage, puisque les dispositions proposées peuvent déjà être prises dans l'état actuel du droit, notamment pour assurer la protection de tels événements.

Ce qui fait défaut, de notre point de vue, c'est le recul nécessaire, les bilans et les évaluations propres à permettre une réorganisation ou des réajustements. Voilà la tâche qui nous semble prioritaire. Néanmoins, nous défendons des amendements pour clarifier les mesures proposées, en l'espèce la possibilité de mettre en œuvre, ou non, des contrôles systématiques par les forces de l'ordre de l'accès à certains lieux.

Sur ce point, le projet du Gouvernement court un vrai risque d'inconstitutionnalité. En effet, il résulte de la décision n° 93-323 du Conseil

constitutionnel du 5 août 1993 que « [...] *l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, établir des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public* ». Ce caractère de systématisme voulu par le Gouvernement peut ainsi faire courir un risque d'arbitraire qui serait probablement jugé inconstitutionnel.

Par ailleurs, prévoir une sanction pour ceux qui refusent de se soumettre au contrôle d'interdiction d'accès à la zone visée pose la question du respect du droit à la vie privée et familiale pour les résidents de la zone.

Afin d'être efficace, cette mesure doit donc être repensée, tel est le sens de notre amendement.

M. le rapporteur. Avis défavorable à l'amendement CL101. L'objectif du texte est de permettre la sortie de l'état d'urgence et non de faire un copier-coller des dispositifs existants. Le projet de loi s'inspire certes des dispositifs de l'état d'urgence mais en les entourant de garanties.

En ce qui concerne l'amendement CL169, même s'il reprend des dispositions de différents codes et de la jurisprudence, l'article 1^{er} organise un nouveau régime cohérent limité à la matière terroriste, et, contrairement à ce qu'affirme Mme Obono, à droit constant on ne peut pas mettre en place un contrôle et un filtrage systématiques tels que proposés dans l'article. L'avis est donc également défavorable.

M. Erwan Balanant. Ce débat vient de s'engager et, déjà, les postures des uns et des autres apparaissent. M. Ciotti prétend que ce texte ne protège pas. Je comprends bien sa volonté et je la trouve assez dangereuse. Ce texte est un texte difficile, qui nous engage et appelle notre responsabilité, qui est d'adopter une posture d'équilibre. Il nous faut un texte efficace dans la lutte contre le terrorisme. J'ai participé à presque toutes les auditions et n'ai pas entendu un seul représentant des forces de l'ordre ou de la justice dire qu'il serait satisfaisant de maintenir l'état d'urgence. Il faut que vous le preniez en compte, monsieur Ciotti : l'état d'urgence permanent que vous souhaitez ne saurait être un moyen efficace de lutter contre le terrorisme. Notre responsabilité est d'en sortir et de parvenir à un texte équilibré.

Cet équilibre, pour répondre à nos collègues de la France insoumise, implique aussi d'être à l'écoute des forces de l'ordre, qui nous demandent des moyens d'action. Aucun de leurs représentants ne nous a en revanche demandé de déroger au droit commun et à l'équilibre des pouvoirs.

Nous voterons contre ces amendements car nous pensons qu'ils ne vont pas dans le sens de l'efficacité et de l'équilibre.

M. Sacha Houlié. En examinant en discussion commune ces amendements d'inspiration opposée, on voit bien, en effet, qu'équilibre est le maître mot du projet de loi. Nos collègues du groupe les Républicains souhaitent

maintenir l'état d'urgence – mais nous avons annoncé dès l'examen de la dernière prorogation notre volonté d'en sortir au 1^{er} novembre 2017 –, ou bien en traduire les mesures dans le droit commun, ce qui n'est pas non plus notre souhait. Pour leur part, nos collègues de la France insoumise souhaitent un retour au droit commun sans davantage de protection, au prétexte de garantir les libertés fondamentales mais sans doute au détriment de la liberté la plus fondamentale, qui est la sécurité de nos concitoyens.

Comme M. Larrivé l'a souligné, après l'organisation par la France de l'Euro 2016, il était justifié de reconduire les périmètres de protection, les *fan zones*, qui avaient permis que l'événement se déroule correctement, et si nous sortions de l'état d'urgence sans prévoir un dispositif *ad hoc*, la sécurité des citoyens ne serait plus garantie. Nous discuterons plus tard de la possibilité de renforcer les périmètres de protection en prévoyant des abords plus larges que les abords immédiats. En tout état de cause, ce que nous recherchons, c'est l'équilibre.

Mme Catherine Kamowski. Nous intégrons l'ensemble des mesures qui ont fait preuve d'efficacité de façon à donner une base légale nouvelle à ces moyens. Je m'interroge sur l'amendement CL169 car l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure porte sur le transport d'objets pouvant être une arme et l'article L. 332-16-2 du code du sport sur l'interdiction pour les hooligans de se déplacer : ce sont des mesures très spécifiques alors que nous souhaitons transformer l'ensemble des mesures spécifiques en moyens généraux, au service de la sécurité de tous.

M. Didier Paris. Une discussion commune de ces deux amendements n'est pas aisée car ils sont aux antipodes l'un de l'autre. L'amendement des Républicains vise, dirais-je, à sortir de l'état d'urgence pour y rentrer, tandis que celui des Insoumis part à l'inverse du postulat que le droit actuel est suffisant et qu'il faut y rester. Or la mesure qui nous est soumise par le Gouvernement est claire, circonscrite dans le temps et dans l'espace, adaptée, proportionnée, et correspond parfaitement à la nature des risques auxquels nous sommes confrontés.

M. Guillaume Larrivé. Du point de vue du respect des libertés, il existe deux familles de solutions : soit on inscrit dans le droit commun des mesures très restrictives des libertés, soit on maintient un régime dérogatoire, l'état d'urgence, par nature temporaire – le temporaire pouvant durer jusqu'à ce que nous décidions souverainement d'y mettre fin –, en application de la théorie des circonstances exceptionnelles. Si nous, Républicains, souhaitons la prorogation de l'état d'urgence, c'est pour renforcer le niveau de sécurité sans prendre de mesures pérennes. Le maintien de l'état d'urgence est ainsi nécessaire aussi du point de vue des libertés.

M. Éric Ciotti. Loin de moi l'idée, monsieur Balanant, que ce texte ne protégerait pas. À l'instar du Gouvernement, tout le monde ici est animé par la volonté de protéger nos concitoyens face au terrorisme, en particulier le terrorisme

islamiste, mais nous considérons que la sortie de l'état d'urgence nous fera dépendre d'outils moins protecteurs. L'état d'urgence n'a pas vocation à durer éternellement mais, compte tenu du moment que nous traversons, de la pérennité de la menace à un degré maximal, comme le soulignent tant le ministre d'État que les personnes que nous avons auditionnées, il n'est pas opportun d'en sortir dès à présent, alors que la France reste une des premières cibles au monde.

Vous dites que vous recherchez l'équilibre ; nous cherchons quant à nous à prévenir au maximum le terrorisme. L'équilibre n'est pas une fin en soi, la protection des Français l'est, et c'est ce qui, de façon responsable, nous anime.

M. Ugo Bernalicis. Comme M. Paris, je trouve un peu étrange de mettre en discussion commune deux amendements qui ne disent pas la même chose. C'est peut-être un procédé politique de la majorité pour essayer de se présenter dans un juste milieu entre les Républicains et la France insoumise, à moins qu'il soit désagréable à nos collègues de La République en Marche de n'avoir pour opposition que la France insoumise... J'aimerais en tout cas qu'à l'avenir les discussions soient disjointes quand les amendements le sont, et je pense que nos amendements n'ont rien à voir avec ceux du groupe Les Républicains.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. S'agissant d'amendements de rédaction globale, il est pertinent d'examiner les deux en même temps. J'entends cependant votre remarque.

M. Ugo Bernalicis. Le droit actuel permet déjà énormément de choses et un niveau de protection important. Là où il peut y avoir discussion, c'est sur les moyens concrets. Voter des textes, c'est bien, les mettre en œuvre dans le monde réel, c'est mieux. Pour instaurer des périmètres de sécurité, les services opérationnels ne sont pas confrontés à une absence de texte mais à une absence de moyens humains, d'effectifs. On ne saurait donc prétendre que l'on va tout régler grâce à des périmètres de sécurité.

En audition, la Commission nationale consultative des droits de l'homme s'est opposée à cette mesure et tous les syndicats de magistrats ont remis en cause le texte en général. Certains ont même fait remarquer que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme – et non contre les actes de terrorisme : le périmètre est en réalité très large –, vous introduisez des moyens que l'on pourra reprocher à l'État de ne pas mettre en œuvre. Si un terroriste attaque une petite fête alors qu'aucun périmètre de sécurité n'a été prévu, la responsabilité du Gouvernement pourra être mise en cause.

Personne ne peut dire, le ministre l'a rappelé, qu'un texte, quel qu'il soit, empêchera 100 % des actes terroristes. Dès lors, c'est en gardant en vue nos principes fondamentaux que nous devons légiférer car ce qui est en jeu, c'est le régime dans lequel nous voulons vivre.

Mme Danièle Obono. L'idée d'un texte d'équilibre repose sur la vision que j'ai réfutée, celle selon laquelle il y aurait d'un côté les maximalistes et de

l'autre les minimalistes. Je pense que l'enjeu est plutôt celui de la mise en cohérence. Les Républicains veulent maintenir l'état d'urgence car ils considèrent que c'est avec ce dispositif que nous protégerons au mieux nos concitoyens : c'est une attitude cohérente. La nôtre consiste à dire que les moyens existent et qu'il faut mieux les organiser et les répartir plutôt que d'ajouter un texte, au risque d'embrouiller les choses et d'introduire des contradictions : c'est une attitude cohérente. Avec ce texte, avec les positions de nos collègues d'En marche et du Modem, on sort formellement de l'état d'urgence pour le réintroduire par la fenêtre de manière aléatoire et incohérente. Telle est la véritable opposition, et non pas celle entre rationnels et irrationnels.

Madame Kamowski, notre amendement rappelle que le cadre permettant d'intervenir existe déjà. Affirmer que tout événement nécessite un périmètre de sécurité et vouloir systématiser les mesures dérogatoires, au motif que le danger est partout et constant, rejoint en fait la volonté de nos collègues Les Républicains et présente un risque d'inconstitutionnalité, de remise en cause de libertés fondamentales, notamment du droit à la vie privée, s'agissant des filtrages et des fouilles.

M. le ministre. Je suis d'accord avec Mme Obono quant à la cohérence des Républicains : ils ne veulent pas cantonner le texte à la lutte contre le terrorisme mais en étendre le champ à la lutte contre tout désordre public. Cela s'exprime parfaitement dans l'exposé sommaire de leur amendement : « *Au vu de ces conditions, certaines des zones de protection instituées dans le cadre de l'état d'urgence, comme celles décrétées à Paris à l'occasion des manifestations lors de la discussion du projet de loi 'Travail' au printemps 2016, ne pourraient recevoir de fondement juridique dans le cadre de ce nouveau dispositif.* »

Si vous souhaitez introduire la possibilité de réprimer les manifestations, déposez un amendement ; je l'examinerai avec intérêt. Nous, nous souhaitons cantonner la loi aux seuls problèmes de terrorisme.

M. Ugo Bernalicis. Vous n'avez pas lu notre amendement !

M. le ministre. J'ai entendu Mme Obono dire que les propos des Républicains étaient cohérents.

Mme Danièle Obono. Cela ne veut pas dire que je suis d'accord !

M. le ministre. Je m'étonne, monsieur Ciotti, qu'un gaulliste social comme vous puisse souscrire à un tel amendement. Ce n'est pas un amendement de repli mais un amendement d'aveu !

M. Rémy Rebeyrotte. J'ai également du mal à cerner la cohérence des propos de M. Ciotti. Il nous dit que, par définition, l'état d'urgence ne peut être un état permanent. Il faudra donc bien en sortir. Est-ce que les solutions que nous proposons pour en sortir lui conviennent ? C'est la question. Nous avons le courage de lancer la réflexion sur une sortie de l'état d'urgence. Le débat doit

avoir lieu ; autant l'avoir aujourd'hui, sur ce texte, qui nous permettra de trouver une cohérence.

J'ai également une question pour nos collègues de la France insoumise : considèrent-ils que l'état d'urgence n'a servi à rien ? S'il faut simplement revenir au droit commun, comment envisagent-ils, face à la montée du terrorisme, de protéger nos concitoyens ? Leur position aussi me semble manquer de cohérence. L'équilibre vous dérange, madame Obono, mais il nous semble qu'il n'est pas mauvais de parvenir à un équilibre face à un problème de cette importance, en nous concentrant sur le seul terrorisme.

Mme Marie Guévenoux. Selon une certaine conception, la menace ne serait pas suffisamment importante pour que le droit commun ait besoin de s'adapter. Selon une autre, la menace est au contraire très forte et appelle une politique de prévention extrêmement large allant au-delà de la question du terrorisme. Le groupe En Marche a une très grande cohérence : nous disons qu'il faut avoir le courage de sortir de l'état d'urgence car les mesures dérogoratoires ne sont pas souhaitables et donnent une image dégradée de la France à l'étranger, ce qui a notamment des conséquences économiques, mais qu'il ne saurait cependant être question de négliger la sécurité des Français, qui comprennent fort bien cette position.

M. Arnaud Viala. Nos débats éludent la question centrale de la détection du risque et de la chaîne de responsabilité qui doit être activée pour prendre des mesures face au risque. L'état d'urgence a pour vertu de mettre en tension tous les acteurs de l'ordre public et donc de créer un degré de vigilance maximal.

Il faut que la maille soit suffisamment fine. Or j'ai beau lire et relire l'article 1^{er} : je trouve que la maille ne l'est pas assez. Que les événements de dimension nationale soient les seules cibles potentielles d'attaques terroristes, cela reste à prouver. Le département rural dont je suis l' élu n'a pas encore connu d'événement entrant dans le champ d'application de l'article mais je ne considère pas que la menace y soit nulle. Les élus locaux, les maires, doivent être mobilisés en permanence, et pas seulement le niveau préfectoral, à la sagacité duquel certains indices peuvent échapper. Des arrêtés prévus à l'article 1^{er} pourraient ne pas être pris sans mise en alerte des niveaux locaux.

J'ai d'ailleurs déjà eu l'occasion de dire qu'y compris dans l'état d'urgence il y a eu ces dernières semaines une forme de relâchement, parce que les préfets de département, qui ont pour devoir de consulter régulièrement un certain nombre d'élus et d'acteurs pour permettre un partage d'informations sur le degré de risque, ont commencé à négliger de le faire, dans l'Aveyron et ailleurs. Je pense que l'article 1^{er} va sanctuariser une forme de décharge de tous les acteurs locaux sur le représentant départemental de l'État et que cela fera diminuer le niveau de vigilance.

M. Olivier Dussopt. Comme nous l'avons indiqué hier, l'équilibre global de l'article 1^{er} nous convient. Notre collègue Marietta Karamanli présentera simplement un amendement visant à préciser la nature exacte du risque qui doit conduire les préfets à décider d'instaurer des périmètres de protection.

La disposition nous convient d'autant plus qu'elle permet de prévenir les actes de terrorisme et uniquement ceux-ci, car, pour le reste, le choix du Gouvernement est de renvoyer aux dispositions judiciaires classiques de maintien de l'ordre. Nous refuserons les remises en cause de cet équilibre.

Mme Élise Fajgeles. Accepter l'idée que nous vivons dans un monde complexe, comme l'est la question particulière du terrorisme, ne me pose aucun problème. Tous les experts nous ont dit que la menace est évolutive, et que, d'exogène, elle est devenue endogène. Ainsi, ce que l'on appelait un terrorisme *low cost* est en train de se professionnaliser. Comme M. Bernalicis, je peux citer des auditions : le directeur général de la sécurité intérieure nous a dit que, depuis 2015, nous avons changé de logique parce que cette menace est durable et qu'elle évolue, et que nous devons disposer de solutions adaptées en permanence. Ainsi, nous ne pouvons pas revenir au droit commun, dont tout l'arsenal que vous évoquez est inadapté à cette menace qui, depuis 2015, évolue constamment et rapidement. Nous avons donc besoin de cet arsenal nouveau, particulièrement bien adapté grâce à l'expérience acquise depuis deux ans.

À M. Ciotti, qui demande pourquoi ne pas rester dans l'état d'urgence, et considère que nous voulons inscrire dans le droit commun, *ad vitam aeternam*, des mesures d'exception, je rappelle que des clauses de rendez-vous sont prévues pour les mesures importantes des articles 3 et 4.

Il est donc important de trouver un point d'équilibre afin de faire face à la lourde responsabilité de s'adapter à la situation sur le terrain comme au contexte géopolitique du terrorisme.

La Commission rejette successivement l'amendement CL101 et l'amendement CL169.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL70 du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CL226 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement porte sur le périmètre de protection dont l'accès à la circulation des personnes est réglementé. Je rappelle que l'article 78-2 du code de procédure pénale donne déjà au procureur de la République le pouvoir d'ordonner des contrôles d'identité, des inspections visuelles, des fouilles de bagages, bref, un arsenal suffisamment précis. L'article 78-2-4 de ce code octroie les mêmes pouvoirs de contrôle aux officiers et agents de police judiciaire afin de prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens. Enfin, la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes

terroristes dans les transports collectifs de voyageurs comporte des dispositions similaires.

La notion de lieu ou d'événement soumis à un risque d'acte de terrorisme à raison de leur nature même et de l'ampleur de leur fréquentation, telle que définie par le présent article, est assez générale. C'est pourquoi il nous a semblé nécessaire de permettre au juge de mieux contrôler la décision de l'autorité administrative, et d'apprécier des circonstances particulières établissant ledit risque.

M. le rapporteur. Je m'interroge sur la nécessité d'ajouter du formalisme, alors que le texte prévoit déjà que l'arrêté doit être motivé. Ainsi, aux termes du texte adopté par le Sénat, s'il est saisi, le juge administratif appréciera en fonction des contrôles les critères cumulatifs, si l'événement est soumis à un risque d'acte de terrorisme en fonction de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation.

Dès lors que le texte prévoit que l'arrêté doit être motivé, la précision que vous souhaitez apporter n'est pas nécessaire. Mon avis est donc défavorable.

Mme Marietta Karamanli. Le mot « *motivé* » ne suffit pas à donner au juge la possibilité la possibilité d'exercer son contrôle.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie des trois amendements identiques CL282 du rapporteur, CL15 de M. Guillaume Larrivé et CL127 de M. Éric Ciotti.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer le mot « *immédiat* », ajouté par le Sénat et dont les forces de police et de gendarmerie considèrent qu'il pose un problème opérationnel.

M. Guillaume Larrivé. Il s'agit pour nous d'un amendement de repli, qui n'emporte pas de notre part validation de l'article 1^{er} : c'est en quelque sorte un moindre mal.

M. Éric Ciotti. Je souscris à l'argumentation du rapporteur. Cela améliorera le dispositif, même si, globalement, il est dégradé.

Mme Marie Guévenoux. L'avis du groupe La République en Marche est le même, l'ajout du Sénat induit une confusion nuisible à l'opérationnalité du dispositif.

La Commission adopte ces amendements.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL72 du rapporteur.

Ensuite, elle examine l'amendement CL12 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Cet amendement est très important à nos yeux puisqu'il vise à garantir le caractère opérationnel du dispositif que vous proposez, monsieur le ministre.

Votre texte prévoit que les policiers et les gendarmes ne pourront procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle, à la fouille des bagages et à l'inspection des véhicules qu'à la condition que la personne faisant l'objet de ces mesures de vérification ait donné son consentement.

Il faut se figurer la scène : sans l'accord de l'intéressé, le policier ou le gendarme ne peut pas ouvrir le coffre du véhicule, ni fouiller les bagages ou se livrer une inspection visuelle. Nous pensons qu'afin que le dispositif soit opérationnel, cette condition de consentement doit être levée pour des raisons pratiques évidentes.

M. le rapporteur. Mon avis est défavorable ; une décision du Conseil constitutionnel dit très clairement que le consentement du propriétaire est nécessaire à une fouille de véhicule réalisée dans le cadre d'une mesure de police administrative.

M. Ugo Bernalicis. Nous sommes défavorables à cet amendement.

Soit l'on considère que chacun est suspect, auquel cas il convient d'en tirer les conséquences, et il faut pouvoir fouiller tout le monde sans consentement, soit il existe encore un minimum de principes dans ce pays, et le consentement est considéré comme important pour procéder à ces fouilles.

Il avait été malicieusement relevé par certains syndicats de magistrats que, dans le dispositif de l'état d'urgence, refuser de se soumettre aux fouilles n'entraînait plus d'amende. Ceci vous faisait dire, cher collègue, que le texte proposé allait moins loin. Ces magistrats ont considéré qu'il faudrait alors aller au bout de la logique et instituer une peine d'amende en cas de refus de soumission aux contrôles.

Je ne suis donc pas si sûr que « *l'équilibre* » soit gage d'efficacité tandis que renforcer l'état actuel du droit permet d'être efficace, et de montrer ainsi une attitude responsable. C'est pourquoi dans notre précédent amendement, mais monsieur le ministre ne l'avait peut-être pas remarqué, nous proposons l'adjonction d'un chapitre reprenant les dispositions actuelles du droit sous l'intitulé de l'efficacité de la lutte contre les actes de terrorisme. Il s'agit dans notre esprit de proportionner nos actes à nos objectifs.

Nous sommes donc opposés à cet amendement du groupe Les Républicains, qui est attentatoire aux libertés individuelles ainsi qu'aux principes fondamentaux de notre République.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CL63 de M. Jean-Louis Masson et CL102 de M. Éric Ciotti.

M. Jean-Louis Masson. Nous proposons, dans la première phrase de l’alinéa 7, de supprimer les mots : « *avec le consentement des personnes faisant l’objet de ces vérifications,* ».

Dès lors que la loi instaure des dispositions particulières relatives à la lutte contre le terrorisme et compte tenu du fait que nul n’est censé ignorer la loi, le consentement des intéressés nous semble superfétatoire. Il recèle en outre un risque : celui de permettre à un individu décidé à commettre un acte terroriste de tenter sa chance sans le moindre risque, puisque, s’il refuse les mesures de palpation ou de fouille, il lui sera simplement interdit de pénétrer dans la zone de sécurité sans même que son identité ne soit relevée.

M. Éric Ciotti. Cet amendement a largement été défendu dans son esprit par M. Guillaume Larrivé.

Je souhaite simplement souligner là encore que nous assistons à une dégradation du dispositif, puisque dans le cadre de l’état d’urgence, une mesure administrative relative à ces palpations de sécurité, aux fouilles de bagages et de véhicules à l’intérieur du périmètre de sécurité pouvait être appliquée.

Ce ne sera plus le cas, ce qui démontre que le dispositif va être considérablement affaibli. Je rappelle par ailleurs qu’il n’y avait pas de problème constitutionnel dans le cadre de l’état d’urgence.

Je prendrai un exemple concret et poserai une question à M. le ministre. Lorsqu’un véhicule s’approche des abords immédiats d’un périmètre de sécurité – puisque nous avons ajouté ce concept important d’abords immédiats...

M. le ministre. Nous avons modifié cette notion.

M. Éric Ciotti. Absolument, il s’agit d’abords plus larges.

Si le propriétaire d’un véhicule arrivant dans le périmètre de protection refuse la fouille de sa voiture ou une palpation de sécurité, que se passe-t-il concrètement ? Quelles sont les instructions données dans un tel cas où l’intéressé a manifestement quelque chose à cacher ? Le laisse-t-on partir alors qu’une suspicion de menace pèse sur lui ?

M. le rapporteur. Le dispositif proposé prévoit que, si une personne refuse de se soumettre aux vérifications, l’entrée lui est refusée ou elle est conduite à l’extérieur du périmètre de sécurité. Dès lors, on revient au droit commun des contrôles d’identité, en application du huitième alinéa de l’article 78-2 du code de procédure pénale. Par ailleurs, il pourra éventuellement être procédé à une fouille du véhicule.

Pour ces raisons, je suis défavorable à cet amendement.

M. Ugo Bernalicis. Il me semble ici important de ne pas se borner à des considérations constitutionnelles en mentionnant des décisions du Conseil constitutionnel. C'est un bon début, mais, puisque le Conseil motive ses décisions, il faut en expliquer le fondement, faute de quoi, le public susceptible de suivre nos travaux risquerait de ne pas comprendre.

En l'absence du consentement des intéressés, les vérifications de sécurité pourraient s'apparenter à une sorte de perquisition ne pouvant être prononcée que par l'autorité judiciaire. Il existe une présomption d'innocence dans ce pays : on n'est pas suspect par principe et il faut respecter un droit à la vie privée. Dans ce cadre, on ne peut pas accepter de telles mesures.

Il me semble qu'un terme échappe au groupe Les Républicains : celui de sûreté, si celui-ci veut encore dire quelque chose alors que l'on a la seule sécurité à la bouche. La sûreté c'est le fait d'aller et de venir librement sans se faire agresser, mais c'est aussi ne pas être mis arbitrairement en cause par la puissance publique. C'est pour cela que nous disposons d'une autorité judiciaire indépendante, et qu'existe cette fameuse séparation des pouvoirs.

Aussi, à chaque fois que vous essaierez d'aller à l'encontre de la séparation des pouvoirs, donc du caractère démocratique de notre République et du caractère républicain en soi, nous nous opposerons à ces amendements.

Mme Marie Guévenoux. Cet amendement nous pose problème, car supprimer le consentement des personnes irait à l'encontre d'une liberté individuelle fondamentale.

Pour répondre à l'inquiétude de notre collègue Éric Ciotti, je rappelle que nous avons supprimé la notion d'immédiateté des abords ce qui permet de contrôler des véhicules au sein d'un périmètre plus large. La mesure alors applicable est bien l'interdiction de pénétrer le périmètre ainsi que la reconduction à sa sortie de celui qui refuserait de se soumettre aux contrôles.

Par la suite, comme l'a rappelé le rapporteur, force revient au droit commun qui permet l'exercice d'un contrôle.

M. Olivier Marleix. Il faut rappeler que notre droit comporte déjà des dispositions de cet ordre, notamment celles de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, qui prévoit palpations et fouilles à l'entrée des enceintes sportives ou culturelles disposant d'une certaine capacité d'accueil. Ces mesures ont fait leurs preuves en évitant des morts au Stade de France le 13 novembre 2015, car les terroristes n'ont pas pu y pénétrer.

Par ailleurs, la décision du Conseil constitutionnel à laquelle le rapporteur a fait référence n'a pas, pour l'heure, un caractère aussi absolu qu'il veut bien le dire ; en conséquence, je déplore la timidité du Gouvernement sur ces dispositions.

M. Alain Tourret. Le texte qui nous est proposé est parfaitement équilibré, il est conforme au respect des droits ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Aller au-delà des mesures prises au cas où l'intéressé ne donne pas son consentement serait gravement attentatoire aux libertés.

Le texte est d'autant plus équilibré qu'il prévoit expressément les mesures susceptibles d'être prises lorsque la personne refuse les contrôles. Dans ce cas, qu'elle le veuille ou non, soit l'accès lui est interdit, soit elle est expulsée du périmètre de sécurité.

Tous les amendements visant à revenir sur ce consentement ne devraient pas être adoptés.

M. Jean-Michel Fauvergue. Ce texte est effectivement parfaitement équilibré, et l'adopter relève du courage.

Je suis assez surpris par les questions posées par les uns et les autres au sujet de l'état de notre droit actuel : les textes en vigueur prévoient déjà la situation où un individu refuserait de se soumettre aux contrôles de sécurité. Je rappellerai les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Je suis par ailleurs interloqué d'entendre que les décisions du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État devraient être motivées : il me semble qu'elles le sont toujours...

M. Ugo Bernalicis. C'est au rapporteur que je faisais référence...

M. Guillaume Larrivé. Mes chers collègues, je souhaiterais vous faire part d'une expérience, partagée avec M. Collomb alors que vous étiez, monsieur le ministre, sénateur socialiste du Rhône, il y a encore quelques semaines de cela.

L'an passé – ce n'est pas la préhistoire –, nous avons adopté la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste dont l'article 4 disposait que les préfets avaient, au sein de ces périmètres de sécurité, la faculté de faire procéder à des fouilles de véhicules et des palpations de sécurité sans le consentement des personnes.

Ce texte modifiait la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ; celle-ci n'a pas été sanctionnée par le Conseil constitutionnel. Nous savons que plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sont pendantes, mais cette loi existe aujourd'hui, et n'est pas jugée contraire à la Constitution : elle est pleinement applicable dans le cadre de l'état d'urgence.

Ce que nous essayons de vous dire, en conscience et avec une certaine gravité, c'est qu'aujourd'hui, aucun motif d'intérêt général ne permet de considérer que nous devrions priver les préfets de la faculté de procéder à ces fouilles dans des périmètres de protection.

Voilà ce que nous disons de manière précise, et j'aimerais que l'on sorte des slogans, il ne s'agit pas de savoir si nous sommes équilibrés ou non, nous sommes tous très équilibrés ; là n'est pas le sujet. Le sujet, c'est l'application précise de textes juridiques.

On ne peut pas se borner à caricaturer en affirmant que c'est contraire à la Constitution ; ce n'est pas vrai, la chose doit être précisée. En réalité, il est tout à fait possible de pérenniser cette disposition si l'on fait l'effort de considérer qu'il faut pérenniser l'état d'urgence.

M. le rapporteur. J'apporte simplement la précision que la décision a été prise dans le contexte de l'état d'urgence. Ici, nous revenons au droit commun, et l'appréciation a été portée d'un risque réel d'inconstitutionnalité dans ce cadre.

Le droit commun actuel, notamment l'article 78-2 du code de procédure pénale, donne la possibilité aux forces de l'ordre — et celles-ci nous l'ont clairement confirmé — de procéder à un contrôle d'identité auprès d'une personne qui aurait refusé de se soumettre aux contrôles de sécurité et leur paraîtrait suspecte.

Nous n'avons donc pas besoin de modifier le droit actuel à cet égard.

Mme Naïma Moutchou. En réponse à nos collègues Les Républicains, je dirais que l'article 1^{er} n'est pas timide ; c'est plutôt l'amendement proposé qui est disproportionné au regard du but recherché, qui est d'assurer la sécurité à l'intérieur du périmètre.

Or cet objectif est atteint par l'article 1^{er}, qui prévoit que les personnes faisant l'objet d'une vérification pourront être reconduites en dehors du périmètre de manière à assurer la sécurité. La mesure est donc pleinement opérationnelle, et il n'y a pas lieu d'aller plus loin que ce qui est proposé ici.

M. Philippe Latombe. Au-delà de l'équilibre du texte, je rappelle d'un point de vue juridique que nous sortons de la période des festivals et que ce sont de tels événements qui sont visés par cet article.

Lorsque l'on interroge les forces de l'ordre – ce qui a été mon cas au cours des semaines passées – sur les moyens qu'elles mettent en œuvre pour protéger ces périmètres, ainsi que sur l'évolution de la loi à la sortie de l'état d'urgence, on constate que ce qui est proposé par cet article répond aux besoins pour assurer la sécurité de nos concitoyens sur le terrain.

Le fait d'avoir élargi la dimension du périmètre satisfait aux demandes des forces de l'ordre, car cela répond aux particularités géographiques des divers sites. Dans ma circonscription, le grand festival de Poupet, du fait de la nature du terrain, exige que le périmètre soit beaucoup plus large que simplement 100 mètres autour de l'entrée.

De plus, cet article est juridiquement équilibré, et je souscris à tous les arguments avancés quant à l'inconstitutionnalité de l'amendement proposé. Nous sommes là dans le cadre du droit commun ; nous devons changer de paradigme dès lors que nous ne sommes plus dans l'état d'urgence, dont nous souhaitons sortir, comme nous l'avons exprimé en le prolongeant mais en prévoyant une date de fin.

Bien évidemment, nous voterons contre cet amendement.

Mme Cécile Untermaier. Nous souscrivons à la rédaction de cet article. Toutefois, dans l'alinéa 6, vous écrivez : « *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* ».

Avez-vous entendu par là traiter la question des personnes résidant dans les périmètres de protection ? Nous y reviendrons en examinant un amendement de notre collègue Marietta Karamanli, mais c'est ce qui explique notre interrogation quant à l'intérêt de prévoir dans l'arrêté pris par le préfet l'obligation de s'interroger sur le traitement devant être réservé aux personnes qui vivent dans le périmètre de protection.

Si vous le jugez utile, nous déposerons un amendement propre à clarifier ce point.

M. Didier Paris. Ce qui me semble important dans ce texte, c'est que l'on puisse répondre à deux questions.

Les forces de police disposent-elles d'un outil nécessaire et suffisant pour mener leur action ? – oui, sans aucun doute – et ces dispositions correspondent-elles à l'état du droit en général ainsi qu'à l'objectif d'opérationnalité ?

Nous devons nous remettre dans le contexte de ce que vise ce texte. Ce qui serait catastrophique serait de créer une sorte de *no man's land*, et, qu'à un moment donné, les forces de l'ordre chargées de la sécurité soient dépossédées de capacités de contrôle ou de pouvoir.

Ce n'est pas le cas, le rapporteur l'a dit, mais je poursuis cette réflexion. Nous sommes devant un texte qui instaure un périmètre certes, mais un périmètre subsidiaire par rapport au droit commun. Celui-ci continue à s'appliquer, hors du périmètre lorsque les personnes concernées auront été reconduites, mais aussi à l'intérieur du périmètre.

J'insiste sur cette situation, car quelqu'un peut très bien refuser de se soumettre aux vérifications sans pour autant présenter le moindre signe extérieur particulier de dangerosité correspondant à ce que vise cette loi. Dans ce cas, l'intéressé est naturellement reconduit à l'extérieur du périmètre, et toutes les dispositions du droit commun s'appliquent.

Ce qui pourrait être catastrophique, en revanche, c'est que les forces de sécurité aient affaire à une personne présentant une attitude ou un comportement inquiétants et qu'elles opèrent selon le droit commun en appliquant les dispositions légales en matière de flagrance, puisqu'elles n'auraient pas besoin de se référer à ce texte qui, bien que nécessaire aux services de police, demeurerait subsidiaire.

Loin d'affaiblir les procédures de sécurité, cette disposition précise et améliore au contraire les capacités de réaction des forces de sécurité, dans un contexte difficile – présence d'une foule au sein d'un périmètre fermé – où il leur faut agir vite.

M. Arnaud Viala. Ce que vous conceptualisez n'a rien à voir avec la réalité du terrain, car nous parlons ici de dispositions qui sont précisément celles qui permettent de déceler si un individu est suspect ou non. Par ailleurs, si les forces de sécurité doivent effectuer le tri entre ceux qui se soumettent à la fouille et ceux qui la refusent, on est certain d'aboutir à une pagaille généralisée, qui contreviendra au bon déroulement des opérations et à la sécurité du public. Cette mesure ne relève donc pas du bon sens car elle est parfaitement inapplicable sur le terrain.

M. Aurélien Pradié. Il me semble que l'assurance de certains collègues menace la qualité de nos débats : personne ne détient ici la vérité absolue. Alors que nous avons, hier, entamé nos échanges avec l'idée que nous trouverions ensemble un point d'équilibre, je m'inquiète de constater que d'aucuns considèrent qu'ils y sont déjà parvenus et que toute idée divergente serait inspirée soit par des motifs politiques soit par l'inconscience. Revenons à nos réflexes d'hier : personne ne détient la vérité, et j'invite mes collègues de La République en Marche à faire l'expérience d'une valeur essentielle en démocratie, le doute.

Sur le fond ensuite, les dispositions en discussion ne concernent pas l'ensemble du territoire national mais des périmètres considérés sous tension et devant, dès lors, être soumis à des règles et contraintes particulières tout à fait acceptables au regard du respect des libertés fondamentales. C'est le cas, par exemple, des zones d'embarquement dans les aéroports, où les passagers sont systématiquement soumis à la fouille ; en cas de refus, non seulement ils ne peuvent embarquer,...

M. le ministre. C'est la même chose !

M. Aurélien Pradié. Certes, mais cela va au-delà puisqu'ils font alors l'objet d'un contrôle d'identité. Or, personne ne considère qu'il s'agit d'une mesure attentatoire aux libertés fondamentales, car ce filtrage dans une zone spécifique est évidemment indispensable à la sécurité des voyageurs. Il n'est donc nul besoin d'imaginer de nouvelles règles légales pour les périmètres de protection, qui sont par nature des zones à risque et justifient l'application de mesures dérogatoires au droit commun.

M. Éric Ciotti. Monsieur le rapporteur, vous nous avez apporté la démonstration éclatante que ce projet de loi allait réduire l'efficacité de nos outils de protection en indiquant que la sortie de l'état d'urgence imposait cette exigence du consentement. C'est votre analyse juridique ; encore faudrait-il avoir celle du Conseil constitutionnel pour pouvoir vous suivre dans vos certitudes, car il est évident que le régime de l'état d'urgence qui, à la suite des amendements que nous avons déposés en juillet 2016, après les attentats de Nice, sur la loi prorogeant cet état d'urgence était beaucoup plus protecteur puisqu'il autorisait de procéder sans consentement aux contrôles d'identité, fouilles de véhicule, palpations de sécurité ou inspections visuelles.

C'est bien ce qui fait la faiblesse du texte qui nous est soumis : comment nos concitoyens peuvent-ils comprendre que, dans un périmètre considéré comme dangereux et exposé à la menace terroriste, on doive demander le consentement des intéressés pour vérifier qu'ils ne menacent pas la sécurité publique ? Au regard du bon sens, c'est parfaitement incompréhensible. Cela signifie en outre que, si une personne peut se soustraire ainsi aux palpations de sécurité d'un agent de sécurité, rien ne l'empêchera d'aller commettre son attentat deux ou trois rues plus loin, comme cela s'est déjà produit.

M. le ministre. Nos textes ne sont pas dictés par l'idéologie mais par les faits, et ce projet de loi donne aux préfets les moyens d'organiser les périmètres de protection instaurés lors des événements publics de grande ampleur.

Chacun sait que des palpations sont pratiquées à l'entrée de ces périmètres, comme c'est le cas à l'entrée des stades, et celui qui voudrait commettre un attentat serait parfaitement inconséquent de se présenter puis de refuser la palpation. Ce refus pouvant être assimilé à un comportement trouble, nous nous retrouverions dans un cas où s'applique le droit commun et où les policiers pourraient procéder à un contrôle d'identité.

En revanche, on n'oblige personne à pénétrer dans le périmètre de protection et, si quelqu'un refuse par principe la palpation, c'est son droit le plus strict mais il n'entre pas. Par ailleurs, des dispositions ont également été prévues pour les habitants de ce périmètre, afin qu'ils puissent continuer à circuler normalement, car notre intention est bien d'organiser l'ordre public en cas de grande manifestation, sans porter atteinte aux libertés publiques. Il n'y a donc pas de recul de ces libertés mais organisation de l'ordre public à l'occasion de ces grands événements.

Lors de l'Euro 2016, des centaines de milliers de personnes ont été fouillées à Lyon ; un seul individu a été expulsé parce qu'il portait sur lui un couteau. Il faut se garder de légiférer dans l'abstraction mais s'appliquer aux situations concrètes. C'est ce que fait ce texte.

La Commission rejette les amendements identiques CL63 et CL102.

Elle en vient à l'amendement CL104 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement concerne les contrôles d'identité et obéit à la même logique que mon amendement précédent sur les palpations de sécurité. Il est important en effet que le préfet puisse autoriser ces contrôles d'identité, aujourd'hui supprimés du dispositif, dans ces périmètres de protection car ils sont un instrument essentiel pour la sécurité. Vous me répondrez qu'ils pourront toujours l'être dans le cadre des réquisitions judiciaires de l'article 78-2 du code de procédure pénale, mais nous pensons qu'ils doivent être maintenus et relever de la police administrative dans les périmètres de protection.

M. le rapporteur. Je rappelle que, dans le cadre de l'état d'urgence, les contrôles de police administrative n'étaient possibles que pendant vingt-quatre heures.

Par ailleurs, votre rédaction de l'alinéa 7 autorise les agents de sécurité privée et les agents municipaux à procéder à des contrôles d'identité, ce qui est contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Prenons le cas d'un individu animé de mauvaises intentions, qui voudrait pénétrer dans le périmètre de sécurité et se raviserait au dernier moment. Les soupçons que va éveiller sa conduite peuvent certes justifier un contrôle de son identité, mais qui pourra effectuer ce contrôle s'il n'y a sur place que des agents de sécurité privée et aucun fonctionnaire de police habilité à procéder à ce contrôle ?

Dans ces conditions, le recours à des agents de sécurité privée ou à des policiers municipaux n'apparaît que comme un pis-aller, suppléant aux manques d'effectifs de notre police nationale, à moins qu'il ne traduise l'importation sur notre sol d'une conception de la sécurité à l'américaine, c'est-à-dire confiée à du personnel privé doté de nouvelles prérogatives dont celle d'être armé.

M. Olivier Marleix. S'abriter derrière la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne me paraît en la circonstance guère opérant, et on ne peut raisonner comme si, au-delà du droit commun, n'existait qu'une seule législation d'exception, circonscrite une fois pour toutes à la loi de 1955. Dans sa décision de 1985 sur l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel s'est posé la question de savoir si le législateur était compétent pour instaurer des mesures dérogatoires au droit commun dans des conditions caractérisées par une menace particulière pesant sur l'ordre public, ce qui est exactement l'esprit de ce projet de loi, aux dires mêmes du ministre. Il s'agit ici d'innover, en dehors du cadre de la loi de 1955, pour adapter notre droit à des circonstances qui nous obligent à faire face à une menace d'une particulière gravité – le ministre ne dira pas le contraire. C'est en tout cas l'analyse du groupe Les Républicains.

M. le rapporteur. Dans le cadre de l'état d'urgence, les policiers municipaux et les agents de sécurité privée ne sont pas davantage habilités à effectuer des contrôles d'identité. La distinction entre droit commun et droit d'exception n'a donc pas lieu d'être soulevée.

La Commission rejette l'amendement.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. En deux heures, nous n'avons traité qu'une quinzaine d'amendements sur les trois cent qui ont été déposés : à ce rythme, nous en avons pour quarante heures de débat ! Sans vouloir nuire à la qualité de nos échanges, je vous invite donc à faire preuve de discipline, en évitant notamment de répéter certains propos, dont le sens a parfaitement été compris.

La Commission examine l'amendement CLI70 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous ne sous-estimons pas le degré de menace qui pèse aujourd'hui sur notre société et pensons au contraire qu'il faut se donner les moyens humains et opérationnels d'y faire face. Mais cet article conduit à une privatisation des fonctions de sécurité et renforce l'influence du secteur économique de la sécurité privée dans un domaine par nature régalién.

Nos forces de police et de gendarmerie subissent une baisse d'effectifs considérable, et leur substituer des agents de sécurité non seulement n'améliorera pas la protection de nos concitoyens mais, de surcroît, ne contribuera pas à réévaluer les moyens dont auraient besoin les forces de l'ordre pour assurer pleinement leur mission.

Le recours à des agents privés de sécurité est inquiétant car il entérine en quelque sorte l'instauration de milices privées. Rappelons que les obligations professionnelles et déontologiques ainsi que les missions de service public qu'assument les fonctionnaires de police sont aux antipodes des règles qui régissent des sociétés privées, dont le but est par essence lucratif.

Ce recours est également dangereux car, à des fins de coordination, il implique l'échange d'informations sensibles avec les responsables de ces sociétés privées, sans que nous puissions garantir le respect de la confidentialité de ces informations.

Alors qu'il conviendrait avant tout, pour prévenir les actes terroristes, de doter nos forces de sécurité de davantage de moyens, nous ne voyons pas l'utilité de l'alinéa 7, d'où cet amendement de suppression.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La gestion des *fan zones* lors de l'Euro 2016 a montré l'intérêt opérationnel de recourir à ces agents privés. Par ailleurs, ce recours est déjà autorisé par notre droit. Il est assorti de multiples garanties, comme le fait de n'autoriser les palpations que par des agents du même sexe.

Mme Marie Guévenoux. Dans le cadre de nos auditions, les forces de l'ordre ont à plusieurs reprises exprimé la nécessité d'être secondées par des agents de sécurité privée. Vous semblez laisser planer un doute sur la moralité et les compétences de ces agents. Il nous a pourtant été rappelé qu'ils bénéficiaient de 175 heures de formation initiale – durée qui devrait bientôt passer à

200 heures –, auxquelles s’ajoutent 36 heures de formation continue, dont 14 consacrées à la gestion du risque terroriste. Cette formation continue est obligatoire et conditionne le renouvellement de la carte professionnelle. En outre, ces agents font l’objet d’une enquête de moralité, qui inclut la vérification du casier judiciaire, des fiches de police et de l’inscription au Fichier des personnes recherchées (FPR). Il me semble qu’il s’agit de garanties suffisantes pour les autoriser à procéder aux palpations de sécurité ainsi qu’à la fouille et à l’inspection visuelle des bagages et des véhicules, dans le cadre qui nous intéresse.

La sécurisation d’événements publics de grande ampleur demande des moyens trop considérables pour que les seules forces de l’ordre y suffisent. Notre groupe s’opposera donc à cet amendement.

M. Jean-Michel Fauvergue. À la question de savoir si des sociétés privées peuvent être délégataires d’une parcelle d’autorité publique, je répondrai que cela se fait déjà dans de nombreux secteurs. On a cité l’Euro 2016, mais c’est régulièrement le cas dans tous les stades, avec l’emploi de stadiers, qui effectuent des contrôles de sécurité à l’extérieur des enceintes lors de matchs importants. C’est aussi le cas dans les aéroports, où des sociétés privées ont remplacé la police aux frontières pour assurer les fouilles et les palpations des voyageurs. En cas de problèmes lors de la fouille, soit l’individu est refoulé du périmètre de sécurité, soit il peut faire l’objet d’un contrôle d’identité dans le cadre de l’article 78-2.

J’ajoute que, dans tous les pays démocratiques, l’évolution des compétences, les questions d’effectifs et de budget font que l’on s’oriente de plus en plus vers une coproduction de sécurité, qui, chez nous, réunit la police, la gendarmerie, les polices municipales et les sociétés de sécurité privée.

Concernant ces dernières, je confirme que nous avons auditionné le préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), qui nous a bien précisé que les agents privés opérant sur la voie publique faisaient l’objet d’une certification, leur certificat de qualification professionnelle (CQP) comportant pour l’instant 170 heures de formation mais étant voué à être prochainement augmenté en durée et enrichi en compétences.

M. Didier Paris. Je ne comprends pas pourquoi, alors que nous parlons de périmètres de sécurité qui entourent, par définition, des lieux menacés où les besoins en services d’ordre sont par conséquent plus importants qu’ailleurs, nous nous priverions de l’emploi de services de sécurité privée, dont on sait qu’ils interviennent déjà à l’intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la charge. Le périmètre d’intervention est parfaitement défini par arrêté préfectoral, et ces agents privés seront désormais placés sous l’autorité directe d’un OPJ. Tout me semble ici parfaitement cohérent.

Mme Danièle Obono. Permettez-moi de répondre brièvement car la question, selon nous, est fondamentale. Tout d’abord, il ne s’agit pas ici de moralité, mais de formation. S’il existe un service public des forces de l’ordre et si

celles-ci sont soumises à une formation extensive, c'est bien pour une raison – étant précisé que cette formation se dégrade, puisqu'elle passe de douze à neuf mois, voire à quatre mois, compte tenu des besoins de recrutement. Quoi qu'il en soit, le contenu de cette formation correspond à la responsabilité importante qui échoit aux forces de police en règle générale et, *a fortiori*, en matière de prévention des actes de terrorisme, qui est une question de première importance. D'autre part, je rappelle que nous n'avons pas auditionné d'entreprises de sécurité privée mais le CNAPS, qui encadre ces activités et dont il faut renforcer les compétences, qui sont actuellement limitées.

En clair, il se pose un problème de formation. La philosophie générale, qui procède d'un choix, consiste à privatiser un certain nombre de missions de service public, ce qui ne gêne pas certains de nos collègues au motif que cela se fait déjà ailleurs – ce qui ne justifie pas que nous devions en l'occurrence nous engager dans cette direction problématique et même dangereuse. Pour notre part, nous sommes attachés au service public et pensons qu'il faut le renforcer.

Enfin, si la présence d'un OPJ est prévue en droit, elle est irréaliste en fait – puisque certains ici aiment tant évoquer la réalité du terrain. Concrètement, il est impossible d'assurer la présence d'un OPJ auprès de chaque agent de sécurité privée, chacun le sait bien. On aura beau écrire cette disposition impraticable dans les textes, on fragilise d'autant plus le dispositif de sécurité. Pour toutes ces raisons, il faut adopter cet amendement de suppression et ouvrir un véritable débat sur le contenu de la formation dispensée aux agents de police et de sécurité, et sur les besoins de service public dans ce domaine. Nous parlions d'adaptabilité : il ne s'agit pas d'empiler les textes année après année au motif que la menace terroriste évolue constamment, mais de donner les moyens à nos agents de s'y adapter parce qu'ils sont bien formés et réactifs. C'est ainsi que nous pourrions prévenir les actes terroristes.

La Commission rejette l'amendement CL170.

Elle examine ensuite l'amendement CL64 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement vise à insérer la phrase suivante après l'alinéa 7 : « *Tout refus de palpation de sécurité, inspection visuelle et fouille des bagages pourra entraîner un contrôle d'identité* ». Dans le contexte de la lutte antiterroriste, toute tentative de soustraction à l'application d'une loi visant la protection d'une zone jugée sensible et délimitée par un périmètre spécifique doit pouvoir donner lieu à la vérification de l'identité de la personne réfractaire. Il va de soi que l'emploi du verbe « *pourra* » laisse une marge d'appréciation aux agents de sécurité, à qui il reviendra de saisir ou non l'OPJ.

M. le rapporteur. Avis défavorable ; nous avons déjà eu ce débat. Tout d'abord, l'alinéa 8 de l'article 78-2 du code de procédure pénale permet d'ores et déjà aux policiers d'effectuer des contrôles d'identité. D'autre part, dans sa rédaction actuelle, votre amendement suppose que ces contrôles puissent être

effectués par des agents de police municipale et par des agents de sécurité privée ; or, cette disposition serait inconstitutionnelle, en droit commun comme sous l'état d'urgence.

M. Jean-Louis Masson. Nous ne proposons pas que les contrôles soient effectués par des agents de sécurité privée !

M. le rapporteur. Dans ce cas, il faudrait préciser que seuls les OPJ sont concernés. En l'état, votre amendement ouvre cette faculté à l'ensemble des personnes qui participent à la sécurisation d'un périmètre donné.

La Commission rejette l'amendement CL64.

Elle passe à l'amendement CL171 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Dans le sillage de notre précédent amendement qui visait à supprimer l'alinéa 7, nous proposons de supprimer l'alinéa 8 afin de restreindre aux seuls agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale les missions de lutte contre le terrorisme dans les périmètres de protection. J'ajouterai aux raisons déjà invoquées la tendance générale et récente de la police municipale à caler ses prérogatives sur celles de la police nationale, par exemple en matière d'accès à de nouveaux fichiers ou d'armement, depuis le mois de février. C'est ce qui nous a incités à proposer dans notre programme présidentiel la fusion en une seule et même force de la police municipale, de la police nationale et de la gendarmerie nationale, en leur appliquant des règles de déontologie communes et en leur accordant les mêmes moyens de formation et d'action.

Une fois de plus, c'est un bricolage qui nous est proposé : nous ne disposons pas des moyens organisationnels à la hauteur des enjeux et, de ce fait, sommes contraints de reconnaître qu'il faudra peut-être solliciter le concours des policiers municipaux – qui, en temps normal, ont d'autres missions et prérogatives – parce que l'État ne peut pas faire face à la menace par ses propres moyens. Nous proposons donc de supprimer cet alinéa et d'ouvrir une discussion responsable sur la question des moyens à mettre en œuvre.

M. Philippe Latombe. Revenons au caractère opérationnel des choses. Cet amendement, comme celui qui concernait à l'instant les agents de sécurité privée, signifierait la disparition des festivals pendant l'été, et que les maires ne seraient plus en mesure de décider s'ils doivent ou non utiliser des agents de sécurité ou la police municipale en fonction de leur budget et d'autres circonstances. Autrement dit, on laisserait gagner ceux qui veulent porter atteinte à nos vies.

Prenons un exemple : la Fête de *L'Humanité* doit se dérouler en fin de semaine. Qui sécurisera les lieux ? J'espère qu'il n'y aura pas qu'un seul agent de sécurité ou un seul policier municipal car, dans ce cas, il faudrait annuler l'événement ! Disons les choses : les maires doivent pouvoir décider si la police

municipale participe ou non au périmètre de protection. Autrement, ce sera la fin d'un certain nombre de festivals et d'activités qui incarnent précisément ce pour quoi les terroristes cherchent à nous atteindre.

Vous prétendiez en préambule, cher collègue, que vous ne vous contentiez pas de proposer des suppressions mais, dans ce débat, vous ne faites guère de propositions constructives ; vous ne faites que demander des suppressions et encore des suppressions, qu'il s'agisse des agents de sécurité privée ou de la possibilité pour un maire de faire participer la police municipale aux périmètres de sécurité. La suppression systématique : voilà le ressenti à la lecture de vos amendements.

M. le ministre d'État. Le ministre de l'intérieur est inquiet : en l'absence d'agents de sécurité privée à la Fête de *L'Humanité*, je crains que nous ne puissions pas envoyer autant d'agents de police qu'il soit nécessaire pour sécuriser les lieux, ce qui risque de présenter un grave problème de sécurité publique au point que nous devons nous interroger avec les organisateurs quant à la possibilité que cette fête se tienne... Peut-être ceux-ci se rappelleront-ils les articles L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure, qui précisent dans quelles conditions les agents de sécurité privée peuvent sécuriser ce type de manifestations ; ils contrediront alors nos amis de la France insoumise présents ici.

Mme Catherine Kamowski. Permettez-moi, en tant qu'ancienne maire d'une ville de quinze mille habitants, de rebondir sur les propos de notre collègue Bernalicis. Si la police municipale ne peut plus intervenir dans des périmètres de protection, même s'il s'agit en l'occurrence de répression du terrorisme, alors il n'y aura plus de bals du 14 juillet, plus de festivals, plus de fête du sou des écoles – en somme, toutes ces manifestations qui font la vie quotidienne de nos villes et de nos concitoyens et qui créent le fameux lien social auquel nous sommes tous tant attachés. En outre, nous devons dépenser encore plus d'argent municipal pour engager d'autres forces de sécurisation – autrement dit, le serpent se mord la queue.

Souvenons-nous d'autre part que les agents de police municipale permettent aux maires de remplir leur obligation de protection des personnes et des biens. À ce titre, ils sont formés et sont tenus d'observer un code de déontologie dont les quatre titres sont les suivants : devoir de respecter le public, devoir d'intégrité, devoir de loyauté à l'égard des institutions et, enfin, devoirs spécifiques liés aux missions des agents de police municipale – en particulier le devoir de rendre compte aux forces de sécurité publique, aussi bien les officiers de police nationale que les officiers de gendarmerie nationale, et de transmettre leurs rapports et procès-verbaux au maire et au procureur de la République. Leur travail est donc très encadré. On ne saurait prétendre que les officiers de police municipale ne sont pas « *en capacité* » – hormis pour ce qui concerne le contrôle d'identité, pour lequel ils ne sont pas autorisés à user de moyens coercitifs. Vouloir les rayer d'un trait de plume du dispositif de protection de nos concitoyens reviendrait tout simplement à aggraver l'insécurité.

M. Ugo Bernalicis. Nous atteignons là des niveaux de caricature exceptionnels.

M. Bruno Questel. C'est l'effet miroir !

M. Ugo Bernalicis. Permettez-moi de m'exprimer, ne vous en déplaise. Vous avez été maire, madame la députée, et vous savez à quoi sert la police municipale. Vous savez également que rien ne vous empêche de concourir à un périmètre de sécurité ou à la sécurisation d'un événement en dehors du cadre du présent texte ; c'était le cas avant l'instauration de l'état d'urgence et ce sera le cas après sa levée. Ce n'est pas une mesure supplémentaire visant à transférer ponctuellement l'autorité de la police municipale à la police nationale pour tel ou tel périmètre de sécurité qui réglera le problème.

Sans doute confondez-vous ma proposition globale d'intégration des forces de police municipale dans une grande force étatique dont les effectifs augmenteraient, notamment par l'intermédiaire d'une police de proximité dont nous débattons peut-être un jour, avec le fait d'associer les policiers municipaux et des agents de sécurité privée à la sécurisation d'un périmètre de protection.

Nous avons déposé vingt-neuf amendements de proposition et dix-neuf amendements de suppression. Leur économie générale tend donc plutôt vers la proposition. Ne perdons donc pas notre temps en interventions caricaturales qui polluent le débat en évoquant des « *ressentis* » à propos de la France insoumise. Le débat que nous avons ne porte pas sur les ressentis que suscite la France insoumise mais sur les dispositions que nous voulons appliquer pour lutter contre des actes de terrorisme, sur le fait qu'elles relèvent ou non de l'État de droit et sur notre action pour garantir tout à la fois les libertés individuelles et un niveau de protection efficace pour les Françaises et les Français sans servir les objectifs de nos ennemis.

Mme Coralie Dubost. Il faut bien trouver un point d'équilibre !

M. Ugo Bernalicis. Vos argumentaires me semblent donc s'apparenter à un aveu d'échec.

Quant à la Fête de *L'Humanité*, si vous étiez plus au fait de ce qui se passe à gauche de l'échiquier politique, vous sauriez que je n'en suis pas l'organisateur...

Mme Coralie Dubost. On n'en doute pas !

M. Ugo Bernalicis. Je laisserai donc mes camarades communistes s'exprimer sur ce sujet. J'observe simplement que, lors des manifestations qui se sont tenues hier, il n'y avait aucun périmètre de protection, mais que les mouvements politiques ont déployé leur propre service d'ordre. Je vous l'ai dit lors de votre audition, monsieur le ministre : il va de soi que les militants

politiques discutent avec le ministère de l'intérieur et les forces de police, et j'imagine que vous l'avez constaté depuis.

M. le ministre d'État. Je m'en suis occupé.

M. Ugo Bernalicis. Chacun concourt donc à la sécurité. Vous savez que nous sommes déjà en discussion avec la préfecture de police pour organiser la manifestation du 23 septembre de manière responsable afin qu'aucun acte terroriste ne soit commis dans nos rassemblements. Nous sommes partie prenante à la lutte contre la commission potentielle d'actes terroristes. Je vous saurais donc gré de ne pas nous tenter des procès qui n'ont pas lieu d'être dans cette commission.

M. Erwan Balanant. Je ne vois pas, monsieur Bernalicis, comment il pourrait être possible d'intégrer tous les agents de sécurité privée à la police nationale. Il ne vous a pas échappé que les grandes manifestations et autres occasions de déployer des périmètres de sécurité ne sont pas le lot quotidien de notre vivre-ensemble. L'Euro 2016 est passé et le prochain, en 2020, n'aura pas lieu en France. Il se produit de grands événements à certaines périodes, comme l'a rappelé M. Latombe, mais tous les agents de sécurité privée ne pourraient pas être intégrés dans la police nationale. Il se pose donc une question d'efficacité : la police nationale doit être formée à l'exercice de missions précises qui sont les missions régaliennes de la police, et les forces d'appoint doivent être bien formées – nous défendrons plus tard un amendement sur ce point. On ne saurait néanmoins imaginer que tous les agents de sécurité privée de France intègrent la police nationale : il faut raison garder !

M. Ugo Bernalicis. Ce n'est pas ce que je propose !

M. Erwan Balanant. Si, en quelque sorte ; à force de caricaturer, cher collègue, on en vient parfois à formuler des propositions qui nous dépassent.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL171.

Puis elle examine l'amendement CL227 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Loin de ne vouloir proposer que des suppressions, nous souhaitons prendre en compte les préoccupations des élus locaux et celles des agents qui interviennent directement, qu'il s'agisse de la police municipale ou du secteur privé.

Je propose de modifier légèrement cet amendement de telle sorte qu'un décret simple puisse prévoir les conditions de mise en œuvre des obligations s'appliquant à la police et à la gendarmerie, mais aussi aux agents du secteur privé, en particulier en matière déontologique.

M. le rapporteur. Je comprends la préoccupation qui inspire cet amendement mais il est à mon sens déjà satisfait, au moins en partie, parce que les policiers municipaux, en vertu des articles R. 515-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, sont soumis au respect d'un code de déontologie, comme le sont d'ailleurs les agents de sécurité privée en vertu des articles R. 631-1 et suivants dudit code.

Mme Marietta Karamanli. Je retire l'amendement pour en revoir la formulation en vue de la séance publique.

L'amendement CL227 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL103 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Il est défendu.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL103.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL73 du rapporteur.

Elle passe à l'amendement CL228 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. À la suite de l'intervention de M. le ministre, cet amendement permet de clarifier la situation des personnes qui habitent ou travaillent dans les périmètres de sécurité. Je propose d'en modifier la rédaction de sorte que le préfet, comme nous l'avons évoqué plus tôt, prenne dans son arrêté « des mesures concernant les habitants résidant et personnes fréquentant pour leur travail la zone considérée », le reste de la phrase étant transféré dans l'exposé des motifs.

M. le rapporteur. À mon sens, cet amendement est satisfait, mais la rédaction du texte peut toujours être améliorée. Avis défavorable, quitte à revoir la formulation de l'article.

M. Olivier Marleix. L'amendement de Mme Karamanli pose une véritable question, celle du consentement, qui est extrêmement biaisée. En effet, les habitants de la zone en question n'ont pas le choix : s'ils souhaitent rentrer chez eux, ils sont obligés de se soumettre aux fouilles et palpations. Ce dispositif provoque donc une rupture d'égalité qui nous incite à penser que la question du consentement est toute théorique, voire rhétorique et, en l'occurrence, inutile.

La Commission rejette l'amendement CL228.

Mme Marietta Karamanli. Ce n'est pas possible !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. En attendant son éventuelle réécriture, cet amendement n'a pas été adopté.

La Commission examine l'amendement CL241 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Cet amendement vise à autoriser la rétention d'un individu dont l'attitude laisserait à penser qu'il pourrait commettre un acte pouvant porter atteinte aux personnes se trouvant dans le périmètre de protection.

M. le rapporteur. Cet amendement est déjà satisfait dans le droit commun, et même de manière plus stricte, puisqu'en vertu de l'article 78-3 du code de procédure pénale, toute personne refusant de justifier de son identité peut être retenue non pas seulement une heure mais quatre si son comportement semble lié à des activités à caractère terroriste.

La Commission rejette l'amendement CL241.

Elle passe aux amendements CL13 et CL14 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Je retire l'amendement CL13 pour ne défendre que l'amendement CL14. Compte tenu des propos que vient de tenir le rapporteur, il me semble nécessaire d'établir un lien *expressis verbis* avec l'article 78-3 du code de procédure pénale afin de préciser que les personnes mentionnées à l'alinéa 7 de l'article 1^{er} du présent texte sont soumises à la mesure de vérification d'identité prévue dans ledit article du code. Les lois spéciales dérogeant aux lois générales, j'entends que la disposition spéciale que vous vous apprêtez à adopter à l'article 1^{er} ne déroge pas à la disposition générale prévue à l'article 78-3 du code de procédure pénale ; pour m'en assurer, je propose de formuler cette « *rotule* » articulant les deux mesures.

L'amendement CL13 est retiré.

M. le rapporteur. Nous avons effectué plusieurs vérifications sur ce point. Le droit commun, en particulier les articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale, pourront s'appliquer. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL14.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL74 du rapporteur.

Elle examine l'amendement CL246 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. En portant à trois mois la durée des arrêtés préfectoraux instaurant un périmètre de protection, cet amendement vise à tenir compte des spécificités des zones touristiques et des manifestations sportives, récréatives et culturelles dont la durée dépasse un mois, en particulier pendant l'été.

M. le rapporteur. Dans le texte issu du Sénat, ce délai est en effet d'un mois mais il est renouvelable éternellement si les conditions sont réunies. L'amendement est donc satisfait : avis défavorable.

M. Olivier Dussopt. Le périmètre de protection pouvant être reconduit de mois en mois pour une durée indéterminée, comme vient de l'indiquer monsieur le rapporteur, il est d'autant plus important d'examiner la question soulevée par Mme Karamanli dans l'amendement CL228 concernant les résidents et les riverains de zones de protection qui pourraient le rester pendant une longue période. Nous déposerons de nouveau cet amendement, mais j'invite le Gouvernement à étudier ce point de très près : on ne saurait en effet envisager de soumettre des riverains à des obligations aussi dures, si justifiées soient-elles en général, car ils n'ont pas eux-mêmes choisi que leur quartier devienne un périmètre de protection.

La Commission rejette l'amendement CL246.

Elle examine l'amendement CL152 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Le présent article autorise des agents de sécurité privée à effectuer des opérations de surveillance de la voie publique dans les périmètres de sécurité afin de prévenir les « vols, dégradations, effractions », ce qui est sans lien avec la lutte contre le terrorisme. Je crains qu'il ne se produise un déplacement doux mais irréversible des questions de terrorisme vers le droit commun, et je ne souhaite pas cette évolution.

M. le rapporteur. L'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure autorise déjà les agents de sécurité privée à exercer ces missions sur la voie publique. L'alinéa 14, que l'amendement vise à supprimer, est un alinéa de coordination. Avis défavorable.

L'amendement CL152 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL144 de M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. Étant donné les nouvelles responsabilités confiées aux agents de sécurité privée, cet amendement vise à élever le niveau de leur formation initiale. Aujourd'hui, l'agrément pour la palpation est accordé pour trois ans, mais les cadres qui définissent les conditions dans lesquelles il peut être donné demeurent flous. Nous proposons de préciser le cahier des charges de la formation des agents des entreprises de sécurité privée afin qu'elle soit mieux encadrée, en raccourcissant notamment la durée de validité de l'agrément et en rendant obligatoire la formation continue.

M. le rapporteur. La formation des agents d'entreprises de sécurité a été récemment renforcée. Sans doute serait-il utile que monsieur le ministre, qui exerce la tutelle du CNAPS, nous en dise davantage mais, en l'état, cet amendement ne me semble pas nécessaire.

M. le ministre d'État. Pour obtenir la carte professionnelle d'agent privé de sécurité, il faut justifier de conditions de moralité et d'aptitude, et l'aptitude est conditionnée à l'obtention d'une certification et vérifiée par le CNAPS. La

formation initiale a été portée à 175 heures pour les agents de surveillance. En 2016, le ministère de l'intérieur a renforcé son contrôle sur les organismes de formation et sur leur contenu, qui doit être conforme aux principes définis à l'article L. 625-1 du code de la sécurité intérieure, soumis au contrôle du CNAPS et encadré par un cahier des charges défini par l'arrêté du 27 juin 2017.

D'autre part, la loi du 17 août 2015 a créé l'article L. 612-20-1 du code de la sécurité intérieure qui impose une nouvelle obligation de formation continue pour tout renouvellement de la carte professionnelle, c'est-à-dire tous les cinq ans. Cette obligation entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018, et la durée de la formation continue est de 31 heures.

La loi du 28 février 2017 permet d'armer les agents de sécurité privée lorsqu'il existe « *un risque exceptionnel d'atteinte à la vie des personnes* », en vertu de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure. Un décret d'application est en cours d'élaboration pour, dans ce cas, renforcer les obligations de formation en matière d'enseignement théorique et d'entraînement au tir et imposer la production d'un certificat médical.

Comme je l'ai indiqué hier, nous souhaitons réfléchir à l'articulation entre la police nationale, la police municipale et les agents de sécurité privée.

La Commission rejette l'amendement CL144.

Elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission examine l'amendement CL105 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. L'objectif de cet amendement comme du suivant est d'introduire dans le projet de loi certaines dispositions qui étaient inscrites dans l'état d'urgence et que vous avez retirées.

Le présent amendement prévoit d'autoriser à nouveau le préfet à « *interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.* »

Soit l'on transpose ces dispositions et l'on conserve des outils de protection adaptés, soit vous les retirez comme vous l'avez fait dans le texte, ce qui nous conduira à déplorer la dégradation des outils de protection.

M. le rapporteur. Défavorable.

La mesure que vous proposez serait à coup sûr inconstitutionnelle puisque, le 9 juin 2017, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a censuré, dans cette rédaction, l'interdiction de paraître.

Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question lors de l'examen de l'article 3, un amendement du groupe La République en Marche prévoyant de rétablir l'interdiction de paraître, dans des conditions conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

M. Éric Ciotti. Une proposition est constitutionnelle dès lors qu'elle émane du groupe La République en Marche et inconstitutionnelle quand elle vient du nôtre ! Cela ressemble à ce qu'avait dit André Laignel : « *Vous avez juridiquement tort, parce que vous êtes politiquement minoritaire* ».

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Cela me fait penser à certaines leçons de droit constitutionnel qui, à propos des lois pour la confiance dans l'action politique, se sont révélées inexactes il y a quelques jours...

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL106 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Même logique que précédemment. Il s'agit d'ouvrir au préfet la possibilité d'autoriser les OPJ et les agents de police judiciaire à procéder à des contrôles d'identité, à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Nous avons déjà évoqué la possibilité de recourir à l'article 78-2 du code de procédure pénale : cette exigence est satisfaite dans le cadre du droit commun.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL155 de Mme Frédérique Lardet.

Mme Frédérique Lardet. Cet amendement porte sur le renforcement des moyens mis à la disposition de nos forces armées et de police dans le cadre de leur mission de surveillance des périmètres de protection par l'usage de drones quadricoptères utilisés dans le civil.

Je propose que le Gouvernement présente au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport relatif aux possibilités d'utilisation de ces drones.

M. le rapporteur. La commission des Lois étant défavorable par principe aux rapports sans portée normative, je considère qu'il s'agit d'un amendement d'appel qui vise à demander au Gouvernement si des réflexions sont en cours sur le sujet. Je souhaite donc son retrait. À défaut, j'y serai défavorable.

Mme Frédérique Lardet. Je le retire.

L'amendement

est

retiré.

Article 2

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

Fermeture administrative des lieux de culte

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 2 du projet de loi vise à permettre au préfet de prononcer, pour une durée limitée, la fermeture de lieux de culte aux fins de prévention des actes de terrorisme.

Dernières modifications législatives intervenues

Ce dispositif est une création dans le droit commun. Il s'inspire néanmoins de celui prévu par l'article 8 de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence, qui permet, dans sa version résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016, la fermeture administrative de lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme. Il en diffère cependant en encadrant fortement les conditions permettant à l'autorité administrative de recourir à cette mesure (à la seule fin de prévention du terrorisme) et en limitant à six mois la durée maximale de la fermeture pouvant être ordonnée.

L'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure – créé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure – permet la dissolution des associations ou groupements de fait qui provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence ou qui se livrent à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme.

Modifications apportées au Sénat

Cet article a fait l'objet d'amendements d'harmonisation rédactionnelle et de précision du rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier. En séance, un amendement de simplification rédactionnelle, présenté par le groupe socialiste, a été adopté, avec un avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement.

Modifications apportées par la commission des Lois

La Commission a réintroduit la possibilité de prononcer la fermeture d'un lieu de culte à raison « d'idées, théories ou écrits diffusés », revenant ainsi au projet de loi initial afin d'englober des messages plus insidieux qu'une apologie directe au terrorisme.

La Commission a par ailleurs porté la peine de violation d'une fermeture administrative à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende – au lieu de 6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

1. L'état du droit

a. Le cadre constitutionnel et conventionnel

La liberté de conscience, et son corollaire, la liberté de pratiquer la religion de son choix, sont des libertés fondamentales, protégées à ce titre par l'article 1^{er} de la Constitution ⁽¹⁾ et par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui, tout en garantissant la liberté de conscience et la liberté de culte, apporte un tempérament relatif à la préservation de l'ordre public en disposant que : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi* ».

De même, aux termes de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « *toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. [...]* ». Ce droit de manifester ses convictions religieuses comporte également certaines restrictions, « *prévues par la loi, [et] [...] nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Le cadre constitutionnel et conventionnel autorise donc plusieurs ingérences dans la liberté de culte permettant d'ordonner la fermeture d'un lieu de culte ou la dissolution d'une association cultuelle aux fins de prévenir un trouble grave à l'ordre public. Ils font toutefois l'objet d'un contrôle strict par le juge ⁽²⁾.

b. Des ingérences admises par le droit commun

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

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

(1) « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. (...)* ».

(2) Dans un arrêt du 12 juin 2014, Centre biblique de la république de Tchouvachie c/Russie, n° 33203/08, la CEDH a conclu à la violation de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprété à la lumière du droit à la liberté d'association consacré par l'article 11, car il n'avait pas été démontré que la dissolution de l'association cultuelle constituait l'unique option permettant de répondre aux objectifs poursuivis.

En effet, aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé d'assurer « *le maintien du bon ordre* » et peut donc interdire toute réunion ou manifestation, notamment culturelle, à l'origine de troubles à l'ordre public dès lors que l'atteinte est nécessaire, adaptée et proportionnée ⁽¹⁾. Il faut d'ailleurs noter que la jurisprudence administrative admet l'interdiction d'une réunion afin de prévenir une atteinte à l'ordre public constituée par une infraction pénale, à l'instar de l'incitation à la haine ou de l'apologie d'actes de terrorisme ⁽²⁾.

Le Conseil d'État, dans son avis sur le présent projet de loi, a toutefois relevé que si de telles mesures pouvaient être prises, en l'état du droit, « *par les autorités compétentes au titre de leur pouvoir de police administrative générale, sous réserve que les faits de l'espèce soient suffisamment caractérisés, [il] constate cependant que les conditions de l'effectivité et de l'exécution d'une interdiction prise dans ce cadre ne sont pas adaptées au danger que représentent les situations visées* ».

● La dissolution d'association culturelle

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

Cette mesure est toutefois peu utilisée, puisque seule une association culturelle a été dissoute depuis le début de l'année 2017 ⁽³⁾, contre quatre en 2016 ⁽⁴⁾.

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

Les lieux de culte étant soumis à la législation relative aux ERP, le maire ou le préfet peut en ordonner la fermeture, sur le fondement de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation et après avis de la commission de sécurité compétente, s'ils se trouvent « *en infraction avec les règles de sécurité*

(1) Voir la décision Benjamin du Conseil d'État du 19 mai 1933.

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

(3) Décret du 4 mai 2017 portant dissolution d'une association.

(4) Décrets du 14 janvier 2016, du 6 mai 2016 et du 24 novembre 2016 portant dissolution d'une association.

propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité ». 23 établissements ont ainsi été fermés entre le 15 mai 2012 et le 10 août 2016 pour non-respect de la réglementation en matière d'urbanisme ou d'ERP.

c. Un régime exceptionnel : la fermeture des lieux de culte pendant l'état d'urgence

L'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence permet au ministre de l'intérieur, sur l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, ou au préfet, dans son département, d'ordonner la fermeture de lieux de réunion, salles de spectacles et débits de boisson. Cette disposition générale s'est appliquée également aux lieux de culte.

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

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a modifié l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 afin de mentionner explicitement la possibilité de fermer les « *lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Au total, depuis la déclaration de l'état d'urgence en novembre 2015, 17 lieux de culte ont été fermés sur ce fondement ⁽¹⁾. Sur ces 17 lieux de culte :

- 4 ont rouvert ;
- 2 ne sont plus des lieux de culte ;
- 1 est fermé *de facto* en l'absence d'association gestionnaire ;
- 10 restent fermés, dont 1 a finalement basculé sous le régime des établissements recevant du public.

(1) Salle de prière "Nour" (Nice 06 – phase I), Salle de prière du foyer Adef (Pontoise 95 - phase I), Salle de prière "Eden" (Tourette Levens 06 - phase I), Mosquée "Malik ibn Aness" (Ecquevilly 78 - phase IV), Salle de prière "l'Olivet" (Le Camet 06 – phase I), Mosquée "Masjid al Fah" (Clichy 93 - phase IV), Salle de prière de Drap (06 – phase I), Mosquée "Al Rawda" (Stains 93 - phase IV), Salle clandestine de Beausoleil (06 - phase I), Mosquée "El Islah" (Villiers s/Marne 94 - phase IV), Mosquée de l'Arbresle (69 - phase I), Mosquée "Assouma" (Sète 34 - phase V), Salle de prière de Lagny sur Marne (77 - phase I), Mosquée "Rahma" (Torcy 77 - phase V), Mosquée de Gennevilliers (92 - phase I), Mosquée du Calendal (Aix en P. 13 - phase V), Mosquée de St André la Roche (06 – phase V).

2. Le dispositif proposé

a. Le projet de loi initial

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

Une fois encore, le tableau ci-dessous montre que, si cette mesure s'inspire d'un dispositif existant dans le cadre de l'état d'urgence, elle est assortie de garanties visant à assurer un équilibre entre le respect de l'exercice de la liberté de culte et celui de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

COMPARAISON ENTRE LES RÉGIMES DE FERMETURE ADMINISTRATIVE

	Article 2 du projet de loi	Article 8 de la loi du 3 avril 1955
Autorité	Préfet	Préfet ou ministre de l'intérieur (<i>si la mesure concerne l'ensemble du territoire</i>)
Finalité	Aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme	X
Motif de la fermeture	Lieu de culte, dans lequel les propos qui sont tenus, les écrits qui sont diffusés ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes	Lieu de culte au sein duquel sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes
Durée	Proportionnée aux circonstances 6 mois maximum	X (<i>au maximum autant que dure l'état d'urgence</i>)
Forme de l'arrêté	Motivé	X
Procédure	Procédure contradictoire préalable Arrêté de fermeture assorti d'un délai d'exécution d'au moins 48 heures	X
Violation	6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende	6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende

Le nouvel article L. 227-1 permettrait au préfet de département et, à Paris, au préfet de police de prononcer, aux fins de prévention du terrorisme, la fermeture administrative temporaire de lieux de culte lorsque, soit les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées, soit les activités qui s'y déroulent provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes (**alinéa 4**).

La durée de la fermeture du lieu de culte devra être « *proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée* » et ne pourrait excéder six mois (le Conseil d'État était d'avis de fixer cette durée maximale à quatre mois) (**alinéa 5**). Votre rapporteur rejoint l'analyse exprimée par le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, qui estimait cette durée pertinente au vu de l'ampleur des changements nécessaires à effectuer en cas de fermeture administrative, « *afin qu'y cessent des*

pratiques telles que l'organisation d'écoles clandestines enseignant la gloire du djihad et la mort en martyr, ou des prêches favorables au djihad ou à l'instauration d'un califat prônant la charia. Un tel changement est nécessairement long puisqu'il peut impliquer de remplacer l'équipe gestionnaire de l'association culturelle, de mettre en place des mesures, telles que la vidéo-protection ou le recours à des vigiles, propres à assurer le maintien de l'ordre public à l'intérieur ou aux abords du lieu de culte. Six mois ont ainsi été nécessaires au changement du fonctionnement d'une mosquée fermée en novembre 2016 avant que le ministère de l'intérieur n'autorise sa réouverture en mai 2017. »⁽¹⁾

Cette nouvelle mesure de fermeture provisoire d'un lieu de culte est assortie d'une procédure contentieuse et d'une procédure d'exécution particulières (**alinéas 5 et 6**). L'arrêté préfectoral de fermeture devra être motivé et il sera précédé d'une procédure contradictoire préalable. L'alinéa 6 autorise l'exécution d'office de la mesure, au terme d'un délai qui ne pourrait être inférieur à 48 heures, afin de permettre l'introduction d'un référé-liberté contre l'arrêté de fermeture provisoire du lieu de culte. Il faut noter qu'une procédure similaire a été prévue, à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, s'agissant de l'évacuation forcée des campements illicites de gens du voyage après une mise en demeure d'une durée au moins égale à 24 heures.

Le nouvel article L. 227-2 sanctionnerait pénalement la violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende, ce qui correspond à la sanction prévue à l'article 13 de la loi du 3 avril 1955 pour la méconnaissance des dispositions de l'article 8.

b. Les modifications apportées par le Sénat

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a adopté plusieurs amendements à l'**alinéa 4**, visant à clarifier davantage encore les motifs de fermeture d'un lieu de culte en :

– substituant l'expression de « *provocation à la violence* » à celle d'« *incitation à la violence* », cette qualification juridique étant plus usuelle ;

– supprimant la mention, inutile, selon laquelle la provocation à la commission d'actes de terrorisme concernerait des actes susceptibles d'être commis « *en France ou à l'étranger* » ;

– faisant mention de la seule « *apologie des actes de terrorisme* », et non de « *l'apologie de la violence* », cette dernière étant difficile à caractériser et ne faisant l'objet d'aucune qualification pénale, contrairement à l'apologie des actes de terrorisme ;

(1) Rapport n° 629, op. cit.

– précisant que la fermeture d’un lieu de culte devrait être prononcée « *aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme* », et non « *aux fins de prévention des actes de terrorisme* », dans un objectif d’harmonisation rédactionnelle entre les régimes relatifs aux mesures de police administratives instituées par les articles 2, 3 et 4 du projet de loi.

Lors de la séance publique, le Sénat a adopté, avec un avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement, un amendement visant à couvrir l’ensemble des propos, oraux et écrits, qui pourraient être concernés, considérant que la rédaction initiale renvoyait à des notions « *aux contours indécis* » et redondantes avec celle des propos tenus ou des activités se déroulant dans ce lieu.

3. La position de la commission des Lois

La Commission a réintroduit, sur proposition du Gouvernement, la réintroduction de la possibilité de prononcer la fermeture d’un lieu de culte à raison de « *propos tenus* », « *d’écrits, idées ou théories diffusés* » ou « *d’activités se déroulant dans ce lieu* », revenant ainsi au projet de loi initial afin d’englober des messages plus insidieux, mis à la disposition des fidèles par d’autres moyens.

En effet, d’après les informations communiquées par le ministre de l’intérieur, « *les propos tenus par les responsables ou gestionnaires des lieux de culte sont devenus désormais très lisses, de sorte que peu d’entre eux entrent dans la définition de provocation à la violence, à la commission d’actes de terrorisme ou d’apologie de tels actes* ».

Les pratiques sont désormais plus insidieuses et la provocation à la violence, à la commission d’actes de terrorisme ou d’apologie de tels actes prennent le plus souvent d’autres formes, plus indirectes, telles que la référence à tel ou tel théologien prônant ces idées, la présence de ses ouvrages dans la bibliothèque du lieu de culte, la mise en ligne de sa biographie sur le site internet du lieu de culte, ou encore la simple présence sur ce site d’un lien internet vers un site organisant une conférence ou vers un ouvrage relayant ces idées.

Stricto sensu, ces pratiques, qui inscrivent clairement le lieu de culte dans une mouvance théologique radicale, ne correspondent ni à la tenue de propos, ni à la diffusion d’écrits, mais elles n’en constituent pas moins des indices forts d’un engagement en faveur d’idées ou de théories incitant à la violence, à la commission d’actes de terrorisme ou l’apologie de tels actes.

Ainsi, plusieurs des mosquées fermées durant l’état d’urgence l’ont précisément été à raison de ces indices, comme par exemple la mosquée d’Ecquevilly, dans les Yvelines, pour laquelle, tant le tribunal administratif de Versailles que le Conseil d’État ont admis que la présence, dans la bibliothèque de

la mosquée, d'ouvrages légitimant le jihad ou la lapidation des femmes permettait d'établir la provocation à la commission d'actes de terrorisme ou à la violence ⁽¹⁾.

Par ailleurs, sur proposition de MM. Larrivé, Ciotti, Huyghe, Masson, Viala, Marleix, Schellenberger et Gosselin d'une part et de Mme Vichnievsky, M. Balanant, M. Bru, Mme Florennes, Mme Jacquier-Laforge et M. Latombe d'autre part, la Commission a porté la peine de violation d'une fermeture administrative à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende – au lieu de 6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL172 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Au risque de faire bondir nos collègues du Modem, nous défendons un amendement de suppression, cette fois de l'article 2 car la fermeture administrative des lieux de culte est inefficace.

Puisqu'il est déjà possible, à droit constant, de fermer des lieux de culte ou de mettre en cause le représentant de la personne morale, à quoi peut bien servir cet article si ce n'est à pointer du doigt un lien entre religion et terrorisme et à stigmatiser des lieux de culte, exerçant ainsi une forme de punition collective à l'encontre de tous ceux qui y viennent ? Or, ce qui est invoqué pour le fermer, c'est que quelqu'un s'y rende pour y faire du recrutement.

Lors des auditions, des syndicalistes policiers, des membres de la DGSI ou de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) ont paru critiques à l'égard de cette disposition. Le directeur général de la sécurité intérieure lui-même a été assez évasif : il n'avait pas trop envie de se prononcer sur une mesure qui, pour lui, n'était pas propre au renseignement. En matière de renseignement, mieux vaut pouvoir suivre les individus et remarquer les réseaux – qui parle à qui, qui va où – dans un lieu de culte identifié que perdre cette visibilité en le fermant et être ainsi contraint de chercher les solutions de repli utilisées par ces individus.

La fermeture des lieux de culte est non proportionnée et même inefficace pour lutter contre la commission d'actes de terrorisme ou le recrutement de personnes ayant vocation à quitter le territoire et faire le djihad. Elle est même de nature à servir les djihadistes qui tirent argument de la victimisation des pratiquants.

J'en appelle donc à votre raison : nous avons déjà les moyens, à droit constant, d'agir dans ce genre de situation – nous le verrons avec l'amendement suivant –, ne recherchons pas un effet d'affichage qui serait de nature à nous desservir.

(1) TA Versailles, 17 novembre 2016, Association islamique Malik Ibn Anas, n° 1607754 ; CE, 6 décembre 2016, Association islamique Malik Ibn Anas, n° 405 476.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Nous avons compris que vous êtes dans une logique d'opposition systématique à chaque article de ce texte de loi, dont la création d'une mesure de police administrative spécifique à la fermeture des lieux de culte est précisément l'une des innovations.

Dans le cadre de l'état d'urgence, dix-sept lieux de culte seulement ont été fermés, ce qui montre qu'il n'y a pas eu utilisation disproportionnée de la mesure, contrairement à ce que vous dites.

Mme Élise Fajgeles. Monsieur Bernalicis, vous dites que le directeur général de la sécurité intérieure aurait été évasif lors de son audition. Peut-être avez-vous été inattentif car voici ce qu'il a déclaré en ce qui concerne cette mesure qu'il juge extrêmement importante et que j'ai noté *in extenso* : « *La plupart des lieux de culte qui peuvent donner lieu à fermeture ne sont pas conspiratifs* ». Comme vous le dites, ce n'est pas là en effet que se fomentent les attentats. Mais il ajoute : « *Néanmoins, ils peuvent être identifiés par les services de renseignement territorial comme des lieux salafistes avec des propos d'incitation au djihad et, de ce fait, ils participent au faisceau d'indices qui est essentiel en matière de renseignement.* ». Il a donc clairement dit que, puisque nous avons ici une menace spécifique, tous ces éléments apparents sont extrêmement importants pour savoir si cela participe d'une incitation au passage à un acte violent.

Par ailleurs, souvenez-vous que, même si ses propos sont aujourd'hui totalement gommés du site de la mosquée concernée, l'imam de Brest disait que le fait de jouer de la musique faisait de nous des animaux. Certes, cela peut tomber sous le coup de la loi mais il est extrêmement important que les signes extérieurs de radicalisation soient vus par les services de renseignement et pris en compte pour la possibilité d'un passage à l'acte. Toutes les personnes concernées nous ont dit que, pour lutter actuellement contre le terrorisme, nous avons besoin de ces faisceaux d'indices et de signes extérieurs.

M. Jean-Michel Fauvergue. Visiblement, monsieur Bernalicis, si nous avons entendu les mêmes personnes au cours de ces auditions, nous n'avons pas perçu les mêmes choses.

S'il est peut-être plus facile de surveiller des gens qui sont rassemblés dans un même lieu, le fait qu'ils soient dans des lieux éparés ne doit pas être un problème pour les enquêteurs, qu'ils soient policiers ou gendarmes, qui disposent des moyens techniques et humains de les repérer. Dire qu'il ne faut pas fermer des lieux de culte dangereux au motif qu'on ne saurait plus ensuite où se trouvent les prêcheurs n'est pas un argument très convaincant.

M. Alain Tourret. L'article 2 prévoit que : « *Aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut prononcer la fermeture des lieux de culte, dans lesquels les propos qui sont tenus, les écrits qui sont diffusés ou les activités qui se*

déroulent, provoquent à la violence, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes ». D'un point de vue rédactionnel, mieux vaudrait éviter de répéter le mot « *provoquent* ».

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous verrons cela.

M. le ministre d'État. L'audition du directeur général de la sécurité intérieure a dû être mal perçue puisque, dans une vie précédente, il a lui-même fermé la mosquée du Calendal à Aix-en-Provence.

M. Ugo Bernalicis. Le directeur général de la sécurité intérieure est dans son rôle et il était dans un autre rôle précédemment : le préfet est un serviteur de l'État et il est sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Cela peut être un choix que de s'attaquer à un lieu de culte au motif que l'on estime qu'une pensée véhiculée sur place favorise le *djihad*, sans qu'il y ait eu nécessairement d'acte délictueux. Et s'il y a eu des actes en tant que tels, alors le code de procédure pénale et le droit existant s'appliquent. Pourquoi pratiquer la surenchère ?

Lorsque le directeur général dit qu'il n'y a pas eu d'actes préparés dans les mosquées, cela me donne raison. Et quand il juge que cette mesure peut être intéressante, il se garde bien de dire qu'elle avait un caractère utile et opérationnel pour son service puisqu'elle n'en a pas directement, cela dépend de ce que l'on veut faire. Si l'on veut entrer dans une police de la pensée, il va falloir se poser des questions : doit-on condamner quelqu'un parce qu'il est raciste dans sa tête ou parce qu'il profère des paroles racistes ? Il faut savoir où se situe la frontière. Vous parlez de « *faisceaux d'indices ou de signes extérieurs* » ; j'aimerais que vous précisiez ce que sont ces « *signes extérieurs* », car on peut aboutir rapidement à des dérives, ce que personne ne souhaite ici.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL173 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. J'espère que tous ceux qui nous reprochent de ne présenter que des amendements de suppression seront attentifs à cet amendement de proposition...

Il rappelle que notre droit comporte déjà toutes les dispositions nécessaires pour pouvoir expulser du territoire un prêcheur, s'il n'est pas de nationalité française, pour ouvrir une enquête, le mettre en garde à vue, l'emprisonner. L'apologie du terrorisme permet déjà de mettre un certain nombre d'individus derrière les barreaux. À quoi bon ajouter un étage supplémentaire à la fusée si ce n'est pour dire que l'on a fait un nouveau texte et montrer que l'on agit contre le terrorisme. Il faut raison garder, se concentrer sur des dispositions plus essentielles et plus efficaces et peut-être engager un vrai débat sur l'organisation des services.

Tel qu'il est rédigé, cet article ne me semble pas efficace. Je le répète, la rédaction que nous proposons par l'amendement CL173 rappelle que tout est déjà prévu dans le droit actuel.

M. le rapporteur. Même argumentation que pour l'amendement précédent. Défavorable.

M. Sacha Houlié. L'amendement de suppression puis l'amendement de repli du groupe La France insoumise sont malheureusement assez caricaturaux et peu cohérents dans leur ensemble. Ils adoptent une posture dans laquelle tout est dit et, surtout, son contraire, une minute plus tard. En effet, d'un côté ils nous demandent de ne pas introduire un nouvel article qui transpose l'état d'urgence dans le droit commun, de l'autre ils nous disent que le droit commun comporte déjà des mesures que l'on pourrait utiliser en adoptant les mesures d'exception qui permettent de sortir de l'état d'urgence. Cela montre bien que, dans l'intérêt de nos concitoyens, ce texte présente un équilibre qui va au-delà de l'équilibre liberté-sécurité et qui est apte à assurer la sécurité par des mesures qui entreront dans le droit commun en cas de menace terroriste prégnante.

M. Philippe Latombe. La rédaction de l'amendement de notre collègue Bernalicis me laisse un peu pantois. On n'a jamais vu en effet un texte de loi rédigé de la manière suivante : « (...) *pratique encadrée de manière elle aussi constante par la jurisprudence administrative depuis l'arrêt de 1933 du Conseil d'État, Sieur Benjamin (...)* ». En fait votre « proposition » revient à supprimer l'article. Sur la forme, ce n'est donc pas une proposition !

Mme Caroline Abadie. À mon tour, je souhaite vous lire les notes que j'ai prises le 7 septembre dernier, lors de l'audition du directeur général de la sécurité intérieure. À la question de M. Bernalicis qui lui demandait s'il serait démuné sans cette loi, il a répondu ceci : « *Oui, sans cette loi nous serions démunis. La menace est rapide et parfois on ne peut pas judiciaireiser. Le travail de renseignement est très difficile, fortement difficile* ». À travers les autres auditions, nous avons aussi compris que ce travail de renseignement utilisait parfois des sources étrangères qui ne permettaient pas en effet de judiciaireiser.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'invite nos collègues à prendre des notes complètes de toutes les auditions puisqu'elles ne font pas l'objet d'un compte rendu.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL75 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL94 de Mme Frédérique Lardet.

Mme Frédérique Lardet. Cet amendement vise à définir ce qu'est un lieu de culte et à élargir le champ de ces dispositions.

M. le rapporteur. Un lieu de culte est un lieu où se pratique le culte, l'amendement me paraît donc satisfait. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL255 du Gouvernement.

M. le ministre d'État. À l'alinéa 4, après les mots : « *les écrits* », il s'agit d'insérer les mots : « *, idées ou théories.* »

On sait l'importance de la surveillance. On peut faire attention aux mots qui sont prononcés et aux écrits qui sont réalisés, mais il peut aussi advenir qu'il soit fait référence à une série d'ouvrages d'auteurs qui tous incitent à passer au *djihad* et à la commission du crime. C'est cela que nous voulons viser et c'est pourquoi nous réintroduisons les mots : « *idées ou théories* ».

M. le rapporteur. Avis favorable.

Le directeur général de la sécurité intérieure avait appelé notre attention sur le fait qu'il était nécessaire, pour donner un caractère opérationnel à l'article 2, de procéder à sa réécriture et de l'étendre aux idées et théories.

M. Alain Tourret. Très franchement, cette rédaction ne me paraît pas très brillante : mieux vaudrait parler de doctrine plutôt que d'idées ou théories, la doctrine s'appuyant sur des idées et propageant une théorie.

M. le ministre d'État. Nous avons déjà eu une longue discussion à ce sujet avec l'ensemble des services. Je suivrai plutôt l'avis de la DGSI. Les mots « *idées ou théories* » sont plus précis que le mot « *doctrine* » qui fait référence à quelque chose de plus vaste.

M. Ugo Bernalicis. Ce qui m'inquiète c'est que l'on passe des écrits à des idées ou théories, c'est-à-dire à des notions qui ne sont plus palpables. Cela me permet de défendre l'amendement CL174. On entre là dans un champ que certains ont pu qualifier « *d'infra-pénal* », voire « *d'infra-soupçon* », de zone grise dans laquelle nous ne pourrions pas agir en raison de difficultés à apporter des preuves.

Soit nous sommes dans un régime où les preuves et les actes veulent encore dire quelque chose et ont des conséquences, soit ce n'est pas le cas et l'on est en train de changer la nature du régime. Je pense souvent à *Minority Report*, ce film que vous avez sans doute vu où l'on entre dans la tête d'individus qui vont commettre quelque chose.

Pourquoi ajouter les mots « *idées ou théories* » alors que l'apologie du terrorisme existe déjà dans le code de procédure pénale ? Je me demande comment on va pouvoir appliquer un tel dispositif, si ce n'est sur des motifs un peu vagues, oiseux, peut-être des notes blanches qui permettront des mesures disproportionnées par rapport à l'objectif que l'on se fixe. Je suis donc opposé à l'amendement du Gouvernement.

M. Guillaume Larrivé. L'amendement CL16 que je présenterai tout à l'heure va dans le même sens que celui du Gouvernement. La rédaction actuelle doit être étendue à la situation qui relève de l'amont de l'apologie des actes de terrorisme, dès lors qu'est diffusée dans ces lieux de culte – disons-le clairement, dans les mosquées extrémistes – une idéologie qui – et je reprends là les termes de mon amendement – *« prône le refus de l'application des lois de la République française et la soumission de la France à une idéologie rejetant les valeurs et principes consacrés par la tradition républicaine »*. J'ai essayé de rédiger cet amendement – peut-être est-il perfectible – en me référant à une décision prise par le Conseil d'État, il y a quelques années, concernant « l'affaire Dieudonné ». Le président de la section du contentieux du Conseil d'État avait expressément retenu cette notion de valeurs et principes consacrés par la tradition républicaine. Il s'était appuyé sur la méconnaissance par le spectacle de Dieudonné de ces valeurs et principes consacrés par la tradition républicaine pour fonder la confirmation de l'interdiction de ce spectacle.

Mme Marie Guévenoux. Monsieur Bernalicis, lors des auditions, il nous a été indiqué que dans les lieux de culte qui pouvaient poser problème, les prêches étaient de plus en plus prudents dans leur expression, de plus en plus lisses, afin de passer en dessous des radars de ce qui est autorisé. Or, ces prêches se contentent parfois de citer le nom d'auteurs qui font eux-mêmes référence à d'autres auteurs qui font l'apologie du terrorisme ou incitent à la commission d'actes terroristes.

Le groupe La République en Marche votera l'amendement du Gouvernement.

Mme Alice Thourot. Je voterai l'amendement du Gouvernement car parler seulement d'écrits est beaucoup trop restrictif. Il faut donc élargir le champ d'application.

M. Tourret propose pour sa part de faire référence à la doctrine. Je ne trouve pas que ce terme soit plus pertinent que ceux d'idées ou de théories.

Mme Élise Fajgeles. Nous sommes ici dans le domaine du renseignement, qui est extrêmement subtil. C'est sur ce point, j'imagine, que nous sommes opposés au groupe La France insoumise. Oui, nous sommes dans le domaine du faisceau d'indices et des signes extérieurs qui à un moment donné, parce que des signes concordants arrivent aux services de renseignement sur un lieu de culte, peuvent laisser penser qu'il y a appel à l'acte violent et au passage à l'acte.

Nous parlons ici de potentialité d'actes violents et de centaines de morts. En entendant hier le ministre de l'intérieur faire état du nombre d'actes qui ont été déjoués, ne serait-ce que cet été, je me dis que nous avons des responsabilités vis-à-vis des Français, que nous avons des comptes à leur rendre. Il n'y a pas eu d'abus dans la fermeture de ces lieux de culte mais, chaque fois, on a pu constater qu'il y avait une potentialité d'appel à la violence et de passage à l'acte. Aussi

devons-nous rester très responsables. C'est pourquoi il faut adopter cet amendement.

M. Didier Paris. Chacun sait que la menace a évolué et qu'elle est protéiforme. La manière dont elle peut se divulguer ou par laquelle les idées peuvent se divulguer est elle aussi très changeante. Cela fait longtemps que l'on voit, dans les barres d'immeubles, des lieux de culte autoproclamés ou qui ne correspondent pas à la définition classique du lieu de culte. Il faut donc impérativement que les services de police puissent agir en amont.

Je réfute totalement l'expression « *police de la pensée* » qui a été utilisée tout à l'heure. Je la trouve même choquante car cela nous renvoie à d'autres périodes de l'histoire de France ou du monde. Nous sommes face à une police du danger, pas de la pensée. La pensée en elle-même construit une idéologie dont nous percevons parfaitement le danger aujourd'hui. La situation serait tout à fait différente si nous n'avions aucune garantie de forme, ou de droit, liée à la manière dont nous abordons le sujet. Or reprenez l'ensemble des dispositions telles qu'elles résultent de l'article 2 du projet de loi : elles sont plus qu'encadrées, y compris par l'intervention du juge, y compris par le fait qu'il y a un débat contradictoire avec les personnes directement concernées. Dès lors que la décision de fermeture est prise, aucune action n'est menée sur la base de la pensée mais sur celle d'une discussion qui doit avoir lieu et qui parvient ou non à un résultat. Comme l'a rappelé hier le ministre d'État, la fermeture n'est pas en soi un objectif final : c'est une fermeture pour reconstruire. Nous sommes dans un État de droit. La loi de 1905 est parfaitement claire en la matière : il n'y a aucun doute que le lieu de culte, quel que soit le culte, a le droit d'exister en France. Encore faut-il le reconstruire avec des forces en présence qui soient conformes à l'esprit de notre République et de nos institutions.

Mme Cécile Untermaier. Je serai brève, n'étant pas une spécialiste de la fermeture des lieux de culte, contrairement, semble-t-il, à nombre de mes collègues ici. Je souhaiterais savoir ce que cette précision ajoute au dispositif ancien qui a permis la fermeture de dix-sept lieux de culte, comme l'a rappelé le ministre. Il ne s'agit pas du tout de polémiquer, mais cette clarification est nécessaire pour que l'on accepte de la manière la plus responsable un dispositif dont vous allez nous démontrer qu'il n'est pas superfétatoire par rapport à des dispositifs existants.

M. le ministre d'État. Tout à l'heure, il a été dit que cet article risquait de stigmatiser une religion. Au contraire, un certain nombre de gens qui pratiquent cette religion ont besoin de ce type de dispositifs pour pouvoir mieux combattre des individus qui essaient de s'emparer de lieux de culte, y compris par la force, l'intimidation ou la menace, comme j'ai pu le constater.

Cet article répond à un besoin spécifique que le droit commun de la police administrative ne couvre pas – c'est l'arrêt *Benjamin*. Le Conseil d'État et le Sénat ont veillé à apporter des garanties – conditions restrictives, intervention du juge.

Les dispositions relatives à la fermeture des lieux de culte sont utilisées avec parcimonie.

En vertu de l'arrêt *Benjamin*, on peut fermer un lieu de culte mais dans des conditions extrêmement limitées. Et l'on ne pourrait pas reconstituer une association culturelle qui permettrait de rouvrir ce lieu de culte, comme c'est notre ambition.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL174 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. À l'inverse de l'amendement CL255 du Gouvernement que nous avons examiné ce matin juste avant la fin de notre réunion et auquel je m'étais opposé, l'amendement CL174 vise précisément à réduire le périmètre de l'article 2 et à revenir sur une terminologie qui peut signifier tout et son contraire, sans forcément de lien avec l'objectif affiché de lutte contre le terrorisme.

M. Raphaël Gauvain, rapporteur. Je renvoie les auteurs de cet amendement et de celui qui suit à l'avis du Conseil d'État : celui-ci a estimé que la mention de la notion de violence était justifiée, tout en préconisant de supprimer toute référence à la haine et à la discrimination. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle aborde l'amendement CL107 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à élargir les motifs permettant de justifier la fermeture de lieux de culte aux propos provoquant à la haine et à la discrimination. Les propos antisémites notamment n'ont pas leur place dans notre République.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine en discussion commune les amendements CL16 de M. Guillaume Larrivé, CL65 de M. Jean-Louis Masson et CL242 de Mme Marine Brenier.

M. Guillaume Larrivé. L'amendement CL16 a déjà été défendu.

M. Jean-Louis Masson. En se limitant à donner la possibilité de fermeture de lieux de culte en cas de propos, d'idées, de théories ou d'activités provoquant à la violence ou à la commission d'actes terroristes, l'article 2 omet la dimension d'endoctrinement idéologique qui est le terreau le plus fertile pour un éventuel passage à l'acte.

À l'inverse, l'article 3 introduit dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 228-1 relatif aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance qui vise, parmi les catégories de personnes susceptibles d'être sujettes à un tel contrôle, « *toute personne qui soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Pour assurer la cohérence, l'intelligibilité et l'applicabilité de la loi, il convient donc de prendre en compte cette dimension idéologique dans l'ensemble du projet de loi, article 2 compris.

Mme Marine Brenier. On ne peut que se féliciter de l'introduction dans la loi de cet article L. 227-1 qui autorise le préfet à prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels sont prononcés des propos qui incitent ou encouragent à la violence. Il est proposé dans l'amendement CL242 d'étendre cette possibilité dès lors que les propos tenus, les activités pratiquées ou les écrits diffusés dans l'enceinte du lieu de culte condamnent les valeurs républicaines.

M. le rapporteur. Avis défavorable aux trois amendements. Cette motivation supplémentaire est beaucoup trop large et n'est pas limitée à la lutte contre le terrorisme.

M. Guillaume Larrivé. La rédaction de l'amendement CL242 n'est pas du tout la même que celle de l'amendement CL16 : lorsque j'évoquais dans mon amendement les valeurs et principes consacrés par la tradition républicaine, je reprenais expressément les termes de la décision du Conseil d'État du 9 janvier 2014 dans « l'affaire Dieudonné ». Mon amendement est donc beaucoup plus précis et plus ciblé et se réfère au droit existant.

M. le rapporteur. Mon propos consistait simplement à dire qu'en ajoutant au texte un motif complémentaire de fermeture, on sortait du champ de la lutte contre le terrorisme. D'où mon avis défavorable à ces trois amendements.

La Commission rejette successivement les trois amendements.

Elle étudie en discussion commune les amendements CL207 de M. Éric Diard, CL17 de M. Guillaume Larrivé et CL108 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Diard. La durée maximale de fermeture des lieux de culte est fixée à six mois, ce qui garantit la proportionnalité des moyens mis en œuvre. Cependant, une limitation absolue à six mois pourrait désarmer la puissance publique en cas de menace réelle et sérieuse. La suppression de cette limite ne signifierait pas pour autant la suppression de toute garantie de proportionnalité dans la mesure où le juge administratif, qui veille au respect des droits et libertés fondamentaux, pourrait toujours invalider toute fermeture abusive décidée par la puissance publique.

M. Guillaume Larrivé. Je voudrais connaître l'appréciation de M. le ministre d'État sur cette question. L'article 2 dispose que la fermeture des lieux de culte ne peut excéder six mois. Sous le régime actuel, cette fermeture peut être pérenne. Certes, on connaît diverses mesures de fermeture administrative qui ne peuvent excéder un semestre, notamment dans le code de la santé publique en ce qui concerne les débits de boisson, mais vous reconnaissez que l'analogie entre ces lieux est assez faible. Pourquoi avoir choisi une durée de six mois ? Six mois et un jour après, une mosquée salafiste peut être tout aussi dangereuse... Je préférerais de beaucoup que la loi ne fixe pas de délai et que celui-ci soit apprécié *in concreto* par l'autorité administrative sous le contrôle du juge administratif, comme le propose notre amendement CL17.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur. Si j'ai fait ce choix, monsieur Larrivé, c'est tout simplement parce que je ne suis ni un idéologue ni un technocrate. Je rentre dans ma ville de Lyon de temps en temps pour observer la réalité : dans les faits, lorsque nous fermons une mosquée, nous ne pensons pas que tous les musulmans de la commune ou du lieu de culte sont forcément impliqués dans l'action des dirigeants qui ont radicalisé cette mosquée. Nous nous donnons donc le temps de trouver une autre association culturelle permettant aux pratiquants d'exercer leur culte dans des conditions renouvelées.

M. Éric Ciotti. Mon amendement CL108 participe du même souci. Nous entendons votre argument, monsieur le ministre d'État, mais ce délai de six mois nous paraît beaucoup trop bref. En audition, le représentant du syndicat des commissaires de la police nationale soulignait que le délai de fermeture prévu par le texte sera le même que celui qui prévaut pour un débit de boissons... Or, nous débattons de circonstances beaucoup plus graves et dont les conséquences peuvent être beaucoup plus lourdes. Vous pourriez éventuellement prévoir un délai plus bref, mais renouvelable. Mais pourquoi fixer sa durée maximale à six mois ?

M. le ministre d'État. Le Conseil d'État avait proposé une durée de quatre mois – que nous avons décidé d'allonger à six mois. Je ne doute pas qu'un élu aussi actif que vous, monsieur Ciotti, soit capable en six mois, avec le préfet, de faire en sorte qu'un lieu de culte soit ouvert aux musulmans de la commune, sous l'égide d'une association culturelle renouvelée. Vous qui êtes implanté sur le terrain connaissez, j'en suis sûr, beaucoup de musulmans qui ne sont pas radicalisés et auxquels vous voulez permettre d'exercer leur culte.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à l'ensemble des amendements tendant à modifier le délai prévu par le projet de loi. Le Conseil d'État avait effectivement proposé une durée de quatre mois. Ensuite, nous débattons ici de la liberté de culte, corollaire de la liberté d'expression : la comparaison avec la fermeture d'un débit de boissons me paraît un peu osée... Le délai de six mois me semble proportionné ; en parallèle de la fermeture administrative, le droit commun permet de procéder à la dissolution d'associations culturelles.

Mme Cécile Untermaier. Je trouve très bien de limiter à six mois la durée de fermeture administrative des lieux de culte. Mais si la situation reste inchangée au bout de ce délai, l'autorité administrative pourra-t-elle prendre un nouvel arrêté de fermeture ? Le texte ne le précise pas.

M. le ministre d'État. Un certain nombre d'établissements de culte ont été définitivement fermés. Nous nous donnons six mois pour pouvoir remplacer l'association culturelle en cause et repartir sur des bases saines. Dans la pratique, c'est ce que nous essayons de faire avec nos préfets, car nous ne mettons pas sur le même plan tous nos compatriotes de religion musulmane. Nous pensons que l'immense majorité d'entre eux veut pratiquer son culte dans le respect des lois de la République.

Mme Cécile Untermaier. Mieux vaut clarifier les choses, ne serait-ce que pour aider les magistrats qui auront à appliquer ces dispositions. Si je comprends bien, contrairement à ce que je pensais à la lecture du texte, l'autorité administrative n'aura pas la possibilité de renouveler cette fermeture : au bout des six mois, soit une nouvelle association culturelle aura été substituée à la précédente, soit la fermeture du lieu de culte sera définitive.

M. le ministre d'État. Si jamais on s'aperçoit que les choses n'aboutissent pas, on pourra reprendre une nouvelle mesure ou fermer définitivement le lieu concerné. Le texte ne pose donc pas de problème.

M. Guillaume Larrivé. Monsieur le ministre, vous disiez que vous n'étiez ni idéologue ni technocrate : cela tombe bien, nous ne sommes ni sénateurs ni ministres mais députés. Élus de la nation, c'est nous qui, à partir du projet de loi que vous nous soumettez, essayons d'élaborer la loi.

Vous dites qu'on pourra fermer certains lieux de culte de manière définitive : c'est exactement le contraire de ce que prévoit le projet de loi qui dispose que cette fermeture ne pourra excéder six mois ; autrement dit, au bout de six mois, le lieu de culte en cause sera, mécaniquement, rouvert.

M. le ministre d'État. Nous avons déjà fermé deux lieux de culte, à Lagny et à Torcy, et nous continuerons à le faire pour les lieux de culte qui ne permettraient pas un exercice du culte musulman compatible avec l'ordre républicain.

M. Éric Ciotti. Dans ce cas, ce texte est inutile...

La Commission rejette successivement les amendements CL207, CL17 et CL108.

Elle en vient à l'amendement CL93 de Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Dans la matinée, nous avons tous prononcé maintes fois le terme d'« *équilibre* » – nous avons même fait du mauvais esprit à

cet égard. Pourtant, il est normal que ce terme revienne et tourne en boucle dans la mesure où notre mission, à la commission des Lois, consiste, pour une très large part, à apprécier l'équilibre entre des intérêts légitimes, parfois contradictoires, mais juridiquement protégés. Ce texte consiste précisément à trouver un équilibre entre sécurité et liberté – cela me rappelle les débats, il y a bien des années et dans un contexte tout autre, sur la loi dite « *sécurité et liberté* ». On pourrait penser aussi aux principes de présomption d'innocence et de liberté de la presse, par exemple. C'est précisément notre rôle de parlementaires, en particulier à la commission des Lois, que de trouver la juste position du curseur. Il est certain que, dans le contexte de menace extrême qui est le nôtre, nous allons devoir le déplacer quelque peu.

À cet égard, cette loi ne paraît pas liberticide à notre groupe et les trois amendements que nous avons déposés à l'article 2 vont dans le sens d'une plus grande fermeté. L'amendement CL93, sur lequel je m'exprime en premier lieu, vise à supprimer le délai d'exécution des arrêtés de fermeture prévu par le projet de loi. J'entends bien qu'il ne s'agit pas ici de la fermeture de débits de boissons ni de maisons closes mais de lieux où s'exerce un culte ; mais selon nous, le principe de la liberté de culte ne peut plus être invoqué dès lors que des appels à la violence ou au terrorisme y sont constatés. La France respecte toutes les religions – mais sous les lois de la République.

M. le rapporteur. Un délai minimal d'exécution de quarante-huit heures me paraît justifié pour permettre l'introduction d'un référé-liberté et utile pour protéger la liberté d'exercer ses convictions religieuses. Il n'y a à mon sens ni péril ni urgence qui justifierait la suppression de ce délai. Avis défavorable.

M. Didier Paris. La question est de savoir si la décision de fermer un lieu de culte doit s'appliquer immédiatement ou si l'on doit donner aux personnes directement visées par cette décision un délai suffisant pour entamer le débat prévu par l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Le juge administratif est en effet chargé de prendre des mesures de sauvegarde des libertés fondamentales si ces dernières font l'objet d'atteintes manifestement illégales. Je comprends mal comment, en transposant des considérations de sécurité dans le droit général, nous priverions telle ou telle association, personne morale, de ce droit de discussion préalable dès lors que le juge administratif sera là pour vérifier s'il y a atteinte manifestement illégale aux droits et libertés fondamentales. Nous sommes donc là dans un cadre extrêmement restreint, précis, nécessaire. Il serait problématique de ne pas respecter ce délai : des mesures d'exécution forcée pourraient être très mal ressenties et donner un résultat contraire à l'objectif poursuivi. On voit bien – et nous y reviendrons – que le juge administratif est, lui aussi, un juge des libertés fondamentales.

M. Ugo Bernalicis. Ayant l'habitude de voir le Modem plutôt attaché au principe du débat contradictoire et au maintien de garde-fous, je suis un peu déboussolé par cet amendement – contre lequel je voterai évidemment, d'autant que je suis opposé à l'article tout entier. Je rejoins ce que vient de dire notre

collègue Paris : si on n'impose pas à l'administration d'expliquer et de motiver sa décision dans le cadre d'un débat contradictoire, la mesure de fermeture risque d'être totalement contre-productive. Elle me semble déjà l'être dans l'absolu, dès lors que l'on vise pêle-mêle les idées et théories, mais ce sera autrement plus grave si l'on ne prend même plus le temps de l'explication.

M. Olivier Marleix. Je trouve pour ma part intéressante la rédaction proposée par Mme Vichnievsky. Non seulement elle renforce l'effet de la mesure de fermeture mais elle me semble aussi de nature à inverser la charge de la preuve en obligeant l'association culturelle à se justifier au lieu de contester systématiquement le bien-fondé de l'arrêté préfectoral.

La Commission rejette l'amendement CL93.

Elle est saisie de l'amendement CL208 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. En cas de fermeture d'une association culturelle, la puissance publique aura six mois pour retrouver une autre association pour accueillir les personnes qui fréquentaient le lieu de culte. Pourquoi ne pas donner à l'autorité administrative un filet de sécurité ? Les choses ne sont pas toujours aussi simples dans ce genre d'établissement : les gens ne s'entendent pas nécessairement et les rapports entre les différentes confessions ne sont pas toujours évidents. Pourquoi s'interdire la possibilité de proroger ce délai de quelques mois ?

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

L'amendement CL229 de Mme Marietta Karamanli est retiré.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL19 de M. Guillaume Larrivé.

Puis elle aborde en discussion commune les amendements CL95 de Mme Laurence Vichnievsky et CL18 de M. Guillaume Larrivé.

Mme Laurence Vichnievsky. L'amendement CL95 est le deuxième que dépose le groupe Modem dans le sens d'une fermeté accrue du texte. Il tend à alourdir les sanctions prévues en cas d'infraction à cet arrêté de fermeture : nous proposons une peine de trois ans d'emprisonnement et une amende de 50 000 euros – je crois que les Républicains ont proposé une amende de 45 000 euros. Nous ne devons pas nous priver de la possibilité de placer certaines personnes en détention provisoire si une information était ouverte. Or les sanctions qui sont prévues par le projet de loi ne le permettent pas. Par ailleurs, les atteintes dont il est question justifient largement l'alourdissement de ces sanctions.

M. Guillaume Larrivé. Mme Vichnievsky a raison et je tiens à souligner notre parfaite identité de vues sur cette question, pour des raisons là encore tout à

fait pratiques, monsieur le ministre d'État. Si vous écrivez dans la loi que la réouverture – clandestine, au fond – d'un lieu de culte fermé sera punie de six mois de prison, aucune peine ne sera jamais réellement effectuée : la réalité de l'application des peines dans notre pays est telle que, *grosso modo*, toute condamnation inférieure à deux ans n'est quasiment jamais exécutée, sauf de manière très exceptionnelle. C'est pourquoi nous proposons dans notre amendement CL18 une peine de trois ans, non pour des raisons esthétiques, idéologiques ni technocratiques mais bien opérationnelles. On sait qu'il y a des réouvertures de lieux de culte clandestins : j'aimerais d'ailleurs que vous en évaluiez le nombre.

M. le ministre d'État. Les lieux clandestins, en général, on ne les connaît pas... Nous parlons de lieux de cultes, au sens où nous les avons définis ce matin, c'est-à-dire des lieux où s'exerce un culte.

M. Guillaume Larrivé. Il n'y aurait donc en France aucun lieu de culte clandestin où est pratiqué un islam radical ni de prières de rue illégalement tenues ? Ou alors vous ne les connaissez pas parce que vous n'avez pas de service de renseignement. (*Sourires*)

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement CL18. La peine proposée nous paraît proportionnée au risque.

M. le ministre d'État. Le Gouvernement est favorable à l'amendement CL18 et à l'amendement CL95 sous réserve de sa rectification car dans le droit en vigueur, à une peine de trois ans d'emprisonnement correspond une amende de 45 000 euros.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Si j'ai bien compris, M. le ministre de l'Intérieur est favorable à la fixation d'une peine d'emprisonnement de trois ans et de 45 000 euros d'amende, comme le demande M. Larrivé dans son amendement CL18 et suggère à Mme Vichnievsky de rectifier son amendement CL95 afin de les rendre identiques.

Mme Laurence Vichnievsky. J'en suis d'accord.

La Commission adopte simultanément l'amendement CL95 rectifié et l'amendement CL18.

La Commission examine l'amendement CL209 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Nous venons de parler des lieux de culte clandestins. D'autres sont sous le coup d'une mesure de fermeture mais ne sont pas fermés. Je propose de laisser au juge la possibilité de sanctionner ces derniers en rendant définitive leur fermeture administrative.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

La Commission en vient à l'amendement CL96 de Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Notre amendement vise à renforcer la répression en prévoyant la possibilité de prononcer l'interdiction du territoire français dans les conditions prévues par l'article 131-30 du code pénal, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans, à l'encontre de tout étranger coupable du délit défini à l'alinéa précédent.

L'article 131-30 du code pénal prévoit la possibilité de prononcer une interdiction du territoire à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime ou d'un délit, dès lors que cette sanction est expressément prévue par la loi d'incrimination de l'infraction en cause. Si la violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte est commise par un étranger, l'éviction du territoire de ce dernier présente un intérêt évident pour la sécurité publique en empêchant la réitération de l'infraction en tout autre lieu du territoire national.

Cet amendement vise à remédier à une lacune du projet de loi.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'interdiction du territoire peut effectivement être prononcée à titre de peine complémentaire, mais pour des délits et crimes beaucoup plus graves : par exemple, les actes de torture ou de barbarie, les violences ayant entraîné une mutilation, les crimes et délits de guerre, la falsification des marques de l'autorité, le blanchiment. Dans le cas présent, la sanction me paraît disproportionnée.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Article 3

(art. L. 228-1, L. 228-2, L. 228-3, L. 228-4, L. 228-5, L. 228-6
et L. 228-7 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure)

Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance des personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 3 du projet de loi vise à permettre au ministre de l'intérieur, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, de soumettre les personnes pouvant constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics à plusieurs obligations, notamment d'assignation à résidence au sein d'un périmètre géographique donné, de présentation dans la limite de trois fois par semaine aux services de police ou de gendarmerie et de déclaration de son lieu d'habitation afin de faciliter la surveillance de ces individus.

Dernières modifications législatives intervenues

Ce dispositif s'inspire du régime de contrôle administratif des retours sur le territoire national (CART), créé par l'article 52 de la loi n° 2016-785 du 3 juin 2016. En vertu de l'article L. 225-1 du code de la sécurité intérieure, peut faire l'objet de ce contrôle, dès son retour sur le territoire national, *« toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français »*.

Par ailleurs, l'article 6 de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence, récemment modifié par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, permet au ministre de l'intérieur d'assigner à résidence toute personne *« à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics »*, sur le territoire de sa commune, et l'obliger à demeurer à son domicile pendant une plage horaire n'excédant pas douze heures par jour.

Modifications apportées au Sénat

Cet article a fait l'objet d'un certain nombre d'amendements du rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, visant à :

- informer également des mesures de surveillance le procureur de la République territorialement compétent ;
- aligner les obligations de pointage sur le dispositif CART, en remplaçant la limite d'une fois par jour par trois fois par semaine, contre l'avis du Gouvernement ;
- supprimer l'obligation de déclarer ses identifiants de communication électronique, contre l'avis du Gouvernement ;

– restreindre l’interdiction d’entrer en relation avec une ou plusieurs personnes nommément désignées aux personnes dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste, contre l’avis du Gouvernement ;

– introduire une seconde exception à l’interdiction de géolocalisation du bracelet électronique en autorisant la localisation de la personne surveillée en cas d’altération du dispositif technique, qui peut par exemple résulter d’une action volontaire de cette dernière.

La question du renouvellement des mesures de contrôle a fait l’objet de nombreux débats au Sénat, qui avait introduit lors de la Commission le principe d’une autorisation par le juge des libertés et de la détention. La commission des Lois a toutefois soutenu en séance un amendement du Gouvernement rétablissant un renouvellement par l’autorité administrative mais de manière plus encadrée en prévoyant une entrée en vigueur différée qui permet l’intervention du juge administratif. Le Sénat a adopté un sous-amendement de son rapporteur, contre l’avis du Gouvernement, introduisant la nécessité d’obtenir des éléments nouveaux ou complémentaires pour procéder au renouvellement.

Modifications apportées par la commission des Lois

La Commission a adopté plusieurs amendements visant à :

– étendre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance à ceux qui, en transférant des messages de haine ou faisant l’apologie du terrorisme, contribuent au phénomène de radicalisation ;

– rétablir à une fois par jour la fréquence maximale de l’obligation de présentation auprès des services de police ou unités de gendarmerie pouvant être imposée à une personne faisant l’objet d’une mesure de surveillance prévue à l’article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure ;

– rétablir, pour les personnes faisant l’objet d’une mesure individuelle de contrôle et de surveillance, l’obligation de communiquer ses numéros d’abonnement et ses identifiants techniques de tout moyen de communication électronique ;

– élargir le champ des interdictions d’entrer en relation avec toute personne dont il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement constitue une menace pour la sécurité publique ;

– réserver l’obligation de justifier d’éléments nouveaux et complémentaires à une durée d’au moins six mois ;

– introduire une interdiction de paraître dans certains lieux déterminés ;

– limiter à un an les mesures de surveillance et de contrôle.

1. L'état du droit

a. Un régime d'exception : les assignations à résidence en période d'état d'urgence

En application de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne à l'encontre de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. L'autorité administrative peut, à tout moment, mettre fin à l'assignation à résidence ou diminuer les obligations qui en découlent. Ces mesures présentent l'avantage d'entraver l'action des personnes visées et ainsi de faciliter leur surveillance par les services de renseignement.

Les assignations à résidence sont des mesures provisoires, qui cessent en même temps que l'état d'urgence. Dans sa décision du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que « *si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées* »⁽¹⁾.

La loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence a en outre prévu une limitation à douze mois de la durée globale d'assignation à résidence applicable à une personne pendant la durée de l'état d'urgence. Au-delà de ce délai, il ressort de la loi et de la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 que le ministre de l'intérieur ne peut ordonner une nouvelle mesure d'assignation que s'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue à constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et si l'autorité administrative produit des éléments nouveaux ou complémentaires.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, sur la durée globale de l'état d'urgence, le nombre de personnes assignées à résidence a décru fortement à l'issue de la première période de prorogation avant de se stabiliser.

(1) *Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015* - M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence].

Arrêtés d'assignation à résidence signés depuis le 14 novembre 2015	708
Personnes assignées à résidence (toutes phases confondues)	439
Arrêtés signés en phase I (13/11/2015-25/01/2016)	350
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase I</i>	268
Arrêtés signés en phase II (26/01/2016-25/05/2016)	72
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase II</i>	68
Arrêtés signés en phase III (26/05/2016-21/07/2016)	82
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase III</i>	75
Arrêtés signés en phase IV (22/07/2016-21/12/2016)	115
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase IV</i>	88
Arrêtés signés en phase V (22/12/2016-15/07/2017)	89
<i>dont arrêtés en vigueur au 2 juin 2017</i>	69
Personnes assignées depuis plus de 12 mois au 2 juin 2017	13

Source : étude d'impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

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

b. La création récente d'un dispositif ciblé de contrôle des retours sur le territoire national

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

Peut faire l'objet de ce contrôle, dès son retour sur le territoire national, « toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français ». Le ministre de l'intérieur peut faire obligation à la personne de :

– résider dans un périmètre géographique déterminé et, le cas échéant, l'astreindre à demeurer à son domicile ou, pendant une plage horaire fixée par le ministre, dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures ;

– se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois présentations par semaine.

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

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

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

La violation de ces obligations est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

c. L'analyse du Conseil d'État sur les assignations à résidence préventives

Saisi par le Gouvernement de la question des assignations à résidence préventives, le Conseil d'État, dans son avis du 17 décembre 2015 ⁽¹⁾, a indiqué les garanties qui devaient être impérativement respectées pour qu'un tel dispositif puisse être jugé constitutionnel hors période d'exception :

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

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

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

Hors période d'état d'urgence, une assignation à résidence « préventive » si contraignante par un confinement durable en un lieu déterminé qu'elle serait

(1) Avis n° 390867 sur la constitutionnalité et la conformité aux engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme.

assimilable à une détention est impossible en dehors de toute condamnation ou contrôle judiciaire lié à une procédure pénale. Cette assignation à résidence porterait en effet atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution des personnes concernées.

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

2. Le dispositif proposé

a. Le projet de loi initial

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

S'il est vrai que cet article tend à instituer une restriction à la liberté d'aller et venir de la personne en cause inspirée du régime de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 et du CART, un examen rigoureux des trois textes permet de constater qu'il présente des différences très substantielles, au premier rang desquelles l'absence d'assignation à domicile *stricto sensu*.

	Article 6 de la loi du 3 avril 1955	Articles L. 225-1 à L. 225-8 du code de la sécurité intérieure	Article 3 du Projet de loi
Nom	Assignation à résidence	Contrôle administratif des retours sur le territoire	Mesure individuelle de surveillance
Finalité	Maintien de la sécurité et l'ordre publics	Recueil de preuves en vue d'une judiciarisation	Seule fin de prévention du terrorisme
Autorité	Ministre de l'intérieur	Ministre de l'intérieur	Ministre de l'intérieur
Public concerné	Toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics	Toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français	Toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui : · soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ; · soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes
Astreinte à domicile	Max. 12 heures par jour	Max. 8 heures par jour	Pas d'astreinte à domicile
Résidence dans un périmètre	Lieu fixé par le ministre, doit permettre de résider dans une agglomération ou à proximité	Obligation de résidence dans un périmètre géographique déterminé permettant à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle normale	Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune
Pointage	3 fois par jour max.	3 fois par semaine max.	1 fois par jour max. (<i>PL initial</i>) 3 fois par semaine max. (<i>Sénat</i>)
Mesures complémentaires	Remise du passeport Ne pas se trouver en relation avec certaines personnes nommément désignées	Déclaration domicile Ne pas se trouver en relation avec certaines personnes nommément désignées	Déclaration domicile Signaler ses déplacements en dehors d'un périmètre Ne pas se trouver en relation avec certaines personnes nommément désignées
Durée maximale	12 mois max., prolongation pour une durée de 3 mois (au maximum la durée de l'état d'urgence)	1 mois max. renouvelable 2 fois pour les mesures les plus contraignantes 3 mois max. renouvelable 1 fois pour les mesures les moins contraignantes	3 mois max. pour les plus contraignantes, renouvelable par 3 mois max. si les conditions sont toujours réunies et sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires 6 mois max pour les moins contraignantes, renouvelable par 6 mois max. dans les mêmes conditions
Sanction pénale	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende

L'**alinéa 5** du présent article prévoit la création d'un nouveau chapitre intitulé « *Mesures individuelles de surveillance* » au sein du titre II « *Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation* » du livre II du code de la sécurité intérieure, comportant sept nouveaux articles.

● **Article L. 228-1: définition du champ d'application**

L'article L. 228-1 (**alinéa 8**) crée un régime de contrôle administratif et de surveillance aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme. Seraient soumises à ce dispositif les personnes dont « *il existe des raisons sérieuses de penser* » que leur comportement constitue une « *menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* », et non une simple menace comme le prévoit la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Devrait également être établi que la personne remplit l'un des deux critères alternatifs suivants :

– entrer en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;

– soutenir ou adhérer à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.

● **Article L. 228-2 : régime complet avec assignation dans un périmètre géographique, obligations de pointage et de déclaration de domicile**

L'article L. 228-2 prévoit l'information préalable du procureur de la République de Paris, qui dispose d'une compétence nationale en matière de terrorisme (**alinéa 9**). Cette information paraît pertinente et permettra au procureur de la République, d'une part, de vérifier l'existence d'une enquête pénale ouverte sur le fondement de ces mêmes faits et, d'autre part, de favoriser une judiciarisation le plus en amont possible.

Cet article prévoit aussi le régime de contrôle administratif le plus strict, composé de trois contraintes :

– l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. À la différence de l'état d'urgence, cette mesure ne pourrait être assortie d'une obligation de demeurer dans un lieu d'habitation. Cette limitation des déplacements de la personne devrait néanmoins lui permettre de poursuivre sa vie familiale ou professionnelle (**alinéa 10**) ;

– l'obligation de présentation devant les services de police ou les unités de gendarmerie jusqu'à une fois par jour (**alinéa 11**). Cette obligation serait moins forte que dans le régime de l'état d'urgence, qui permet d'exiger jusqu'à trois présentations par jour de la personne assignée à résidence, mais plus forte que dans le dispositif du CART, qui limite le nombre maximum des présentations de la personne contrôlée à trois par semaine ;

– l’obligation de déclarer son lieu d’habitation et tout changement de celui-ci (**alinéa 12**).

• **Article L. 228-3 : dispositif alternatif aux obligations de pointage avec le placement sous surveillance électronique mobile**

L’article L. 228-3 prévoit la possibilité de dispenser les personnes faisant l’objet d’une mesure individuelle de surveillance des obligations de pointage en cas de consentement à un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), permettant à l’autorité administrative de s’assurer à distance que la personne n’a pas quitté son périmètre géographique défini. Conditionné à l’accord préalable et écrit de l’intéressé, le PSEM permettrait à la personne concernée d’étendre son périmètre géographique autorisé à la zone du département au minimum (**alinéa 15**).

Il pourrait être mis fin à cette mesure sur demande de la personne concernée ou en cas de dysfonctionnement temporaire du bracelet électronique (**alinéa 16**).

Suivant une recommandation du Conseil d’État, l’**alinéa 17** interdit l’utilisation du dispositif à des fins de localisation de la personne. Par dérogation, il l’autorise dans un seul cas, lorsque la personne a quitté le périmètre défini, afin de faciliter les opérations de recherche.

À l’instar de ce qui est prévu à l’article 723-9 du code de procédure pénale, relatif au placement sous surveillance électronique, un décret précisera les conditions dans lesquelles une personne de droit privé sera habilitée à mettre en œuvre ce dispositif (**alinéa 18**).

• **Article L. 228-4 : dispositif alternatif aux régimes précédents**

L’article L. 228-4 crée une mesure alternative à l’assignation à résidence dans un périmètre déterminé. Moins contraignante, elle consisterait en l’obligation de déclarer son domicile (**alinéa 20**) et de signaler tous ses déplacements à l’extérieur d’un périmètre déterminé, au moins égal au territoire d’une commune (**alinéa 21**).

• **Article L. 228-5 : obligations complémentaires**

À titre complémentaire, l’article L. 228-5 crée deux nouvelles obligations pouvant être imposées aux personnes visées par une mesure individuelle de contrôle et de surveillance (**alinéas 25 à 28**) :

– l’obligation de « *déclarer les numéros d’abonnement et identifiants techniques de tout moyen de communication électronique dont elle dispose ou qu’elle utilise ainsi que tout changement de ces numéros d’abonnement et identifiants* ». Le dispositif proposé par le projet de loi exclut explicitement, à la demande du Conseil d’État, les mots de passe ;

– l’interdiction d’entrer en relation, directe ou indirecte, avec une ou plusieurs personnes nommément désignées dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.

• **Article L. 228-6 : définition des garanties des droits de la défense**

L’article L. 228-6 prévoit que les décisions du ministre de l’intérieur sont écrites et motivées et que la personne concernée est mise en mesure de présenter ses observations dans un délai de huit jours après la notification de la décision (**alinéa 29**).

• **Article L. 228-7 : sanction pénale en cas de méconnaissance des obligations**

L’article L. 228-7 sanctionne de trois ans d’emprisonnement et de 45 000 euros d’amende le fait de se soustraire aux obligations créées par le nouveau chapitre VIII. Ce quantum de peine est le même que celui prévu par le CART et par l’article 13 de la loi du 3 avril 1955 s’agissant de la violation des assignations à résidence.

b. Les modifications apportées par le Sénat

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a sensiblement modifié le dispositif prévu par l’article 3, afin d’en conforter la constitutionnalité. Ces amendements visaient à :

– spécifier que le fait d’entrer en relation avec des personnes incitant à la commission d’actes terroriste ou celui de soutenir des thèses faisant l’apologie d’actes terroristes devrait se cumuler avec celui de la menace d’une particulière gravité pour la sécurité et l’ordre publics (**alinéa 8**) ;

– prévoir l’obligation d’information du procureur territorialement compétent, en plus de celle du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, pour ces mesures de surveillance mais également, par cohérence, pour celles du régime de contrôle administratif des retours sur le territoire national (**alinéas 3 et 4, 9, 15, 19 et 25**). Cette information est destinée à assurer une information complète de l’autorité judiciaire qui sera compétente pour poursuivre, sur le fondement des dispositions du nouvel article L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, le non-respect éventuel des obligations découlant des mesures de surveillance ;

– préciser que le périmètre géographique prévu à l’**alinéa 10** devrait permettre la poursuite d’une vie familiale et professionnelle normale et que l’extension du périmètre à d’autres communes ou d’autres départements que ceux du lieu habituel de résidence constituait une garantie pour la personne faisant l’objet d’une telle mesure, et non une simple faculté de l’administration ;

– limiter à trois par semaine le nombre maximum des présentations devant les services de police ou les unités de gendarmerie susceptibles d’être exigées d’une personne faisant l’objet d’une mesure individuelle de surveillance, par cohérence avec le dispositif prévu par le CART (**alinéa 11**) ;

– permettre la géolocalisation grâce au PSEM lorsque le fonctionnement du dispositif de surveillance électronique est altéré afin de déterminer sa dernière position connue (**alinéa 17**) ;

– supprimer l’obligation de déclarer les numéros d’abonnement et identifiants techniques de tout moyen de communication électronique. Cette mesure complémentaire était à l’origine présente dans le dispositif du CART, dans le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale. Elle en avait néanmoins été supprimée. Elle apparaît en effet contraire au droit de ne pas s’auto-incriminer et porte une atteinte substantielle aux droits constitutionnellement garantis de respect de la vie privée et de secret des correspondances, sans être subordonnée à un contrôle *a priori* juridictionnel ou d’une autorité administrative indépendante. De plus, aucune disposition législative n’encadre la conservation et l’utilisation de ces données obtenues sans consentement ;

– limiter l’interdiction de se trouver en contact avec certaines personnes nommément désignées « *dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste* » (**alinéa 25**).

La question du renouvellement des mesures a fait l’objet d’un débat de fond au Sénat. L’assignation à résidence dans un périmètre et la mesure allégée d’obligation de signaler tout changement de domicile et ses déplacements seraient respectivement prononcées pour une durée maximale de trois et six mois. Cependant, le projet de loi ne fixe pas de durée globale maximale pour le renouvellement des assignations, contrairement à l’avis du Conseil d’État, qui préconisait une durée maximale de douze mois.

Si l’exigence d’éléments nouveaux ou complémentaires prévue dans le projet de loi initial constituait une garantie essentielle, le Sénat a estimé, lors du passage en commission, « *que le maintien dans la durée d’une mesure d’assignation dans un périmètre géographique déterminé, sans contrôle de l’autorité judiciaire, pourrait porter une atteinte excessive à la liberté d’aller et de venir. À la différence des mesures d’assignation à résidence de l’état d’urgence, par nature temporaires et exceptionnelles, [le] rapporteur considère que la prolongation dans le temps d’une mesure de droit commun d’assignation restreignant la liberté d’aller et venir de la personne est susceptible de changer sa nature de mesure restrictive de liberté et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté. En application de l’article 66 de la Constitution, une telle mesure ne pourrait relever que de l’autorité judiciaire. De plus, [le] rapporteur relève que l’ensemble des astreintes géographiques et des obligations prévues par*

l'article 3 du projet de loi peuvent être prononcées dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Le juge des libertés et de la détention est donc habitué au prononcé d'obligations à titre préventif dans le cadre d'une enquête ou dans l'attente d'un jugement. Enfin, au regard de la jurisprudence récente relative aux renouvellements des assignations à résidence, [le] rapporteur a observé les difficultés rencontrées par les services de renseignement pour fournir des éléments complémentaires ou nouveaux permettant le renouvellement de ces mesures. Il est probable que les mêmes difficultés se rencontreront pour le renouvellement des mesures individuelles de surveillance.» La commission des Lois a en conséquence adopté un amendement de son rapporteur conditionnant le renouvellement des mesures à l'autorisation du juge des libertés et de la détention (JLD).

Le Sénat s'est toutefois rangé à l'avis du Gouvernement en adoptant, en séance, un amendement présenté par celui-ci, revenant à une prise de décision uniquement par l'autorité administrative dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique. Un sous-amendement du rapporteur, M. Michel Mercier, adopté contre l'avis du Gouvernement, a réintroduit les éléments nouveaux et complémentaires nécessaires au renouvellement de la mesure et prévu un recours au fond pour excès de pouvoir dans des délais permettant de statuer avant la fin d'une mesure individuelle.

3. La position de la commission des lois

La Commission a adopté plusieurs amendements visant à :

– étendre, sur proposition de Mme Marine Brenier, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance à ceux qui, en transférant des messages de haine ou en faisant l'apologie du terrorisme, contribuent au phénomène de radicalisation ;

– rétablir à une fois par jour la fréquence maximale de l'obligation de présentation auprès des services de police ou unités de gendarmerie pouvant être imposée à une personne faisant l'objet d'une mesure de surveillance prévue à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, que le Sénat avait réduite à trois fois par semaine. Cela résulte de deux amendements identiques du Gouvernement et de MM. Larrivé, Ciotti, Huyghe, Masson, Viala, Marleix, Schellenberger et Gosselin ;

– rétablir, sur proposition du Gouvernement, l'obligation, pour les personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance, de communication de ses numéros d'abonnement et d'identifiants techniques de tout moyen de communication électronique. Cela ne permet pas, en soi, à l'autorité administrative d'avoir directement accès aux contenus stockés dans les terminaux téléphoniques ou numériques, puisque la communication des mots de passe est expressément exclue. En revanche, ces informations sont très utiles aux services de renseignement et visent à éviter qu'une personne, se sachant l'objet de

mesures de surveillance, modifie son abonnement téléphonique ou internet, empêchant ainsi lesdits services de poursuivre la surveillance qu'ils ont été autorisés à mettre en place ;

– élargir, sur proposition du Gouvernement, le champ des interdictions d'entrer en relation, qui, du fait de la modification introduite par le Sénat, était limité à celles dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste. Compte tenu de la porosité évidente entre terrorisme, criminalité organisée et grand banditisme, et afin de ne pas restreindre l'efficacité de la mesure, il a été proposé de rétablir un critère plus large, à l'instar de ce qui était prévu dans le projet de loi initial, en faisant référence à toute personne dont il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement constitue une menace pour la sécurité publique ;

– rétablir, sur proposition du Gouvernement, les délais prévus par le projet de loi initial, soit 48 heures pour le requérant pour saisir le juge et 72 heures pour le juge pour statuer ;

– réserver, sur proposition du Gouvernement, l'obligation de justifier d'éléments nouveaux et complémentaires à une durée d'au moins six mois. Cette modification a été rendue nécessaire par l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, qui, s'il a d'abord considéré que le caractère nouveau et complémentaire des éléments justifiant une prolongation de l'assignation à résidence pouvait s'apprécier depuis la décision initiale, estime dorénavant que la réalité de la menace devait être établie par des éléments nouveaux et complémentaires intervenus depuis la dernière prolongation ⁽¹⁾ ;

– introduire, sur proposition du groupe La République en Marche, une interdiction de paraître dans certains lieux déterminés. Cette mesure permettra aux autorités compétentes, en fonction de l'opportunité de chaque cas, de prononcer plutôt une interdiction de paraître dans un lieu déterminé, qu'une assignation à résidence ou une obligation de se présenter périodiquement aux services de police, mesures plus contraignantes pour l'individu concerné. Cet amendement a été sous-amendé par votre rapporteur afin de prendre en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les interdictions de séjour ⁽²⁾.

La question de la limitation ou non dans le temps des obligations introduites par le présent article a fait l'objet de débats. Un amendement de votre rapporteur a été adopté par la Commission afin de prendre en compte l'avis du Conseil d'État, qui préconisait de limiter les mesures de contrôle les plus contraignantes de l'article 3 du projet de loi, prévues par le nouvel article L. 228-2, à six mois maximum. Cette limitation à six mois paraissant néanmoins trop courte dans certains cas, il a été proposé de les limiter à douze mois maximum, comme pour les mesures des articles L. 228-4 et L. 228-5. Ne pas borner dans le temps

(1) Conseil d'État, *Ministre de l'Intérieur c/ M. E.*, ordonnance du 19 juin 2017, n° 411587.

(2) *Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017.*

une mesure administrative paraissait constituer une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir, *a fortiori* avec le rétablissement d'un pointage quotidien.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL181 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Notre amendement demande la suppression de cet article qui retranscrit la mesure d'assignation à résidence prévue dans le cadre de l'état d'urgence, en la rebaptisant « *mesure individuelle de surveillance* ». Cette mesure nous semble peu proportionnée à l'objectif.

Lors des auditions, nous nous sommes rendu compte que les actuelles assignations à résidence consistent à mettre un individu « *sous cloche* », pour reprendre une expression employée à diverses reprises, pour le couper d'un éventuel réseau. Il n'y a alors que des suspicions contre l'individu en question et non pas des preuves qui conduiraient à l'ouverture d'une procédure judiciaire. Cette mise sous cloche a pour effet de tarir les renseignements et l'émergence d'éléments nouveaux qui permettraient de renouveler la mesure. C'est l'un des problèmes qui ont été mis en évidence : des éléments nouveaux sont nécessaires pour prolonger la mesure individuelle ; or une personne qui se sait surveillée a généralement tendance à « se tenir à carreau ».

S'il s'agit d'arrêter quelqu'un avant qu'il ne commette un acte de terrorisme, la mesure peut éventuellement se justifier, mais nous n'en sommes qu'au stade de la suspicion et non de la certitude. S'il s'agit d'obtenir des renseignements, elle est inefficace. Dès lors, où est le bien-fondé de cette mesure ?

Certaines formulations nous semblent extrêmement larges, notamment quand il s'agit d'assigner à résidence quelqu'un qui « *entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* ». Ce sont des mesures restrictives de liberté et l'on ne peut exclure qu'elles s'appliquent à des personnes n'ayant rien à voir avec le terrorisme, même si on va s'y opposer qu'elles seront utilisées avec parcimonie. Cela me semble problématique dès la première assignation. En outre, au cours de la discussion, il a été indiqué que les mesures d'assignation se multiplieraient, comme au début de l'état d'urgence, si la menace s'amplifiait ou si de nouveaux actes étaient commis sur le territoire.

Je plaide donc pour la suppression de cet article et pour l'application des mesures prévues dans notre code de procédure pénale pour assigner à résidence des personnes contre lesquelles il existe des preuves.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nos auditions ont montré, au contraire, que les services de police étaient demandeurs de cette mesure qu'ils estiment très efficace sur le plan opérationnel. En outre, votre présentation me semble excessive dans la mesure où la nouvelle définition de l'assignation à

résidence offre des garanties : il est notamment indiqué qu'elle répond aux « *seules fins de prévenir des actes de terrorisme* ».

Mme Élise Fajgeles. Cet article 3 nous a été décrit par la plupart des experts que nous avons entendus sur le sujet comme une mesure de vigilance et de sûreté supplémentaire, venant s'ajouter de manière judicieuse et utile aux moyens à disposition des forces de renseignement et des forces d'intervention. Ils nous ont dit à quel point cette mesure était utile, notamment dans le spectre de « *basse intensité* » – basse intensité, certes, mais réelle.

Vous nous parlez de suspicion ; nous vous parlons de doutes sur la dangerosité d'individus. Lorsque des sources font état d'une possible dangerosité, on ne peut pas prendre le risque de ne pas lever le doute et de ne pas utiliser cette mesure de surveillance pour les individus les plus dangereux.

L'article 3 pose des critères suffisamment restrictifs pour éviter tout risque d'assignation à résidence abusive : les individus visés sont extrêmement ciblés. Certes, après les attentats de 2015, peut-être a-t-on un peu tapé « dans le tas » ; mais depuis, le dispositif ne concerne que trente-cinq individus, ce qui montre qu'il n'y a pas de mesures abusives. Chacune d'elles est utile et nécessaire pour les forces d'intervention et les forces de renseignement.

Pour ce qui est du contrôle de ces mesures de surveillance et de leur renouvellement dans le temps, nous en reparlerons au fur et à mesure de l'examen des amendements. Il faut voir qu'il s'agit d'une disposition restrictive et non pas privative de liberté, ce qui justifie pleinement l'absence d'intervention du juge judiciaire. Le procureur de la République de Paris, François Molins, nous disait d'ailleurs qu'il ne trouvait pas forcément judicieuse une intervention du juge judiciaire parce qu'il reconnaissait la compétence du juge administratif en la matière. À l'entendre, tout s'est très bien passé jusqu'à présent entre les autorités administratives et judiciaires dans ce domaine-là.

M. le ministre d'État. À ce stade, j'aimerais rappeler la philosophie de cet article 3. On se rend compte, à la lecture du premier alinéa de l'article L. 228-1, que le nombre de personnes concernées est extrêmement limité, dans la mesure où toute une série de conditions doivent avoir été remplies : « *Aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire, par le ministre de l'Intérieur, les obligations prévues au présent chapitre* ».

Le nombre de personnes visées est extrêmement limité ; c'est bien pour cela que nous n'en comptons que trente-cinq à l'heure actuelle. Bien évidemment,

dès lors qu'il s'agit d'une mesure de surveillance, nous avons veillé à l'encadrer et nous avons accepté plusieurs propositions du Sénat : d'une surveillance à domicile avec obligation de pointer trois fois par jour, on passe à une surveillance dans le périmètre de la commune dont il devient même permis de sortir moyennant le port d'un bracelet électronique. Nous essayons de parvenir à des mesures équilibrées.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL20 et CL21 de M. Guillaume Larrivé et CL109 de M. Éric Ciotti.

M. Guillaume Larrivé. Mes deux amendements sont assez différents, même si je peux comprendre qu'ils soient examinés en discussion commune.

Mon amendement CL20 propose de créer un régime de rétention administrative ciblée sur les individus les plus dangereux, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme. On reste en amont de la judiciarisation dans la mesure où il n'y a pas suffisamment d'éléments pour incarcérer ces individus ; on estime néanmoins qu'il faut les mettre hors d'état de nuire en les plaçant dans un centre de rétention avec un contrôle juridictionnel *ex post*.

Mon amendement CL21 tend à rétablir le régime de l'assignation à résidence tel qu'il est prévu par l'état d'urgence.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous précise que la discussion commune permet d'étudier chaque amendement qui y est soumis : si je mettais votre premier amendement aux voix et qu'il était adopté, cela ferait tomber les suivants, puisqu'ils proposent tous une nouvelle rédaction de l'article. L'examen en discussion commune ne signifie pas que les amendements sont identiques.

M. Éric Ciotti. Avant de défendre mon amendement CL109, je voudrais soulever un problème de forme. J'avais déposé un amendement en tout point identique à celui de M. Larrivé, dont je suis d'ailleurs cosignataire, visant à créer une rétention administrative. Les députés du groupe Les Républicains ont formulé cette proposition de longue date et à maintes reprises au cours de la précédente législature. Nous considérons qu'il est essentiel de disposer d'un dispositif de protection permettant, dans des moments particuliers de graves tensions et de menaces exceptionnelles, de placer en rétention des individus qui font peser une menace particulière signalée par services de renseignement.

M. Guillaume Larrivé a parfaitement motivé cet amendement. Nous continuerons à nous battre pour créer cet outil à nos yeux essentiel. Or mon amendement a été rejeté au titre de l'article 40 de la Constitution. J'avoue ne pas comprendre la différence de traitement même si mon amendement prévoit la création d'un centre de rétention. Il faudra peut-être trouver un moyen d'harmoniser les décisions de la commission des Finances, chargée d'apprécier de la recevabilité des amendements.

Mon amendement CL109 tend à transposer dans le droit commun le dispositif relatif aux assignations à résidence prévu par la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Monsieur le ministre d'État, la transposition est, semble-t-il, l'objectif de ce projet de loi, même si nous en connaissons l'application et la crédibilité sur le fond. Cet outil d'assignation à résidence, qui a été utilisé plusieurs centaines de fois dans le cadre de l'état d'urgence, a montré son utilité ; or vous le videz complètement de sa substance. Je citerai une nouvelle fois l'audition du syndicat des commissaires de la police nationale où fut invoquée « *une assignation à résidence du pauvre* ». Cette assignation à résidence n'en aura plus que le nom : une fois élargie au périmètre de toute une ville, elle sera dépourvue de tout caractère opérationnel. Un individu assigné à résidence à Paris pourra circuler librement dans tout le périmètre de la ville. L'assignation ne pourra plus se réduire au domicile comme dans le cadre de l'état d'urgence. Qui plus est, la durée de ces assignations sera limitée à trois mois contre douze mois dans le cadre actuel. Quant aux obligations de surveillance imposées aux personnes faisant l'objet d'une mesure administrative d'assignation à résidence, elles ont été considérablement allégées par le Sénat, même si vous proposez opportunément de les replacer dans un cadre au moins quotidien.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Pour ce qui est de l'article 40, je m'en suis remise pour son application à la seule appréciation du président de la commission des Finances.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable à ces amendements. Concernant les assignations à résidence, l'objectif de ce projet de loi n'est pas de procéder à un copier-coller des mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence. Quant au centre spécialisé pour les rétentions administratives, ce serait un dispositif totalement disproportionné.

M. le ministre d'État. M. Ciotti, qui fait toujours preuve d'une forte détermination et d'une grande constance dans ses propositions, avait déjà proposé cette mesure sous le précédent quinquennat. Le Président de la République, soucieux de favoriser l'unité nationale après les attentats du Bataclan, l'avait soumise au Conseil d'État avec d'autres préconisations de M. Ciotti. Le Conseil d'État avait conclu que la détention de personnes présentant des risques de radicalisation était exclue sur le plan constitutionnel. Peut-être allez-vous demander une révision de la Constitution, monsieur Ciotti ?

M. Ugo Bernalicis. Madame la présidente, je viens de me rendre compte que plusieurs de nos amendements, après l'article 2, après l'article 4 et après les articles suivants, ont été repoussés à la fin du texte. Faut-il, encore une fois, y voir une volonté de faire en sorte que nos amendements soient discutés à minuit et de nous faire passer pour des opposants systématiques (*Murmures*) ? Je demande que nos amendements soient rétablis à l'endroit où il était prévu qu'ils soient. Sinon, il semble difficile d'organiser un débat à peu près serein. Ce n'est pas la première fois que cela nous arrive. Je demande une interruption de séance pour en discuter.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis, les amendements sont placés là où ils doivent l'être dans l'intérêt et dans la logique de la discussion. Il n'y a nullement d'intention de notre part de placer vos amendements à la fin.

M. Ugo Bernalicis. D'habitude, on reçoit un message pour nous prévenir quand des amendements sont déplacés. Cette fois, je découvre en réunion qu'ils ne sont plus dans l'ordre dans lequel ils ont été déposés, ce qui me semble problématique pour la bonne tenue des débats et pour la préparation de nos travaux.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous regarderons cela attentivement. Cela étant, ce n'est pas vous qui fixez la place des amendements et l'ordre de la discussion.

M. Ugo Bernalicis. Mais ce n'est pas le fait du prince non plus, que je sache !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Il ne s'agit pas du fait du prince. L'administration de la commission des Lois fait au mieux, dans l'intérêt de tous ses membres et de la discussion.

M. Olivier Marleix. Nous examinons un sujet central sur lequel la vision du Gouvernement s'oppose clairement à celle que nous exprimons au travers des amendements présentés par MM. Éric Ciotti et Guillaume Larrivé.

Sous l'autorité du procureur de la République de Paris, à partir de janvier 2016, c'est-à-dire à peu près au moment du départ de Mme Taubira de la place Vendôme, il y a eu une prise en considération beaucoup plus forte de la menace. Les individus revenant du djihad ou impliqués dans des filières sont désormais mis en examen pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, ce qui permet de les placer en détention provisoire pour une période qui peut aller jusqu'à un an. Cette pratique est infiniment plus efficace que celle qui avait cours sous Mme Taubira, époque où ces individus passaient quelques mois en prison et étaient remis en liberté sans qu'on ait vraiment eu le temps de mener des investigations.

Malheureusement, la situation va se dégrader après la sortie de l'état d'urgence car vous ne proposez pas de solution satisfaisante. Lors de ses auditions à l'Assemblée nationale, le procureur Molins a régulièrement souligné le fait que près de la moitié des informations recueillies par nos services de renseignement proviennent de l'étranger. Ces informations ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure judiciaire en l'état. Comme nous ne pouvons pas laisser ces gens dans la nature, nous devons disposer d'une mesure administrative forte, avant leur éventuelle mise en examen et détention provisoire.

Ce texte n'est malheureusement pas à la hauteur de la menace qui pèse sur les Français. M. le ministre d'État nous a rappelé l'avis du Conseil d'État sur

lequel nous n'allons pas débattre aujourd'hui. Je regrette que nous ne puissions ouvrir un débat sur les amendements que nous proposons.

M. Erwan Balanant. Je suis très étonné par les propos qui viennent d'être tenus car j'ai entendu tout autre chose de la bouche des magistrats, le procureur Molins et d'autres, que nous avons auditionnés. Ils nous ont indiqué que, depuis que nous avons atteint ce niveau de risque, il s'est produit une acculturation entre les magistrats et les agents des services de renseignement ; ils ont désormais pris l'habitude de travailler ensemble et en confiance.

Alors que vous parlez de rétention administrative, on passe en réalité dans une procédure judiciaire, et c'est bien normal. Je suis choqué d'entendre ces termes de « *rétention administrative* » dans vos propos et dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. J'avoue que cela me préoccupe parce que ce sont des choses graves.

M. Olivier Marleix. Les attentats sont des choses graves !

M. Erwan Balanant. C'est précisément pourquoi il ne faut pas jouer à chaque fois à opposer les laxistes aux liberticides, à vous poser en grands dogmatiques de la sécurité. La notion de rétention administrative me choque d'autant plus que nous savons parfaitement judiciariser un dossier quand le risque est grand et que nous voulons traiter le sujet d'une façon radicale, si j'ose dire, par le biais d'une détention provisoire et la mise en place de la procédure pénale habituelle.

La Commission rejette successivement les amendements CL20, CL21 et CL109.

Puis elle en vient à l'amendement CL111 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Il est défendu.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL76 du rapporteur.

Puis elle en vient à l'amendement CL148 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Je souhaite que l'on substitue aux termes « *raisons sérieuses* » les mots « *indices graves et concordants* ». C'est un vieux combat que je mène contre cette notion de « *raisons sérieuses* » qui ne correspond pas aux principes généraux du droit. C'est une référence théorique et floue qui a plutôt rapport au droit du travail où l'on connaît les « *motifs réels et sérieux* ». En revanche, les « *indices graves et concordants* » sont systématiquement utilisés dans la réflexion pénale, tout simplement parce que c'est pratique, conforme à la loi pénale, à l'État de droit et aux principes généraux du droit. La notion de

« *raisons sérieuses* » reste très théorique ; celle d'« *indices graves et concordants* » me semble plus cohérente et protectrice.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement introduit une confusion entre une mesure de police administrative et une décision judiciaire. La notion d'« *indices graves et concordants* » correspond à la terminologie utilisée non pas pour engager une enquête préliminaire, mais pour mettre une personne en examen.

Toutes les personnes auditionnées nous ont rappelé l'importance de faire primer l'ouverture d'une procédure judiciaire lorsque c'était possible. C'est aussi l'esprit de ce texte. Il faut bien distinguer la mesure de police administrative et l'information judiciaire.

M. Didier Paris. Cette remarque de notre collègue Alain Tourret nous renvoie finalement à la philosophie de l'ensemble du texte, au-delà des mots qu'il utilise.

Nous sommes face à une situation où les services de police ont un double objectif. En premier lieu, ils doivent travailler dans des situations intermédiaires, pas encore très claires, non encore avérées, mais où un doute commence à surgir à l'égard de tel ou tel individu, dans des conditions qui sont clairement déterminées par la loi. En second lieu, ils doivent basculer au plus vite vers la judiciarisation. Dès que l'on a une expérience concrète, on voit bien que tout ne peut pas être immédiatement encadré par une procédure judiciaire. Cela étant, comme on l'a vu à plusieurs reprises, le juge administratif qui intervient sur l'ensemble de l'article 3 est un garant élémentaire des libertés individuelles, y compris dans ce domaine.

Si nous retenions son amendement, nous viderions de leur substance toutes les dispositions administratives qui deviendraient *de facto* des dispositions judiciaires, puisque c'est le préalable même des dispositions du code de procédure pénale liées à la mise en examen. Il faut savoir où l'on est. On ne peut pas être au milieu ; il faut être d'un côté ou de l'autre. Nous sommes ici dans le cadre de mesures préalables, de surveillance, de levée de doutes. Il s'agit alors de lever les doutes et de contrôler des individus qui peuvent se révéler dangereux ; dès lors, on est déjà dans une démarche purement judiciaire. L'amendement de M. Tourret ne peut pas s'appliquer dans le dispositif de l'article 3.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CLI82 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Madame la présidente, j'aimerais tout d'abord revenir sur l'intervention de mon collègue Ugo Bernalicis pour expliciter la demande que nous avons faite. Il ne s'agit pas pour nous de remettre en cause le travail administratif des services de la Commission, mais l'ordre dans lequel nous avons déposé nos amendements répond à une logique propre. Nous avons présenté

des amendements de suppression mais aussi des amendements de proposition qui touchent des sujets importants, sur lesquels nous souhaitons avoir un débat de qualité. Le choix de les introduire à tel ou tel endroit du texte a un sens politique.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'entends vos arguments mais nous sommes face à une difficulté. Si chaque groupe choisissait de placer ses amendements là où il le souhaite, nous pourrions nous retrouver à discuter d'une multitude d'amendements avant l'article 1^{er} avant même de commencer l'examen du texte lui-même. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire que les services de l'Assemblée décident de l'emplacement des amendements, sous mon autorité. Je puis vous assurer que nous procédons avec la plus grande rigueur.

Je vous invite à respecter ces choix qui sont guidés non pas par des motifs politiques mais par la seule logique de l'examen du texte.

M. Ugo Bernalicis. Madame la présidente, voici une liste de nos amendements placés dans l'ordre dans lequel nous souhaitons les voir examinés. Je vous laisse réfléchir.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis, je vous demande de vous en tenir à une attitude courtoise et respectueuse à l'égard de la commission.

M. Ugo Bernalicis. Et réciproquement !

Mme Danièle Obono. Par notre amendement CL182, nous proposons de clarifier à droit constant les dispositions qui permettent un contrôle judiciaire avant un jugement pénal. Le projet de loi contient une accumulation de nouveaux dispositifs qui ne font qu'ajouter du droit au droit et qui créent un millefeuille juridique qui ne permet pas d'agir de la manière la plus efficace.

Certains invoquent la nécessité de ne pas prendre de risque dès lors qu'un soupçon existe. Or nous avons déjà des outils à notre disposition pour dissiper les doutes, je pense en particulier au renseignement, qu'il faudra peut-être réorganiser dans le sens d'une plus grande synergie avec la justice au lieu d'instiller l'idée d'une procédure du soupçon généralisé.

Nous estimons que notre droit contient déjà des mesures équivalentes à celles mentionnées à l'article 3, qui peuvent être prises à l'encontre des personnes placées sous contrôle judiciaire ou, le cas échéant, en détention provisoire dans les conditions et les modalités prévues par la section VII du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} de la première partie du code de procédure pénale. Ce contrôle judiciaire avant le jugement pénal garantit de ne pas priver les personnes qui en font l'objet de plusieurs droits fondamentaux sur la base d'éléments flous. Le travail des services de renseignement doit permettre de lever le doute et de maintenir les libertés et les droits fondamentaux qui fondent notre État de droit.

M. le rapporteur. Même avis que précédemment. Vous avez conscience qu'il ne s'agit pas du tout du même dispositif. L'objectif est évidemment la judiciarisation. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL182.

M. Ugo Bernalicis. Je demande une suspension de séance, madame la présidente.

La réunion de la Commission, suspendue à seize heures dix, est reprise à seize heures vingt.

La Commission en vient à l'examen de l'amendement CL92 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Cet amendement vise à supprimer à l'alinéa 8 de l'article 3 les mots « *de manière habituelle* ». Il n'est pas nécessaire qu'un individu soit en relation avec une mouvance terroriste « *de manière habituelle* » pour être considéré comme dangereux. Il nous appartient de ne pas restreindre la marge d'appréciation des autorités compétentes. Chaque situation doit être étudiée en prenant en considération tous les éléments concernant le suspect.

M. le rapporteur. Défavorable. Il n'est pas ressorti des auditions que la mention « *de manière habituelle* » représentait un frein au caractère opérationnel de la disposition.

La Commission rejette l'amendement.

Elle aborde ensuite l'amendement CL243 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Nous proposons d'ajouter le mot « *diffuse* » après le mot « *soutient* » car nous considérons que les personnes qui diffusent des messages incompatibles avec nos valeurs républicaines doivent faire l'objet des mêmes mesures de surveillance que celles qui les soutiennent ou y adhèrent.

M. le rapporteur. Avis favorable. Il s'agit d'une précision utile.

M. Jean-Luc Warsmann. Ah !

Mme Marie Guévenoux. Le groupe REM soutient cette proposition de clarification.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL230 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Les mesures administratives individuelles de surveillance prévues à l'article 3 sont restrictives de libertés et de droits. Elles sont de même nature que celles prononcées à l'encontre des personnes placées sous

contrôle judiciaire du fait d'indices graves et concordants de culpabilité. La simple existence de notes blanches peut ainsi amener certaines personnes à faire l'objet de mesures particulièrement restrictives et contraignantes. L'inexécution de certaines obligations est sanctionnée de trois ans d'emprisonnement, et la sanction est parfois plus forte que celles qui étaient prévues dans le cadre de l'état d'urgence !

Pour éviter erreurs et confusions, nous proposons de compléter l'alinéa 8 par les phrases suivantes : « *Les raisons sérieuses, motivant lesdites décisions, sont objectivées par des éléments de fait retracés de façon précise et circonstanciée ; doivent être évoqués aussi, de façon détaillée et argumentée, les risques pour la sécurité des personnes et des biens* ».

M. le rapporteur. Le texte de loi est déjà très exigeant sur les critères qui doivent être retenus ; qui plus est, il appartiendra au juge de les apprécier. De manière générale, il faut prendre garde à ne pas empiéter sur l'office du juge. Des éléments de preuve lui seront soumis et il lui appartiendra de juger si les mesures sont ou non légales. Avis défavorable.

M. le ministre d'État. Nous avons indiqué ce matin que des mesures de ce type avaient pu être annulées par le juge administratif. Ce n'est évidemment pas sur la base de vagues indications mais d'éléments précis que le juge appréciera la demande de mise en surveillance.

La Commission rejette l'amendement.

Elle rejette successivement les amendements CL22 et CL154 de M. Guillaume Larrivé, tous deux défendus par M. Sébastien Huyghe.

Elle examine l'amendement CL210 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Cet amendement propose de supprimer le mot « normale » à l'alinéa 10. Il est demandé ici de donner une plus grande liberté d'action au ministre de l'Intérieur pour la délimitation du périmètre géographique de l'assignation, qui sera examinée par le juge administratif dans le cadre du contrôle de la proportionnalité des moyens mis en œuvre.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL211 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Il s'agit d'un amendement de repli. Nous considérons que la délimitation du périmètre ne doit pas s'étendre à plusieurs départements.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle aborde l'amendement CL66 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Nous proposons de préciser que le périmètre géographique sera défini par le juge des libertés et de la détention. L'introduction d'un périmètre *a minima* communal pose problème. Il y a en effet une forte disparité de surface et de densité entre les communes françaises. Un périmètre correspondant à celui de la capitale ou d'une grande ville de province ne serait pas suffisamment restrictif pour surveiller des activités potentiellement répréhensibles d'un individu. Qui plus est, cela rend le contrôle du respect du périmètre soit complexe, soit inopérant.

Rappelons que l'individu qui remplit les critères définis à l'article L. 228-1 fait l'objet d'obligations limitées dans le temps et qui peuvent être remplacées par le port d'un bracelet électronique sur proposition du ministre de l'Intérieur en vertu de l'article L. 228-3.

Il faut adopter un dispositif contrôlable par les forces de l'ordre et par le juge. Il apparaît donc nécessaire de prévoir que le périmètre géographique est défini par le JLD.

M. le rapporteur. Le directeur général de la sécurité intérieure, interrogé sur l'opportunité de fixer un périmètre plus restreint, par exemple limité à l'arrondissement dans les plus grandes communes, nous a répondu que c'était une mesure difficilement applicable car elle conduirait à devoir délivrer un grand nombre de sauf-conduits. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CL91 de M. Sébastien Huyghe et CL212 de M. Éric Diard et les amendements identiques CL257 du Gouvernement et CL23 de M. Guillaume Larrivé ainsi que l'amendement CL113 de M. Éric Ciotti.

M. Sébastien Huyghe. Dans le texte initial du Gouvernement, il était prévu que la personne faisant l'objet d'une mesure de surveillance n'avait pas à se présenter aux services de police ou aux unités de gendarmerie plus d'une fois par jour. Le Sénat a souhaité limiter le nombre de pointages à trois par semaine. Compte tenu du climat de tension lié à la menace d'attentat, il me semble inopportun de procéder à une telle modification. Je propose donc de supprimer les mots « *dans la limite de trois fois par semaine* » et de laisser aux autorités compétentes le soin d'apprécier le nombre de pointages nécessaires selon le profil et la situation de l'intéressé.

M. Éric Diard. Je ne saurais mieux défendre mon amendement CL212, identique à celui de mon collègue.

M. le ministre d'État. Le Sénat a voulu réduire à trois fois par semaine l'obligation de présentation. Évidemment, dans l'intervalle, les services de police ou de gendarmerie peuvent perdre de vue l'individu sous surveillance.

Après avoir consulté ces services, nous avons considéré qu'il fallait revenir à la rédaction initiale du texte du Gouvernement, soit une obligation fixée à une fois par jour, contre trois fois par jour dans le cadre de l'état d'urgence, rappelons-le. Cela nous paraît une proposition équilibrée.

M. Éric Ciotti. Madame la présidente, vous pouvez considérer que les amendements CL23 et CL113 sont défendus.

M. le rapporteur. Avis favorable aux amendements CL257 et CL23. Avis défavorable aux amendements CL91, CL212 et CL113.

M. Sébastien Huyghe. J'aimerais savoir, monsieur le ministre, pourquoi il est nécessaire de fixer une limite dans le texte. Ne peut-on laisser une marge d'appréciation aux autorités compétentes ?

M. Thomas Rudigoz. La proposition du Gouvernement constitue un bon point d'équilibre. Limiter le pointage à trois fois par semaine serait faire courir le risque que la police ou la gendarmerie perdent de vue l'individu sous surveillance. Revenir à trois fois par jour, comme dans le cadre de l'état d'urgence, serait beaucoup trop astreignant.

M. Collomb sait que le commissaire qui dirige le commissariat du cinquième arrondissement de Lyon – arrondissement dont j'étais maire il y a encore quelques semaines – craignait que le triple pointage quotidien auquel était astreint un individu fiché S n'exerce sur lui une pression trop forte, au point de le pousser à certains agissements. La personne, dans ce cas, passe son temps à se déplacer. Elle peut habiter loin du commissariat et n'avoir pas accès aux transports en commun, ce qui rend le contrôle extrêmement compliqué.

M. le ministre d'État. Le Conseil d'État a précisé que les nouvelles mesures de surveillance devaient avoir un degré de contrainte inférieur aux mesures prévues à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de limiter le pointage à une fois par jour.

M. Sébastien Huyghe. Je retire l'amendement CL91.

L'amendement CL91 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL212.

Elle adopte les amendements identiques CL257 et CL23.

En conséquence, l'amendement CL113 tombe.

La Commission en vient à l'amendement CL87 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. J'aimerais aborder la question de la durée des mesures de contrôle et de surveillance. Pourquoi trois mois plutôt que deux ou quatre ? Comment avez-vous analysé la pertinence du choix de la durée d'une mesure qui se veut préventive ?

Ajoutons que si une telle surveillance devait durer un certain temps, elle pourrait avoir des conséquences dont on peut s'inquiéter, et qui devraient appeler des actions réparatrices : faire venir régulièrement une personne dans un service de gendarmerie ou de police ne va pas forcément améliorer sa façon de penser... Ne pourrait-on imaginer un dispositif complémentaire ?

De manière générale, il paraît nécessaire de fixer une durée maximale à ce nouveau dispositif.

M. le rapporteur. Lors de leurs auditions, les responsables de services opérationnels nous ont tous indiqué que la durée de trois mois leur paraissait un bon choix. Une durée de deux mois, comme vous le proposez, serait insuffisante pour confirmer ou infirmer les éléments ayant conduit à la décision de l'administration. Avis défavorable.

Mme Cécile Untermaier. Je retire mon amendement.

L'amendement CL87 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL24 de M. Guillaume Larrivé.

Elle examine l'amendement CL97 de Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. La sage commission des Lois du Sénat a innové avant nous en proposant un amendement très similaire à celui que nous défendons aujourd'hui, et qui vise à conditionner la prolongation des mesures de surveillance et de contrôle à la décision du JLD.

Soyons clairs : ce n'est pas le contenu de ces mesures qui nous pose problème. Elles nous paraissent justifiées au regard de la menace à laquelle nous sommes exposés, en l'absence même de commission d'infraction. C'est seulement le régime de leur mise en œuvre qui nous paraît poser problème.

Nous entendons concilier efficacité et respect de l'article 66 de la Constitution, et donc des équilibres institutionnels. Nous souhaitons que l'autorité judiciaire, à qui la Constitution donne le rôle de garante des libertés individuelles, soit réintroduite dans le dispositif.

L'efficacité serait préservée, car nous laissons au ministre de l'Intérieur le soin de prescrire ces mesures. Au contact des services de renseignement, c'est lui

qui sait le premier où doit porter la surveillance. Mais dès lors qu'il s'agit de les renouveler, l'autorité judiciaire doit retrouver sa place naturelle.

On ne manquera pas, je le sais, de nous opposer la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, dans le cadre de l'état d'urgence, a restreint l'intervention exclusive du juge judiciaire aux seules mesures privatives de liberté, estimant que les mesures de police administrative qui seraient simplement restrictives de liberté ne relèvent pas de son contrôle. Nous observons que l'article 66 ne procède pas à une telle distinction et que l'esprit des constituants de 1958 était bien de faire de l'autorité judiciaire la garante des libertés individuelles, et notamment de celle d'aller et de venir.

Nous pensons que les modifications proposées par le Sénat, et que nous reprenons dans notre amendement, représentent un bon équilibre entre efficacité et protection de la liberté individuelle, en laissant au seul ministre de l'Intérieur la décision initiale, mais en confiant au juge judiciaire la possibilité de la renouveler.

Le texte proposé prévoit que, pour prolonger ces mesures, le ministre de l'Intérieur devra s'appuyer sur des éléments nouveaux ou complémentaires. Le juge judiciaire, lui, devra apprécier si la menace terroriste perdure sans avoir à apporter d'éléments complémentaires. C'est un argument de plus en faveur de l'efficacité.

Par ailleurs, nous avons prévu des délais réduits s'agissant du recours possible contre la décision du ministre de l'Intérieur de manière à éviter tout chevauchement dans le temps entre la décision du juge administratif et la décision de prolongation du juge judiciaire.

Il n'y a pas non plus de risque de chevauchement entre les interventions respectives du juge administratif et du juge judiciaire. Le juge judiciaire ne sera jamais amené à apprécier la validité d'un acte administratif dans le système que nous proposons.

Pour finir, je précise que ce système mixte existe déjà en matière d'hospitalisation d'office pour troubles mentaux à la demande du préfet et en matière de rétention administrative pour les étrangers.

M. le rapporteur. C'est un vrai débat, qui a déjà donné lieu à des échanges au cours des auditions, et je dois dire que je partage vos doutes. Une mesure restrictive de liberté qui se prolonge dans le temps ne peut-elle être assimilée à une mesure privative de liberté ? La question se pose en effet, mais nous y avons répondu en déposant un amendement visant à limiter dans le temps l'application de la mesure administrative restrictive de liberté.

Voilà pourquoi je donne un avis défavorable à votre amendement CL97.

M. le ministre d'État. Nous ne sommes pas d'accord avec l'analyse de Mme Vichnievsky, dont les propositions nous semblent méconnaître le principe de séparation des pouvoirs.

D'une part, le principe de séparation des pouvoirs issu de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen s'oppose à ce que le pouvoir d'édicter des mesures de police administrative, qui est l'apanage d'autorités relevant du pouvoir exécutif, puisse être transféré à une autorité juridictionnelle. Le principe de la séparation des pouvoirs s'applique en effet aussi au bénéfice du Gouvernement – je vous renvoie à la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011 et à la décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 rendue sur la loi de finances rectificative pour 2012.

En outre, le Conseil constitutionnel a censuré, le 16 mars 2017, un dispositif transférant à un juge, le juge des référés du Conseil d'État, le soin de se prononcer sur le renouvellement d'une assignation à résidence édictée par le ministre de l'Intérieur.

D'autre part, *« conformément à la conception française du principe de séparation des pouvoirs, seul le juge administratif est compétent pour connaître des recours tendant à l'annulation ou à la réformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de la puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif »* – il s'agit de la décision n° 86-224 DC, relative au contentieux des décisions du Conseil de la concurrence. Or les mesures de police administrative, qui ont pour but de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions, sont au nombre des actes pris par l'administration dans l'exercice des prérogatives de puissance publique.

Ainsi, le recueil de renseignements par les services compétents relève de la seule police administrative – je vous invite à lire la décision du 23 juillet 2015 rendue sur la loi relative au renseignement.

De même, sont des mesures administratives les perquisitions administratives prévues par la loi du 3 avril 1995 – voir la décision n° 2015-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des Droits de l'homme* – dès lors qu'elles ont pour objet la prévention d'actes terroristes.

Nous restons donc sur notre position. Mais nous sommes sensibles à l'idée que l'on ne peut pas maintenir indéfiniment de telles mesures, et donc garder perpétuellement quelqu'un sous surveillance dans le périmètre déjà élargi de la commune, voire des territoires adjacents.

M. Sacha Houlié. Au nom du groupe de La République en Marche, je voudrais exprimer nos points d'accord et de désaccord.

Nous n'approuvons pas les deux dispositions proposées dans l'amendement CL97, à savoir l'intervention du JLD, et la limitation à une durée

totale de trois ans des mesures individuelles de surveillance imposées à une même personne.

Notre désaccord sur l'intervention du JLD résulte d'abord de l'enseignement que nous avons tiré de l'audition du procureur de la République de Paris. En effet, celui-ci ne nous a pas invités à rechercher ce qui était utile ou non à l'autorité judiciaire, mais ce qui était utile ou non à la sécurité, et à garder à l'esprit, lorsque nous examinerions ce texte, son caractère opérationnel et sa nécessaire efficacité. Or, en rapprochant les propos du procureur de la République de ceux du directeur général de la sécurité intérieure, nous nous sommes aperçus qu'il existait des « zones grises » entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Nous en avons conclu que l'intervention de deux autorités ne pouvait que nuire à l'efficacité des mesures de surveillance et de contrôle.

Pourquoi deux autorités puisque c'est le ministère de l'Intérieur, autorité administrative, qui prend une mesure administrative pour restreindre la liberté d'un individu qui fait l'objet d'une surveillance ?

Par ailleurs, l'unicité du contentieux appelle l'intervention du juge administratif. Le ministre de l'Intérieur vient d'ailleurs de rappeler l'abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Nous sommes cependant d'accord avec vous pour limiter dans la durée le renouvellement des mesures de surveillance. Mais nous souhaitons aller plus loin que vous : nous proposerons tout à l'heure de limiter le renouvellement à douze mois.

Voilà pourquoi nous voterons contre cet amendement.

M. Vincent Bru. C'est par erreur que mon nom apparaît comme cosignataire de cet amendement. J'avais signalé à mon groupe que je ne souhaitais pas le cosigner, même si je suis solidaire de tous les autres qu'il a déposés. Je considère moi aussi qu'il s'agit d'une mesure de police administrative, restrictive mais non privative de liberté et que par nature, elle relève de la compétence du juge administratif. Je suis donc entièrement d'accord avec la position de la majorité et du Gouvernement.

La Commission rejette l'amendement CL97.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL258 du Gouvernement, qui fait l'objet du sous-amendement CL288 du rapporteur.

M. le ministre d'État. Il nous semble que trois mois constituent un laps de temps trop court pour disposer d'éléments nouveaux et complémentaires. Voilà pourquoi nous vous proposons d'insérer la phrase suivante : « *Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux et complémentaires* ».

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement du Gouvernement, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement, qui vise à limiter dans le temps, c'est-à-dire à douze mois, la durée totale de la mesure administrative.

M. le ministre d'État. Je suis favorable à ce sous-amendement.

M. Olivier Dussopt. Nous serons favorables à l'amendement du Gouvernement, à condition qu'il soit sous-amendé par le sous-amendement du rapporteur. Si nous reconnaissons que trois mois ne suffisent pas pour mettre à jour un certain nombre d'effets ou d'actes, il est bon de pouvoir encadrer cette mesure dans le temps.

Cela me ramène à la question que j'ai posée hier sur la situation des personnes qui font l'objet d'une assignation à résidence depuis plusieurs mois, voire depuis deux ans – le début de l'état d'urgence. Le délai de douze mois que nous nous apprêtons à adopter s'appliquera-t-il aussi à ces personnes ? Comment organiserez-vous la transition ? Leur assignation à résidence sera-t-elle levée, quitte à ce qu'une nouvelle assignation soit décidée dans le cadre des dispositions de l'article 3 ?

M. le ministre d'État. J'ai déjà répondu hier que nous allons examiner chaque situation individuelle, de manière à pouvoir soit remettre la personne sous surveillance, soit l'en libérer. Cela concerne chacune des 35 personnes dont nous parlons aujourd'hui.

Mme Cécile Untermaier. Alors que 460 personnes avaient été durant un temps mises sous surveillance, il n'y en a plus, dites-vous, que 35 aujourd'hui. Mais ne pourrait-il y en avoir bien davantage, en raison des retours attendus ? Nous aimerions avoir des précisions.

M. le ministre d'État. Comme je vous l'ai expliqué, après les attentats, nous avons un spectre d'individus assez large. Aujourd'hui, parce que les services ont fait un certain travail, et même un travail certain, le nombre des personnes concernées s'est réduit, soit parce que nos doutes ont été levés, soit parce que certains individus font l'objet d'une procédure judiciaire.

Pour ce qui est des *returnees*, ils sont dès leur arrivée systématiquement pris en charge et leur situation examinée. Et s'ils ont effectivement participé à des combats, ils sont immédiatement judiciarisés et en général condamnés.

La Commission adopte le sous-amendement CL288.

Elle adopte ensuite l'amendement CL258 modifié.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, je vous indique qu'en cinq heures, depuis ce matin, nous nous sommes prononcés sur 80 amendements, et qu'il nous en reste encore 190 à examiner. Je vous laisse en tirer les conclusions qui s'imposent...

La Commission examine l'amendement CL244.

Mme Marine Brenier. Défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL79 et CL80 du rapporteur.*

Elle examine ensuite en discussion commune les amendements CL259 du Gouvernement et CL218 de Mme Caroline Abadie.

M. le ministre d'État. Le Sénat avait proposé de laisser trois jours à la personne concernée pour qu'elle puisse former un recours, et deux jours au juge pour qu'il puisse se prononcer. Nous pensons qu'en deux jours, l'intéressé a tout loisir de prendre un avocat et de déposer un recours, mais qu'en revanche le juge a besoin de davantage de temps pour prendre connaissance des éléments du dossier. D'où l'inversion proposée.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme Caroline Abadie. Je tiens à associer mes collègues de La République en Marche à mon amendement CL218.

L'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit que le juge des référés-liberté doit se prononcer dans un délai de quarante-huit heures.

Il ressort des propos des juges administratifs que nous avons auditionnés la semaine dernière que la multiplication des délais induit un effet d'éviction sur les autres affaires qu'ils ont à juger. Voilà pourquoi, dans un souci d'harmonisation, je propose de ramener ce délai également à quarante-huit heures.

Je développerai la même argumentation pour défendre l'amendement CL224, qui porte sur le renouvellement de cette mesure individuelle.

*La Commission **adopte** l'amendement CL259.*

En conséquence, l'amendement CL218 tombe.

La Commission est alors saisie de l'amendement CL247 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Cet amendement vise à écarter la possibilité, pour les personnes concernées par des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, de saisir le juge administratif dans un délai de soixante-douze heures à compter de la notification de la décision. Or l'existence d'un recours

suspensif peut conduire certaines personnes à prendre la fuite ou à quitter le territoire national.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet argument n'est pas en soi suffisant pour justifier la suspension d'un recours.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL25 de M. Guillaume Larrivé.

M. Éric Ciotti. Nous contestons l'instauration d'un régime procédural spécifique, et nous proposons tout simplement de revenir à l'application du droit commun en matière de référé-suspension.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je maintiens que le dispositif prévu par la loi est plus protecteur et qu'il est utile de le conserver.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL81 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL225 de Mme Caroline Abadie.

Mme Caroline Abadie. Amendement défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL67 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Mon amendement vise à insérer l'alinéa suivant après l'alinéa 14 : « *Le cas échéant, la personne soumise aux obligations prévues aux 1° à 3° du présent article peut voir son autorisation de détention ou de port d'armes, et celle de ses proches, suspendue.* »

Compte tenu de la dangerosité supposée des individus, ne pas assortir les mesures prévues par la loi d'une suspension des autorisations liées aux armes me paraît pour le moins incongru.

M. le rapporteur. Cette obligation paraît satisfaite par l'article L. 312-3-1 du code de la sécurité intérieure. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL183 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement, qui vise à supprimer les alinéas 15 à 18, concerne le dispositif de placement sous surveillance électronique.

Que vient faire ici le bracelet électronique, étant donné qu'à l'heure actuelle, il n'est prévu que dans le cadre d'alternatives à des peines privatives de liberté ? Nous considérons en effet, par extension, que le bracelet électronique doit avoir un lien avec une peine privative de liberté.

Dans la mesure où nous sommes encore dans le cadre d'une mesure administrative, mesure restrictive et non privative de liberté comme cela a été rappelé à bien des égards pour éviter toute censure du Conseil constitutionnel, nous ne comprenons pas en quoi le bracelet électronique viendrait se substituer à une peine restrictive de liberté. Ce serait une nouveauté, une création dans notre droit.

Nous avons bien noté que l'accord de la personne concernée était requis. Cela étant, l'autorité judiciaire est-elle à même de poser un bracelet électronique ? Nous n'y sommes pas favorables puisque l'on est encore, comme cela a été dit, au stade de « *l'infra-soupçon* », sans aucune preuve établie. La mesure actuelle va bien assez loin pour ne pas y rajouter un dispositif censé pallier des peines privatives de liberté.

Maintenant, sans vouloir faire un lien avec la question des agents de sécurité privée, je remarque que le bracelet électronique peut être, de la même manière, source d'un marché assez lucratif. De fait, l'entreprise Thalès a déjà bénéficié d'un appel d'offres de plus de 50 millions d'euros pour la conception de ce bracelet. Peut-être y a-t-il là une piste à creuser ?

M. le rapporteur. Au-delà du débat sur Thalès et sur la distinction juridique entre peine restrictive de liberté et peine privative de liberté, je ferai remarquer que le dispositif prévu par la loi est favorable à la personne concernée. Qui plus est, son accord est requis, comme vous l'avez remarqué. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL183.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL26 de M. Guillaume Larrivé.

M. Éric Ciotti. Le rapporteur vient de dire que nous étions en présence d'un dispositif favorable à l'individu qui fait l'objet d'une mesure d'assignation. Le problème est que ce texte est motivé par la présence d'un individu « *repéré comme particulièrement dangereux* ».

Si cet individu est particulièrement dangereux, il peut être opportun de le surveiller en permanence, et le bracelet électronique peut y pourvoir. Mais je remarque que d'autres mesures privatives de liberté devraient également être mobilisées.

C'est le premier point de l'amendement CL26 de notre collègue Guillaume Larrivé, que nous avons cosigné.

Cela m'amène à défendre par avance mon amendement CL112, qui pose la question du consentement. Et là, nous avons une divergence de fond avec le rapporteur. En effet, face à un individu particulièrement dangereux, solliciter son consentement, c'est priver de tout effet pratique et concret ce qui constitue une mesure de protection de la société : si nous sommes en présence d'un individu repéré comme particulièrement dangereux, pourquoi la puissance publique lui demanderait-elle l'autorisation de le surveiller ? Comment nos concitoyens pourraient-ils le comprendre ? Selon nous, il y a là une contradiction majeure. Et c'est ce qui motive, à ce stade, notre opposition à ce texte.

M. le rapporteur. Que les choses soient bien claires : l'administration ne va pas demander à l'individu si elle peut mettre en place la mesure individuelle. Mais cette mesure est plus favorable à l'individu. Le texte prévoit en effet que l'administration place l'individu sous mesure individuelle, mais que si l'on veut étendre le périmètre géographique imposé, non pas au territoire de la commune mais à l'ensemble du département, il devra porter un bracelet électronique. C'est donc cette possibilité d'étendre le périmètre qui lui est proposée, et pour laquelle on doit recueillir son consentement.

On a évoqué tout à l'heure l'utilisation du bracelet électronique en matière judiciaire ; celui-ci constitue en effet un substitut à l'incarcération. Mais dans ce cas également, la mise en place d'un bracelet électronique est subordonnée à l'accord de l'intéressé.

Mon avis est donc défavorable.

M. le ministre d'État. Je vous renvoie à la décision du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2005...

La Commission rejette l'amendement CL26.

Elle est saisie de l'amendement CL112 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Je l'ai déjà défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL27 de M. Guillaume Larrivé.

M. Éric Ciotti. Il est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CL248 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Défendu.

M. le rapporteur. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL28 de M. Guillaume Larrivé.

M. Éric Ciotti. Défendu.

M. le rapporteur. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL28.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL82 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL68 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Comme précédemment, nous proposons d'insérer, après l'alinéa 17, l'alinéa suivant : « *Le cas échéant, la personne concernée peut voir son autorisation de détention ou de port d'armes, et celle de ses proches, suspendue* ».

M. le rapporteur. Là encore, cet amendement me semble satisfait. L'article L. 312-3-1 du code de la sécurité intérieure permet déjà à l'autorité administrative d'interdire l'acquisition et la détention des armes aux personnes dont le comportement laisse craindre une utilisation de ces armes dangereuse pour elles-mêmes ou pour autrui.

Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL68.

Elle est alors saisie de l'amendement CL149 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL272 du rapporteur.

Elle examine l'amendement CL219 de Mme Marie Guévenoux, qui fait l'objet du sous-amendement CL285 du rapporteur.

Mme Marie Guévenoux. L'interdiction de paraître dans un lieu déterminé semble être une mesure opérationnelle, qui peut être envisagée comme une alternative à des mesures plus restrictives, par ailleurs prévues dans cet article.

M. le rapporteur. Mon sous-amendement vise à prendre en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les interdictions de séjour. En

excluant le domicile de l'intéressé, nous intégrons les nécessités liées à la vie familiale et professionnelle.

La Commission adopte le sous-amendement CL285.

Puis elle adopte l'amendement CL219 modifié.

La Commission est alors saisie de l'amendement CL287 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit, là encore, de limiter dans le temps, autrement dit à un an, l'application des mesures les moins restrictives – déclarer son domicile et signaler ses déplacements. Ces obligations peuvent être prononcées pour une durée maximale de six mois, et renouvelées pour la même durée.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CL146 de Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Ma défense de l'amendement CL97 vaut pour cet amendement CL146.

M. le rapporteur. Et mon avis sera identique, c'est-à-dire défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL146.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL273, CL274, CL275 et CL276 du rapporteur.

La Commission se saisit alors de l'amendement CL260 du Gouvernement, faisant l'objet d'un sous-amendement CL286 du rapporteur.

M. le ministre d'État. Cet amendement vise notamment à rétablir l'obligation, pour les personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance, de communiquer ses numéros d'abonnement et identifiants techniques de tout moyen de communication électronique. Comme je l'ai expliqué hier, il ne s'agit pas pour nous de disposer des codes d'accès aux téléphones, mais seulement des numéros et des identifiants, de manière à ce que, si la personne concernée achète un nouveau téléphone sans le signaler aux autorités, elle se rende par là même coupable d'un délit passible de trois ans de prison.

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement CL286 qui, comme précédemment, tend à limiter la durée de la mesure restrictive de liberté à un an.

La Commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement modifié.

L'amendement CL220 de Mme Marie Guévenoux est retiré.

La Commission se saisit alors de l'amendement CL249 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Cet amendement tend à étendre les mesures d'interdiction d'entrer en relation en précisant qu'elles peuvent aussi porter sur les relations avec des personnes diffusant un message visant à radicaliser et à recruter des djihadistes.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les activités à caractère terroriste comprennent déjà l'apologie d'actes terroristes.

La Commission rejette l'amendement.

Elle se saisit alors de l'amendement CL147 de Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Cet amendement constitue la suite logique de ceux que j'ai défendus tout à l'heure, CL97 et CL146.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CL245 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Cet amendement participe de la même logique que celle de l'amendement CL244.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

La Commission se saisit alors de l'amendement CL224 de Mme Caroline Abadie.

Mme Caroline Abadie. Je l'ai déjà défendu.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Il est en fait satisfait par l'amendement CL259 du Gouvernement. Nous n'avons donc pas à nous prononcer.

La Commission se saisit de l'amendement CL150 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Je demande, par cet amendement, que les mesures de surveillance décidées par le ministre de l'Intérieur soient communiquées au maire de la commune où habite la personne concernée. Le maire, responsable de la paix publique, doit être prévenu ; le tenir dans l'ignorance présenterait des risques très importants si des infractions étaient commises.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Pourquoi le maire devrait-il être informé plus particulièrement de cette mesure-là ? Ce n'est pas le cas, par exemple, pour les mesures d'interdiction de sortie du territoire.

Mme Catherine Kamowski. Ayant été maire moi-même, je rappellerai que certains secrets nous sont opposés, notamment dans le domaine social ou dans celui de la prévention de la délinquance : on ne sait pas tout. Certes, les maires doivent assurer la paix publique et la protection des personnes et des biens ; mais cela n'oblige pas à tout connaître. Nous ne sommes pas le seul maillon de toute la chaîne. La police nationale ou la gendarmerie jouent leur rôle ; le maire, et pas davantage sa police municipale, n'a pas nécessairement la fonction de contrôler ces personnes.

Alors qu'il s'agit ici de l'intérêt supérieur de la nation, je ne suis pas particulièrement mécontente de ne pas tout savoir, et je connais des collègues maires qui partagent ma position. Du reste, cela n'irait pas sans poser des questions pratiques : que devrait faire le maire d'une telle information ? Il ne peut pas la transmettre à la police municipale. Et ce n'est pas faire insulte aux 36 000 maires de France que de dire qu'il est impossible de prévoir la réaction qu'un maire pourrait avoir en entendant, dans un autre contexte, le nom d'une personne dont il saurait par ailleurs qu'elle fait l'objet d'une mesure administrative.

Ce serait de plus attentatoire à la liberté de la personne.

Je ne suis donc pas favorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

La Commission examine l'amendement CL9 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Cet amendement est une variante d'un autre que nous avons déjà présenté.

Monsieur le ministre d'État, nous avons bien lu l'avis du Conseil d'État du 17 décembre 2015 que vous avez cité. C'est pour cela que nous avons modifié notre proposition : nous ne représentons pas, mois après mois, le même texte... Nous avons veillé à réserver cette rétention à la seule finalité de la lutte antiterroriste ; et nous avons bien sûr prévu un contrôle *ex post* par le juge judiciaire.

Mais ce sont là des détails techniques. Il existe en réalité entre nous, on le voit bien, un désaccord politique majeur. Le Gouvernement et sa majorité ne souhaitent pas créer de régime de rétention administrative pour les individus les

plus dangereux ; le groupe Les Républicains estime au contraire qu'il est nécessaire de placer ces personnes dans un centre fermé. Il y a là, bien plus qu'une nuance, une divergence profonde sur ce point fondamental qui continue de nous préoccuper beaucoup.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Vous avez raison sur le fait qu'il existe une différence entre nous : nous privilégions la voie judiciaire, et nous sommes opposés à ces centres de rétention.

Mme Alexandra Louis. Dans l'examen de ce texte, et particulièrement à l'article 3, nous devons concilier deux exigences : la préservation des droits et libertés fondamentaux, parce que nous sommes dans un État de droit d'une part, et d'autre part l'efficacité. Ce que propose l'amendement, c'est finalement de mettre en détention provisoire des personnes contre lesquelles la justice ne dispose pas d'éléments suffisamment probants pour qu'elles soient mises en examen, quand bien même on pressent quelques éléments de dangerosité. Lors des auditions, aucun de nos interlocuteurs – qui travaillent tous au quotidien sur ces problèmes et savent parfaitement de quoi ils parlent – n'a demandé de proposer ce type de mesure. Les mesures inscrites dans le projet de loi sont parfaitement proportionnées ; aller au-delà ne serait pas raisonnable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 4

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

Visites domiciliaires et saisies

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 4 du projet de loi vise à permettre à l'administration de procéder à des visites domiciliaires et à des saisies à des fins de prévention des actes de terrorisme.

Dernières modifications législatives intervenues

Ce dispositif est une nouveauté dans le droit commun. Il s'inspire des perquisitions administratives prévues à l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, en l'entourant de très fortes garanties : autorisation et contrôle par le juge des libertés et de la détention (JLD), avis du procureur de la République de Paris, appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris.

La procédure suivie présente également de fortes similarités avec celles des visites domiciliaires utilisées par les agents des douanes ou dans le cadre d'enquêtes fiscales.

Modifications apportées au Sénat

Cet article a fait l'objet d'un certain nombre d'amendements du rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, visant notamment à prévoir davantage de garanties en :

– précisant que la demande de visite domiciliaire formulée par le préfet est motivée ;

– prévoyant l'information préalable du procureur territorialement compétent ;

– précisant que l'autorisation d'une perquisition nocturne fait l'objet d'une autorisation écrite et motivée ;

– prévoyant, contre l'avis du Gouvernement, l'accord exprès du JLD, pour retenir sur place pour une durée maximale de quatre heures toute personne majeure *« pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics »* (cet accord n'était initialement nécessaire que pour les mineurs) ;

– précisant que la saisie de documents, d'objets et de données est conditionnée à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme ;

En commission, le Sénat a adopté un amendement de M. Claude Raynal visant à préciser que les supports saisis sont restitués dans l'état dans lequel ils ont été saisis.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la Commission, garantissant l'anonymat des officiers de police judiciaire (OPJ) procédant aux visites domiciliaires.

Modifications apportées par la commission des Lois

La Commission a adopté plusieurs amendements visant à :

– protéger les domiciles et non plus seulement les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes ;

– informer la personne retenue du fondement légal de son placement en retenue, de la durée maximale de la mesure, du fait que la retenue ne peut donner lieu à audition, du droit de garder le silence et de faire prévenir par l'officier de police judiciaire toute personne de son choix ainsi que son employeur ;

– mieux protéger l'identité des agents en charge des opérations, en préservant leur anonymat afin notamment que ne puisse être identifié leur domicile ;

– revenir au projet de loi initial en ne prévoyant plus l'accord exprès du juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris pour retenir sur le lieu de visite des personnes majeures à l'encontre desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

1. L'état du droit

a. Un régime d'exception : les perquisitions administratives sous l'empire de l'état d'urgence

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

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

Les perquisitions administratives sont les mesures de l'état d'urgence les plus utilisées avec les contrôles d'identité, fouilles des bagages et visites des véhicules.

Phases de l'état d'urgence	Nombre de perquisitions administratives
Phase I [du 14 novembre 2015 au 25 février 2016]	3 594 dont 2 700 entre le 14/11 et le 14/12/2015
Phase II [du 26 février 2016 au 25 mai 2016]	167
Phase III [du 26 mai 2016 au 21 juillet 2016]	Non autorisées
Phase IV [du 22 juillet au 21 décembre 2016]	602
Phase V [du 22 décembre 2016 au 11 juillet 2017]	161

Comme l'ont souligné, en décembre 2016, MM. Dominique Rebours et Jean-Frédéric Poisson, alors chargés du contrôle parlementaire de l'état d'urgence : « *Du 14 novembre 2015 au 25 mai 2016, un peu moins de la moitié des perquisitions ont été ordonnées à partir d'éléments venant, au moins en partie, des services de renseignement, qu'il s'agisse des services centraux ou des services locaux. Ce sont souvent ces objectifs qui ont été traités au cours des deux*

premières semaines de l'état d'urgence et avec l'appui des forces spécialisées d'intervention. (...) [C]es perquisitions avaient pour but de déstabiliser le microcosme radicalisé, d'éviter des répliques d'attentats tirant profit de l'effet de sidération immédiatement consécutif au 13 novembre et de s'assurer que les individus concernés n'avaient pas échappé à des procédures judiciaires antiterroristes. (...) [C]e phénomène est limité dans le temps et concentré sur les premiers temps de l'état d'urgence. (...) [P]our l'autre moitié des perquisitions, presque toutes réalisées à l'initiative des services de sécurité publique, les objectifs sont nettement moins prioritaires pour les services de renseignement. Dans certains cas, le rattachement à l'islam radical passe par une inscription au fichier de traitement des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), administré par l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) et qui comprend des personnes d'inégale dangerosité. Pour d'autres perquisitions, les objectifs poursuivis concernaient très explicitement des infractions aux législations sur les armes et sur les stupéfiants, soit du droit commun. Leur justification tient alors à la porosité, souvent évoquée, entre radicalisation, terrorisme et économie souterraine. » ⁽¹⁾

Au total, l'étude d'impact sur le présent projet de loi comptabilise 30 procédures judiciaires ouvertes par la section anti-terroriste du parquet de Paris des chefs d'association de malfaiteurs avec une entreprise terroriste ou d'entreprise individuelle terroriste à la suite d'une perquisition administrative, que cette mesure ait ou non permis à elle seule de justifier l'ouverture de la procédure. Ces résultats, relativement faibles, s'expliquent par la logique de « *levée de doute* » dans l'urgence vis-à-vis d'individus potentiellement dangereux, qui a présidé à la prise de nombre d'arrêtés. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, le taux de judiciarisation n'a cependant cessé d'augmenter avec le meilleur ciblage des perquisitions.

b. Le régime des visites domiciliaires

Certaines dispositions spéciales du droit commun permettent à des administrations de mettre en œuvre des visites domiciliaires, autorisées et placées sous le contrôle du JLD. C'est par exemple le cas des visites régies par l'article 64 du code des douanes, qui permettent aux agents des douanes de rechercher et constater des délits douaniers, en dehors de la flagrance. De telles visites sont également prévues dans le cadre des enquêtes en matière de fraude pour les agents de la DGCCRF, les inspecteurs du travail et les agents de la DGFIP.

De même, les autorités administratives indépendantes disposant de pouvoirs d'enquête sont parfois habilitées à procéder à des visites et à des saisies, soumises également à l'autorisation et au contrôle du JLD. S'agissant de l'Autorité de la concurrence, les articles L. 450-1 et L. 450-4 du code de commerce permettent ainsi aux agents des services d'instruction de procéder à des

(1) Rapport n° 4281 de MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson (Assemblée nationale, 6 décembre 2016, XIV^e législature).

visites en tous lieux et d'effectuer la saisie de tout document et support d'information, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, dans le cadre d'enquêtes visant à rechercher la preuve de pratiques anticoncurrentielles.

2. Le dispositif proposé

a. Le projet de loi initial

L'article 4 introduit dans le titre II « Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de l'État » du livre II du code de la sécurité intérieure un nouveau chapitre IX intitulé « Visites et saisies » (**alinéa 1^{er}**) comportant six articles.

● Article L. 229–1 : définition du champ d'application et procédure

L'article L. 229–1 (**alinéa 4**) prévoit que les visites domiciliaires ne pourraient être décidées qu'« *aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme* ». Leur champ serait circonscrit aux lieux pour lesquels il existe « *des raisons sérieuses de penser* » qu'ils sont fréquentés « *par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou en faisant l'apologie de tels actes* ».

Cette visite serait autorisée par le JLD du tribunal de grande instance de Paris – afin de permettre une centralisation et une unification du contentieux – sur saisine du préfet de département ou, à Paris, du préfet de police.

Comme on le voit dans le tableau ci-après, les critères permettant une visite domiciliaire sont assez proches de ceux qui ont été retenus dans le cadre des procédures judiciaires engagées sur le fondement de la législation pénale antiterroriste. Le dispositif prévu par le présent article est néanmoins conçu comme un dispositif subsidiaire ayant une utilité propre : il a vocation à s'appliquer d'une manière similaire aux perquisitions de l'état d'urgence, lorsqu'il n'y a encore aucune suspicion d'infraction pénale, mais qu'il existe une menace caractérisée pour l'ordre et la sécurité publics.

Selon les services spécialisés, deux hypothèses pourraient concrètement donner lieu à des visites domiciliaires :

– en cas d'impossibilité de recourir à une procédure judiciaire dans l'hypothèse où l'indice de la menace grave et caractérisée n'est pas corroboré et émane d'une source unique, ce qui par ailleurs exposerait ladite source à un risque d'identification ;

– en cas d'impossibilité pour les services de transmettre un renseignement aux fins de judiciarisation lorsque celui-ci provient d'un service étranger, les règles d'échange de renseignements impliquant l'accord du service source à toute diffusion extérieure dudit renseignement.

	Droit commun	Article 11 de la loi du 3 avril 1955	Article 4 du projet de loi
Nom	Perquisitions judiciaires des domiciles en matière de délinquance et criminalité organisées (dont terrorisme)	Perquisitions administratives	Visites et saisies
Autorité	Lors d'une instruction : le juge d'instruction En enquête de flagrance : le procureur de la République En enquête préliminaire : le procureur de la République (avec l'assentiment de la personne) ou le juge des libertés et de la détention, sur requête du procureur de la République (sans l'assentiment de la personne)	Ministre de l'intérieur ou préfet	Préfet la demande JLD l'autorise Avis du Procureur de la République
Lieu concerné	Tout lieu où la preuve est recherchée « <i>pour les nécessités de l'enquête</i> » Lors d'une instruction : dans tous lieux où peuvent se trouver des objets ou des données informatiques dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité	Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics	Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger
Conditions de l'autorisation d'y procéder de nuit (21h – 6h)	En enquête de flagrance : si les nécessités l'exigent En enquête préliminaire : – hors locaux d'habitation : si les nécessités l'exigent – pour les locaux d'habitation : en matière terroriste seulement, « <i>afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique</i> » – pour que la perquisition soit menée sans l'assentiment de la personne, l'enquête préliminaire doit être relative à une infraction punie d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans Lors d'une instruction : – hors locaux d'habitation : si les nécessités l'exigent – pour les locaux d'habitation, en cas d'urgence, à l'une des conditions suivantes : - crime ou délit flagrant - risque immédiat de disparition des preuves ou des indices matériels - raisons plausibles de soupçonner la commission, dans les locaux qu'il est envisagé de perquisitionner, de crimes ou délits organisés - afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique	La perquisition ne peut avoir lieu entre vingt et une heures et six heures, sauf motivation spéciale de la décision de perquisition fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération	La visite ne peut être commencée avant six heures ni après vingt et une heures, sauf autorisation expresse accordée par le juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris, fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération
Retenue sur place	Le « <i>temps strictement nécessaire</i> » à l'accomplissement des opérations si la personne est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données informatiques saisis	4 heures max. Pour les mineurs, accord exprès du procureur de la République	4 heures max. Pour les majeurs, information du JLD/ pour les mineurs, accord exprès du JLD (<i>PL initial</i>) Accord exprès du JLD pour toute personne (<i>PL sortie Sénat</i>)

Comme dans la loi du 3 avril 1955, les perquisitions ne pourraient concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes (**alinéa 5**).

Afin de garantir une bonne articulation des procédures judiciaires et administratives, l'**alinéa 6** prévoit un avis préalable du procureur de la République de Paris, qui serait également destinataire de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention.

Comme dans les autres régimes de visites domiciliaires, l'ordonnance du JLD devrait mentionner l'adresse des lieux, le nom de l'agent habilité à y procéder, le nom de l'officier de police judiciaire territorialement compétent présent sur les lieux, ainsi que la faculté pour la personne faisant l'objet d'une perquisition de faire appel à un avocat (**alinéa 7**).

● Article L. 229–2 : déroulement de la visite domiciliaire

L'article L. 229–2 dispose que, de manière identique aux dispositions prévues à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, la visite domiciliaire se déroulerait :

- en présence de l'occupant des lieux, de son représentant assisté ou non d'un conseil, ou de deux témoins (**alinéa 11**) ;
- sous le contrôle du JLD (**alinéa 13**).

Si la visite domiciliaire était réalisée en dehors du ressort du tribunal de grande instance de Paris, le JLD pourrait délivrer une commission rogatoire au JLD territorialement compétent afin de garantir un contrôle effectif de l'autorité judiciaire (**alinéa 13**).

● Article L. 229–3 : appel

L'article L. 229–3 organise les voies d'un recours similaires aux autres dispositifs de visite domiciliaire, devant le premier président de la cour d'appel de Paris (**alinéas 20 à 26**).

● Article L. 229–4 : retenue sur place

L'article L. 229–4 permet à l'officier de police judiciaire de retenir pendant quatre heures la personne à l'égard de laquelle a été autorisée la visite, après une simple information du JLD si la personne est majeure, « *lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de la visite* » (**alinéa 27**). Une autorisation expresse est requise si la personne est mineure (**alinéa 29**). Le JLD peut y mettre fin à tout moment (**alinéa 28**). Elle donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal (**alinéa 30**), transmis au JLD (**alinéa 32**), et sa durée s'impute, s'il y a lieu, sur celle de la garde à vue (**alinéa 33**).

Il faut noter que ce régime s'inspire de la retenue récemment créée par l'article 48 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, qui permet de retenir pour une durée maximale de quatre heures toute personne faisant l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité lorsque ce contrôle révèle qu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste.

● **Article L. 229-5 : régime des saisies**

L'article L. 229-5 organise le régime de saisie, soumis à l'autorisation du JLD, de tout document, objet ou données relatifs à la menace d'une particulière gravité que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée. Il définit les modalités de leur exploitation (**alinéa 34**).

Les données et les supports saisis seront conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition et nul n'y aura accès avant l'autorisation du juge (**alinéa 35**).

À la fin de la perquisition, l'autorité administrative pourra saisir le JLD d'une demande d'exploitation des données saisies. Ce dernier statuera alors dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée (**alinéa 36**). Cette ordonnance sera susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris et d'un pourvoi en cassation (**alinéas 39 et 40**).

En cas de décision de refus devenue définitive, les données copiées seront détruites et les supports saisis restitués à leur propriétaire (**alinéa 41**).

Les supports seront restitués à leur propriétaire, le cas échéant après copie des données qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, aura autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent (**alinéa 42**). Ce délai, en cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis ou dans l'exploitation des données copiées, pourra être prorogé pour une durée de quinze jours par le JLD saisi par l'autorité administrative au moins quarante-huit heures avant l'expiration de ces délais.

Les données copiées seront détruites à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de la visite ou de la date à laquelle le juge en aura autorisé l'exploitation.

b. Les modifications apportées par le Sénat

Cet article a fait l'objet d'un certain nombre d'amendements du rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, visant notamment à entourer le nouveau dispositif de davantage de garanties en :

– imposant une motivation de la demande de visite domiciliaire du préfet (**alinéa 4**) ;

– créant un avis préalable du procureur de la République de Paris, et non plus une simple information (**alinéa 4**), afin d'éviter de perturber une procédure pénale judiciaire en cours ;

– prévoyant l'information préalable du procureur territorialement compétent (**alinéa 6**), ce qui paraît logique dès lors qu'en cas de découverte d'une infraction ne revêtant pas un caractère terroriste au domicile visité, c'est à lui qu'il reviendra, le cas échéant, d'engager des poursuites ;

– prévoyant, que l'OPJ est chargé d'assister à toutes les opérations et doit tenir informé le JLD de leur déroulement (**alinéa 7**) ;

– préservant l'anonymat des agents en les autorisant à ne désigner que le service et la qualité des agents habilités à procéder à la visite dans l'ordonnance du JLD (**alinéa 7**)⁽¹⁾ ;

– précisant que l'autorisation d'une perquisition nocturne fait l'objet d'une autorisation écrite et motivée (**alinéa 12**) ;

– prévoyant l'accord exprès du JLD, transmis par tout moyen, pour retenir une personne – et non plus seulement une personne mineure (**alinéa 27**) ;

– précisant que la saisie de documents, d'objets et de données est conditionnée à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme (**alinéa 34**) ;

– précisant que la copie des données ou la saisie des supports doit être réalisée en présence de l'OPJ (**alinéa 35**), que les motifs de la saisie sont indiqués dans le procès-verbal (**alinéa 35**), qu'il n'y a pas de compétence liée de l'autorité administrative pour demander l'exploitation des données informatiques (**alinéa 36**), que le juge statue sur la régularité de la saisie et sur la demande d'exploitation des données informatiques (**alinéa 36**) ;

– précisant le régime de notification ou de signification de l'ordonnance (**alinéa 37**) ;

– unifiant le contentieux indemnitaire résultant des visites et saisies devant le juge judiciaire (**alinéa 44, création d'un nouvel article L. 229-6 du**

(1) Cette disposition a ensuite été modifiée, dans le même but, par un amendement du Gouvernement en séance publique, avec l'avis favorable de la Commission.

code de la sécurité intérieure). Les mesures de visites domiciliaires et de saisies prévues par l'article 4 du projet de loi sont en effet de nature hybride, car, bien qu'administratives, elles sont placées, au regard des atteintes qu'elles portent aux libertés constitutionnellement protégées, sous le contrôle de l'autorité judiciaire ;

– permettant de soulever la nullité à l'encontre des opérations de visite domiciliaire (**alinéa 45**).

La commission a également adopté un amendement de précision de M. Claude Raynal visant à prévoir l'obligation, pour les services de police, de rendre tout objet saisi pour lequel l'autorisation d'exploiter les données a été refusée dans l'état dans lequel il a été saisi (**alinéa 41**).

c. La position de la commission des Lois

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a adopté deux amendements visant à :

– protéger les domiciles et non plus seulement les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes ;

– accorder les mêmes droits à la personne retenue que ceux prévus par l'article 78-3-1 s'agissant de la retenue de toute personne faisant l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité lorsque ce contrôle ou cette vérification révèle qu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste. Il s'agit de l'informer du fondement légal de son placement en retenue, de la durée maximale de la mesure, du fait que la retenue ne peut donner lieu à audition, du droit de garder le silence et de faire prévenir par l'officier de police judiciaire toute personne de son choix ainsi que son employeur.

À l'initiative du groupe La République en Marche, un amendement a été adopté visant à mieux protéger l'identité des agents en charge des opérations, en préservant leur anonymat afin notamment que ne puisse être identifié leur domicile.

La Commission a adopté un amendement du Gouvernement revenant au projet de loi initial en ne prévoyant plus l'accord exprès du juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris pour retenir sur le lieu de visite des personnes majeures à l'encontre desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Bien que cette retenue constitue une mesure privative de liberté organisée à des fins de police administrative, elle ne méconnaît pas les exigences de l'article 66 de la Constitution au regard de ses finalités et de son caractère conservatoire et limité dans le temps. Cet amendement a donc réservé l'accord du juge aux seules personnes mineures, afin de conserver une unité de procédure, s'agissant des

diverses mesures de retenues conservatoires figurant au code de procédure pénale ou dans d'autres codes (telles que la retenue prévue à L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile aux fins de vérifier le droit au séjour d'un étranger, la retenue pour vérification d'identité prévue à l'article 78-3 du code de procédure pénale ou encore la retenue aux fins d'interrogation des fichiers prévue à l'article 78-3-1 du même code, lorsqu'un contrôle ou une vérification d'identité révèle qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne concernée peut être lié à des activités à caractère terroriste).

*

* *

La Commission examine l'amendement de suppression CL184 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. L'article 4 est titré « *visites domiciliaires et saisies* ». Il nous semble que les termes employés, ici et plus généralement dans ce projet de loi, ne contribuent pas à la clarté et à la compréhension par les citoyens et les citoyennes des enjeux du texte. Pourquoi ne pas parler de perquisitions ? Appelons simplement les choses par leur nom.

De plus, au lieu d'utiliser les termes du code de procédure pénale, les formules choisies renvoient souvent au domaine économique, au vocabulaire des douanes, à des pratiques anticoncurrentielles... Ce mélange des genres apporte à notre sens de la confusion.

Par ailleurs, cet article nous semble souffrir d'une certaine fragilité juridique. Ainsi, le texte étend aux autorités administratives la possibilité d'ordonner des perquisitions et des saisies dès lors qu'un lieu est « *fréquenté* » par une personne mise en cause par son comportement : ce terme est soigneusement choisi pour être très vague. Il peut désigner la rue où cette personne habite, le chemin qu'elle emprunte habituellement pour aller travailler, l'école primaire où elle accompagne ses enfants... Cela nous semble poser problème.

Je rappelle aussi que les perquisitions sont évidemment possibles dans le cadre judiciaire actuel.

Cet article nous semble inutile. Il ne vise qu'à transférer des compétences du juridique vers l'exécutif, ce qui est préjudiciable à l'État de droit. Voilà pourquoi nous vous proposons de le supprimer.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Encore une fois, votre propos est quelque peu caricatural. Les dispositions de l'article 4 ne sont en rien un décalque de celles de l'état d'urgence. En particulier, l'assentiment du JLD est nécessaire pour que la visite domiciliaire soit possible.

Mme Élise Fajgeles. Vous nous dites que cet article est inutile et confus. Après avoir écouté les experts pendant toutes les auditions, il nous paraît au contraire absolument nécessaire. Cela nous a été dit et répété.

Il est en effet nécessaire dans deux situations. D'une part, des sources, étrangères par exemple, doivent être protégées. L'objectif est bien sûr de judiciariser dès que cela est possible ; mais il faut parfois pouvoir lever des doutes, lorsqu'il existe des renseignements concordants qui laissent penser qu'il existe un danger caractérisé mais que les éléments ne sont pas suffisants pour judiciariser le dossier. D'autre part, il existe des situations d'urgence : parfois, les autorités doivent pouvoir agir avec fluidité et rapidité. Des exemples très concrets nous ont été donnés, qui nous ont montré que ces perquisitions administratives sont absolument efficaces dans ces situations d'urgence. Le directeur général de la sécurité intérieure nous a expliqué que ces perquisitions permettaient de rechercher des armes, mais aussi des vidéos de l'État islamique ou des vidéos qui détaillent la fabrication artisanale de bombes. Or on sait bien qu'il y a eu une saisie d'explosifs la semaine dernière à Villejuif. On recherche également les échanges, par internet ou sur papier, avec l'État islamique, qui montrent la volonté de passer à l'acte.

Tous ces éléments sont fondamentaux car le renseignement ne permet pas toujours de pénétrer certains réseaux ; seules les perquisitions peuvent le permettre.

Comme pour l'assignation à résidence, si après les attentats de 2015 le nombre de perquisitions administratives a été élevé en raison de l'état de sidération où nous nous trouvions, ce nombre a beaucoup diminué. Elles sont maintenant beaucoup plus ciblées, utiles et efficaces ; elles ont d'ailleurs été suivies de procédures judiciaires.

Cet article est donc indispensable.

M. Ugo Bernalicis. En vous entendant, chère collègue, j'avais l'impression d'entendre le ministre ! (*Sourires.*) Mais je ne vous ai pas vue à toutes les auditions, notamment à celles de ceux qui contestaient cet article, et plus globalement l'intérêt de ce texte. Vous étiez là, certes, à l'audition du directeur général de la sécurité intérieure – moi aussi.

Vous prenez l'exemple de Villejuif. La direction générale de la sécurité intérieure n'a rien à voir avec tout cela... Celui qu'il faut féliciter, c'est ce plombier qui, par sens citoyen, a transmis l'information pertinente aux services de police, qui ont pu ainsi découvrir ce laboratoire clandestin.

Par ailleurs, on fait mine de découvrir tout cela... Mais fabriquer du TATP, cela n'a rien de très neuf. Je me souviens avoir, très jeune ado, été un peu fasciné par la fabrication des pétards – ceux du 14 juillet, je vous rassure. Je n'ai jamais eu l'intention de faire sauter quoi que ce soit. (*Sourires.*) Eh bien, j'étais tombé sur un site internet qui proposait toutes les méthodes de fabrication

d'explosifs. On trouvait à l'époque très facilement tous les produits nécessaires, et même beaucoup trop facilement. Pour obtenir du TATP, il suffit de mélanger de l'acétone et de l'eau oxygénée, que l'on trouve dans n'importe quelle grande surface : c'est d'ailleurs ce qui a amené à la création d'un fichier, pendant l'été, des acheteurs d'acétone et d'eau oxygénée. C'est un sujet sérieux, et par cette digression je voulais vous montrer que je ne le méconnaissais pas.

S'agissant du JLD, j'ai entendu les syndicats de magistrats nous expliquer qu'il s'agissait d'un juge alibi, qui allait se prononcer sur une mesure d'initiative non pas judiciaire, mais administrative – première bizarrerie. Et, pour autoriser cette perquisition administrative, il ne se fondera pas sur grand-chose de plus que le juge administratif lorsque celui-ci était amené à juger d'une contestation *a posteriori* d'une perquisition administrative menée dans le cadre de l'état d'urgence : il se fondera sur des notes blanches, issues des services de renseignement, qui ne sont pas étayées et qui ne contiennent pas d'éléments tangibles.

Vous parliez d'une coopération efficace entre la DGSI et les magistrats ; mais en l'occurrence, il s'agissait du procureur de la République de Paris, M. François Molins, qui a accès, lui, aux dossiers « *confidentiel défense* », qui vont bien au-delà de la note blanche ! Il peut, lui, confirmer qu'une affaire n'a pas pu être judiciairisée. À la limite de la limite, cela me paraîtra déjà bien plus valable – mais ce texte ne prévoit pas que le JLD aura accès aux dossiers classés « *confidentiel défense* ».

Si vous faisiez confiance à la justice, alors vous donneriez accès à certains magistrats, de façon limitée, à ces éléments classifiés, en bonne intelligence avec les services de renseignement. Mais vous semblez vous méfier des magistrats : il plane à leur égard une espèce de présomption de ne pas être capables d'accéder à ce genre de dossiers, de ne pas être suffisamment intègres, citoyens, efficaces ou je ne sais quoi. C'est ce que l'on a pu entendre dans la bouche de certains syndicats de police – pas forcément d'ailleurs ceux auxquels je m'attendais, puisque les syndicalistes d'Alliance ont estimé inutiles les mesures d'assignation à résidence et de fermeture des lieux de culte.

Vous voyez, j'ai suivi les auditions, et j'ai aussi entendu les experts : ils ne disent pas tous la même chose. Je vous prie de l'entendre : il y a un débat sur ce sujet ; il n'y a pas une évidence, avec des experts unanimes qui nous diraient que c'est comme ça et pas autrement.

En ce qui concerne le renseignement, on nous dit qu'il est souvent impossible de judiciariser, c'est-à-dire d'ouvrir une enquête et d'aller vérifier des soupçons dans le cadre de la flagrance. Les avocats que j'ai rencontrés me disent le contraire ! Il y a peut-être des questions de procédure, qui rendent difficile de doubler un renseignement étranger d'un renseignement « *maison* », comme on le faisait auparavant, pour disposer d'éléments tangibles à même de nourrir un dossier. C'est à voir.

Vous évoquez également la protection des sources. On nous a ainsi donné un exemple quelque peu étonnant : celui de parents d'un jeune en voie de radicalisation, qui l'avaient dénoncé mais ne souhaitent pas apparaître dans la procédure. Certes, entre d'un côté choisir de faire apparaître des gens dans la procédure, arrêter le terroriste et judiciaireiser, et de l'autre choisir une simple perquisition administrative, il y a un choix à faire. Pour nous, la judiciaireisation est bien préférable.

Il faut faire confiance aux magistrats de ce pays, chose que le texte ne fait pas.

M. le ministre d'État. En raison du caractère intrusif des visites domiciliaires et des saisies, nous avons prévu un dispositif particulièrement contraignant. Relisez le texte : uniquement dans le but de prévenir des actes de terrorisme, l'autorité administrative peut, après en avoir préalablement informé le procureur de la République de Paris – qui précisera s'il dispose d'éléments supplémentaires – et le procureur territorialement compétent – qui peut, lui aussi, disposer d'éléments autres qui permettront une judiciaireisation –, saisir le JLD de Paris. Nous essayons ainsi de construire un système parallèle entre le procureur de la République de Paris et le tribunal de grande instance de Paris.

Personne, que je sache, ne pense que le procureur de la République de Paris fasse mal son travail et propose des mesures monstrueuses !

Nous considérons cet article comme plus fort que le précédent, et c'est pourquoi nous avons choisi d'apporter des garanties supplémentaires importantes.

M. Jean-Michel Fauvergue. Je n'interviendrai pas sur le fond, car tout a été parfaitement expliqué, mais sur la forme.

Monsieur Bernalicis, vous perdez trop souvent votre sang-froid. Ce que vous dites dépasse l'entendement. Vous déformez les propos des gens qui ont été entendus, vous accusez vos collègues de ne pas suivre correctement les auditions – alors que vous, vous partez au milieu de la plupart d'entre elles.

M. Ugo Bernalicis. Pas toutes !

M. Jean-Michel Fauvergue. Plus grave, vous êtes approximatif, et vous êtes insultant. Vous comparez un pétard à mèche avec un gilet explosif !

Mme Danièle Obono. C'est vous qui êtes insultant !

M. Ugo Bernalicis. Vous n'avez pas compris ! Je parlais de la facilité d'accéder à l'information !

M. Jean-Michel Fauvergue. J'ai été confronté aux deux, aux pétards à mèche comme aux gilets explosifs. Quand vous faites cette comparaison, vous insultez les policiers et les gendarmes qui sont intervenus et qui ont risqué leur vie, et vous insultez surtout toutes les victimes des attentats.

Il sera dit aujourd'hui que le représentant de La France insoumise a été insultant et a dépassé les bornes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

Mme Danièle Obono et M. Ugo Bernalicis. Vous dépassez les bornes !

M. Jean-Michel Fauvergue. Vous avez été insultant pour les victimes.

M. Ugo Bernalicis. Je demande des excuses !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La séance est suspendue.

Suspendue à 17 heures 40, la séance est reprise à 18 heures.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, je vous appelle les uns et les autres à la responsabilité. J'espère que chacun saura rester serein et respectueux des autres dans l'expression de ses pensées et de ses arguments. Ainsi, nous pourrions faire honneur au sujet qui nous occupe ce soir et qui revêt une particulière gravité.

M. Ugo Bernalicis. Madame la présidente, je souhaite faire un rappel au règlement, au titre des articles 70 et 77. Je demande la convocation du Bureau, afin d'envisager des sanctions contre M. Fauvergue, pour agression non justifiée dans ce débat. Je trouve scandaleux d'être mis en cause comme insultant envers les victimes des attentats ou les policiers. Je ne peux pas laisser passer de tels propos.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis, nous venons d'échanger avec M. Fauvergue. Je pensais que nous pouvions en rester là. Vous souhaitez saisir le Bureau de l'Assemblée nationale, vous êtes parfaitement libre de le faire, je vous laisse libre des démarches que vous pourrez effectuer à la suite de cet événement.

Je souhaite maintenant que nous continuions nos débats.

La Commission rejette alors l'amendement CL184.

Puis elle se saisit de l'amendement CL30 de M. Guillaume Larrivé.

M. Éric Ciotti. Nous abordons un point du texte particulièrement important, mais également particulièrement fragile. Après l'assignation à résidence, très largement vidée de sa substance, après la question des fouilles de véhicules et des contrôles d'identité, c'est une nouvelle illustration de la faiblesse de ce texte.

Monsieur le rapporteur, vous avez dit tout à l'heure que les perquisitions administratives n'étaient absolument pas un décalque de celles prévues par l'état d'urgence. Précisément, tout le problème est là ! Vous bâtissez un hybride juridique – un des représentants du syndicat des commissaires a parlé de

« *monstruosité juridique* ». C'est à tout le moins une création étonnante, qui mêle police administrative et autorité judiciaire. Monsieur le ministre d'État, loin de nous bien sûr toute défiance à l'égard de l'autorité judiciaire ! Mais la procédure administrative, telle qu'elle est prévue dans la loi de 1955 relative à l'état d'urgence, a ses spécificités et son utilité. J'ai ainsi rappelé hier l'exemple des perquisitions des casiers de certains personnels de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, qui ont permis de lever certains doutes. Dans certaines circonstances particulières et motivées, notamment en cas d'urgence, ces perquisitions administratives ont montré leur utilité. Vous l'avez d'ailleurs opportunément rappelé : elles ont eu des résultats, et ont débouché sur un nombre important de procédures judiciaires.

Nous contestons en revanche l'utilité de la mesure que vous prévoyez ici. Cet outil, nous en sommes convaincus, mourra de sa belle mort : la procédure que vous avez imaginée est si complexe qu'il n'y aura plus de perquisitions administratives. Je mesure les efforts de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, que je salue avec respect... Reste que la perquisition administrative n'aura plus d'intérêt et ne sera plus utilisée. Peut-être, d'ailleurs, est-ce là votre objectif, monsieur le ministre d'État.

Ce texte est d'abord un moyen de communiquer ; c'est une façon de justifier la sortie de l'état d'urgence, et c'est cela que nous contestons. Cette majorité a atteint un degré de maîtrise totale des outils de communication, jusqu'au sommet de l'État ; nous le reconnaissons bien volontiers. Mais ce sujet mérite mieux que de la communication ; or il n'y a ici plus que cela. Les perquisitions judiciaires existent, fort heureusement, et elles sont utilisées ; vous semblez vouloir dire ici que vous maintenez des perquisitions administratives, mais le dispositif prévu est si complexe qu'il sera inopérant.

C'est pourquoi cet amendement tend à proroger tout simplement le dispositif des perquisitions administratives tel qu'il est prévu dans le régime de l'état d'urgence.

M. le rapporteur. La question centrale, et nous l'avons posée à nombre de nos interlocuteurs, est de savoir si le nouveau dispositif sera vraiment opérationnel, autrement dit, pensez-vous, si le JLD sera en mesure de prendre une décision rapidement. Nous avons entendu les syndicats de la police, qui étaient opposés au dispositif envisagé, dénonçant en effet une monstruosité juridique, mais nous avons également entendu le procureur de Paris, le vice-président chargé du service des JLD de Paris, le président du tribunal de grande instance de Paris, les représentants de la DGSI : tous – en particulier le procureur de Paris – nous ont assuré que le JLD serait en mesure de répondre efficacement et rapidement aux demandes des préfets.

Je rappelle en outre que le dispositif tient compte de l'avis du Conseil d'État selon lequel la mise en place d'une garantie judiciaire *via* l'intervention du JLD est de nature à lever l'éventuelle inconstitutionnalité de la mesure.

Nous assumons le fait qu'il ne s'agit pas d'un décalque de l'état d'urgence, mais bien d'un nouveau dispositif ; et je ne peux pas vous laisser dire que la visite domiciliaire n'aura aucun effet et que l'ensemble des personnes que nous avons entendues étaient contre. Ce n'est pas vrai. Du reste, nous évaluerons le dispositif afin de déterminer l'efficacité de la visite domiciliaire destinée à remplacer la perquisition administrative.

Je suis donc défavorable à la transposition dans le droit commun de la perquisition administrative telle que prévue dans le cadre de l'état d'urgence.

M. le ministre d'État. Vous savez, monsieur Ciotti, à quel point je suis attaché à la sécurité de nos concitoyens et si je ne pensais pas que le présent dispositif puisse fonctionner, je ne l'aurais jamais proposé. Vous avez pu constater, lors de l'examen de l'article 3, que j'ai été assez ferme sur ma position ; donc, si je sou mets le présent texte au Parlement, c'est bien parce que je pense qu'il va fonctionner et qu'il va nous permettre de continuer à être efficaces dans la lutte contre le terrorisme.

Il est vrai que ce dispositif est novateur. Reste que la dernière fois qu'une de mes propositions a été qualifiée de monstruosité juridique, c'était lorsque j'ai créé la métropole de Lyon : on me reprochait le caractère hybride du projet. Et aujourd'hui je m'aperçois que tout le monde veut créer une métropole à l'image de celle de Lyon.

M. Éric Ciotti. Pas tout le monde !

M. le ministre d'État. En tout cas certains... Ce qui prouve que les innovations sont parfois porteuses. Or, dans le domaine qui nous préoccupe en ce moment, je pensais qu'il fallait innover et défendre un dispositif qui garantisse les libertés tout en assurant la protection de nos concitoyens.

M. Guillaume Larrivé. Mettons-nous bien d'accord sur les termes de notre désaccord. Ce que vous proposez n'est pas une perquisition administrative, monsieur le rapporteur. Aussi cessez, si vous me permettez, d'employer cette expression car ce que vous proposez est une visite à l'initiative des préfets sur autorisation de l'autorité judiciaire – autorité judiciaire spécialisée, j'entends bien.

Si l'on entre dans votre logique, vous avez raison de faire ce que vous faites : vous situant en dehors de l'état d'urgence, vous avez en effet besoin de l'autorisation d'un juge judiciaire pour procéder à ces visites. C'est cohérent.

Notre cohérence à nous – et c'est pourquoi, j'y insiste, je souhaite que nous soyons d'accord sur les termes de notre désaccord – consiste à rester sous l'empire du régime des circonstances exceptionnelles, à continuer d'appliquer l'état d'urgence. Or, dans le cadre de ce dernier, une perquisition purement administrative est bien prévue, en tant qu'elle est d'initiative et d'autorisation administratives, sous le contrôle *ex post* du juge administratif.

Je tiens à rappeler avec une certaine gravité à l'attention de nos collègues du groupe La République en Marche que nous avons déjà amorcé ce débat il y a quelques mois. Après la phase II de l'état d'urgence, notamment, en avril-mai 2016, la majorité de l'époque avait décidé de supprimer les perquisitions administratives. Dans sa phase III, de mai à juillet 2016, nous avons eu droit à un état d'urgence un peu dégradé qui ne les prévoyait plus. Nous avons alors alerté le ministre de l'Intérieur – pas de manière péremptoire : nous ne prétendons pas détenir la vérité révélée –, en lui faisant valoir que ce n'était pas très raisonnable. On nous a fait remarquer que le volume des perquisitions administratives avait diminué et nous avons répliqué qu'il ne s'agissait pas d'une question de volume : une seule de ces perquisitions permettrait-elle d'éviter un attentat que nous devrions conserver au ministre de l'Intérieur et aux préfets le pouvoir de les décider, sous le contrôle des juges. Nous n'avons pas été écoutés à l'époque. Hélas, en juillet 2016, il s'est passé ce qui s'est passé et la majorité s'est empressée de rétablir les vraies perquisitions administratives.

Je ne soutiens pas, monsieur le ministre d'État, qu'il faudrait procéder à un nombre très élevé de perquisitions – et peut-être faut-il le faire de façon ciblée – mais je pense vraiment, et je le dis avec un peu de gravité, que vous avez tort de vous priver, vous-même et vos préfets, de cette faculté. J'espère avoir tort en pensant que vous avez tort.

M. le ministre d'État. Mettons-nous donc d'accord sur nos désaccords. Je suis de ceux qui pensent qu'il suffit, pour le voter, que le processus que nous proposons soit employé une seule fois. Et vous avez totalement raison de considérer que ce n'est pas le volume des perquisitions qui compte : même s'il ne devait concerner qu'un individu, il faudrait que le dispositif que nous examinons puisse l'empêcher d'agir.

Je pense que le dispositif est efficace. Maintenant, l'est-il à 100 % ? Personne ne peut l'affirmer. L'exemple de Villejuif, évoqué tout à l'heure, le montre bien : l'individu en cause n'apparaissait pas « sur les radars ». La question du terrorisme doit imprégner l'esprit de nos concitoyens : sitôt que je vois ceci, je le signale immédiatement à la police. Oui, au-delà de la loi, nos concitoyens doivent faire preuve d'une vigilance de tous les instants et nous avons besoin d'eux pour déceler les signaux, aussi faibles soient-ils, de radicalisation dans nos quartiers.

Lorsque nous en viendrons aux associations travaillant sur la radicalisation, nous verrons que c'est en agissant à la fois au niveau le plus élevé, par le biais d'une réflexion intellectuelle avec nos universitaires et nos chercheurs, et, en même temps, au plus près du terrain, que l'on pourra empêcher la commission d'actes terroristes.

Vous savez que j'ai demandé aux préfets, que le Président de la République et moi-même avons réunis il y a une semaine, de faire de la lutte contre le terrorisme leur priorité et, à cette fin, de réunir très régulièrement, à la

préfecture, tous les partenaires concernés : nous devons communiquer avec les représentants des agences régionales de santé, les recteurs, les inspecteurs d'académie, de manière qu'ils portent à notre connaissance tous les signaux faibles laissant à penser que, quelque part, un individu est en train de se radicaliser.

M. Éric Ciotti. Le ministre d'État a fait un parallèle un peu étonnant, tout à l'heure, entre le dispositif que nous examinons et l'organisation territoriale qu'il a créée dans sa ville et son département...

M. le ministre d'État. Que vous considérez comme une monstruosité !

M. Éric Ciotti. Je ne la considère pas comme une monstruosité.

Nous avons beaucoup évoqué le consentement des personnes faisant l'objet de mesures privatives de liberté ou de mesures quelque peu coercitives. J'espère que vous serez d'autant plus attaché à ce consentement, si je me permets ce trait d'humour, qu'en ce qui concerne les collectivités il a un fondement constitutionnel avec l'article 72 de la Constitution, relatif à la libre administration des collectivités locales.

M. Didier Paris. Le modeste parlementaire que je suis n'entend pas se faire l'arbitre des désaccords entre M. Ciotti et le ministre d'État. Le texte renvoie aux dispositions spécifiques que nous allons largement examiner, je présume.

L'exposé des motifs de l'amendement CL30 me surprend particulièrement et m'inquiète même un peu – y compris de la part de M. Ciotti... Je ne comprends pas en effet qu'on puisse avancer, en ces lieux, que le régime proposé perdrait sa valeur tout simplement parce que lié à l'autorisation d'une autorité judiciaire. Ce qui d'ailleurs pourrait nous conduire à nous interroger sur le rôle de l'autorité judiciaire en général – mais ce n'est pas le lieu.

Nous avons entendu M. Jean-Michel Hayat, président du tribunal de grande instance de Paris, accompagné du vice-président chargé du service des JLD. Leur approche était certes théorique, mais aussi des plus concrètes, et nous en avons tiré tous ensemble – je n'ai pas perçu de *distinguos* entre nous – le sentiment que la chaîne de responsabilité était en train de se construire. Le président Hayat nous déclare qu'il a onze magistrats à sa disposition et qu'il lui en faut treize, non pas parce qu'il en a rêvé, mais parce qu'il a besoin de treize juges pour être capable de répondre à la demande de visites domiciliaires exprimée par les préfets, visites qui doivent être réalisées dans des conditions déterminées, avec une autorité judiciaire demeurant disponible « H24 ». On ne doit pouvoir craindre aucun retard dans l'intervention du juge en la matière. Or voilà qui était admis par l'ensemble des intervenants.

Aussi, déclarer *a priori* que l'intervention du juge supprimerait une mesure administrative alors que l'autorité judiciaire elle-même s'y prépare, me paraît un argument relativement faible. J'ajoute que le préfet devra motiver sa

décision, ce qui n'est pas rien. C'est pourquoi je considère que le dispositif proposé par le texte représente une saine approche du sujet : nous ne sommes effectivement plus sous le régime de l'état d'urgence. Il faut, sinon en faire le deuil – terme inadapté à la situation –, en tout cas accepter de passer à autre chose et admettre que la motivation des décisions administratives s'impose comme garantie. La mesure proposée par le Gouvernement ne pose donc aucune difficulté au groupe majoritaire.

Mme Cécile Untermaier. À aucun moment le texte n'évoque les JLD des tribunaux de grande instance. Je me pose la question de savoir si le dispositif prévu tourne bien avec le seul procureur de Paris, territorialement compétent, et le JLD de Paris. Avez-vous ainsi limité le nombre d'acteurs concernés à raison du faible nombre de mesures qui selon vous devraient être prises ? Ou alors, d'un point de vue opérationnel, à propos du JLD, dont je précise qu'il est désormais un juge spécialisé avec un statut identifié dans chaque TGI, ne doit-on pas travailler sur la question, notamment, de la retenue judiciaire ? Bref, pouvez-vous clarifier ce point et nous garantir que le dispositif tourne bien avec le JLD de Paris ?

M. le ministre d'État. Nous réalisons une perquisition tous les trois jours. Si nous avons estimé, nous en avons discuté avec l'ensemble des parties prenantes, que le dispositif ne marcherait pas, nous ne vous l'aurions pas proposé. Je sais quelle est ma responsabilité. Quand vous êtes ministre de l'Intérieur dans une période comme celle que nous vivons, vous la mesurez tous les jours. Je peux vous dire que lorsque je suis arrivé place Beauvau, tous les soirs je me disais : pourvu que, dans la nuit, on ne m'annonce pas qu'un attentat a été commis, provoquant, comme précédemment, un nombre de morts important. Au moment des événements de Barcelone, j'ai pensé à ce que pouvaient éprouver les autorités lorsqu'elles ont appris non seulement qu'un attentat avait été commis, mais surtout que ses auteurs présumés auraient pu en commettre un autre.

Mme Cécile Untermaier. Je ne faisais pas du tout allusion à une éventuelle légèreté du dispositif, mais je lis à l'alinéa 13 que la visite « *s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée* ». Fait-on toujours référence au JLD du tribunal de grande instance de Paris ou bien à un autre juge ? Je me dis que si, à tel ou tel endroit, nous disposons d'un juge et d'un procureur territorialement compétents, peut-être, avant que le texte ne soit examiné en séance publique, devons-nous nous assurer que c'est bien ainsi que le dispositif doit fonctionner.

M. le ministre d'État. Nous voulons avoir des gens qui puissent dialoguer entre eux. Aujourd'hui, sur le terrorisme, le procureur de Paris s'est spécialisé. C'est donc lui qui a à connaître de tous les problèmes liés au terrorisme. Nous voudrions, de la même manière, qu'il y ait un corps de JLD qui, lui aussi, soit spécialisé en matière de terrorisme. En effet, pour comprendre ce qui se passe, il faut avoir une vision globale du problème : ces treize JLD composant ce corps disposeront de toutes les notes qui leur permettront petit à petit de se forger une idée assez précise de ce qu'il convient de faire.

Mme Cécile Untermaier. Je vous remercie pour ces précisions.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL185 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Avant de présenter l'amendement CL185, je m'associe, bien entendu, au nom du groupe La France insoumise, à la protestation de notre collègue Bernalicis et nous allons soutenir sa demande de réunion du Bureau de l'Assemblée. Tout le monde semblait s'accorder, au début de nos travaux, sur cette règle élémentaire qu'il me faut donc rappeler et qui touche non seulement à l'organisation de nos travaux, à nos relations au sein de l'Assemblée mais aussi, surtout, à l'image que nous donnons : nos débats sont publics et nous avons un devoir d'exemplarité vis-à-vis de nos concitoyens quant à la manière dont nous abordons, comme ici, une question très grave.

Plusieurs députés du groupe La République en Marche. Justement !

Mme Danièle Obono. Or la mise en cause d'un de nos collègues, et la manière dont il a été interpellé, ne contribue pas à créer une atmosphère de cohésion nécessaire pour parvenir à l'objectif que nous poursuivons. Nous espérons donc que tous les députés se tiendront à cette règle au cours de la discussion et surtout lors de l'examen du texte en séance. On peut avoir parfois une parole malheureuse, une expression excessive, mais les intentions des uns et des autres ne peuvent être remises en cause.

Notre amendement propose de revenir à un dispositif à droit constant puisque, comme c'est le cas pour d'autres amendements que nous présentons, nous considérons que les mesures prévues par l'article 4 peuvent déjà être prises en vertu du droit en vigueur. Nous disposons d'un arsenal juridique important et largement suffisant : l'article 56 du code de procédure pénale permet à l'OPJ d'ordonner, dans le cadre d'une enquête criminelle de flagrance, de perquisitionner le domicile de toute personne qui paraît « *avoir participé au crime* » ou « *détenir des pièces, informations ou objets relatifs aux faits incriminés* ».

Dans le cadre d'une enquête préliminaire concernant un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement – d'une durée égale ou supérieure à cinq ans –, une perquisition domiciliaire peut être ordonnée par le JLD « *si les nécessités de l'enquête l'exigent* ».

Dans le cadre d'une information judiciaire, le juge d'instruction peut de même ordonner des perquisitions et des saisies.

En outre, le code de procédure pénale prévoit d'ores et déjà des mesures permettant de s'assurer de la présence d'une personne sur place pour éclairer les éléments ayant fait l'objet de la visite ou de la saisie.

J'y insiste : à droit constant, notre arsenal juridique et policier permet déjà de prévenir le terrorisme – comme c'est l'intention du texte –, en tout cas d'aider les services judiciaires et de police à intervenir dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure visant des faits, des actes ou des suspicions d'actes terroristes. Nous proposons donc de réécrire l'article en simplifiant le droit en vigueur, en réaffirmant les moyens dont nous disposons et donc en évitant d'ajouter du droit au droit, de le complexifier au risque de ne pas parvenir à donner les outils nécessaires à nos forces de sécurité et de justice pour remplir leur devoir de prévention des actes de terrorisme.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je m'exprime une dernière fois sur l'incident que vous avez à nouveau évoqué. Je rappelle – et vous ne pourrez pas me reprocher le contraire – que je suis particulièrement soucieuse de la qualité des débats au sein de cette Commission. J'ai invité tout un chacun à adopter une attitude responsable et sereine, à employer une expression parfaitement mesurée. J'en appelle à la conscience de chacun pour que nos échanges se poursuivent dans de bonnes conditions et je ne doute pas que ce sera le cas.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL98 de M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. Il ne s'agit pas d'un amendement rédactionnel mais de vocabulaire, si j'ose m'exprimer ainsi. La plupart des personnes que nous avons auditionnées parlaient de « *perquisitions* ». Il faut appeler un chat un chat : je n'ai pas l'impression que les perquisitions telles qu'elles sont faites ressemblent à des « *visites* » – en tout cas pas à des visites de courtoisie. C'est pourquoi réintroduire les mots « *perquisition administrative* » me paraît cohérent. Si j'avais pu aller plus loin, j'aurais préféré « *perquisition pour levée de doutes* » ou bien « *perquisition contre danger imminent* », mais cela aurait été un peu compliqué. Les magistrats que nous avons interrogés le rappellent : à chaque fois que les commencements de preuve sont suffisants pour lancer une perquisition judiciaire, ils le font. Or nous nous situons ici entre le renseignement et la preuve. Bref, continuer à appeler ce dispositif « *perquisition* », cela n'a rien d'infamant et rappelle ce qu'il est vraiment.

M. le rapporteur. M. Guillaume Larrivé a très bien expliqué la différence entre une perquisition administrative et une visite domiciliaire. Je me rallie à son argument et donne un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL132 de M. Éric Ciotti.

Elle en vient à l'amendement CL145 de M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. Dans la logique de l'amendement que je viens de présenter, celui-ci vise, à l'alinéa 4, après les mots : « *procureur de la République de Paris* », à insérer les mots : « *qui peut se saisir prioritairement et décider d'une perquisition judiciaire* ». Toujours au cours des auditions que nous avons organisées, un magistrat a émis l'idée d'avoir un droit de *veto* – c'était son terme – sur les visites et saisies. Dans la mesure où le juge a suffisamment d'éléments pour faire une perquisition judiciaire, il est bon d'en revenir à la voie judiciaire dès que possible, ce qui présente de plus quelques avantages en matière de protection, que ce soit pour les forces de l'ordre ou pour la sécurisation des preuves qui vont être éventuellement trouvées au domicile. C'était une volonté des magistrats d'avoir la possibilité de préempter, si je puis dire, la visite et la saisie, pour revenir dans le domaine judiciaire si l'exposé qui leur est fait leur permet d'aller plus loin.

M. le rapporteur. Je suis assez sensible à l'argument selon lequel il faut toujours privilégier la voie judiciaire. Or le dispositif implique que la voie judiciaire sera nécessairement privilégiée : j'imagine mal le JLD de Paris accéder à la demande d'un préfet d'effectuer une visite domiciliaire, si le procureur de Paris, dans son avis, souhaite ouvrir une information judiciaire ou une enquête préliminaire ; dans les faits, le JLD rejettera la visite domiciliaire et on ira donc vers l'ouverture d'une information judiciaire. Cela dit, on peut réfléchir à une autre rédaction que celle proposée. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL133 de M. Éric Ciotti.

M. Ugo Bernalicis. Je tiens à souligner qu'en effet, madame la présidente, vous faites tout pour garantir la bonne tenue de nos débats. Toutefois, comme je vous en ai informée, j'ai saisi le Bureau de l'Assemblée au titre de l'article 77 du règlement, comme l'ont fait également le président de mon groupe et le membre qui représente ce dernier au sein du Bureau. Cela implique, normalement, que nos travaux soient suspendus en attendant que le Bureau prenne une décision. Je vous demande donc, madame la présidente, de suspendre la réunion de la Commission.

J'ai par ailleurs reçu un texto de la part d'un ami dont la compagne se trouvait au Bataclan. Il m'a écrit qu'il ne m'a pas trouvé insultant envers eux et m'assure de son soutien. Je tenais à vous en faire part car ce message me touche particulièrement.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis, les travaux ne seront pas suspendus et nous allons donc les poursuivre. Nous en avons discuté, je vous ai appelé au calme et j'ai bien compris que vous aviez déposé une réclamation auprès du Bureau de l'Assemblée. J'y insiste : en l'état, aucun motif ne nous contraint à interrompre la discussion du texte.

La Commission adopte l'amendement de précision rédactionnelle CL277 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL231 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Il est prévu, dans le projet de loi, que des perquisitions pourront être ordonnées par le JLD sur saisine motivée du préfet, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme. Ces « visites » ont donc une finalité préventive, ce qui constitue une grave dérogation au principe constitutionnel et conventionnel de l'inviolabilité du domicile. Le Conseil Constitutionnel avait ainsi censuré, dans une décision du 29 décembre 1983, les dispositions d'une loi qui permettait des perquisitions administratives, et ce, malgré l'autorisation préalable du juge judiciaire. Le Conseil relevait que, « *quelles que soient les garanties dont les dispositions de l'article censuré entourent les opérations qu'elles visent, ces dispositions [...] n'assignent pas de façon explicite au juge ayant le pouvoir d'autoriser des investigations des agents de l'administration mission de vérifier de façon concrète le bien-fondé de la demande qui lui est soumise* ». Or le projet de loi comporte la même omission. Nous proposons donc de compléter l'alinéa 4 de l'article 4 en indiquant explicitement que « *le juge saisi est compétent pour apprécier le bien-fondé de la mesure de visite des lieux et des saisies envisagées des documents, objets ou données qui s'y trouvent* ».

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'amendement est satisfait, dès lors que c'est l'office même du juge que d'apprécier le bien-fondé de la mesure de visite des lieux et les saisies envisagées. Le projet de loi va même bien au-delà, puisqu'il est prévu que le juge apprécie également le bien-fondé de l'éventuelle exploitation des documents qui auront été saisis.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL280 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le projet de loi proscriit les visites des lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité des avocats, des magistrats ou des journalistes. Par cet amendement, nous proposons, conformément à la jurisprudence judiciaire, d'étendre cette interdiction au domicile des parlementaires et des membres de ces professions.

M. Olivier Dussopt. Nous soutenons très fortement cet amendement qui, au demeurant, n'empêche ni une éventuelle enquête, ni une perquisition, dans un autre cadre : s'agissant d'un avocat, par exemple, la présence du bâtonnier sera nécessaire.

M. le ministre d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL221 de Mme Marie Guévenoux.

Mme Marie Guévenoux. Cet amendement a été défendu initialement au sein de notre groupe par M. Jean-Michel Fauvergue, dont je salue l'engagement passé en tant que policier, engagement qui explique peut-être que ses mots puissent parfois dépasser sa pensée.

Il s'agit de protéger l'identité des agents chargés des opérations en préservant leur anonymat afin, notamment, que ne puisse être identifié leur domicile. Ils resteront toutefois identifiables dans le cadre de la procédure par leur numéro d'immatriculation. Cet anonymat est indispensable aujourd'hui au regard de la menace qui pèse sur les forces l'ordre, comme l'a tristement démontré l'attaque de Magnanville en 2016.

M. le rapporteur. Favorable.

M. le ministre d'État. Favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL213 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Il s'agit de faciliter les visites prévues à l'article 4 en l'absence de l'occupant des lieux, en remplaçant les deux témoins par un magistrat, dont l'indépendance et les qualifications juridiques ne sont pas à démontrer.

M. Le rapporteur. Avis défavorable. Il n'est pas apparu que la disposition actuelle, qui figure à l'article 11 de la loi de 1955, soulevait des difficultés d'application particulières.

M. le ministre d'État. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL250 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. L'alinéa 12 de l'article 4 vise à restreindre les visites et saisies entre 21 heures et 6 heures du matin. Or, si l'on veut permettre aux agents de procéder sans délai à la visite d'un lieu potentiellement fréquenté par un individu pouvant présenter une menace, les restrictions horaires n'ont pas lieu d'être, et le cadre des visites doit être assoupli. C'est pourquoi nous proposons, par cet amendement, de supprimer l'alinéa 12.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Premièrement, même dans le cadre de l'état d'urgence, les visites de nuit sont encadrées. Deuxièmement, elles restent possibles dans le dispositif proposé, en cas d'urgence et pour des motifs particuliers.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL251 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Je retire cet amendement, qui me semble satisfait par l'adoption de l'amendement CL221 de Mme Marie Guévenoux.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL261 du Gouvernement.

M. le ministre d'État. Le texte adopté par le Sénat prévoit que le JLD donne son accord exprès pour la retenue des personnes sur le lieu de visite. Par cet amendement, nous proposons qu'il soit simplement informé. En effet, la durée de cette retenue est limitée à quatre heures. Dès lors, si l'on tarde à obtenir l'accord du JLD, cette durée risque d'être réduite et la personne retenue pourrait en profiter pour informer celui dont le domicile est visité.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme Cécile Untermaier. Nous sommes favorables à cet amendement, qui rejoint la préoccupation que nous avons exprimée quant à l'efficacité du dispositif.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL214 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Il s'agit de porter de quatre à douze heures la durée maximale durant laquelle l'occupant des lieux peut être retenu au cours de la visite, tout en prévoyant la possibilité, pour le JLD, de mettre fin à la retenue s'il la juge abusive. Au-delà de ces douze heures, il faudra procéder à une garde à vue.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Dans le cadre de l'état d'urgence, la durée maximale de la retenue est également de quatre heures, et il n'y a aucune raison que nous l'allongions.

Mme Alexandra Louis. Je ne voterai pas pour cet amendement. S'il ressort des auditions que les visites domiciliaires sont absolument utiles, puisqu'elles permettent de dissiper le doute dans le cas où l'on ne dispose pas encore des éléments nécessaires à une judiciarisation, cette mesure porte atteinte au principe d'inviolabilité du domicile et doit donc être entourée de garanties pour respecter l'équilibre qui doit caractériser ce texte.

Quant à la retenue, il est prévu qu'elle ne puisse excéder quatre heures. Ce délai, qui doit permettre à la personne de s'expliquer sur les objets éventuellement saisis et l'empêcher de prévenir d'éventuels complices, est suffisant pour constater une éventuelle infraction. Si tel est le cas, on se situe alors dans un cadre pénal et l'on bascule dans le régime de la garde à vue, qui permet de retenir une personne plus longtemps. Cette durée de quatre heures est donc suffisante ; la porter à douze heures serait disproportionné et inutile.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL281 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à accorder à la personne retenue les mêmes droits, prévus à l'article 78-3-1 du code de procédure pénale, qu'à la personne faisant l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité. Nous souhaitons cependant y apporter une rectification, en substituant, à l'alinéa 7 de l'amendement, aux mots : « *procureur de la République* », les mots : « *juge des libertés et de la détention* ».

M. le ministre d'État. Il me semble que l'on alourdit beaucoup la procédure. Il ne faudrait pas que toute cette série de conditions à remplir empêche le déroulement des opérations.

Mme Alexandra Louis. Je crois utile de rappeler que cette retenue se déroule dans un cadre préventif, et non dans une phase judiciaire. Dès lors, il faut l'entourer de garanties suffisantes. La notification des droits en fait partie, et j'estime, en tant qu'avocate, que cette notification est également utile en pratique. En effet, si la personne retenue est ensuite placée en garde à vue et qu'on ne lui a pas notifié ses droits durant la période de retenue, on risque de créer un vice de procédure de nature à entraîner l'annulation de celle-ci, dans la mesure où la notification des droits en amont de la phase judiciaire est garantie par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Commission adopte l'amendement rectifié.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision rédactionnelle CL278 du rapporteur.

Puis la Commission adopte l'article 4 modifié.

Avant l'article 4 bis A

La Commission est saisie de l'amendement CL29 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Par cet amendement, nous proposons d'interdire le financement par des fonds étrangers d'une association régie par la loi de 1905, sauf si une décision expresse du ministre de l'Intérieur l'autorise ou si un traité international ratifié par la loi le prévoit.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je ne nie pas que le financement des associations culturelles puisse soulever un réel problème, mais il me semble qu'introduire une disposition générale sur le financement des associations culturelles dans un projet de loi antiterroriste risquerait de créer un amalgame et de provoquer une dangereuse escalade susceptible de porter atteinte à notre pacte républicain.

M. le ministre d'État. L'interrogation de M. Larrivé est fondée, mais inscrire une telle mesure dans un texte antiterroriste, ce serait exprimer de lourdes suspicions. Mieux vaut faire en sorte que le ministère de l'Intérieur veille à ce que des fonds étrangers ne financent pas ces associations.

M. Éric Ciotti. C'est une question fondamentale, à laquelle nous nous sommes déjà attaqués sous la précédente législature. Puisque vous évoquez la forme, monsieur le ministre d'État, votre réponse pourrait laisser entendre que, sur le fond, vous êtes favorable à une telle mesure ? Nous souhaitons, sans faire le moindre amalgame que ce soit, poser un principe très clair qui peut souffrir des exceptions, du reste prévues dans l'amendement. De fait, on ne peut pas dire aujourd'hui qu'aucune puissance étrangère – et nous n'en stigmatisons aucune – ne peut jouer de son influence sur le territoire national en finançant un lieu de culte.

Il s'agit donc de faire respecter un principe républicain que nous devrions tous affirmer. Certes, nous examinons un texte sur la sécurité, contre le terrorisme. Mais ne perdons pas de temps : si nous sommes d'accord sur le fond, et j'ai cru comprendre, monsieur le ministre d'État, que vous n'y étiez pas hostile, faisons œuvre utile dès maintenant.

M. le ministre d'État. C'est, je le répète, un véritable problème, mais il ne peut pas être résolu dans ce texte.

M. Alain Tourret. Monsieur le ministre, mes chers collègues, si vous touchez à la loi de 1905, elle va vous exploser au visage. C'est une loi fondatrice de la République : la loi de la laïcité, de la tolérance et du respect des cultes. Il y a deux lois auxquelles il faut faire très attention : celle de 1881 sur la liberté de la presse – on comprend pourquoi – et celle de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État. Envisager d'inscrire une telle mesure dans un projet de loi contre le terrorisme est, à mon sens, inconcevable.

M. Guillaume Larrivé. Je veux dire à notre collègue Tourret que nous tenons tout autant que lui au respect des équilibres de la loi de 1905 – cet amendement, du reste, n'a pas été improvisé puisqu'il est issu d'une proposition de loi très fouillée que nous avons déposée il y a un an. Il est néanmoins nécessaire de prendre en compte les réalités de l'époque. Une collectivité ou la République française ne peuvent financer une association culturelle régie par la loi de 1905 ; en revanche, un État étranger le peut. Il y a tout de même là un paradoxe qu'il faudrait explorer.

J'ajoute que nous avons pris soin, dans cet amendement, de prévoir des exceptions, notamment dans le cadre de traités. Car nous entendons bien qu'il est des pays – je pense notamment au royaume du Maroc – avec lesquels nous coopérons très étroitement dans la lutte contre le terrorisme, et il est parfaitement légitime d'envisager, dans ce cadre, les conditions dans lesquelles ces questions pourraient être réglées.

J'entends, monsieur le ministre, que vous n'êtes définitivement pas hostile à cet amendement sur le fond. Nous aurons à nouveau ce débat en séance publique et à d'autres occasions. Posons la question du financement des cultes ! Notre collègue du Sénat, Mme Goulet, a remis, il y a un an, un rapport très intéressant sur cette question, dans lequel elle cite l'influence qu'exercent l'Arabie Saoudite ou d'autres puissances étrangères à travers le financement de mosquées – disons les choses telles qu'elles sont. Nous ne sommes pas certains, c'est le moins que l'on puisse dire, de vouloir poursuivre dans cette voie, et nous pensons que la République a le droit de se doter de moyens, parfaitement respectueux de la liberté religieuse, permettant de mieux contrôler cela.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL31 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Pour l'application des dispositions de la loi de 1905 qui prévoient d'ores et déjà que les associations culturelles sont soumises au contrôle de l'inspection générale des finances, nous proposons que ces associations soient tenues d'avoir un commissaire aux comptes et de publier leurs comptes.

M. le rapporteur. Défavorable, pour les mêmes raisons que pour l'amendement précédent.

La Commission rejette l'amendement.

Article 4 bis A

Encadrement de la participation des associations et fondations aux programmes de lutte contre la radicalisation

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 4 *bis* A encadre les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent confier à une association ou fondation le soin de mettre en œuvre un programme de prévention et de lutte contre la radicalisation. Il réserve cette possibilité aux associations ou fondations reconnues d'utilité publique et bénéficiant d'un agrément et l'assortit de diverses obligations.

Dernières modifications législatives intervenues

À ce jour, les règles régissant la mise en œuvre de programmes de prévention et de lutte contre la radicalisation sont réglementaires et administratives. Elles ont été fixées au fil des trois plans de lutte contre le terrorisme développés par le Gouvernement depuis 2014 : le premier plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes (PLAT 1) en avril 2014, le deuxième plan de lutte contre la radicalisation (PLAT 2) en janvier 2015 et, en mai 2016, le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART).

Modifications apportées au Sénat

Cet article résulte de l'adoption, en séance, d'un amendement de Mmes Nathalie Goulet (Union Centriste) et Catherine Troendlé (Les Républicains) avec un avis de sagesse du rapporteur de la commission des Lois, M. Michel Mercier, et du Gouvernement.

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission a élargi le champ des personnes morales susceptibles de conduire des actions en matière de prévention de la radicalisation et allégé les obligations initialement prévues par le Sénat.

1. La politique de prévention de la radicalisation

a. État des lieux

La politique de prévention de la radicalisation résulte de plusieurs plans gouvernementaux initiés depuis 2014, qui visaient à renforcer le dispositif législatif en matière de lutte contre le terrorisme et à organiser, sur un plan réglementaire et administratif, des programmes de prévention et de prise en charge des individus radicalisés ou en voie de radicalisation.

Les plans gouvernementaux de prévention et de lutte contre la radicalisation

Le **premier plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes (PLAT 1)**, adopté au mois d'avril 2014, comprenait deux volets :

- un premier volet visait à conforter le dispositif législatif en matière de lutte contre le terrorisme et les filières djihadistes, qui s'est traduit par l'adoption de la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;
- un second volet, réglementaire et administratif, tendait à faciliter la détection et la réinsertion des individus présentant des signes de radicalisation : instauration d'une plateforme nationale de signalements gérée par le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) ; développement d'un dispositif départemental de prise en charge des individus signalés ; création, au sein de chaque préfecture, d'un état-major de sécurité et d'une cellule d'écoute et d'accompagnement des familles.

Le **second plan de lutte contre le terrorisme (PLAT 2)**, adopté en janvier 2015, visait à augmenter les moyens des forces de sécurité et de renseignement ainsi que de l'autorité judiciaire et à améliorer la prise en charge de la radicalisation, notamment :

- dans le domaine pénitentiaire : création d'un dispositif spécifique de prise en charge, au sein d'unités dédiées, des détenus radicalisés ou en voie de radicalisation et renforcement des services du renseignement pénitentiaire ;
- par l'amélioration de la détection : mobilisation de 60 millions d'euros sur trois ans en faveur du développement d'activités de prévention de la radicalisation ; création d'une mission nationale de veille et d'information au sein de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse ; mise en place d'un fichier national recensant les personnes prévenues ou condamnées pour des faits de terrorisme.

Le « **pacte de sécurité** » (PDS) de novembre 2015 a conduit au déblocage de moyens complémentaires en faveur des effectifs des forces de sécurité, de l'autorité judiciaire, de l'administration pénitentiaire et des préfetures.

Le **plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART)** de mai 2016 a prévu 50 nouvelles mesures, avec, en particulier :

– l'amélioration de la structuration des dispositifs de prise en charge des individus radicalisés ou en voie de radicalisation : constitution d'équipes mobiles interrégionales d'appui aux acteurs locaux dans la prise en charge des personnes radicalisées ; création de « *centres de réinsertion et de citoyenneté* » destinés à prendre en charge les personnes radicalisées ou en voie de radicalisation ;

– le renforcement des moyens alloués aux dispositifs de prévention de la radicalisation, avec l'attribution de 40 millions d'euros supplémentaires sur deux ans.

Un effort de coordination a été entrepris afin de permettre un pilotage national des initiatives prises en la matière.

Un **état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT)**, rattaché au cabinet du ministre de l'intérieur, est chargé de coordonner, d'animer et de contrôler, à l'échelon central, le suivi des personnes radicalisées. Le pilotage national de la politique de prévention de la radicalisation est assuré par le **comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)**. Il organise les sessions de formation à destination des référents « radicalisation » désignés au sein des services de l'État, associations, collectivités territoriales et autres services impliqués dans cette problématique. Il pilote les centres de réinsertion et de citoyenneté. Il répartit, via le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, les subventions entre les associations jouant un rôle en la matière. Il est également chargé d'évaluer l'efficacité globale du dispositif territorial de prise en charge des personnes radicalisées par les associations et services de l'État.

La politique de prévention de la radicalisation fait intervenir, à l'initiative des pouvoirs publics, des acteurs associatifs issus de secteurs divers (éducation populaire, aide aux victimes, médiation familiale...) et conventionnés par le CIPDR ⁽¹⁾.

(1) Voir la liste des associations engagées dans l'accompagnement des familles et la prise en charge des personnes radicalisées, financées par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance en 2015 et 2016, dans le rapport d'information (n° 633, session extraordinaire de 2016-2017) fait par Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé au nom de la commission des Lois du Sénat sur le désendocinement, le désenbriguement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, [annexe, pp. 99-116](#).

b. Les critiques d'une mission d'information sénatoriale

Au mois de juillet 2017, la mission d'information sénatoriale sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, corapportée par Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, auteure de l'amendement à l'origine du présent article, a formulé des réserves à l'égard du processus de sélection des intervenants associatifs à la politique de prévention de la radicalisation.

Selon elle, « *s'il est compréhensible qu'au lendemain des attentats, une volonté se soit affirmée d'endiguer le phénomène par une « déradicalisation » tous azimuts, il serait opportun aujourd'hui de réduire leur nombre et de les sélectionner davantage pour mieux réussir cette mission et se pencher avec minutie sur le profil de leurs fondateurs* ». Elle observait également que, « *si l'offre de services de certaines associations dénotait la volonté de leurs responsables de contribuer à relever le défi de la prévention de la radicalisation à une échelle relativement inédite, elle traduisait également, pour nombre d'autres, la nécessité d'obtenir par cette reconversion de nouvelles ressources financières* »⁽¹⁾.

2. La disposition adoptée par le Sénat

L'article 4 *bis* A procède à un double encadrement des conditions dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent confier à des acteurs associatifs le soin de mettre en œuvre des programmes de « déradicalisation ».

D'une part, il précise l'**objet et le statut** de l'organe susceptible d'être sollicité. Seule pourrait être engagée dans une action, un projet ou une activité de « déradicalisation » « *une association ou une fondation ayant pour objet la prévention et la lutte contre la radicalisation* », à condition d'être reconnue d'utilité publique et de bénéficier d'un agrément délivré dans des conditions fixées par décret (**premier alinéa**).

D'autre part, il impose à l'acteur associatif certaines **obligations financières et de transparence** :

– l'association ou la fondation serait soumise de plein droit aux obligations de conclusion d'une convention avec les pouvoirs publics, de production d'un compte rendu financier ainsi que de dépôt et publication de ces documents, ces obligations étant également applicables au moment de la dissolution de l'organe (**deuxième et troisième alinéas**) ;

– les dirigeants de l'association ou de la fondation seraient obligés de publier une déclaration d'intérêts (**avant-dernier alinéa**), y compris les dirigeants d'associations ou de fondations exerçant déjà leur activité avant l'entrée en

(1) Rapport d'information (n° 633, session extraordinaire de 2016-2017) précité, pp. 31-32.

vigueur de la loi, qui devraient publier cette déclaration dans les trois mois suivant la date de son entrée en vigueur (**dernier alinéa**).

3. La position de la commission des Lois

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a modifié l'encadrement prévu par le Sénat afin de tenir compte des conditions pratiques de mise en œuvre de tels programmes et de la nécessité de ne pas remettre en cause le pilotage par l'État de cette politique publique :

– il est précisé que les personnes publiques compétentes pour accorder des subventions au secteur associatif sont « *les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial* » ;

– le champ des personnes morales susceptibles de bénéficier de subventions est élargi aux « *structures ayant pour objet ou activité la prévention et la lutte contre la radicalisation* », et non les seules associations et fondations : il s'agit de tenir compte de la grande diversité statutaire des acteurs intervenant dans le domaine (structures agissant dans les champs social, médico-social et socio-éducatif), notamment les maisons des adolescents qui se seraient retrouvées exclues du dispositif voté par le Sénat ;

– les conditions tenant à la reconnaissance d'utilité publique et à la délivrance préalable d'un agrément sont supprimées en raison de leur lourdeur et de leur caractère trop restrictif ;

– sont en revanche conservées la nécessité pour ces structures de conclure une convention et de produire un compte rendu financier, ainsi que de publier ces documents, avant de percevoir une subvention comme au moment de la dissolution de la structure concernée.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL153 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Cet amendement tend à supprimer l'article 4 bis A, introduit par le Sénat, qui offre aux personnes publiques la possibilité de charger une association ou une fondation d'une action, d'un projet ou d'une activité tendant à lutter contre la radicalisation et à la prévenir. Cette disposition est en effet très éloignée du champ de l'article 34 de la Constitution et ne relève pas du projet de loi.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je pense, au contraire, qu'une telle disposition relève du domaine de la loi. Néanmoins, je vais présenter dans un instant un amendement par lequel je propose un dispositif alternatif à celui du Sénat.

L'amendement est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL284 du rapporteur, CL223 de Mme Marie Guévenoux et CL190 de Mme Danièle Obono.

M. le rapporteur. L'article 4 bis A, introduit par amendement au Sénat, réserve la possibilité, pour les personnes publiques, de confier une action, un projet ou une activité en lien avec la prévention et la lutte contre la radicalisation aux seules associations ou fondations reconnues d'utilité publique et bénéficiant d'un agrément. Cette restriction risque de conduire à interrompre la plupart des actions en cours mises en œuvre par des structures non associatives ou par des associations ne bénéficiant pas des critères exigés. Le présent amendement vise donc à élargir la catégorie des personnes morales pouvant conduire ces actions.

Mme Marie Guévenoux. Je retire l'amendement CL223, car il est couvert par le champ de l'amendement du rapporteur.

M. Ugo Bernalicis. Je retire l'amendement CL190.

Les amendements CL223 et CL190 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL284.

Puis elle adopte l'article 4 bis A modifié.

Article 4 bis

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

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 4 bis, adopté à l'initiative du rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, lors de l'examen du projet de loi en Commission, vise à conférer un caractère expérimental aux mesures prévues par les articles 3 (mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance) et 4 (visites domiciliaires et saisies), qui ne s'appliqueraient que jusqu'au 31 décembre 2021. Il prévoit en outre que le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces dispositions.

Modifications apportées par la commission des Lois

La Commission a adopté un amendement visant à avancer d'un an, au 31 décembre 2020, la fin de l'expérimentation.

Issu d'un amendement du rapporteur du projet de loi au Sénat, M. Michel Mercier, l'article 4 bis vise à conférer un caractère expérimental aux mesures

prévues par les articles 3 (mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance) et 4 (visites domiciliaires et saisies), qui ne s'appliqueraient que jusqu'au 31 décembre 2021 (**alinéa 1^{er}**).

En outre, le Gouvernement adresserait chaque année au Parlement un rapport détaillé d'application des articles 3 et 4 (**alinéa 2**). Le Parlement disposera ainsi d'un outil de contrôle qui paraît d'autant plus nécessaire que, durant les auditions de votre rapporteur, comme celles menées par le rapporteur du Sénat, des doutes ont été émis quant à la nécessité d'adjoindre au droit pénal antiterroriste de telles mesures administratives.

Comme l'a souligné M. Michel Mercier, il existe plusieurs exemples de mesures administratives adoptées initialement à titre expérimental. Ce fut ainsi le cas du régime de réquisition administrative des données de connexion prévu par l'article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure qui a d'abord été créé à titre expérimental par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles, avant d'être prorogé jusqu'au 31 décembre 2012 ⁽¹⁾, puis jusqu'au 31 décembre 2015 ⁽²⁾, et d'être définitivement entériné par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Il est cependant apparu opportun à la Commission – sur proposition de votre rapporteur, du groupe Nouvelle Gauche et du groupe La République en Marche – de limiter l'expérimentation à une durée de trois ans, suffisante pour s'assurer de la pleine efficacité des dispositifs.

*

* *

La Commission est saisie des amendements identiques CL206 de Mme Danièle Obono et CL253 de Mme Marine Brenier.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement, qui tend à supprimer l'article 4 *bis*, s'inscrit dans le droit fil de nos amendements de suppression précédents. Là encore, nous décelons une contradiction dans le caractère temporaire de certaines dispositions du projet de loi. En effet, si l'on souhaite sortir de l'état d'urgence, dont l'application est limitée dans le temps en raison, précisément, de son caractère exceptionnel, on décide de rentrer définitivement dans le droit commun. Là, on a le sentiment qu'on n'est pas très sûr de son coup, s'agissant d'un champ juridique assez flou, celui de l'infra-soupçon. On propose donc des dispositions exceptionnelles pendant une durée déterminée, dont vous proposez du reste de ramener le terme à 2020.

(1) Par la loi n° 2008-1245 du 1^{er} décembre 2008 visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

(2) Par la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

J'y vois une contradiction profonde, qui illustre bien votre volonté de mettre en place un état dérogatoire et non de modifier le droit commun. J'aimerais entendre l'argumentation du rapporteur et, éventuellement, celle du ministre sur le caractère temporaire de ces dispositions. Comment assument-ils cette position ?

Mme Marine Brenier. Notre amendement CL253 est identique, mais nos motivations sont tout autres : nous souhaitons supprimer la limitation dans le temps introduite à l'article 4 *bis*, qui vise à conférer un caractère expérimental aux mesures individuelles ainsi qu'aux visites domiciliaires et saisies.

M. le rapporteur. M. Bernalicis voit dans cette disposition une contradiction ; j'y vois, quant à moi, au contraire, une avancée et une garantie supplémentaire, assortie, qui plus est, d'un contrôle du Parlement. Effectivement, les outils que nous mettons à la disposition de la police administrative ont un caractère expérimental. Je suis donc défavorable à la suppression de l'article 4 *bis*.

M. le ministre. Nous partageons la position du rapporteur, pour deux raisons. Premièrement, nous serons amenés à nous revoir au sujet d'un certain nombre de dispositions devant être adoptées à l'échelon européen et qui concernent ces problématiques. Deuxièmement, un certain nombre d'évolutions technologiques sont en cours, que nous pourrions introduire dans la loi si leur efficacité est démontrée. De ce fait, l'horizon de l'année 2020 nous convient parfaitement.

M. Ugo Bernalicis. Je constate que le texte que nous examinons aujourd'hui n'éteint pas la discussion sur l'état d'urgence et les mesures liées à la lutte contre les actes de terrorisme. Bien au contraire, nous nous orientons vers une potentielle inflation législative, qui concernera aussi le présent quinquennat.

Je souhaite appeler l'attention sur le fait que, de loi en loi, on affaiblit la frontière séparant l'autorité judiciaire de l'autorité administrative. Si des événements malheureux venaient à survenir au cours de cette législature, on sera conduit à aller toujours plus loin ; jusqu'où ?

La Commission rejette ces amendements.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CL99 de M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. Cet amendement propose d'approfondir le dispositif de contrôle et d'application des articles 3 et 4, cela jusqu'à l'année 2020.

Au regard notamment de ce que vient de dire M. Bernalicis, nous proposons la mise en place d'un comité de suivi et d'évaluation du texte au fil du temps afin de pouvoir l'amender et le transformer au terme de cette période. L'idée est de préserver tout à la fois l'efficacité face à la menace et l'équilibre que nous souhaitons tous maintenir entre nos institutions.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Avancer l'échéance d'un an fait partie de mes propositions, en revanche, la constitution d'un comité de suivi rejoint la question du contrôle parlementaire au sujet duquel des amendements restent à venir.

Comment exercer le contrôle parlementaire sur cette loi ? En l'état, le comité de suivi proposé, qui mêle Assemblée nationale, Sénat, etc., me semble par trop complexe.

M. Erwan Balanant. Le dispositif que je propose excède le champ du contrôle *stricto sensu* que nous connaissons en tant que parlementaires. L'évaluation des dispositifs légaux fait partie de nos missions. Ici, la chose est plus complexe, car l'autorité judiciaire et un représentant du ministère de l'Intérieur, par exemple, qui chacun ont leurs pratiques spécifiques, pourraient être associés.

Nous proposons un outil susceptible de proposer de nouveaux textes adaptés à l'évolution, particulièrement rapide, de la menace. Je rappelle que la menace terroriste dite *low cost* n'existait pas il y a de cela deux ans. Notre dispositif va bien au-delà de la simple évaluation parlementaire.

La Commission rejette cet amendement.

Elle en vient à l'examen des amendements identiques CL283 du rapporteur, CL84 de M. Olivier Dussopt et CL222 de Mme Marie Guévenoux.

M. le rapporteur. Il s'agit de ramener la fin de l'expérimentation à une durée de trois ans, soit de l'année 2021 à l'année 2020.

La Commission adopte ces amendements.

Puis elle adopte l'article 4 bis modifié.

Après l'article 4 bis

La Commission examine l'amendement CL54 de M. Guillaume Larrivé.

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement portant article additionnel propose que le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure soit complété par un chapitre X sur la « remise des armes et munitions à des fins de prévention du terrorisme ».

Il convient de continuer à donner aux préfets le pouvoir d'ordonner la remise d'armes ou de munitions, même détenues légalement, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, pour une durée d'un an pouvant être renouvelée par la loi.

Et si Monsieur le rapporteur invoque l'article L. 313-3 du code de la sécurité intérieure, comme il l'a fait à deux reprises, je lui répondrai que cet article concerne les personnes déjà condamnées ayant un casier judiciaire n° 2 comportant une longue liste de délits énumérés par ce code, ou les personnes condamnées à une peine d'interdiction de porter une arme.

M. le rapporteur. J'observe que, dans le cadre de l'état d'urgence, la remise d'armes a été peu utilisée.

Par ailleurs, votre demande est déjà satisfaite par le droit commun, car le préfet a la possibilité d'ordonner la remise des armes, comme le prévoient les articles L. 312-7 à L. 312-10 du code de la sécurité intérieure, si le comportement ou l'état de santé de la personne détentrice d'armes présente un danger grave pour elle-même ou pour autrui.

Cela peut encore être le cas en cas de trouble à l'ordre public ou à la sécurité des personnes, ce qui est prévu par les articles L. 312-11 à L. 312-15 du même code.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

M. le ministre. J'ai déjà eu l'occasion d'indiquer qu'après l'attentat des Champs Élysées, alors qu'une personne figurant au fichier S ne s'était pas vue retirer son arme, j'avais adressé aux préfets l'instruction de faire retirer les armes de toutes les personnes figurant au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ou au fichier S pour les individus particulièrement signalés.

M. Jean-Louis Masson. J'ai bien entendu, monsieur le ministre, mais nous rédigeons une loi pour les années à venir...

M. le ministre. Nous pouvons le faire sur la base de la loi actuelle, qui est même plus large.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CLI37 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à donner au représentant de l'État dans le département la possibilité de suspendre l'autorisation d'acquisition ou de détention d'armes de personnes inscrites au fichier AGRIPPA (application de gestion du répertoire informatisé des propriétaires et possesseurs d'armes) qui feraient l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL83 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. J'ai indiqué hier que pour le groupe Nouvelle Gauche, la présence d'un contrôle parlementaire serait un des éléments déterminants de notre vote.

Lorsque, le 1^{er} novembre 2015, nous avons prorogé l'état d'urgence une première fois, nous avons mis en place un système de contrôle parlementaire qui avait du reste été adopté à l'unanimité des groupes politiques, chacun s'accordant à reconnaître qu'il était utile que le Parlement soit informé de l'application des dispositions relatives à l'état d'urgence.

Le 21 juillet 2016, nous avons renforcé ce contrôle parlementaire en prévoyant que les autorités administratives transmettraient sans délai copie de tous les actes qu'elles prendraient en application des dispositions liées à l'état d'urgence.

Nous examinons aujourd'hui un texte dont les quatre premiers articles intègrent dans le droit commun une partie des dispositions relevant de l'état d'urgence en prévoyant que cela ne s'appliquerait qu'au champ du terrorisme, et non aux autres cas susceptibles d'être visés par la loi relative à l'état d'urgence.

Nous souhaitons que les mêmes modalités de contrôle soient prévues, et que les assemblées parlementaires soient informées, sans délai et dans les mêmes conditions, de tous les actes pris par les autorités administratives au titre des quatre premiers articles de la loi.

Nous avons adopté à l'instant le principe d'une clause de revoyure en 2020 afin d'apprécier s'il sera opportun de maintenir dans le droit commun les dispositions que nous adoptons. Au regard de l'état de la menace, nous pourrions alors décider de proroger ou non ces dispositions. L'expérience accumulée par notre Commission depuis deux ans sera à cet égard particulièrement utile. Autant de raisons qui justifient pleinement un renforcement du contrôle parlementaire dans ce contexte.

M. le rapporteur. Votre préoccupation est tout à fait légitime, et sans trahir de secret, j'avoue avoir moi-même envisagé un dispositif de ce genre. Néanmoins, la spécificité du contrôle parlementaire dans le cadre de l'état d'urgence se révèle singulièrement difficile à transposer dans le droit commun.

Je vous propose donc de retirer votre amendement afin de réfléchir, d'ici à la séance publique, à un dispositif à même d'assurer un contrôle parlementaire le plus optimal possible.

M. le ministre. Je soutiens la proposition du rapporteur d'engager un travail en commun avant la séance publique afin d'arrêter les modalités de contrôle de la future loi.

M. Olivier Dussopt. Je vais retirer l'amendement que nous redéposerons dans les mêmes termes lors du débat en séance publique. J'entends que le rapporteur comme le ministre sont ouverts à la discussion ; compte tenu de l'importance que nous attachons à cette question, je préfère le retirer plutôt que d'arriver en séance publique avec un avis négatif de la Commission.

L'amendement est retiré.

La Commission se saisit ensuite de l'amendement CL119 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Nous présentons une série d'amendements visant à compléter ce texte, au-delà du seul cadre de l'état d'urgence.

Le présent amendement introduit un dispositif existant en Grande-Bretagne, appelé le « *passport ban* » et interdit l'entrée sur le territoire d'un individu binational qui est allé combattre dans les rangs djihadistes, notamment en Irak et en Syrie.

Nous nous attarderons plus sur ce sujet lors du débat en séance publique.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que « *nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant.* »

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL189 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement est issu des révélations du journal *Le Monde* sur l'entreprise Lafarge, qui a collaboré avec *Daech* sur des théâtres d'opérations dans le but de continuer son *business*.

Nous pensons que des mesures doivent être prises afin de ne pas en rester à un mode de *business* dans lequel l'argent n'aurait pas d'odeur, et où tout resterait impuni. Le fait de traiter, fût-ce indirectement, même sans aller jusqu'à leur acheter des armes, avec des entreprises terroristes, ou les aider à commettre des actes terroristes n'est pas de nature à enrayer la menace.

Nous souhaitons donc adresser un signal clair à toute entreprise, notamment française, qui sur le plan international voudrait profiter de telle ou telle situation locale favorable à des entreprises terroristes.

Nous avons rédigé un article intitulé « *Saisies inamicales* » afin de tenter de trouver un terme pas trop caricatural, et de rester dans la mesure. Toutefois, et nous en avons parlé avec vous, monsieur le ministre, nous pensons qu'il faut agir sur ces situations, qui ne sauraient demeurer impunies. Je souhaite que nous puissions renforcer notre droit par une mesure qui nous honorerait tous.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Notre droit prévoit d’ores et déjà des dispositifs tels que le gel des avoirs ou les dispositions du code monétaire et financier relatives à lutte contre le blanchiment, qui permette d’atteindre l’objectif visé par votre amendement.

M. le ministre. Sans trahir de secret, je peux vous indiquer qu’une information judiciaire a été ouverte par le parquet de Paris contre X le 9 juin dernier et confiée à trois juges d’instruction pour financement d’une entreprise terroriste et mise en danger de la vie d’autrui.

La Commission rejette l’amendement.

Article 4 ter

(art. 706-24-2 du code de procédure pénale)

Continuité des mesures de géolocalisation entre la phase d’enquête et l’information judiciaire

Résumé du dispositif et effets principaux

L’article 4 *ter* ajoute les mesures de géolocalisation à la liste des actes d’enquête qui, en matière terroriste, bien qu’autorisés pendant une enquête conduite par le procureur de la République, peuvent rester valides durant 48 heures à compter de l’ouverture d’une information judiciaire par un juge d’instruction.

L’objectif est d’améliorer la phase de transition entre le régime de l’enquête de flagrance ou préliminaire et celui de l’information judiciaire, le temps pour le juge d’instruction de s’approprier les actes de procédure effectués auparavant afin, le cas échéant, de pouvoir les autoriser de nouveau.

Dernières modifications législatives intervenues

La continuité des actes d’investigation entre la phase d’enquête et l’information judiciaire en matière terroriste a été rendue possible par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale qui a dressé une liste des actes concernés sans viser la géolocalisation.

Modifications apportées au Sénat

Cet article résulte de l’adoption par la commission des Lois du Sénat d’un amendement de son rapporteur, M. Michel Mercier.

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission a précisé que l’autorisation donnée par le procureur de la République de prolonger la validité des actes d’enquête pourra, si le juge d’instruction l’estime nécessaire et afin de ne pas compromettre les investigations en cours, ne pas être immédiatement versée au dossier.

1. L'état du droit

En 2016 ⁽¹⁾, le législateur a souhaité améliorer la transition entre les enquêtes placées sous l'autorité du parquet national antiterroriste et les informations judiciaires conduites par les magistrats instructeurs, le temps pour ces derniers de s'approprier les procédures dont ils sont saisis.

L'article 706-24-2 du code de procédure pénale permet aux actes d'investigations autorisés pendant une enquête – de flagrance ou préliminaire – en matière terroriste conduite sous l'autorité du parquet de Paris de se prolonger pendant une courte durée de 48 heures après l'ouverture d'une information judiciaire par réquisitoire introductif. À l'issue de ce délai, le juge d'instruction doit de nouveau autoriser les actes s'il souhaite qu'ils produisent leurs effets.

En l'état du droit, sont concernés les dispositifs d'enquête spécifiques à la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées prévus par le code de procédure pénale :

- les dispositifs de surveillance (article 706-80), d'infiltration (article 706-81) et d'interception des communications (article 706-95) ;
- la saisie de données informatiques (article 706-95-1) ;
- l'utilisation de l'*IMSI catcher* (article 706-95-4) ;
- les opérations de sonorisation (article 706-96) et de captation à distance de données informatiques (article 706-102-1).

2. La disposition adoptée par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, M. Michel Mercier, la commission des Lois du Sénat a complété cette liste d'actes par les mesures de géolocalisation, prévues aux articles 230-32 à 230-34 du code de procédure pénale.

3. La position de la commission des Lois

Tout en approuvant la correction d'un oubli de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, la Commission a, sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre rapporteur, modifié les conditions dans lesquelles l'autorisation de prolonger la validité des actes précédemment mentionnés est délivrée par le procureur de la République :

- il est précisé que l'autorisation doit faire l'objet d'une décision spéciale qui figure en procédure par principe ;

(1) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

– le juge d’instruction aura toutefois la possibilité, « *si les nécessités de l’instruction l’exigent* », de ne pas la verser immédiatement au dossier afin de ne pas compromettre le déroulement des actes dont la prolongation a été autorisée.

*

* *

La Commission est saisie de l’amendement CL191 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement demande la suppression de l’article 4 *ter* qui propose d’ajouter à une liste déjà très fournie le volet de la géolocalisation.

Cette mesure de surveillance pourrait être prononcée pour quarante-huit heures sur autorisation du procureur de la République après l’ouverture d’une instruction en matière d’actes terroristes. Ainsi, outre les moyens déjà existants, tout individu sera susceptible de faire l’objet d’une géolocalisation en temps réel sur l’ensemble du territoire et à son insu.

De notre point de vue, les libertés individuelles sont dangereusement remises en cause par cette disposition. Rappelons que ces mesures sont d’ores et déjà autorisées par le JLD ou par le juge d’instruction.

Par cet article, le Sénat ne fait qu’ajouter à l’arsenal du parquet, sous l’influence de la Chancellerie, un pouvoir liberticide supplémentaire.

Nous entendons que les mesures de ce projet de loi veulent se contenir aux entreprises terroristes, et nous ne doutons pas des intentions de nos collègues et du Gouvernement. Toutefois, il nous semble primordial de garantir, non pas les mesures d’exception, mais le plein exercice des droits individuels.

Or cet article nous semble singulièrement propice à la multiplication des mesures restrictives de liberté, bien au-delà des seuls actes liés aux entreprises terroristes. C’est ce qu’a montré l’application de l’état d’urgence, même si certains excès ont depuis été tempérés. En cas de nouveaux actes terroristes, la tentation légitime d’exercer ce type de contrôle tous azimuts ne manquerait pas d’être grande ; ce qui emporterait un large risque d’erreurs attentatoires aux libertés. En tout état de cause, cet article 4 *ter* dépasse les bornes et les limites que le droit a posées pour prévenir ce genre de chose.

M. le rapporteur. Il me semble qu’il y a là une confusion : l’article 4 *ter* ne met pas en place une mesure de géolocalisation décidée par un procureur ou un juge d’instruction ; il se borne à compléter une disposition effectivement introduite par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, et permet de faire la jonction entre l’enquête préliminaire, menée par le procureur qui peut décider de la mesure de géolocalisation après autorisation du JLD, et une information judiciaire où cette mesure est décidée par un juge d’instruction.

Il s'agit de faire en sorte que la mesure décidée en enquête, quand bien même une information judiciaire serait lancée, se poursuive pendant quarante-huit heures.

Aussi mon avis est-il défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL263 du Gouvernement.

M. le ministre. Cet amendement vise à améliorer le dispositif en précisant que l'autorisation donnée par le procureur de la République doit être écrite, et que le juge d'instruction peut, ce qu'il fait déjà lorsqu'il ordonne des investigations, décider de ne pas faire figurer cette décision au dossier de la procédure tant que les actes d'investigation sont en cours par ailleurs.

Cela permet d'éviter que les coauteurs ou complices non encore interpellés soient informés de l'utilisation de techniques spéciales dans le cadre d'une enquête les concernant, et de garantir ainsi l'efficacité des actes d'investigation.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte cet amendement et l'article 4 ter est donc ainsi rédigé.

Article 4 quater (nouveau)

(art. 706-63-1 et 706-63-2[nouveau] du code de procédure pénale)

Renforcement de la protection des « repentis »

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 4 *quater* renforce la protection dont bénéficient aujourd'hui les personnes qui, bien qu'ayant participé à la commission d'une infraction, ont collaboré avec les autorités et permis l'identification d'auteurs ou de complices :

- il incrimine non plus seulement la révélation de l'identité d'emprunt de ces personnes mais aussi de tout élément permettant leur identification ou localisation ;
- il permet l'audition de ces personnes par une juridiction de jugement à huis clos, à distance ou en déformant leur voix.

Dernières modifications législatives intervenues

Cette protection, instituée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II », n'est entrée en vigueur qu'en 2014, date à laquelle des moyens financiers ont été accordés à la commission chargée de définir les mesures de protection et de réinsertion de la personne concernée.

Modifications adoptées par la commission des Lois

Cet article résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de votre rapporteur.

1. L'état du droit

Les « repentis », autrement désignés « collaborateurs de justice », sont les personnes qui, bien qu'ayant participé à des activités illégales, apportent leur concours à la justice et permettent notamment l'identification des auteurs ou complices d'une infraction.

Outre l'abandon des poursuites de la part du ministère public ou une réduction de peine, les « repentis » bénéficient d'une protection particulière depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi « Persan II ». Cette loi s'est inspirée de législations comparables adoptées par d'autres pays, comme l'Italie ou les États-Unis.

La protection des témoins et « repentis » en Italie et aux États-Unis

En Italie

Les premières mesures en faveur des « repentis » datent de 1978 mais les mesures de protection ont été définies par un décret-loi du 15 janvier 1991, modifié par une loi de 2001 qui a opéré une distinction entre « repentis » et témoins.

Parmi les mesures de protection pouvant être accordées aux « collaborateurs de justice » figurent notamment le transfèrement de la personne dans un autre lieu de résidence, la délivrance à l'intéressé et à ses proches de documents d'identité de couverture, des mesures de réinsertion (attribution d'un logement, remboursement des frais de déménagement...), voire la possibilité de changer définitivement d'identité. Pour les témoins, un mécanisme de compensation existe afin de permettre à toute personne contrainte de modifier son mode de vie pour délivrer des informations de conserver le même niveau de vie.

Sur le plan administratif, les mesures de protection sont accordées sur proposition du procureur de la République, par une commission placée auprès du ministre de l'Intérieur et dont la gestion est confiée à un service central de protection. Le coût de ce système variait entre 50 et 60 millions d'euros par an dans les années 2000.

Aux États-Unis

Les règles relatives à la protection des témoins ont été fixées par une loi de 1970, amendée par le *Comprehensive Crime Control Act* de 1984. Elles s'appliquent aussi bien à des témoins menacés qu'à des personnes impliquées dans la commission d'infractions. Afin de favoriser la coopération de témoins importants, le procureur fédéral peut proposer aux personnes appelées à témoigner devant des juridictions fédérales ou des États fédérés une immunité ou un plaider coupable avec coopération et certains moyens de protection : fourniture d'une nouvelle identité, mise à disposition d'un nouveau logement, versement de fonds pour faire face aux besoins de la vie courante, aide pour trouver un emploi.

L'*Office of Enforcement Operation* est chargé d'instruire les demandes et la mise en œuvre de la protection relève du *US Marshals Service*. Le budget consacré à ce programme était d'environ 30 millions de dollars par an en 2003.

Source : Étude de législation comparée du Sénat n° 124 du 1^{er} juin 2003, *Les repentis face à la justice pénale*.

En France, l'**article 706-63-1 du code de procédure pénale** prévoit une « *protection* » destinée à assurer la **sécurité de la personne concernée**, en cas de nécessité, par l'usage d'une identité d'emprunt, et des « *mesures destinées à assurer leur réinsertion* ».

Les **mesures de protection et de réinsertion** sont « *définies, sur réquisitions du procureur de la République, par une commission nationale dont la composition et les modalités de fonctionnement sont définies par décret en Conseil d'État* ». Il est prévu que cette commission fixe les obligations que doit respecter la personne et assure le suivi des mesures de protection et de réinsertion mais que, en cas d'urgence, les services compétents prennent les mesures nécessaires et en informent sans délai la commission nationale.

Longtemps retardée faute de moyens financiers suffisants, cette protection n'est entrée en vigueur qu'en 2014 ⁽¹⁾, soit dix ans après l'adoption de l'article 706-63-1 qui l'a institué. Depuis la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) peut, sur ses recettes propres, verser des contributions à l'État ayant pour objet de « *contribuer au financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité* » ⁽²⁾ et, notamment, financer le dispositif relatif à la protection des collaborateurs de justice. Pour les années 2015 à 2017, une dotation de 450 000 euros avait été prévue à titre expérimental.

Le président du tribunal de grande instance est compétent pour statuer sur les demandes de **recours à une identité d'emprunt**. S'il est fait droit à ces demandes, seul le service interministériel d'assistance technique est habilité à créer les identités d'emprunt, à conserver l'ensemble des identités d'emprunt attribuées et à faire le rapprochement entre les identités d'emprunt et les identités réelles.

Sur le plan pénal, le fait de **révéler l'identité d'emprunt** d'une personne protégée est puni de **cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende**. Ces peines sont portées à **sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende** lorsque cette révélation a causé, directement ou indirectement, des **violences, coups et blessures** à l'encontre de la personne ou de ses conjoint, enfants et ascendants directs, et à **dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende** lorsque cette révélation a causé, directement ou indirectement, la **mort** de la personne ou de ses conjoint, enfants et ascendants directs.

(1) Par la publication du décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 relatif à la protection des personnes mentionnées à l'article 706-63-1 du code de procédure pénale bénéficiant d'exemptions ou de réductions de peine.

(2) Troisième alinéa de l'article 706-161 du code de procédure pénale.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la Commission à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre rapporteur, renforce cette protection à deux titres :

– d'une part, il étend la répression aux personnes qui révéleraient des éléments de nature à permettre l'identification ou la localisation d'un repenti, et non plus seulement la révélation de son identité d'emprunt ;

– d'autre part, il autorise la juridiction de jugement à auditionner le repenti à huis clos, à distance ou en déformant sa voix « *lorsque cette comparution est de nature à mettre gravement en danger [sa] vie ou [son] intégrité physique ou celle de [ses] proches* ».

*

* *

La Commission se saisit de l'amendement CL271 du Gouvernement.

M. le ministre. Il s'agit de garantir la protection de celles et ceux qui témoigneraient à propos d'infractions terroristes ou liées à la criminalité organisée. La protection des repentis serait améliorée de deux façons : d'une part, le délit de révélation de l'identité d'emprunt d'un repenti, puni d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, sera étendu au fait de révéler tout élément permettant l'identification ou la localisation de l'intéressé ; d'autre part, tout repenti comparaisant devant le tribunal correctionnel ou la cour d'assises pourra demander à bénéficier du huis clos.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte cet amendement.

L'article 4 quater est ainsi rédigé.

Article 4 quinquies (nouveau)

(art. 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale)

Extension de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées à certaines atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 4 quinquies étend la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées à certaines infractions relevant des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation afin de rendre applicable à leur poursuite des techniques spéciales d'enquête.

Dernières modifications législatives intervenues

Instauré par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II », le régime procédural dérogatoire applicable à la délinquance et à la criminalité organisées a vu son champ d'application s'étendre à un nombre croissant d'infractions. Le dernier élargissement date de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé qui a accru le champ des infractions relatives aux armes relevant de ce régime.

Modifications adoptées par la commission des Lois

Cet article résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de votre rapporteur.

1. Le régime procédural dérogatoire applicable à la délinquance et à la criminalité organisées

Certains crimes et délits sont soumis, en raison de leur caractère astucieux et de leur gravité, à une procédure de poursuite, d'instruction et de jugement dérogatoire du droit commun depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II ».

À ces infractions s'appliquent, d'une part, des **mesures spéciales d'investigations** – telles que la surveillance, l'infiltration, les perquisitions de nuit, les interceptions de correspondances, la sonorisation et la fixation d'image de certains lieux et véhicules ou la captation de données informatiques – et, d'autre part, un **régime particulier de garde à vue** fixé par l'article 706-88 ⁽¹⁾.

Le champ de cette procédure dérogatoire est défini aux **articles 706-73 à 706-74** du code de procédure pénale :

– l'**article 706-73** énumère les **crimes et délits relevant en totalité du régime spécial de la criminalité et de la délinquance organisées** ;

– l'**article 706-73-1**, introduit dans le code de procédure pénale par la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, applique le **régime procédural spécial relatif à la criminalité et à la délinquance organisées à certaines infractions, à l'exception de l'article 706-88 permettant de prolonger la durée de la garde à vue** jusqu'à quatre jours et de différer l'intervention de l'avocat jusqu'à la 72^e heure ;

– l'article 706-74 dispose que, « *lorsque la loi le prévoit* », la procédure spéciale relative à la criminalité et à la délinquance organisées s'applique

(1) *Au-delà du délai de 48 heures prévu par le droit commun, la garde à vue peut être prolongée, une ou deux fois, de 48 heures par décision du juge des libertés et de la détention. Par ailleurs, l'intervention de l'avocat peut être différée jusqu'à la 72^e heure.*

également aux autres crimes et délits commis en bande organisée et aux délits d'association de malfaiteurs.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la Commission sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre rapporteur, étend cette procédure dérogatoire à certaines atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

D'une part, le 1^o modifie l'article 706-73 précité afin de **rendre applicable la totalité du régime spécial de la délinquance et de la criminalité organisées** – les techniques spéciales d'enquête et le régime spécial de la garde à vue – **aux seuls crimes portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation** (intelligences avec une puissance étrangère en vue de susciter des hostilités ou des actes d'agression contre la France, sabotage, etc.).

D'autre part, le 2^o modifie l'article 706-73-1 précité en vue d'**appliquer les seules techniques d'enquête spéciales à la poursuite des délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation** (complot, provocation de militaires français à passer au service d'une puissance étrangère, etc.).

*

* *

La Commission examine l'amendement CL256 du Gouvernement.

M. le ministre. Dans le cadre d'enquêtes pénales en matière d'infractions portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, tel l'espionnage, l'intelligence avec une puissance étrangère, la section antiterroriste du parquet de Paris doit pouvoir recourir à des techniques spéciales d'enquête comme les surveillances, les sonorisations ou les écoutes téléphoniques.

Or ces techniques spéciales d'enquête sont aujourd'hui réservées aux infractions relevant du régime de la criminalité et de la délinquance organisées, dont le terrorisme, prévues par les articles 706-73 et suivants du code de procédure pénale. À ce jour, les infractions portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ne sont pas visées par ces articles ; nous souhaitons les y voir figurer.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 4 quinquies est ainsi rédigé.

Article 4 sexies (nouveau)

(art. L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, art. L. 4125-1, L. 4139-14 et L. 4139-15-1 du code de la défense)

Enquêtes administratives postérieures aux décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation

Cet article a été inséré dans le projet de loi par un amendement déposé par le Gouvernement et adopté par la Commission.

L'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure prévoit actuellement la possibilité de soumettre un recrutement, une affectation ou toute autorisation, agrément ou habilitation à la réalisation au préalable d'une enquête administrative permettant de s'assurer que le comportement de la personne qui le sollicite n'est pas incompatible avec les fonctions ou missions envisagées. Il s'applique s'agissant de postes et de missions stratégiques (emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État, emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux).

Il n'est en revanche prévu aucune procédure permettant de s'assurer que ce même comportement n'a pas changé, alors que la personne exerce les fonctions au titre desquelles est intervenue l'une de ces décisions.

Le I du présent article vise en conséquence à combler cette lacune en permettant à l'autorité administrative de procéder à de telles enquêtes lorsque le comportement d'une personne occupant un emploi ou titulaire d'une autorisation, agrément ou habilitation mentionnés à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure laisse apparaître des doutes sur la compatibilité avec des missions, ou des activités au titre desquelles ils ont été délivrés.

Lorsque le résultat de l'enquête révélera que le comportement de la personne concernée est devenu incompatible avec les fonctions ou missions exercées, l'accès aux lieux ou l'utilisation des matériels ou produits au titre desquels les décisions administratives mentionnées au I ont été prises, ces décisions feront l'objet d'un retrait ou d'une abrogation, avec, le cas échéant, possibilité de suspension immédiate, en cas d'urgence.

S'agissant d'un agent public occupant un emploi participant à l'exercice de missions de souveraineté de l'État ou relevant du domaine de la sécurité ou de la défense mentionnés au I, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État, il sera possible de l'écarter immédiatement du service au vu du résultat d'une enquête concluant à l'incompatibilité de son maintien en fonction.

Après procédure contradictoire, il pourra le cas échéant se voir proposer un changement d'affectation ou une mutation dans l'intérêt du service sur un emploi comportant l'exercice d'autres fonctions. Lorsque son comportement aura été

considéré comme incompatible avec l'exercice de toute autre fonction, eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique, il sera radié des cadres.

L'ensemble de la procédure est entouré de garanties fortes permettant à l'intéressé de faire entendre ses observations dans le cadre d'un débat contradictoire, de bénéficier d'une possibilité de reclassement et d'être entendu devant un organisme paritaire.

Cette procédure est étendue également aux militaires par insertion, au code de la défense (**II** du présent article), de dispositions de même portée.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL269 du Gouvernement.

M. le ministre. Aujourd'hui, des enquêtes préalables sont menées en vue de l'embauche de personnes candidates à l'exercice de professions sensibles. Cependant, une fois embauchées, certaines personnes peuvent se radicaliser. Il faut donc pouvoir rouvrir des enquêtes afin d'éviter que des individus appartenant à des services de sécurité, par exemple, continuent d'y être employés, et de procéder à leur mutation, voire à leur révocation si le cas est particulièrement grave.

Rappelons que certains attentats déjoués ont mis en cause des militaires qui venaient d'être rendus à la vie civile, et qui connaissaient parfaitement les lieux où ils comptaient agir. C'est ce type de situations que nous visons.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 4 sexies est ainsi rédigé.

Article 5

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

Pérennisation du traitement des données relatives aux passagers aériens, dit « système API-PNR France »

Par cohérence avec l'article 6 du projet de loi, qui transpose dans notre droit l'ensemble des exigences de la directive « PNR », le présent article pérennise le système automatisé de traitement des données API ⁽¹⁾ et PNR ⁽²⁾ des passagers aériens, dit « système API-PNR France », institué par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, mettant ainsi un terme à son caractère

(1) Advanced Passenger Information : données d'enregistrement et d'embarquement.

(2) Passenger Name Record : données de réservation.

expérimental jusqu'au 31 décembre 2017⁽¹⁾.

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

La Commission examine l'amendement CLI59 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. C'est un amendement de suppression, car, au départ, l'article 5 renvoie au système « API-PNR », système de traitement automatisé des données commerciales collectées auprès des compagnies aériennes, dont la durée devait être limitée dans le temps. Un rapport devait être réalisé afin de déterminer s'il y avait lieu ou non de prolonger ce dispositif.

Il ne semble pas opportun de supprimer ici la disposition portant cette limitation dans le temps, car les travaux du G29, regroupant les autorités européennes de protection des données, ont montré qu'il n'y avait pas de lien entre la collecte des données et la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité.

Nous demandons donc la suppression de cet article ; peut-être aurons-nous à un autre moment l'occasion de discuter de la capacité opérationnelle de ce dispositif.

M. le rapporteur. Premièrement, les auditions que nous avons conduites sur le PNR aérien ont montré au contraire le réel intérêt opérationnel de ce fichier. Deuxièmement, rappelons qu'il s'agit d'un engagement international, puisque si la France s'était auparavant dotée seule d'un PNR aérien, il s'agit désormais de transposer une directive européenne. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 sans modification.

Article 6

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

Transposition de la directive « PNR »

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 6 procède à la transposition de la directive du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers, dite « PNR »⁽²⁾, en vue de mettre le traitement français des données API et PNR des passagers aériens, dit « système API-PNR France », en conformité avec la réglementation européenne récemment

(1) Pour plus de précisions, se reporter au commentaire de l'article 6.

(2) Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

adoptée en la matière.

Dernières modifications législatives intervenues

La législation française relative aux fichiers de données des passagers aériens est précoce, avec la création, dès 1991, du fichier national transfrontière (FNT) puis, par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, du fichier expérimental des passagers aériens (FPA) et du système européen de traitement des données d'enregistrement et de réservation (SETRADER).

La loi n° 2013-168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a anticipé l'adoption de la directive « PNR » en autorisant, à titre expérimental, la mise en œuvre du « système API-PNR France ».

Modifications apportées au Sénat

Le Sénat a précisé l'une des finalités du « système API-PNR France », celle tenant à la prévention, la détection et la conduite des enquêtes et poursuites des formes graves de criminalité, afin de l'aligner parfaitement sur celle prévue par la directive « PNR ».

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission n'a apporté à cet article que des modifications rédactionnelles.

1. La collecte et le traitement des données des passagers aériens et maritimes

Plusieurs traitements de données à caractère personnel permettent de centraliser et d'exploiter les données des passagers aériens, qu'il s'agisse des **données de réservation, dites PNR** ⁽¹⁾, qui correspondent aux informations déclaratives communiquées par les passagers et recueillies et conservées à des fins commerciales par les transporteurs (coordonnées du passager, date et itinéraire du voyage, programmes de fidélité, éléments sur l'agence de voyages organisatrice, moyen de paiement utilisé, numéro du siège, données relatives aux bagages, etc.) ou des **données d'enregistrement et d'embarquement, dites API** ⁽²⁾, qui sont les informations collectées au moment de l'enregistrement et de l'embarquement du passager (informations biographiques extraites de la partie d'un passeport lisible par machine, données de vol, etc.).

La France a été l'un des pays les plus précoces parmi les États membres de l'Union européenne à légiférer sur les traitements de données à caractère personnel des passagers aériens. Elle l'a notamment fait à partir de la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les

(1) Passenger Name Record : *données de réservation*.

(2) Advanced Passenger Information : *données d'enregistrement et d'embarquement*.

transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, laquelle obligeait les transporteurs aériens à créer des fichiers de données API recueillies à l'occasion de déplacements internationaux, en provenance ou à destination d'États n'appartenant pas à l'Union européenne, vols intracommunautaires exclus.

Données PNR et API recueillies par les transporteurs aériens

Données de réservation, dites PNR :

- code repère du dossier passager ;
- date de réservation ou d'émission du billet ;
- date(s) prévue(s) du voyage ;
- nom(s), prénom(s), date de naissance ;
- adresse et coordonnées (numéro de téléphone, adresse électronique) ;
- moyens de paiement, y compris l'adresse de facturation ;
- itinéraire complet pour le dossier passager concerné ;
- informations "grands voyageurs" telles que les programmes de fidélité ;
- agence de voyages / agent de voyages ;
- statut du voyageur (confirmé, enregistré, non-présentation...) ;
- indications concernant la scission / division du dossier passager ;
- toute autre information, à l'exclusion des données à caractère personnel visées au second alinéa du I de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure ;
- établissement des billets (numéro, date, allers simples, décomposition tarifaire) ;
- numéro du siège ;
- informations sur le partage de code ;
- toutes les informations relatives aux bagages ;
- nombre et autres noms de voyageurs figurant dans le dossier passager ;
- tout renseignement préalable sur les passagers qui a été collecté ;
- historique complet des modifications des données précitées.

Données d'enregistrement et d'embarquement, dites API :

- code repère du dossier passager ;
- numéro et type du document de voyage utilisé ;
- nationalité, nom, prénom, date de naissance, sexe ;
- point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire ou en sortir ;
- code de transport (numéro du vol et code du transporteur aérien) ;
- date du vol ;
- heures de départ et d'arrivée du transport ;
- point d'embarquement initial et de débarquement final des passagers ;
- point de départ et d'arrivée du vol ;
- date d'expiration du document de voyage ;
- statut de la personne embarquée (membre d'équipage, passager) ;
- nombre, poids et identification des bagages ;
- numéro de siège ;
- nombre total des personnes transportées dans l'aéronef ;
- État ou organisation émetteur du document de voyage ;
- numéro d'identification du passager.

La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a autorisé la collecte et l'exploitation des données des passagers aériens au sein de trois fichiers :

– le **fichier national transfrontière (FNT)** : alimenté par les données MRZ ⁽¹⁾ issues des bandes de lecture optique des documents de voyage et des données API figurant sur les cartes d'embarquement et de débarquement, il ne concernait que les passagers en provenance ou à destination de certains pays à risque ;

– le **fichier des passagers aériens (FPA)** : créé à titre expérimental, il a été supprimé le 31 décembre 2011 et ne concernait que les données API ;

– le **système européen de traitement des données d'enregistrement et de réservation (SETRADER)** : créé en 2013, il concerne les déplacements internationaux en provenance ou à destination d'États non-membres de l'Union européenne ⁽²⁾. Son objectif est d'améliorer le contrôle aux frontières, de lutter contre l'immigration clandestine, et de prévenir et réprimer les actes de terrorisme ainsi que les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ⁽³⁾. Si ce système a, en principe, vocation à centraliser les données API et PNR des passagers aériens, maritimes et ferroviaires, seules les données API du secteur aérien sont, en pratique, collectées.

Par ailleurs, a été instauré, en 2014, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2017, le « **système API-PNR France** ». Il centralise les données PNR et API de l'ensemble des **vois internationaux** à destination et en provenance du territoire national, à l'exception de ceux reliant deux points de la France hexagonale, « *pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 694-32 du code de procédure pénale [les formes graves de criminalité pour lesquelles un mandat d'arrêt européen peut être lancé] et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs* » ⁽⁴⁾. Ce système permet le rapprochement des données API et PNR de chaque passager afin de les comparer avec d'autres fichiers et l'application de techniques de ciblage et de criblage.

La mise en œuvre de ce système est assortie de **plusieurs garanties** :

– afin d'éviter tout accès direct des services à cette base de données sensibles, une unité de gestion, l'**Unité Information Passagers (UIP)**, placée auprès du ministre chargé des douanes, collecte les informations, les traite et les transmet aux autorités qui en font la demande ;

(1) Machine Readable Zone.

(2) Toutefois, aucun fichier de données relatives aux passagers dans le transport maritime ou ferroviaire n'a été constitué à ce jour.

(3) Articles L. 232-1 à L. 232-6 du code de la sécurité intérieure.

(4) Article L. 232-7 du même code.

– les transporteurs aériens ont l’obligation de faire respecter les droits d’information, d’accès et de rectification des passagers concernés ;

– il est interdit de collecter et traiter des données sensibles au sens de l’article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés ⁽¹⁾ ;

– les données collectées sont conservées pendant une durée n’excédant pas cinq ans ;

– à l’issue d’un délai de deux ans, les données susceptibles de révéler l’identité des passagers sont masquées : ces données, invisibles des agents de l’UIP, ne peuvent plus être communiquées aux services demandeurs que sur demande motivée et après autorisation expresse du directeur de l’UIP, soumis au contrôle *ex post* de la Commission nationale de l’informatique et des libertés.

2. La directive 2016/681 du 27 avril 2016, dite « PNR »

Si le législateur, en créant, en 2014, le système expérimental « API-PNR France », a choisi de devancer l’entrée en vigueur d’une directive sur le sujet, dont la discussion était à l’arrêt en raison de son rejet par la commission LIBE du Parlement européen, il importe désormais d’en transposer pleinement les exigences avant le 25 mai 2018.

L’objectif de cette directive est de renforcer les obligations de communication des transporteurs aériens proposant des vols entre un pays tiers et le territoire d’au moins un État membre de l’Union européenne, afin de mieux prévenir et détecter les infractions terroristes et les formes graves de criminalité. L’obligation de transmission de telles données peut également être étendue aux vols intra-UE.

Dans un souci de garantir un niveau élevé de protection des données à caractère personnel ainsi collectées, ce sont les transporteurs qui transmettent les données PNR requises à un opérateur distinct des services de sécurité. En conséquence, les autorités ne peuvent ni consulter ni extraire les informations directement dans le système de réservation du transporteur.

3. Le dispositif proposé

Le présent article vise, pour l’essentiel, à adapter notre droit aux nouvelles dispositions de la directive « PNR ». Seuls quelques ajustements sont nécessaires dans la mesure où les règles régissant aujourd’hui les traitements concernés sont très proches du cadre européen finalement retenu.

(1) *Origine raciale ou ethnique, convictions religieuses ou philosophiques, opinions politiques, appartenance syndicale, données de santé, données relatives à la vie sexuelle de la personne.*

a. Le projet de loi initial

Le **I** modifie l'article L. 232-1 du code de la sécurité intérieure, qui sert de base légale au SETRADER, afin de supprimer toute référence aux données PNR et **cantonner ce traitement à la collecte et à l'exploitation des données API**, ce qui est déjà le cas en pratique. Cette modification permet de mettre le SETRADER en conformité avec le droit européen, qui n'autorise pas l'utilisation des données PNR aux fins de lutter contre l'immigration irrégulière, finalité de ce traitement.

Le **II** actualise l'article L. 232-7 du même code en alignant deux des **finalités** de mise en œuvre du « système API-PNR France » à celles limitativement énoncées par la directive « PNR » :

– il laisse inchangée la première finalité, la prévention et la répression des **actes de terrorisme**, expressément mentionnée par la directive « PNR » ;

– il substitue aux infractions mentionnées à l'article 694-32 du code de procédure pénale, dont la liste n'est pas identique à celle prévue par le droit européen, « *les infractions mentionnées à l'annexe II de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016* » précitée, qui correspondent aux **formes graves de criminalité** passibles d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée d'au moins trois ans ⁽¹⁾.

Il conserve la troisième finalité, tenant à la détection et la poursuite des **atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation**, qui n'a pas été reprise par la directive. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a considéré que si « *la directive prohibe l'utilisation des données collectées sur son fondement à des fins autres que celles qu'elle énonce de façon limitative, elle ne peut en cela être regardée comme interdisant aux États membres de créer un traitement, portant sur ces données, qui poursuivrait une autre finalité dès lors que cette dernière (...) ne relève pas des compétences de l'Union* » ⁽²⁾.

Les **III et IV**, qui modifient le même article L. 232-7, complète la liste des opérateurs économiques soumis à l'obligation de collecter et transmettre les données PNR en ajoutant **les agences de voyages** aux transporteurs aériens et maritimes et aux opérateurs de voyage ou de séjour, déjà mentionnés. Cet ajout permet de soumettre à cette obligation l'ensemble des opérateurs fournissant un service de réservation de vols aériens et de lever l'ambiguïté née de la référence aux « opérateurs de voyage ». Si la directive « PNR » ne vise que les transporteurs aériens, elle n'interdit pas aux États de « *prévoir, en vertu de leur droit national, un système de collecte et de traitement des données PNR auprès d'opérateurs économiques autres que les transporteurs, tels que des agences ou des*

(1) *Telles que la participation à une organisation criminelle, la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes, la cybercriminalité, le meurtre, les coups et blessures, le vol organisé ou à main armée, ou la contrefaçon et le piratage de produits.*

(2) *Avis n° 393348 sur un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 15 juin 2017, § 17.*

organisateurs de voyages qui fournissent des services liés aux voyages (...) ou de transporteurs autres que ceux que la présente directive mentionne »⁽¹⁾.

La transposition de la directive « PNR » à laquelle procède le présent article n'est pas complète :

– n'est ainsi pas reprise l'obligation pour l'UIP de désigner un délégué à la protection des données, le Gouvernement ayant fait le choix d'inscrire cette disposition dans le projet de loi chargé d'adapter notre droit à la directive « protection des données » du 27 avril 2016 et au règlement général sur la protection des données, qui devrait être prochainement discuté par le Parlement ;

– la réduction de deux ans à six mois du délai à l'issue duquel les données collectées seront masquées, expressément prévue par la directive « PNR », sera opérée par décret⁽²⁾.

Au cours de son audition devant votre rapporteur, la délégation interministérielle « PNR » a indiqué qu'à ce jour, près de 75 compagnies aériennes étaient reliées au « système API-PNR France », représentant entre 90 % et 93 % des vols extracommunautaires et près de 51 millions de passagers. Chaque semaine, entre 300 et 400 requêtes sont adressées à l'UIP par les services habilités à interroger le fichier. L'achèvement du système et son extension programmée aux vols intracommunautaires, susceptibles d'intervenir au début de l'année 2018, devraient conduire à la collecte des données de 100 millions de passagers par an environ. Par la technique du criblage, ce fichier a notamment permis le repérage et l'interpellation de personnes figurant dans le fichier des personnes recherchées pour leur implication dans des trafics de drogue, de tabac ou d'espèces non déclarées.

b. Les modifications apportées par le Sénat

Sur proposition de son rapporteur, M. Michel Mercier, la commission des Lois du Sénat a expressément précisé que la finalité liée à la prévention, la détection et la conduite des enquêtes et poursuites des infractions énumérées à l'annexe II de la directive « PNR » ne pouvait justifier l'application du traitement qu'à condition que ces infractions soient « *punies d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire* », conformément à ce que prévoit cette directive.

(1) Considérant 33 de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 précitée.

(2) Par la modification du décret n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-PNR France » pris pour l'application de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure.

c. La position de la commission des Lois

La commission des Lois a approuvé le texte tel qu'il a été adopté par le Sénat et ne lui a apporté que des modifications de nature rédactionnelle.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL160 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. L'article 6 vise à transposer dans notre droit commun la liste des infractions mentionnées par la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

Les infractions visées sont punies d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire.

Comme nous l'avons déjà exprimé, nous sommes opposés à la surveillance de masse de nos concitoyens et nous considérons que cette transposition participe à une forme de restriction particulièrement grave des libertés. Non seulement c'est inefficace, mais cela pose problème au regard de notre conception philosophique des libertés.

M. le rapporteur. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article 5.

La Commission rejette l'amendement.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous précise que, sur les articles 5 et suivants, la commission de la Défense a rendu un avis. Je souhaite la bienvenue à son rapporteur, M. Guillaume Gouffier-Cha, qui pourra intervenir dans nos discussions.

Puis la Commission adopte l'amendement rédactionnel CL36 et les amendements de précision CL37 et CL38 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 6 modifié.

Article 7

(art. L. 232-4, L. 232-7 et L. 232-7-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Création d'un fichier « PNR maritime »

Résumé du dispositif et effets principaux

Sur le modèle du « PNR aérien », l'article 7 vise à autoriser la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel des passagers maritimes, distinct des traitements de données des passagers aériens modifiés par les articles 5 et 6 du projet de loi.

La création d'un « PNR maritime » distinct du fichier aérien se justifie par la nécessité de mieux contrôler le flux des 30 millions de passagers maritimes annuels se rendant en France, d'adapter notre droit à la directive « PNR » qui ne concerne que le domaine aérien et de tenir compte des écarts techniques entre les données collectées par les transporteurs maritimes et celles collectées par les transporteurs aériens.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu au transport maritime le dispositif de collecte et d'exploitation des données API et PNR des passagers aériens sans qu'à ce jour un fichier des données API et PNR du secteur maritime ait vu le jour.

Modifications apportées au Sénat

Le Sénat a davantage rapproché le régime applicable au fonctionnement du « PNR maritime » de celui qui régit le « PNR aérien » en limitant la liste des formes graves de criminalité dont la prévention, la détection et la conduite des enquêtes et poursuites justifie le traitement des données, en prévoyant que les services de sécurité n'auraient qu'un accès indirect à ces données au travers d'une Unité information passagers et en précisant que la liste des services habilités à solliciter un tel accès serait fixée par décret en Conseil d'État après avis de la CNIL.

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission a supprimé l'exigence de création d'une Unité information passagers.

Le Gouvernement justifie l'intérêt d'un tel système par l'activité soutenue des compagnies maritimes de transport, avec un volume annuel global de passagers estimé à 32,5 millions de personnes, dont 17 millions pour la seule traversée de la Manche, 4 millions pour les liaisons entre la Corse et le continent et 3,5 millions entre la France et le Maghreb, l'Espagne ou l'Italie. Ces flux, reflet de l'attractivité touristique de notre pays, constituent également une menace potentielle motivant le renforcement des mesures préventives de sécurité, en l'espèce l'exploitation, avant embarquement, des données enregistrées par ces compagnies.

1. Le projet de loi initial

Le **I** insère à cet effet un nouvel article L. 232-7-1 au sein du code de la sécurité intérieure. Cet article définit les **trois finalités** du traitement que sont la prévention et la constatation des infractions énumérées ci-après, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs :

- les **actes de terrorisme** ;
- les **atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation** ⁽¹⁾ ;
- **certaines infractions mentionnées à l'article 694-32 du code de procédure pénale, qui correspondent aux formes graves de criminalité** ⁽²⁾ **(I)**.

Placée sous l'autorité des ministres de l'intérieur, de la défense, des transports et des douanes, la mise en œuvre de ce traitement excluait les données sensibles faisant l'objet d'une protection particulière en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés **(I)**.

Seules « *les données d'enregistrement relatives aux passagers à destination et en provenance du territoire national voyageant à bord d'un navire à passagers* » certifié seraient concernées, ce qui inclut les traversées reliant deux points du territoire métropolitain.

Seraient soumis à l'obligation de transmettre ces données non seulement les **exploitants de navire certifié** mais aussi les **agences de voyages et opérateurs de voyage ou de séjour** affrétant tout ou partie d'un navire **(II)**.

Données recueillies par les transporteurs maritimes

À la différence de l'aérien, le secteur maritime ne différencie pas les données API et PNR et ne collecte qu'un jeu de données, mis à jour une heure avant le départ :

- type et numéro du document de voyage utilisé ;
- nationalité, nom, prénom, date et lieu de naissance, sexe ;
- nom du navire, n° IMO, indicatif ;
- pavillon du navire ;
- numéro de voyage ;
- port d'arrivée ou de départ ;
- date d'arrivée ou de départ ;
- téléphone ;
- immatriculation du véhicule ;
- nom du propriétaire du véhicule ;
- moyens de paiement, y compris l'adresse de facturation ;
- nombre et autres noms des voyageurs figurant dans le dossier passager.

(1) Au sens du titre I^{er} du livre IV du code pénal.

(2) À la différence du système « API-PNR France », ne sont pas concernées les infractions suivantes : le racisme et la xénophobie, l'escroquerie, l'extorsion, la falsification des moyens de paiement et l'incendie volontaire.

Comme pour le système « API-PNR France », les personnes dont les données sont ainsi recueillies devraient être informées du traitement de leurs informations (III), qui seraient conservées pour une durée n'excédant pas cinq ans (IV). Le fait pour une entreprise de transport maritime, une agence ou un opérateur de voyage ou de séjour de ne pas respecter ces obligations de transmission serait puni d'une amende de 50 000 euros pour chaque voyage, prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 232-5 du même code (V). Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), préciserait les modalités d'application de ces dispositions (VI).

Par cohérence avec le choix fait par le Gouvernement d'instituer un traitement des données PNR des passagers maritimes distinct de celui des passagers aériens, le II du présent article supprime toutes les références au domaine maritime au sein de l'article L. 232-7 du même code, relatif au système « API-PNR France » dans le secteur aérien. Le caractère distinct du fichier « PNR maritime » se justifie par la nécessité de prévoir des modalités de fonctionnement appropriées aux spécificités du secteur maritime : en effet, aucune réglementation européenne ne concerne spécifiquement le domaine maritime, les données concernées sont légèrement différentes de celles collectées par le secteur aérien et leur traitement devra pouvoir être réalisé, selon les ports, soit par la gendarmerie maritime, soit par la police.

Enfin, le III de cet article actualise la référence à un règlement européen qui figure à l'article L. 232-4 du même code.

2. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, M. Michel Mercier, la commission des Lois du Sénat a précisé les modalités de mise en œuvre du « PNR maritime » afin d'en rapprocher le régime de celui applicable au « PNR aérien » :

– il a restreint la finalité du traitement à la prévention et à la constatation des seules infractions relevant de la délinquance et de la criminalité organisées punies d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire ;

– il a exclu toute possibilité de requête directe des services de sécurité au sein de ce fichier afin que la collecte des données, leur conservation et leur analyse relèvent de la compétence d'une unité de gestion semblable à l'Unité Information Passagers (UIP) ;

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

3. La position de la commission des Lois

Sur proposition du Gouvernement et avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois est revenue sur la création d'une unité de gestion semblable à l'UIP. L'absence d'obligation européenne en la matière, l'état d'avancement du projet de « PNR maritime », la spécificité de ses caractéristiques et sa dimension plus réduite que le « PNR aérien » ne justifient pas la création, dans l'immédiat, d'une telle unité. Au surplus, d'autres modèles organisationnels peuvent apporter des garanties équivalentes à celles d'une unité de gestion faisant l'interface entre le fichier et les services de sécurité.

*

* *

La Commission examine l'amendement CLI61 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement se situe dans la même logique que nos deux précédents amendements de suppression. Nous ne sommes pas favorables au fichage automatique et systématique, notamment dans le transport maritime. Je me souviens de l'audition de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL ; la CNIL avait été particulièrement vigilante lors de la mise en place du dispositif API-PNR. Elle a fait des remarques successives sur ce dispositif, pour l'encadrer, car il n'était pas toujours respectueux des libertés individuelles et des règles en matière de fichage.

Il ne me paraît pas forcément nécessaire d'étendre ce dispositif aux affaires maritimes. Les éléments concrets attestant de son efficacité dans la lutte contre le terrorisme ne me semblent pas réunis. Je ne pense pas qu'il soit souhaitable de procéder à ce fichage dans des conditions qui ne sont pas équivalentes à celle du PNR.

M. le rapporteur. Bien au contraire, nos auditions ont montré que la mise en place d'un fichier PNR maritime a un réel intérêt opérationnel. J'ajouterai que l'utilisation du fichier n'est pas limitée à la lutte contre le terrorisme. Elle est beaucoup plus large. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de clarification CL39 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL264 du Gouvernement.

M. le ministre d'État. Cet amendement vise à ne pas faire état de la création d'une ou de deux unités de gestion pour l'organisation du PNR maritime. Les services sont en train d'étudier la question de savoir si nous avons intérêt à avoir un dispositif centralisé ou bien deux dispositifs séparés, l'un pour la façade océane, l'autre pour la Méditerranée.

Je ne doute pas, madame Obono et monsieur Bernalicis, de votre engagement dans la lutte contre le terrorisme. Cela étant, comprenez que, dans vos interventions, vous remettez en cause une à une toutes les dispositions que nous proposons pour lutter contre le terrorisme. Si nous vous suivions, nous nous trouverions demain extrêmement désarmés. Nous aurions sans doute affaire à beaucoup d'attentats, qui seraient commis parce que nous serions dans l'incapacité de les éviter.

Je vous invite donc, très amicalement, à réfléchir. Car il faut que notre pays se dote de mesures qui permettent de protéger nos concitoyens.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Ugo Bernalicis. Monsieur le ministre, je vous remercie de la réserve dont vous avez fait montre dans votre intervention ; c'est fort sympathique de votre part. Mais comprenez que nous soyons particulièrement attentifs à cette tension entre les effets de ces fichages automatisés sur la vie privée et les libertés individuelles, et ce que nous croyons efficace et utile ou non dans la lutte contre les actes de terrorisme. Votre intervention n'est qu'une hypothèse de travail...

M. le ministre d'État. Je ne parlais pas du PNR maritime, mais du texte en général.

M. Ugo Bernalicis. J'ai bien compris, mais cela ne reste qu'une hypothèse. Vous ne pouvez le savoir de manière certaine. Vous-même, lors de la discussion générale d'hier, avez reconnu que personne ne pouvait avoir la certitude qu'en votant ces mesures, nous mettrons fin aux attentats. Et le contraire est tout aussi vrai.

M. le ministre d'État. Je n'ai pas la certitude qu'avec ce texte, il n'y aura plus d'attentat terroriste, mais je suis sûr, en tout cas, que s'il n'était pas adopté, il y en aurait. Ce qui change tout...

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 7 modifié.

Article 7 bis (supprimé)

(art. L. 612–1 du code de la sécurité intérieure)

Possibilité pour les organismes privés à but non lucratif gérant des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux d'organiser un service de sécurité intérieure

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 7 *bis* accorde la possibilité aux organismes privés à but non lucratif gérant des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux d'organiser un service de sécurité intérieure.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 612–1 du code de la sécurité intérieure prévoit que seules les personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés peuvent organiser certaines activités de sécurité pour leur propre compte. L'article 2 de la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires a ajouté à la liste de ces activités la protection de navires français.

Modifications apportées au Sénat

Cet article résulte de l'adoption, en séance, d'un amendement de plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains, contre l'avis du Gouvernement – la Commission s'en étant remis à l'avis du ministre de l'intérieur.

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission a supprimé cet article.

Issu d'un amendement adopté en séance publique à l'initiative de plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains, le présent article vise à permettre aux établissements médico-sociaux privés à but non lucratif d'organiser leur propre service de sécurité. Cela leur est aujourd'hui interdit en l'état du droit positif, l'article L. 612–1 du code de la sécurité intérieure disposant que seules les personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés peuvent organiser certaines activités de sécurité pour leur propre compte.

Le Gouvernement s'est opposé à l'adoption de cet amendement, considérant que l'ouverture à ces seuls établissements de la possibilité de créer un service interne de sécurité reviendrait à exclure *de facto* d'autres secteurs, comme celui de la culture, dont l'activité pourrait pourtant également justifier l'existence de ce type de service interne de sécurité, en particulier s'agissant des musées. Il a en outre souligné le fait que les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux, qu'ils soient publics ou privés, à but lucratif ou non, ont d'ores et déjà la faculté de recourir à des sociétés de sécurité pour assurer la sécurisation de leurs accès et de leurs bâtiments, comme n'importe quel autre donneur d'ordre. La Commission s'en est remis à l'avis du Gouvernement.

À l'Assemblée nationale, la Commission a adopté trois amendements identiques supprimant le présent article, présentés par le Gouvernement ainsi que par MM. Jean-Charles Larssonneur et Ugo Bernalicis, estimant que la réflexion n'était pas encore aboutie sur l'opportunité de l'extension proposée par l'article 7 bis et que, par ailleurs, elle excédait l'objet du présent projet de loi. La suppression de cet article n'en réduira pas pour autant la capacité des personnes morales de droit privé à but non lucratif à assurer leur sécurité, dans la mesure où elles peuvent faire appel à des entreprises privées de sécurité disposant déjà de toutes les autorisations d'exercer.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL265 du Gouvernement, CL85 de M. Jean-Charles Larssonneur et CL192 de M. Ugo Bernalicis.

M. le ministre d'État. Un nouvel article a été introduit par le Sénat, qui prévoit d'élargir aux seules cliniques privées l'embauche d'agents de sécurité. On ne voit pas pourquoi cela serait ouvert à elles seules, et non aux établissements culturels. Je propose de traiter de ces problématiques dans un cadre plus large. Nous réfléchissons ensemble aux relations entre police nationale, polices municipales et agents de sécurité privée.

M. Jean-Charles Larssonneur. Mon amendement CL85 participe du même raisonnement et propose également de supprimer l'article 7 bis. Nous comprenons la nécessité de sécuriser les établissements de santé privés, mais pourquoi en exclure les établissements culturels, à commencer par le Louvre ? D'autant que les établissements médico-sociaux privés ont toujours la possibilité de faire appel à un prestataire extérieur.

M. Ugo Bernalicis. L'amendement CL192 est identique.

M. le rapporteur. Avis favorable.

*La Commission **adopte** les amendements. En conséquence, l'article 7 bis est **supprimé**.*

Après l'article 7 bis

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL120 de M. Éric Ciotti.*

*Puis elle examine l'amendement CL118 de **M. Éric Ciotti**.*

M. Éric Ciotti. Il s'agit de favoriser le croisement de fichiers, notamment de permettre aux services de renseignement d'avoir accès aux différents traitements informatisés de données personnelles, par exemple ceux de la CAF.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL237 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Pour lutter contre le départ des mineurs dans les zones de conflit, le Parlement a rétabli l'autorisation préalable de sortie de territoire (AST), quelle que soit la nationalité du mineur. Au vu de la situation, le rétablissement de cette autorisation va évidemment dans le bon sens. Néanmoins, on peut s'étonner de l'application du nouveau dispositif, puisque cette autorisation est matérialisée par la présentation d'un formulaire CERFA renseigné et signé par un titulaire de l'autorité parentale. Aucun contrôle dans les mairies n'est prévu comme cela se faisait jusqu'en 2013.

Pour rendre ce dispositif plus efficace, il est donc proposé de soumettre l'autorisation de sortie du territoire à la validation de la mairie de la commune de résidence pour les sorties individuelles.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il paraît peu opportun de confier à la commune le soin de valider l'AST, s'agissant d'un domaine dans lequel les prérogatives sont exercées par le ministère de l'Intérieur et par les préfetures. Pour rappel, l'AST a vocation à compléter les mesures judiciaires et administratives visant à empêcher le départ sur zone.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL217 de M. Éric Diard.

M. Jean-Louis Masson. Nous proposons d'insérer un article L. 214-4-1 ainsi rédigé : « *Tout ressortissant étranger qui s'est vu faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire en raison d'un comportement lié à des activités à caractère terroriste est mis en détention dans l'attente de sa reconduction d'office hors du territoire national* ».

M. le rapporteur. Avis défavorable. En l'état du droit, l'autorité administrative peut déjà placer l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire en centre de *rétenion* administrative – et non de *détention* – dans l'attente de la mesure d'éloignement.

M. le ministre d'État. Je veux simplement indiquer que nous usons assez régulièrement de ce genre de dispositions, puisque les mesures d'expulsion ont été utilisées 95 fois depuis novembre 2015, douze depuis le début de 2017, tandis que près de 300 IAT sont aujourd'hui en vigueur. Autrement dit, les outils existent et nous nous en servons.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL138 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à favoriser le retrait d'un titre de séjour à un étranger inscrit au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). À ce propos, monsieur le ministre d'État, combien de personnes sont-elles inscrites dans ce fichier ? J'ai entendu qu'il y en aurait 18 000 et que ce nombre aurait connu une forte augmentation depuis plus d'un an.

Nous considérons qu'un étranger qui bénéficie d'un titre de séjour et qui représente une menace pour le territoire national, car il est inscrit au FSPRT – ce qui signale son caractère potentiellement radicalisé, et donc dangereux –, ne saurait rester sur ce même territoire national. Suivre tous les individus fichés représente aussi une charge importante pour les services de renseignements territoriaux ou pour la DGSI. Leur mission de surveillance en serait d'autant allégée.

M. le rapporteur. Avis défavorable. On ne peut expulser un étranger au seul motif qu'il est inscrit au FSPRT. Par contre, l'article L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'applique. Il faut donc évaluer si l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ; c'est seulement à ce moment-là qu'une décision d'expulsion pourra être prise.

M. le ministre d'État. Monsieur Ciotti, le FSPRT est un fichier évolutif. À un moment donné, des gens y figurent, puis ils n'y figurent plus, tandis que d'autres y entrent. Il faut évidemment suivre les procédures. Prendre une décision d'expulsion sur la seule base des renseignements recueillis serait quelque peu irrespectueux...

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL139 de M. Éric Ciotti.

Elle examine ensuite les amendements CL157 et CL158 de M. Michel Zumkeller.

Mme Marine Brenier. Cet amendement porte une revendication très forte de nombreux maires. Il s'agit d'autoriser le préfet à communiquer au maire qui en fait la demande l'identité des personnes résidant dans sa commune et inscrites au fichier dit « *fichier S* ».

Le CL158 est un amendement de repli : il vise à autoriser le préfet à communiquer au maire qui en fait la demande des informations anonymisées sur les personnes résidant dans sa commune.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nous avons déjà eu cette discussion. Je suis assez circonspect sur le fait de communiquer aux maires des mesures de police administrative.

M. Guillaume Larrivé. Je suis également très réservé sur cette proposition du groupe Les Constructifs. Je conçois mal, pour la sécurité nationale, la diffusion, potentiellement, de la liste complète des personnes faisant l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées au titre des atteintes à la sûreté de l'État dans les 35 000 et quelques communes de France. Cela me paraît assez peu pensé, assez peu opérationnel et, au final, extrêmement dangereux pour les maires eux-mêmes d'ailleurs. Une fois qu'ils auront eu connaissance de cette information, ils n'en seront pas pour autant dotés de tous les pouvoirs de police et de renseignement du ministre de l'Intérieur... Cet amendement ne me semble pas très raisonnable.

M. Olivier Dussopt. Je partage et l'avis du rapporteur et les arguments développés à l'instant par M. Larrivé. Nous avons heureusement écarté tout à l'heure un amendement qui aurait fait peser sur le maire la responsabilité de signer, ou non, une autorisation de sortie du territoire, au vu d'éléments essentiellement subjectifs et sans avoir accès aux renseignements dont disposent les services d'enquête.

J'ai la chance de présider une association qui compte un peu plus de 1 000 maires. Je puis vous assurer que la demande portée par notre collègue Marine Brenier n'est pas autant partagée qu'elle le dit... La responsabilité qui pèserait sur les maires, s'ils avaient connaissance des informations, notamment des informations non anonymisées, serait extrêmement lourde. Très peu en sont demandeurs.

La Commission rejette successivement les deux amendements.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL121 de M. Éric Ciotti et CL10 et CL11 de M. Guillaume Larrivé.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à porter de dix à quinze ans d'emprisonnement la peine prévue pour l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste. Cette demande a été formulée par des magistrats du siège, comme j'ai pu l'entendre au cours des travaux de la commission d'enquête que j'ai présidée après les attentats du 7 janvier 2015.

Il s'agit de modifier l'échelle habituelle des peines en matière délictuelle. Mais il y a aujourd'hui une frontière qui pose des problèmes, notamment matériels, extrêmement importants : ou bien on criminalise l'infraction, auquel cas la question se pose de la capacité la cour d'assises spéciale de Paris à traiter le cas de toutes ces personnes ; ou bien on reste dans un cadre correctionnel, ce qui permet de juger plus de monde dans un délai plus rapide, mais il faut alors modifier l'échelle des peines.

Ce débat ne fait pas l'unanimité, y compris parmi les magistrats. Mais il avait été ouvert par des magistrats du siège du tribunal de grande instance de Paris. Depuis cette date, des réponses matérielles ont été apportées, avec des dispositifs plus conséquents : le nombre de jurés d'assises a été réduit, tandis que

celui des magistrats professionnels a été augmenté, pour favoriser la multiplication des audiences en cour d'assises. Quoiqu'il en soit, il serait utile d'engager cette réflexion pour réévaluer l'échelle des peines en matière d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste.

M. Guillaume Larrivé. Mes deux amendements ont été excellemment défendus par M. Éric Ciotti.

M. le rapporteur. Je partage votre préoccupation sur la nécessité de réévaluer l'échelle des peines, notamment en matière d'AMT. Mais cela doit faire l'objet d'un projet de loi spécifique. Car l'on risque de bouleverser l'échelle des peines, ce qui doit faire l'objet d'une réflexion plus globale.

Dans le cadre de nos auditions, le procureur François Molins nous a assuré que la pratique actuelle du parquet n'était pas de correctionnaliser pour éviter le passage en cour d'assises au motif que celles-ci ne parviennent pas à réduire le stock. Au contraire, en matière de terrorisme, le parquet a pour politique de criminaliser, notamment dans les cas des individus qui reviennent de Syrie ou d'Irak où ils étaient partis après les attentats de *Charlie Hebdo* : ils sont systématiquement poursuivis en matière criminelle et renvoyés devant une cour d'assises. Avis défavorable sur ces amendements.

M. Alain Tourret. Avec mon collègue Georges Fenech, j'ai été à l'origine d'une loi sur la prescription pénale, pour laquelle nous avons rebalayé l'ensemble des infractions délictuelles et criminelles. J'ai fait à cette occasion un constat : depuis vingt ans, il n'est pratiquement pas d'infraction pour laquelle le *quantum* de la peine se soit vu diminuer. Au contraire, on constate une inflation systématique : des délits sont devenus des crimes, dans la mesure où la peine est allègrement passée de cinq à dix ans, voire vingt ans ; pour les prescriptions, on est arrivé à des prescriptions de trente ans pour des délits... C'est devenu un salmigondis inimaginable.

Si l'on recommence, au début de ce quinquennat, à augmenter systématiquement les peines au gré des réactions et de l'émotivité de l'opinion publique face au terrorisme aujourd'hui, aux atteintes aux mineurs demain, et après-demain aux coups portés par les maris sur leurs femmes, etc., toutes causes plus légitimes les unes que les autres, où irons-nous ? Gardons-nous de contribuer à cette inflation ! Il faut engager une réflexion globale sur l'ensemble de notre procédure pénale et de notre droit pénal, réfléchir aussi, au niveau national comme au niveau européen, au sens de la peine, trop souvent oublié, à son *quantum*, voire s'interroger sur le bien-fondé de la distinction entre contravention, délit et crime. Mais il ne faut surtout pas suivre MM. Ciotti et Larrivé dans leur amendement, qui ne fera qu'ajouter un peu plus de trouble à une situation déjà bien difficile.

M. le ministre d'État. Comme le rapporteur, je confirme l'action très ferme du parquet de Paris, qui suit une politique de criminalisation systématique des individus qui reviennent de zones de guerre. On ne peut simplement relever

une peine particulière de dix à quinze ans d'emprisonnement. Il convient d'avoir une réflexion d'ensemble sur ce sujet. On ne peut accepter ce genre d'amendements.

La Commission rejette successivement les trois amendements.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL124 de M. Éric Ciotti.

Elle examine ensuite l'amendement CL125 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Mon amendement CL125 vise à étendre les possibilités d'expulsion au cas des étrangers coupables de tout délit ou crime passible de cinq ans de prison au minimum. Là aussi, nous considérons qu'un ressortissant étranger qui commet un crime ou un délit particulièrement grave n'a pas sa place sur le territoire national.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Pour de nombreuses infractions, notamment les plus graves, le code pénal prévoit d'ores et déjà une peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les étrangers condamnés. Elle est d'ailleurs souvent prononcée.

M. Sacha Houlié. J'en profite pour revenir sur tous les amendements de M. Ciotti qui visent à établir des dérogations à l'article L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui permet de procéder à l'expulsion d'un étranger, s'il constitue une menace grave pour l'ordre public. Nous assistons à une dérive assez grave et regrettable de l'utilisation des fichiers nationaux, fichier S ou fichier de prévention contre la radicalisation. Les mesures proposées par ces amendements détournent les outils de surveillance et de prévention, permettant de remonter les réseaux pour lutter efficacement contre le terrorisme. C'est contraire à l'intention qui habite le texte que nous examinons, car cela compromet l'opérationnalité des dispositions que nous adoptons.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL252 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Cet amendement vise à protéger les familles endeuillées par un attentat de la diffusion non autorisée d'images montrant les victimes, comme cela fut notamment le cas à l'occasion de l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice. Cette façon de faire du sensationnel sur la douleur n'est pas acceptable. Il est donc proposé de sanctionner la diffusion non autorisée de l'image de victimes d'un attentat ou d'une tuerie de masse.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'amendement est satisfait. L'article 225-17 du code pénal réprime déjà, au titre des atteintes au respect dû aux morts, l'atteinte à l'intégrité physique ou à l'intégrité d'un cadavre. Je vous

renvoie également à l'article 35 *quater* de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Je vous invite à retirer cet amendement.

Mme Marine Brenier. Non, je ne le retire pas.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement CL89 est retiré.

La Commission examine l'amendement CLI56 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Cet amendement nous a été inspiré par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris qui, lors de son audition par le rapporteur, a insisté sur la nécessité de criminaliser le comportement d'un père ou d'une mère ayant incité son enfant mineur à aller commettre un acte de terrorisme en France ou à l'étranger.

M. Molins nous a expliqué que l'autorité judiciaire avait du mal à se saisir de pareils faits, qui ne relèvent pas exactement de l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, et constituent tout au plus un délit de mise en péril de mineur puni de deux ou trois ans d'emprisonnement, alors que des actes de cette nature devraient être réprimés dans le cadre d'une procédure criminelle.

M. le rapporteur. M. Molins a effectivement évoqué ce problème lors de son audition. Cela dit, comme vient de le suggérer M. Larrivé, j'estime qu'il serait plus sage d'engager une réflexion avec les services de la Chancellerie au sujet de la rédaction du nouvel article 227-28-4 du code pénal qu'il suggère. Je suis donc défavorable, en l'état, à la rédaction proposée par l'amendement CL156.

M. le ministre. Je suis moi aussi d'avis qu'il convient de réfléchir à une rédaction plus satisfaisante, et émets donc un avis défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CL134 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CLI22 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à permettre aux agents de police municipale d'effectuer des contrôles d'identité, sous le contrôle d'OPJ autres que le maire.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cette disposition contraire à la Constitution : le Conseil constitutionnel a rendu à cet égard une décision très claire le 10 mars 2011.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL202 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Dans le cadre de notre démarche de remise à plat et de renforcement de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, l'amendement CL202 vise, comme les amendements CL200, CL201 et CL203 que nous vous présenterons plus loin, à clarifier et améliorer les procédures existantes en matière de contrôle d'identité.

Au cours des années précédentes, des propositions avaient déjà été faites en la matière, notamment par nos collègues du groupe Europe Écologie-Les Verts, dans l'objectif de mettre fin aux discriminations qui peuvent avoir lieu lors d'opérations de contrôle d'identité dites « *au faciès* » – des abus ont été mis en évidence par plusieurs associations, s'appuyant sur des enquêtes réalisées à ce sujet.

Nous reprenons aujourd'hui ces propositions qui nous semblent plus que jamais utiles. En effet, si l'on veut prévenir efficacement les actes terroristes, notamment en favorisant l'action des services de renseignement, il est indispensable que nos concitoyens entretiennent des relations sereines et de confiance avec les forces de sécurité. Or nous savons que la multiplication des contrôles d'identité peut engendrer des tensions, des violences, voire des morts, ce qui va évidemment à l'encontre de l'objectif recherché.

Il nous paraît essentiel de veiller à ce que les mesures que nous adoptons dans le cadre de ce projet de loi ne se révèlent pas contre-productives en créant des tensions supplémentaires plutôt que d'assurer à nos concitoyens la sécurité et la sûreté, qui comprend le droit à ne pas être soumis à l'arbitraire et aux discriminations. Tel est le sens de l'amendement CL202, qui vise à préciser l'article 78-2 du code de procédure pénale afin de limiter le risque d'une multiplication des contrôles arbitraires.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement, qui aurait pour conséquence de limiter la possibilité pour les forces de l'ordre de procéder à des contrôles d'identité. Cela dit, la question des contrôles d'identité et du respect des droits des personnes contrôlées mérite que l'on y réfléchisse. Un dispositif comprenant le déclenchement automatique d'une caméra afin d'enregistrer les conditions du contrôle d'identité est actuellement utilisé à titre expérimental ; il doit permettre de vérifier que ce contrôle se fait conformément aux dispositions du code de procédure pénale et ne donne pas lieu à une pratique abusive, en particulier à un contrôle au faciès.

M. le ministre d'État. Nous avons engagé une réflexion sur le thème de la police de sécurité du quotidien qui doit, à terme, conduire à ce que nos policiers soient équipés – les gendarmes, eux, le sont déjà – de tablettes numériques qui leur permettront de vérifier immédiatement si une personne contrôlée est fichée, mais aussi de constater éventuellement qu'elle a déjà été contrôlée au cours de la journée – ce qui permettra d'éviter un nouveau contrôle qui, s'il était effectué, pourrait paraître abusif. Ces précautions visent à faire en sorte de ne pas créer un climat de tension pouvant aboutir à couper la police de la population.

D'autre part, comme l'a dit le rapporteur, nous allons équiper les forces de police de caméras qui enregistreront les contrôles d'identité, ce qui mettra fin aux controverses sur la façon dont ils ont été effectués.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CL200 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Avec votre permission, madame la présidente, je présenterai conjointement les amendements CL200, CL201 et CL203, qui portent tous trois sur la question des contrôles d'identité et, au-delà, sur celle du lien entre la population et la police, dont nous ne saurions faire abstraction dans le cadre de l'examen de ce texte.

Il a en effet été établi que les renseignements portant sur les parcours de radicalisation sont particulièrement difficiles à obtenir lorsqu'ils doivent être recueillis – ce qui est le plus souvent le cas – dans les quartiers où les services de police ne sont pas spécialement les bienvenus. Un tel état de fait est d'autant plus regrettable que les personnes habitant ces quartiers savent souvent qu'il se passe des choses à tel ou tel endroit, et disposent donc de renseignements susceptibles d'intéresser les enquêteurs.

Tout ce qui est de nature à permettre un maillage optimal du territoire, au profit de la gendarmerie en milieu rural et de la police en milieu urbain, permet un meilleur renseignement de terrain et doit donc être favorisé. C'est ce qui nous conduit, nous qui ne sommes en rien opposés à la lutte contre le terrorisme, à en avoir une vision qui mise davantage sur les rapports entre la population et la police, sur l'efficacité du renseignement humain et de terrain. Nous plaidons par conséquent pour un renforcement du renseignement territorial, en lien avec la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), et du renseignement local, en lien avec la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Dans cette optique, les amendements qui vous sont présentés visent à restaurer la confiance dans les relations entre la population et la police, afin d'améliorer le renseignement humain.

M. Raphaël Gauvain, rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements, pour les mêmes raisons que celles exposées avant la suspension de nos travaux.

La Commission rejette successivement l'amendement CL200 et les amendements CL201 et CL203 de Mme Danièle Obono.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL126 de M. Éric Ciotti, CL8 de M. Guillaume Larrivé, CL117 et CL143 de M. Éric Ciotti et CL216 de M. Éric Diard.

Elle est saisie de l'amendement CL141 de M. Éric Ciotti.

M. Guillaume Larrivé. Nous défendrons cet amendement en séance, et je préviens d'ores et déjà M. le ministre d'État que nous solliciterons un bilan très précis de la prise en charge dans les établissements pénitentiaires des détenus radicalisés ou détenus pour des actes de terrorisme. Nous souhaitons en effet connaître la position du Gouvernement sur cette question qui a donné lieu à de multiples réflexions et expérimentations au cours des années précédentes.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement en raison des expérimentations en cours sur cette question.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. Pour ma part, je rappelle que ce n'est pas le ministre de l'intérieur, mais celui de la justice, qui est compétent sur ce sujet.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL140, CL115, CL128 et CL129 de M. Éric Ciotti.

Elle examine ensuite l'amendement CL199 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Ce texte n'est pas le premier à afficher l'objectif d'offrir plus de moyens à l'autorité administrative : il s'inscrit dans un mouvement général en ce sens, après la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé. Cette loi ouvre, par exemple, la possibilité pour le juge des libertés et de la détention (JLD) d'autoriser les perquisitions de nuit dans les locaux d'habitation durant l'enquête préliminaire, permet la pose de microphones et de caméras, le passage à trente ans de la période de sûreté en cas d'infraction à caractère terroriste, la mise en place d'un service dit de renseignement pénitentiaire – qui pose problème aux personnels des services d'insertion et de probation, non formés à cette tâche. Il s'agit de mesures qui dépassent largement la simple recherche de la sécurité et qui compromettent l'exigence de sûreté consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que j'ai déjà évoquée à plusieurs reprises.

Ces mesures ont d'ailleurs reçu un avis très défavorable de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), qui a fustigé l'absence de débat public sur le sujet, notamment du fait du recours à la procédure accélérée, ainsi que le caractère disproportionné et non nécessaire des dispositions évoquées.

En l'absence d'éléments suffisamment probants produits par le Gouvernement quant à l'utilité et l'efficacité réelle des dispositions contenues dans la loi du 3 juin 2016, nous proposons donc leur abrogation.

M. le rapporteur. Les dispositions qu'il est proposé d'abroger étant d'une utilité certaine pour les magistrats et les services de sécurité, je suis défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

CHAPITRE II Techniques de renseignement

Article 8

(art. L. 821-1, L. 821-4, L. 821-7, L. 822-2, L. 851-2, L. 852-2 [nouveau], L. 853-2, L. 854-10 à L. 854-12 [nouveaux] et L. 871-1 du code de la sécurité intérieure)

Encadrement de la faculté de procéder à des écoutes hertziennes

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 8 maintient dans notre droit, en l'encadrant davantage, la faculté pour les services de renseignement de procéder à des écoutes hertziennes. L'objectif est de sécuriser juridiquement les activités de surveillance des communications empruntant la voie hertzienne, jugée stratégique en matière de lutte contre le terrorisme et dans le domaine de la contre-ingérence, sans porter une atteinte excessive à l'exigence de respect de la vie privée.

Dernières modifications législatives intervenues

Cette disposition tire les conséquences de la décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution, avec effet différé au 31 décembre 2017, l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure, sur le fondement duquel de telles écoutes sont possibles et dont la rédaction est demeurée inchangée depuis la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

Modifications apportées au Sénat

Le Sénat a simplifié la procédure permettant à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de recueillir les informations nécessaires à la conduite de sa mission de contrôle en supprimant la sollicitation préalable du Premier ministre pour se faire communiquer les renseignements collectés ainsi que les transcriptions et extractions réalisées.

Modifications adoptées par la commission des Lois

D'une part, la Commission a précisé les modalités de computation des délais de conservation des renseignements collectés et les conditions d'exercice du pouvoir de contrôle donné par le Sénat à la CNCTR sur la surveillance des réseaux hertziens « ouverts ».

D'autre part, la Commission a complété cet article afin de tirer les conséquences de la décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017 relative à la possibilité pour les services de renseignement d'accéder, en temps réel, aux données de connexion de l'entourage d'une personne préalablement identifiée comme susceptible de présenter une menace terroriste.

1. Les écoutes hertziennes

a. Le régime des écoutes hertziennes avant la décision du Conseil constitutionnel

En 1991, le législateur a autorisé les services de renseignement à prendre les mesures « *pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne* »⁽¹⁾ sans les soumettre au régime juridique d'autorisation préalable ou de contrôle des interceptions judiciaires ou des interceptions de sécurité décidées par l'autorité administrative.

Cantonnées à la défense des intérêts nationaux, les activités visées concernent des mesures générales et non ciblées de surveillance et de contrôle des « *transmissions empruntant la voie hertzienne* », c'est-à-dire les communications sans support filaire utilisant le champ électromagnétique pour transmettre un message entre deux antennes. Il s'agit des communications radio très longue distance (de type VLF ou très basses fréquences), longue distance (de type HF ou hautes fréquences) et courte distance (de type V/UHF ou très et ultra hautes fréquences, comme les *talkies walkies*). Ces mesures sont généralement utiles pour identifier, en amont d'une interception, une menace potentielle.

L'application à ces activités d'un régime dérogatoire du droit commun s'expliquait « *compte tenu à la fois de leurs modalités techniques – elles ne visent pas des communications individualisables, localisées et quantifiables – et de la nature de leurs cibles* ». En effet, les communications hertziennes consistent en des signaux envoyés depuis une antenne émettrice qui peuvent être captés par toute antenne réceptrice située dans le périmètre d'émission ; dans la mesure où aucun opérateur de communications électroniques n'intervient, le message émis ne comporte pas, en principe, d'informations sur l'identification ou la localisation de l'émetteur et du destinataire.

(1) Article 20 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances.

Ces dispositions, codifiées en 2012 à l'article L. 241-3 du code de la sécurité intérieure puis transférées en 2015 à l'article L. 811-5 du même code ⁽¹⁾, sont demeurées inchangées, hors du cadre juridique applicable aux activités de surveillance des communications de nature judiciaire ⁽²⁾ ou administrative ⁽³⁾.

Ce dispositif dérogatoire du droit commun a cependant fait l'objet d'une interprétation stricte de la part de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), à laquelle a succédé, en 2015, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). La CNCIS a ainsi, dès 1998, exclu que ce régime puisse autoriser des recherches ciblées destinées à intercepter des communications individualisables et serve de fondement légal à l'interception de communications échangées par un téléphone mobile, même si une partie de celles-ci est acheminée par voie hertzienne, entre le terminal et l'antenne-relai.

b. Le droit transitoire issu de la décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016

i. La décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016

Le 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution ces dispositions, qui permettent, au moins en théorie, aux pouvoirs publics de surveiller toute transmission empruntant la voie hertzienne sans exclure l'interception de communications individualisables. Il a estimé que, « *faute de garanties appropriées* » – finalités des mesures envisagées, techniques utilisées, définition des conditions de fond ou de procédure préalables au recours à ces techniques –, l'article L. 811-5 précité portait « *une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances résultant de l'article 2 de la Déclaration de 1789* » ⁽⁴⁾.

ii. Le droit transitoire applicable jusqu'au 31 décembre 2017

Afin de ne pas priver les pouvoirs publics de toute possibilité de surveillance des transmissions hertziennes, le Conseil constitutionnel a reporté au 31 décembre 2017 l'abrogation de l'article L. 811-5 précité. Dans l'intervalle, il a décidé, dans une réserve d'interprétation, que cet article n'autorisait pas la mise en œuvre de mesures d'interception de correspondances, de recueil de données de connexion ou de captation de données informatiques, lesquelles sont donc soumises au régime d'autorisation de droit commun, et que la CNCTR devait être informée « *sur le champ* » des mesures prises ⁽⁵⁾.

(1) Article 11 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

(2) Section 3 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code de procédure pénale.

(3) Livre VIII du code de la sécurité intérieure.

(4) § 9 de la décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016.

(5) Ibid., § 11 et 12.

La CNCTR a rappelé l'interprétation stricte qu'il convenait d'avoir des dispositions de l'article L. 811-5 précité, qui ne sauraient avoir pour effet « *de faire échapper l'une quelconque des techniques de renseignement prévues par la loi du 24 juillet 2015 au régime d'autorisation préalable et de contrôle établi par cette loi. C'est notamment le cas du recueil de données de connexion et des interceptions de sécurité des communications émises ou reçues par un téléphone portable : elles doivent faire l'objet d'une autorisation préalable du Premier ministre, après avis de la CNCTR, (...) bien que les communications interceptées empruntent la voie hertzienne* »⁽¹⁾. Afin de parfaire le strict encadrement de l'application de ces dispositions jusqu'au 31 décembre 2017, elle a formulé plusieurs recommandations :

– chaque ministre dont relèvent les services de renseignement doit définir, dans des instructions soumises à son avis, les conditions dans lesquelles ces services peuvent appliquer l'article L. 811-5 précité, en particulier « *les motifs, le champ d'application et la nature des techniques* »⁽²⁾ ;

– la CNCTR doit être informée régulièrement de la mise en œuvre de ces dispositions, « *cette information [devant] la mettre à même de vérifier la conformité de ces mesures à la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel, de recommander, si elle les estime non conformes à cette réserve, leur interruption et la destruction des renseignements collectés et, dans l'hypothèse où sa recommandation ne serait pas suivie, de saisir le Conseil d'État* »⁽³⁾.

c. Le dispositif proposé

L'article 8 a pour objet de maintenir la possibilité pour les services de renseignement de procéder à la surveillance des communications hertziennes dans des conditions conformes aux exigences constitutionnelles, avant que l'abrogation de l'article L. 811-5 précité ne devienne effective.

Il apparaît primordial de préserver cette possibilité car si les communications radio représentent une part réduite des communications mondiales, leur surveillance demeure stratégique en matière militaire (repérage des mouvements de troupes, des déplacements de sous-marins ou de bâtiments étrangers), de lutte contre le terrorisme (suivi des communications par talkie-walkie d'individus impliqués dans une prise d'otage, une opération terroriste ou une action violente) et de contre-ingérence (détection d'instructions diffusées par des puissances étrangères). Ces communications continuent en effet d'être utilisées par ceux qui souhaitent sortir des canaux d'échanges les plus surveillés, tels que les armées étrangères, les services spéciaux étrangers, les groupes armés infra-étatiques et les organisations terroristes.

(1) Délibération n° 2/2016 du 10 novembre 2016.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

i. Le projet de loi initial

Ainsi que l'a relevé la CNCTR dans son avis sur le projet de loi, le nouveau régime juridique proposé « *consiste, d'une part, à intégrer toutes les mesures de surveillance des transmissions hertziennes attentatoires à la vie privée dans le droit commun de la mise en œuvre des techniques de renseignement et, d'autre part, à rendre d'application résiduelle les mesures pouvant être prises sans autorisation spécifique préalable et constituant une nouvelle « exception hertzienne » d'ampleur nettement plus limitée* »⁽¹⁾.

Deux régimes légaux d'écoutes hertziennes sont instaurés, assortis de conditions de mise en œuvre qui varient **en fonction du caractère privé ou public de la communication surveillée**. En toute hypothèse, seules seraient concernées par ces nouveaux régimes les communications empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques. Dès lors, celles n'empruntant qu'accessoirement la voie hertzienne ou transitant par un opérateur de communications électroniques demeureraient soumises au droit commun des techniques de renseignement et des mesures de surveillance internationale.

– *L'encadrement du « hertzien privé » par la création d'une nouvelle technique de renseignement*

Les 1^o et 2^o créent une nouvelle technique de renseignement pour **l'interception et l'exploitation des correspondances échangées au sein d'un réseau privé de communications électroniques hertziennes**.

Le 2^o crée un **nouvel article L. 852-2** au sein du code de la sécurité intérieure soumettant aux conditions prévues au chapitre I^{er} du titre II du livre VIII de ce code – consacré aux interceptions de sécurité – les « *interceptions de correspondances échangées au sein d'un réseau de communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques, lorsque ce réseau est conçu pour une utilisation privative par une personne ou un groupe fermé d'utilisateurs* ». Sont ici visées les conversations transitant par des moyens de communication à courte portée utilisant des techniques de cryptage entre utilisateurs identifiés, les communications par *private mobile radio* (PMR), aujourd'hui principalement les *talkies walkies* numériques, et les transmissions entre objets connectés, qui peuvent n'appartenir qu'à une seule personne. Bien qu'aucun opérateur de réseau n'existe, ces conversations peuvent être assimilées à des moyens de communication protégés par le secret des correspondances.

Dès lors qu'il s'agit de communications transitant par un réseau hertzien à vocation privée, **seraient applicables à leur interception l'ensemble des garanties qui entourent la mise en œuvre des techniques de renseignement** telles qu'elles sont prévues aux articles L. 821-1 à L. 821-8 du même code :

(1) Délibération n° 4/2017 du 9 juin 2017.

– l’autorisation préalable du Premier ministre, délivrée après avis de CNCTR et sur demande écrite et motivée du ministre compétent ⁽¹⁾ ;

– une autorisation délivrée pour une durée de quatre mois renouvelable, comportant les motivations et mentions prévues par la loi et, en cas d’avis défavorable de la CNCTR, les motifs pour lesquels cet avis n’a pas été suivi ⁽²⁾ ;

– la possibilité pour le Premier ministre, en cas d’« *urgence absolue* » et pour certaines finalités, d’autoriser la mise en œuvre de la technique sans avis préalable de la CNCTR, informée « *sans délai et par tout moyen* » ⁽³⁾ ;

– l’enregistrement des demandes et autorisations dans un registre tenu à la disposition de la CNCTR ⁽⁴⁾ ;

– l’intervention d’agents individuellement désignés et habilités ⁽⁵⁾ ;

– la protection des parlementaires, magistrats, avocats ou journalistes ⁽⁶⁾ ;

– la justiciabilité des mesures prises par la voie du recours spécial prévu devant la formation spécialisée du Conseil d’État ⁽⁷⁾.

Le 1^o applique à ces interceptions les dispositions du 1^o du I de l’article L. 822-2 du même code, qui prévoient la destruction des renseignements collectés à l’issue d’un délai de trente jours à compter de leur recueil, soit le même régime de conservation que pour les interceptions de sécurité ordinaires.

Subsidiairement, le 3^o clarifie le champ d’application de l’article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure afin d’anticiper les évolutions opérationnelles de la technique de captation de données informatiques émises ou reçues par tout type de périphérique, et pas seulement par les périphériques audiovisuels. L’objectif poursuivi par le Gouvernement est de donner une base légale à la captation de données informatiques échangées via des protocoles sans fil, tels que les objets connectés, et de rendre cette disposition « *moins dépendant[e] de la technologie et des usages dans un contact où les protocoles sans fil sont employés pour une diversité croissante de types d’objets connectés* » ⁽⁸⁾.

Au cours de son audition, le président de la CNCTR, M. Francis Delon, a indiqué à votre rapporteur que cette disposition avait en pratique pour effet d’intégrer le recueil de certaines transmissions hertziennes, notamment les

(1) Articles L. 821-1 à L. 821-3 du code de la sécurité intérieure.

(2) Article L. 821-4 du même code.

(3) Article L. 821-5 du même code.

(4) Article L. 821-4 du même code.

(5) Article L. 821-1 du même code.

(6) Article L. 821-7 du même code.

(7) Article L. 841-1 du même code.

(8) Étude d’impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (NOR : INTX1716370L/Bleue-1), p. 79.

transmissions par protocoles de communication sans fil tels que le *wifi*, dans le champ d'application de la technique de captation de données informatiques.

– *L'encadrement du « hertzien ouvert » par la création d'une nouvelle « exception hertziennne »*

Les 4° et 5° instaurent un **régime légal – et résiduel – d'interception et d'exploitation des communications hertziennes échangées sur un réseau public**.

Le 4° complète le titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, relatif aux techniques de recueil de renseignements soumises à autorisation, par un chapitre V et des articles L. 854-9-1 à L. 854-9-3 consacrés aux mesures de surveillance de certaines communications hertziennes. Sont visées par ce nouveau régime *« l'interception et (...) l'exploitation des communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertziennne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques lorsque cette interception et cette exploitation n'entrent dans le champ d'application d'aucune des techniques de renseignement »*. En pratique, serait visé par ce régime le trafic des radioamateurs, des cibus et *talkies-walkies* analogiques, soumis à aucun chiffrement et ouvert à toute antenne réceptrice réglée sur la bonne fréquence, ainsi que les communications radio longue et très longue distances (de type VLF et HF). En revanche, ne seraient pas concernés par cette technique les réseaux gérés par un opérateur de communications électroniques (téléphone portable, réseau *wifi*, trafic des abonnées par satellite...).

En vertu du **nouvel article L. 854-9-1**, le régime encadrant le recours à cette technique est **allégé** par rapport au droit commun des techniques de recueil de renseignements. Aucune autre autorisation préalable que celle conférée par la loi ne serait nécessaire et les mesures prises sur ce fondement ne seraient pas justiciables devant la formation spécialisée du Conseil d'État comme le sont les autres décisions de recours à une technique de renseignement.

Toutefois, **certaines garanties** sont prévues, qui répondent aux exigences posées par le Conseil constitutionnel :

– les écoutes hertziennes seraient réservées à la finalité de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation au sens de l'article L. 811-3 du même code ⁽¹⁾ ;

(1) Il s'agit de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et de la défense nationale ; des intérêts majeurs de la politique étrangère, de l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et de la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; de la prévention du terrorisme ; de la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; de la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

– seuls pourraient y avoir recours les services spécialisés de renseignement – dits du « premier cercle » – et ceux des services non spécialisés – dits du « deuxième cercle » – habilités par décret pour des finalités précises.

Le **nouvel article L. 854-9-2** plafonne de manière spécifique la durée de conservation des données collectées, qui devraient être détruites à l'issue d'une durée maximale de six ans – portée à huit ans en cas de chiffrement. Les données ne pourraient être transcrites ou extraites pour d'autres finalités que celles mentionnées à l'article L. 811-3 du même code, ces transcriptions ou extractions devant être détruites dès que leur conservation ne serait plus indispensable à la poursuite de ces finalités.

Le nouvel article L. 854-9-3 dote la CNCTR d'un pouvoir de contrôle global des mesures de surveillance des communications hertziennes au travers d'un droit d'information et de communication, d'un droit d'inspection des « *capacités d'interception mises en œuvre sur le fondement* » de l'article L. 854-9-1 et d'un droit d'alerte auprès du Premier ministre et de la délégation parlementaire au renseignement. L'objectif de ce pouvoir de contrôle est notamment de mettre la CNCTR en mesure de vérifier le respect du champ d'application, d'une part, des interceptions des correspondances échangées au sein d'un réseau privé de communications électroniques hertziennes et, d'autre part, des communications hertziennes échangées sur un réseau public.

Le 5° tire les conséquences, à l'article L. 871-2 du code de la sécurité intérieure, de l'abrogation à venir de l'article L. 811-5 de ce code.

ii. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur simplifiant la procédure permettant à la CNCTR de recueillir les informations nécessaires à la conduite de sa mission de contrôle des activités de surveillance des réseaux hertziens. Elle a ainsi supprimé la sollicitation préalable du Premier ministre pour se voir communiquer les données collectées ainsi que les transcriptions et extractions réalisées.

iii. La position de la commission des Lois

La Commission a apporté deux **précisions** au dispositif adopté par le Sénat :

– sur proposition conjointe de votre rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission de la Défense, elle a précisé le **point de départ des délais de conservation des renseignements** collectés dans le cadre de la surveillance du hertzien privatif : il s'agit de la date de recueil pour les renseignements non chiffrés et de celle de leur déchiffrement pour les renseignements chiffrés ;

– à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de la Défense, elle a prévu que **la CNCTR pourra se voir communiquer**, sans sollicitation

préalable du Premier ministre, outre les transcriptions et extractions réalisées, **les seuls renseignements collectés « à la date de sa demande »** : il lui est apparu à la fois inutile et coûteux de prévoir un accès à l'ensemble des renseignements collectés, dans la mesure où les renseignements dépourvus d'intérêt opérationnel seront détruits après leur recueil et que leur éventuelle conservation entraînerait des coûts importants d'investissement et de fonctionnement.

2. L'accès en temps réel aux données de connexion de l'entourage d'une personne présentant une menace terroriste

a. Le recueil en temps réel des données techniques de connexion

L'accès administratif aux données de connexion d'une personne figure parmi les techniques de renseignement à la disposition des services de renseignement pour mener à bien leurs missions, aux côtés des interceptions de sécurité, de la sonorisation de certains lieux et véhicules ou de la captation d'images et de données informatiques.

L'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure autorise l'administration, **pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme**, à obtenir le recueil en temps réel (et non rétrospectif) des données de connexion relatives à certaines personnes.

Données de connexion susceptibles d'être recueillies sur le fondement de l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure

- les informations ou documents traités ou conservés par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ;
- les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désigné, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants ;
- la durée des communications ;
- la date des communications.

Sont visées deux catégories de personnes :

– d'une part, les **personnes, préalablement identifiées, susceptibles d'être en lien avec une menace** ;

– d'autre part, les personnes appartenant à l'**entourage** de la personne concernée par une autorisation, « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser [qu'elles] sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation* ».

Instaurée par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, cette technique était initialement autorisée en vue de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous.

La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a modifié le champ de cette technique en distinguant :

– d’une part, le recueil et la transmission en temps réel, sur sollicitation du réseau, des « *données techniques relatives à la localisation des équipements terminaux* » (géolocalisation d’un téléphone), autorisés pour l’ensemble des finalités des activités de renseignement dans les conditions de droit commun de mise en œuvre des techniques de renseignement ;

– d’autre part, l’accès en temps réel de toutes les données de connexion de personnes préalablement identifiées comme présentant une menace, pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, selon des conditions dérogatoires du droit commun, notamment une durée d’autorisation limitée à deux mois (contre quatre dans le droit commun).

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l’application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a élargi le champ des personnes visées par la technique d’accès en temps réel des données de connexion. La référence à « *la personne préalablement identifiée comme présentant une menace* » a été remplacée par la référence à « *la personne préalablement identifiée susceptible d’être en lien avec une menace* » et l’entourage de la personne a été inclus dans le dispositif. Enfin, la durée de l’autorisation de recueil a été portée de deux à quatre mois.

b. La décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017

Dans sa décision n° 2017-648 QOC du 4 août 2017, le Conseil constitutionnel a estimé que la disposition de l’article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure autorisant le recueil en temps réel des données techniques de connexion des personnes appartenant à l’entourage de l’individu identifié comme susceptible d’être en lien avec une menace terroriste n’opérait pas une juste conciliation entre la prévention des atteintes à l’ordre public et le droit au respect de la vie privée.

Il a considéré que cette disposition, insuffisamment précise, permettait « *que fasse l’objet de cette technique de renseignement un nombre élevé de personnes, sans que leur lien avec la menace soit nécessairement étroit* ». Il a également relevé que, contrairement aux interceptions administratives de

correspondances des personnes appartenant à l’entourage d’une personne concernée par une autorisation d’interception, le nombre d’individus susceptibles de voir leurs données de connexion recueillies en temps réel n’était pas limité en quantité, faute pour le législateur « *d’avoir prévu que le nombre d’autorisations simultanément en vigueur doit être limité* »⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a cependant reporté les effets de sa décision d’abrogation de la disposition au 1^{er} novembre 2017.

c. Le dispositif adopté par la commission des Lois

Le présent article, adopté par la Commission à l’initiative du Gouvernement et avec l’avis favorable de votre rapporteur, rétablit la possibilité de procéder à un tel recueil de données à l’égard de l’entourage d’une personne identifiée comme susceptible d’être en lien avec une menace terroriste en s’inspirant du dispositif applicable aux interceptions de sécurité.

Pour satisfaire aux exigences posées par le Conseil constitutionnel, cet article prévoit que le Premier ministre arrête le nombre maximal des autorisations de procéder au recueil, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Comme pour les interceptions de sécurité, la décision fixant ce contingent, sa répartition entre les ministres dont relèvent les services habilités à solliciter le recours à cette technique – de la défense, de l’intérieur, de la justice ainsi que de l’économie, du budget et des douanes – et le nombre d’autorisations délivrées seront portés à la connaissance de la CNCTR.

En pratique, il appartiendra au Premier ministre, après avis de la CNCTR, de s’assurer que la personne concernée par la demande de recueil appartient bien à l’entourage d’une personne préalablement identifiée comme représentant une menace au regard de la nature des liens, de leur intensité, de leur régularité et de tout autre élément de nature à justifier le bien-fondé de la mesure.

*

* *

La Commission est saisie de l’amendement CL162 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à supprimer l’article 8, relatif aux interceptions hertziennes. Si nous savons que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) sera amenée à exercer un contrôle en la matière, et que les dispositions prévues à cet article relèvent également de la compétence de la commission de la Défense, nous proposons cependant que la lutte contre le terrorisme emprunte d’autres voies que celles proposées, voies que nous exposerons au moyen de plusieurs amendements.

(1) *Décision n° 2017-648 QOC du 4 août 2017, La Quadrature du net et autres, §11.*

M. le rapporteur. Il ressort des auditions auxquelles nous avons procédé qu'il y a un réel intérêt à adopter des dispositions relatives aux écoutes hertziennes, et c'est sur la base d'une décision du Conseil constitutionnel qu'il a été entrepris de le faire. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de coordination CL44 du rapporteur.

Elle examine l'amendement CL266 du Gouvernement.

M. le ministre d'État. Dans sa décision du 4 août 2017 relative à l'accès en temps réel aux données de connexion, le Conseil constitutionnel a considéré que, d'une part, la disposition concernant l'entourage permet de surveiller des personnes n'ayant pas nécessairement un lien étroit avec la menace, et que, d'autre part, elle ne limite pas le nombre d'autorisations en vigueur simultanément. Il l'a donc déclarée contraire à la Constitution, tout en reportant les effets de cette censure au 1^{er} novembre 2017.

Le présent amendement a pour objet de rétablir cette possibilité en prévoyant, à l'instar du dispositif applicable aux interceptions de sécurité, que le nombre maximal de ces autorisations est contingenté par le Premier ministre, après avis de la CNCTR. De même que pour les interceptions de sécurité, la décision fixant ce contingent et sa répartition entre les ministres mentionnés au premier alinéa de l'article L. 821-2 du code de la sécurité intérieure – défense, intérieur, justice, mais aussi économie, budget ou douanes –, ainsi que le nombre d'autorisations d'interception délivrées, sont portés à la connaissance de la CNCTR.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CL46 et l'amendement de précision CL45 du rapporteur.

Puis elle étudie les amendements identiques CL47 du rapporteur et CL289 de la commission de la Défense.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur pour avis de la commission de la Défense. Le présent amendement vise à préciser le point de départ des délais de conservation, en prévoyant qu'ils courent à compter de leur recueil pour les renseignements non chiffrés, et à compter de leur déchiffrement pour les renseignements chiffrés. Une telle disposition existe déjà pour les renseignements collectés sur le fondement des mesures de surveillance des communications électroniques internationales, mises en œuvre en application des articles L. 845 et L. 854-5 du code de la sécurité intérieure.

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** ces amendements.*

*Elle **adopte** également l'amendement rédactionnel CL48 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL290 de la commission de la Défense.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur pour avis de la commission de la Défense. Cet amendement vise à préciser le champ des renseignements auxquels la CNCTR aura accès. On peut distinguer trois types de renseignements collectés : premièrement, l'ensemble des renseignements collectés – ce que j'appelle le « super-brut » ; deuxièmement, les renseignements effectivement conservés parce qu'ils présentent un intérêt opérationnel – ce que j'appelle le « brut » ; troisièmement, enfin, les renseignements transcrits et extraits – le « net ».

Pour l'exercice de son contrôle, la CNCTR n'a pas besoin d'avoir accès à l'ensemble du « super-brut », dont une partie est détruite, car elle ne présente pas d'intérêt opérationnel – la conservation de l'ensemble du « super-brut » supposerait par ailleurs d'importants coûts d'investissement.

Elle doit, en revanche, avoir accès au « brut », c'est-à-dire aux renseignements conservés par les services à la date de la demande de la Commission – le reste ayant été détruit, car jugé inutile – ainsi qu'au « net », c'est-à-dire aux transcriptions et extractions. Elle aurait accès aux dispositifs de conservation des services. Aucun dispositif de stockage supplémentaire spécifique ne serait mis en œuvre pour venir s'ajouter à ceux utilisés par les services pour conserver les renseignements collectés – je précise qu'il s'agit des renseignements recueillis dans le cadre de la nouvelle exception hertzienne, c'est-à-dire de ceux provenant de l'hertzien public, et non de l'hertzien privatif.

M. le ministre d'État. Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de coordination CL40 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 8 **modifié**.*

Après l'article 8

La Commission examine l'amendement CLI98 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Lors du débat que nous avons eu concernant la sixième prorogation de l'état d'urgence, j'avais fait remarquer que la CNCTR, chargée du contrôle des activités des services de renseignement, ne comportait parmi ses membres que quatre parlementaires et que, *de facto*, l'ensemble des

groupes ne pouvaient prendre part à ses travaux. Or, si nous savons nous adapter à la menace, nous pouvons aussi nous adapter à l'augmentation exponentielle du nombre de groupes parlementaires, notamment d'opposition : nous avons intérêt à ce que tous les groupes soient partie prenante à la lutte contre le terrorisme, afin que la cohésion nationale que nous souhaitons prenne corps aussi dans cette dimension de notre travail.

Nous proposons donc que siègent à ladite commission huit parlementaires par chambre, soit seize en tout, ce qui permettrait d'associer l'ensemble des groupes d'opposition et des groupes minoritaires à ce travail déterminant.

M. le rapporteur. L'évolution proposée modifierait l'équilibre de la composition de la Commission et lui donnerait une véritable coloration politique. De plus, aucun organisme de cette nature et doté de missions comparables ne comporte autant de parlementaires. Sous la précédente législature, enfin, y était représenté le principal groupe d'opposition à l'Assemblée nationale et au Sénat. Avis défavorable.

M. Olivier Dusopt. De façon générale, nous sommes satisfaits du rôle que ces articles attribuent tant à la CNCTR qu'à la délégation parlementaire au renseignement (DPR). À ce stade du débat, je ne peux m'associer à l'amendement proposé par le groupe France insoumise, non parce que la gouvernance et la composition de ces deux organes ne seraient pas sujettes à débat, mais parce qu'il faut en débattre indépendamment de la composition actuelle de l'Assemblée. Le modèle précédent, qui correspondait à une forme de bipartisme, a vécu, mais la composition de l'Assemblée issue des dernières élections législatives ne préfigure pas nécessairement celle des législatures à venir. En clair, la composition de la CNCTR devra sans doute – nous y sommes attachés – faire l'objet d'un débat, mais ultérieurement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL131 de M. Éric Ciotti et CL238 de Mme Marine Brenier.

M. Éric Ciotti. L'amendement CL131 vise à autoriser les procédures de reconnaissance faciale, que facilitent des avancées technologiques importantes, et qui pourraient constituer des outils utiles et pertinents, notamment pour l'accès aux périmètres de protection ou pour la sécurisation d'équipements publics et d'enceintes culturelles ou sportives. Ces procédures existent aux points de contrôle frontaliers de certaines plateformes aéroportuaires ; sur le plan technique, elles sont donc opérationnelles. Il convient désormais de leur donner une existence juridique.

Mme Marine Brenier. L'amendement CL238 vise également à autoriser le recours à la reconnaissance faciale pour la prévention du terrorisme. Il s'agit simplement de croiser les images filmées par les caméras de vidéosurveillance avec les fichiers de personnes figurant dans les bases de données du ministère de

l'intérieur. Vous avez d'ailleurs assisté à Nice, monsieur le ministre d'État, à une démonstration de ce dispositif ; nous attendons désormais sa mise en place sur le domaine public.

M. le rapporteur. Cette question revêt un réel intérêt opérationnel, mais elle mérite d'être étudiée plus attentivement, car les procédures doivent être encadrées de manière beaucoup plus stricte. Il est vrai que des expériences sont en cours, mais j'émet, en l'état, un avis défavorable.

La Commission rejette successivement les amendements CL131 et CL238.

Article 8 bis

(art. 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958
relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Communication à la délégation parlementaire au renseignement des observations de la CNCTR sur les écoutes hertziennes

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 8 *bis* étend le champ des informations dont est destinataire la délégation parlementaire au renseignement (DPR) afin qu'elle se voit communiquer les observations formulées par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) en matière de recours aux écoutes hertziennes.

Cet article s'inscrit en cohérence avec les dispositions de l'article 8 du projet de loi qui confèrent à la CNCTR un pouvoir de contrôle global des mesures de surveillance des communications hertziennes, la dotant notamment d'un droit d'alerte auprès du Premier ministre et de la DPR.

Dernières modifications législatives intervenues

La dernière extension des prérogatives de la DPR date de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, qui a notamment autorisé la transmission à la délégation des observations que la CNCTR adresse au Premier ministre en application de l'article L. 833-10 du code de la sécurité intérieure.

Modifications apportées au Sénat

Cet article résulte de l'adoption, en séance, d'un amendement du rapporteur de la commission des Affaires étrangères, saisie pour avis, avec l'avis favorable de la commission des Lois et du Gouvernement.

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission n'a apporté à cet article que des modifications rédactionnelles.

1. L'état du droit

L'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires institue une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette délégation « *exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine* ».

Pour exercer ses missions, elle peut entendre certaines personnalités et reçoit **communication d'un certain nombre de documents dont la liste est fixée par le I** de ce même article :

- la stratégie nationale du renseignement (1°) ;
- des éléments d'information issus du plan national d'orientation du renseignement (2°) ;
- le rapport annuel exhaustif des crédits consacrés au renseignement (3°) ;
- le rapport annuel d'activité des services de renseignement (3°) ;
- des éléments d'appréciation relatifs à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement (4°) ;
- des **observations que la CNCTR adresse au Premier ministre en application de l'article L. 833-10 du code de la sécurité intérieure** ainsi qu'une présentation, par technique et par finalité, des éléments statistiques figurant dans le rapport d'activité de cette autorité (5°).

2. Le dispositif proposé par le Sénat

L'article 8 du projet de loi prévoit, au nouvel article L. 854-9-3 du code de la sécurité intérieure, que la CNCTR peut, à tout moment, adresser au Premier ministre ainsi qu'à la DPR « *les recommandations et observations qu'elle juge nécessaires au titre du contrôle qu'elle exerce* » sur les mesures de surveillance de certaines communications hertziennes.

Par cohérence, le présent article complète, au I de l'article 6 *nonies* précité, la liste des documents dont la DPR peut recevoir communication afin d'y ajouter ces observations.

3. La position de la commission des Lois

Cet article, qui contribue à renforcer l'information de la DPR, a été approuvé par la Commission qui n'y a apporté que des modifications de nature rédactionnelle.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL41 et l'amendement de coordination CL42 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 8 bis **modifié**.*

Après l'article 8 bis

La Commission examine l'amendement CL69 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Compte tenu du fait que la loi introduit dans le droit commun des mesures similaires à celles qui n'étaient précédemment en vigueur qu'en cas d'urgence, la veille parlementaire exercée par la DPR doit être intensifiée. C'est pourquoi je propose d'insérer un article additionnel remplaçant par le mot « biennuel » les deux occurrences du mot « annuel » à l'article 6 *nonies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

M. le rapporteur. Le caractère annuel de la communication à la DPR des informations relatives à l'activité des services de renseignement est satisfaisant. Avis défavorable.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. En tant que vice-présidente et future présidente de cette délégation, je m'associe pleinement aux observations de notre rapporteur.

*La Commission **rejette** l'amendement CL69.*

Puis elle examine l'amendement CL197 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à renforcer les pouvoirs de la DPR. Notre analyse est la suivante : la politique de lutte contre le terrorisme nous intéresse tous et, s'ils ont à se prononcer sur des projets de loi et à conduire une activité régulière, les parlementaires ne sont pas en mesure de donner des instructions générales en matière de renseignement. Certes, le renseignement est secret par nature, mais les parlementaires, qui représentent la nation, ont sans doute leur mot à dire quant à la conduite de ces affaires, y compris dans ce domaine. Je pense par exemple à nos stratégies d'alliances, qui peuvent parfois susciter des interrogations – mais nous en ignorons presque tout. De nombreuses fuites sur internet, *via* Wikileaks par exemple, ont montré que nous entretenons des liens de coopération, souvent asymétriques, avec certains pays. Ainsi, le journal *Mediapart* a récemment révélé que l'on avait proposé à nos services de renseignement des ordinateurs équipés de systèmes d'analyse biométrique qui dupliquaient nos données pour les envoyer automatiquement à la *Central Intelligence Agency* (CIA) sans notre consentement préalable, ce qui pose tout de même un problème démocratique.

D'autre part, nous sommes sans doute nombreux à méconnaître l'activité réelle et opérationnelle des services de renseignement. Il pourrait être utile que la délégation auditionne à huis clos et en toute confidentialité des agents du renseignement qui ont été impliqués dans certaines affaires afin qu'ils expliquent ce qui a fonctionné ou non et nous fournissent un retour d'expérience. Aujourd'hui, nous pouvons certes auditionner la partie visible des services de renseignement, en l'occurrence le directeur général de la sécurité intérieure, mais non les agents opérationnels qui exercent sur le terrain, qui nous donneraient pourtant une vision plus concrète et directe nous permettant d'éclairer nos débats.

M. le rapporteur. Cette proposition est contraire au principe de la séparation des pouvoirs, puisque cela reviendrait à permettre aux parlementaires de donner des instructions aux services de renseignement. Avis défavorable.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'ajoute que l'effectif que vous proposez pour cette délégation – quarante-deux membres au lieu de huit – aurait pour effet de la paralyser au point qu'elle ne pourrait plus fonctionner.

M. le ministre d'État. La séparation des pouvoirs est une bonne chose dans un État démocratique. Autrefois, quelques-uns de mes amis ont essayé de constituer le gouvernement des soviets, mais cela n'a pas vraiment marché... Je préfère que nous nous en tenions à l'État démocratique français.

La Commission rejette l'amendement.

Article 8 ter (nouveau)

(art. 25 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement)

Prolongation de l'expérimentation de traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prolonge de deux années l'expérimentation par les services de renseignement de traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste. Il s'agit de prendre en compte le retard pris dans la mise en œuvre de ce dispositif, dont la complexité technique a justifié d'importants délais de conception.

Dernières modifications législatives intervenues

Cette technique de renseignement a été inscrite à l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, dont l'article 25 prévoit l'application jusqu'au 31 décembre 2018.

Modifications apportées par la commission des Lois

Cet article résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de votre rapporteur.

1. La technique expérimentale dite de « l’algorithme »

L’article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, créé par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, prévoit que, « *pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, il peut être imposé aux opérateurs et aux personnes mentionnées à l’article L. 851-1 la mise en œuvre, sur leur réseau, de traitements automatisés destinés, en fonction de paramètres précisés dans l’autorisation, à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste* ».

Cette technique de renseignement est plus connue sous le nom d’« algorithme ». Elle est **strictement encadrée par l’article L. 851-3** précité, en particulier :

– le recours à la technique et les paramètres du traitement automatisé sont autorisés après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;

– la première autorisation d’utilisation de cette technique est délivrée pour une durée limitée à deux mois ;

– la demande de renouvellement de l’autorisation d’utilisation doit comporter « *un relevé du nombre d’identifiants signalés par le traitement automatisé et une analyse de la pertinence de ces signalements* » ;

– seules sont utilisées par le traitement les données de connexion, à l’exclusion de toute donnée permettant l’identification des personnes auxquelles ces données se rapportent ;

– lorsqu’une donnée détectée par le traitement est susceptible de caractériser l’existence d’une menace terroriste, une nouvelle autorisation du Premier ministre est nécessaire, après avis de la CNCTR, pour lever l’anonymat et permettre l’identification de la personne concernée ;

– ces données doivent être exploitées dans un délai de 60 jours à compter de leur recueil et détruites à l’expiration de ce délai, sauf en cas d’éléments sérieux confirmant l’existence d’une menace terroriste ;

– la procédure d’autorisation de recours à une technique de renseignement en urgence prévue par le code de la sécurité intérieure n’est pas applicable à cette technique.

Le caractère novateur et potentiellement intrusif de cette technique a conduit le législateur à prévoir, à l’article 25 de la loi relative au renseignement, une **application temporaire de ce dispositif, jusqu’au 31 décembre 2018**, son renouvellement devant être autorisé par la loi. Afin d’en évaluer la pertinence et d’éclairer le Parlement sur l’opportunité d’en proroger l’usage, cet article prévoit un **rapport sur son application au plus tard le 30 juin 2018**.

2. La prolongation proposée de l'expérimentation

Le présent article, adopté par la Commission sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre rapporteur, tend à **proroger de deux années l'expérimentation en cours de cette technique** et, en conséquence, **de reporter au 30 juin 2020 la remise du rapport d'application**.

Pour le Gouvernement, « *la date de 2018 retenue par le législateur au moment de l'examen du projet de loi relatif au renseignement semble (...) prématurée et il apparaît que le bilan qui pourrait être tiré de la mise en œuvre de cette technique (...) au 30 juin 2018 ne permettra pas au Parlement de se prononcer de manière satisfaisante sur l'opportunité de pérenniser cette technique ou d'y mettre fin* »⁽¹⁾.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL270 du Gouvernement.

M. le ministre d'État. Il existe une technique, dite de l'algorithme, qui permet, à partir de l'identification de plusieurs mots, d'imposer aux opérateurs de communications électroniques la mise en œuvre de traitements automatisés sur leurs réseaux afin de détecter une menace terroriste. Les résultats d'une expérimentation de cette technique, précédemment décidée par le Gouvernement, devaient paraître à la mi-2018, mais ils ne seront pas prêts à cette date. Nous proposons donc de reporter à 2020 la finalisation du rapport sur cette expérimentation.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

L'article 8 ter est ainsi rédigé.

Après l'article 8 ter

La Commission examine ensuite l'amendement CL204 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à abroger des articles de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Le débat avait déjà eu lieu à l'époque, et le bilan des précédentes lois n'a pas encore été dressé. Or, lors des auditions que le groupe France insoumise a conduites, il nous a été rappelé plusieurs observations sur ces textes.

Dans la lignée du présent projet de loi, les garanties de l'état de droit subissent parfois quelques entorses, notamment à cause des dispositions

(1) *Exposé sommaire de l'amendement n° CL270 du Gouvernement.*

d'exception contenues dans la loi du 24 juillet 2015, dont l'utilité et l'efficacité ne sont pas prouvées. Dans ces conditions, nous souhaitons rétablir l'état antérieur du droit.

Comme l'avait à l'époque dénoncé l'Observatoire des libertés et du numérique, dont est membre le Syndicat de la magistrature, cette loi « *légalise des procédés d'investigation jusqu'à présent occultes. Mais les assurances données quant au respect des libertés relèvent d'une rhétorique incantatoire et fallacieuse* ». Elle « *installe un dispositif pérenne de contrôle occulte des citoyens dont elle confie au pouvoir exécutif un usage quasi illimité* » ; elle est « *à ce titre inacceptable* ». Les avis de la CNCDH, ainsi que du Défenseur des droits, étaient eux aussi particulièrement critiques.

Nous proposons donc l'abrogation de ces dispositions au lendemain de la publication de la présente loi au *Journal Officiel* – suivant le principe consacré par l'article 1^{er} du code civil – en raison de leur caractère particulièrement attentatoire aux droits et aux libertés.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à supprimer des techniques de renseignement qui ont démontré leur utilité opérationnelle, et donc à désarmer les services de renseignement. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 9

(art. L. 2371-1 et L. 2371-2 [nouveaux] du code de la défense)

Possibilité pour les forces armées de procéder à des écoutes hertziennes pour le seul exercice de leur mission de défense

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 9 reconnaît aux forces armées, pour le seul exercice de leur mission de défense, la possibilité de surveiller les communications hertziennes échangées sur un réseau public. Comme pour l'article 8, l'objectif est de sécuriser juridiquement les activités militaires de surveillance des communications empruntant la voie hertzienne, activités stratégiques pour certaines unités des forces armées.

Dernières modifications législatives intervenues

Aucune disposition législative ne régissait de telles activités.

Modifications apportées au Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission a précisé le champ des services habilités à recourir à des interceptions hertziennes à la seule fin de tester et valider les matériels fournis aux armées.

Cet article vise à préserver le droit des forces armées, qui ne relèvent pas des services de renseignement, à procéder à des écoutes hertziennes, dans le prolongement de l'article 8 du projet de loi qui tire les conséquences de la décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016 du Conseil constitutionnel.

Il concerne exclusivement le cas des unités armées, autres que la direction du renseignement militaire (DRM), qui ont besoin d'intercepter et d'exploiter les communications radio – en pratique les communications radio VLF, HF et V/UH tactiques – afin d'être en mesure, par exemple, d'identifier en temps réel des intrus ou des menaces sur ou à proximité du territoire national. Il peut s'agir d'aéronefs étrangers communiquant entre eux à proximité du territoire à des fins hostiles au pays ou d'embarcations cherchant à suivre un sous-marin nucléaire lanceur d'engin quittant le goulet de Brest.

À cet effet, il complète le titre VII du livre III du code de la défense, relatif au renseignement, par deux nouveaux articles L. 2371-1 et L. 2371-2.

Le **nouvel article L. 2371-1** autorise la surveillance des réseaux hertziens ouverts au public par les « *militaires des unités armées chargées des missions de défense militaire (...) et d'action de l'État en mer (...) pour le seul exercice de ces missions* »⁽¹⁾. Seules seraient concernées par cet article les unités armées agissant sur le territoire national, et non la surveillance effectuée par les armées sur les théâtres d'opération extérieure.

Les **conditions** de mise en œuvre des écoutes seraient **identiques à celles prévues aux articles L. 854-9-1 et L. 854-9-2 du code de la sécurité intérieure**⁽²⁾ dans le cas des activités de surveillance du « hertzien public ». Toutefois, à la différence des écoutes hertziennes relevant du code de la sécurité intérieure, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ne serait pas habilitée à exercer un contrôle de cette surveillance. Elle serait seulement informée du champ et de la nature des mesures mises en œuvre.

Le **nouvel article L. 2371-2** autorise également les services de calibrage des moyens techniques de la direction générale de l'armement de recourir à l'interception hertzienne, à la seule fin de valider les matériels fournis aux armées, sans possibilité toutefois d'exploiter les interceptions à des fins de renseignement.

L'article 9 ne concerne pas la DRM, qui figure parmi les services spécialisés de renseignement et dont les activités de surveillance hertzienne seront régies par le livre VIII du code de la sécurité intérieure tel qu'il est modifié par l'article 8 du projet de loi.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a approuvé cet article en précisant que les services autorisés à recourir à l'interception hertzienne à la

(1) Il s'agit notamment de la dissuasion nucléaire ou de la posture permanente de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime.

(2) Voir supra, le commentaire de l'article 8.

seule fin de valider les matériels fournis aux armées étaient, d'une part, le service du ministère de la défense chargé de la qualification des matériels utilisés par les forces armées – la direction générale de l'armement – et la direction du renseignement militaire.

*
* *

La Commission examine l'amendement CLI63 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Nous sommes et nous demeurons d'avis que nos concitoyens et concitoyennes doivent pouvoir s'exprimer librement et sans crainte d'être écoutés. C'est même une liberté fondamentale et un principe fondateur. Or, en courant un risque légalisé, les interlocuteurs pourraient se retenir de dire certaines choses d'ordre privé. Nous nous trouvons donc dans une situation où l'on prive des personnes de leur liberté d'expression par le mécanisme de l'autocensure, sans que cela soit d'une réelle efficacité pour autant. Sans augmentation des moyens humains et financiers, encore une fois, vous aurez beau porter atteinte à l'intimité des conversations de chacun et de chacune, le résultat sera nul, ou à peine significatif.

La mesure que vous proposez concerne la radio. Certes, l'étude d'impact montre que les forces armées étrangères, les groupes armés non étatiques, les services spéciaux étrangers ou encore les organisations terroristes utilisent ce moyen de communication, mais son usage est si faible en France que le rapport n'en fait même pas état. Rappelons que l'étude d'impact signale la proportion infime que représentent les flux hertziens parmi les flux de communication. Pour toutes ces raisons, nous demandons la suppression de cet article afin que la possibilité pour l'État d'écouter qui il souhaite ne soit pas consacrée dans le droit positif.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur pour avis de la commission de la Défense. Il semble y avoir une confusion : il n'est en aucun cas question des conversations privées, mais du seul domaine hertzien, qui est public et où il suffit de se brancher sur le bon canal pour entendre une conversation – comme si quelqu'un parlait dans un micro, en quelque sorte. Il n'y a donc aucune raison de retenir cet amendement.

Les interceptions en question sont principalement effectuées dans le cadre d'opérations de défense, par exemple lors d'opérations extérieures, mais elles ne concernent aucunement des conversations entre deux émetteurs qui utiliseraient un réseau filaire – des téléphones ou du réseau wi-fi, notamment. Les techniques visées – la radio *Citizen's Band*, ou CB, ou encore la radio libre – sont anciennes et existaient déjà auparavant.

M. Ugo Bernalicis. Y compris les *talkies-walkies* ?

M. le rapporteur pour avis de la commission de la Défense. L'article 8 précise qu'il en existe deux types. Les *talkies-walkies* numériques permettent d'établir une connexion privée sur un réseau fermé entre plusieurs personnes ; l'article 8 répond à la demande du Conseil constitutionnel de faire entrer les interceptions sur ce type d'échanges dans le droit commun, c'est-à-dire avec une autorisation préalable du Premier ministre et un avis obligatoire de la CNCTR. Les *talkies-walkies* analogiques, en revanche, ne permettent pas de créer un réseau chiffré entre deux personnes. Pour intercepter une conversation sur ce type de réseau, il suffit donc d'en trouver la fréquence. Autrement dit, les personnes qui utilisent ces appareils n'ont aucune volonté de privatiser la conversation et, de ce fait, il n'y a pas lieu de faire entrer ce contrôle dans le droit commun avec autorisation du Premier ministre et avis de la CNCTR.

M. Ugo Bernalicis. À mon sens, deux personnes qui conversent grâce à des *talkies-walkies* analogiques pensent ne pas pouvoir être écoutées, même si leur conversation n'a, sur le plan juridique, aucun caractère privé. Votre raisonnement est donc tout à fait valable, mais le mien l'est tout autant.

M. le rapporteur pour avis de la commission de la Défense. Certes mais, encore une fois, une conversation *via* un *talkie-walkie* analogique est tout à fait semblable à ce que nous faisons à l'instant, c'est-à-dire parler dans un micro.

M. le ministre d'État. Ou dans un mégaphone entre la place de la République et celle de la Bastille...

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement de précision CL43 et l'amendement de coordination CL100 du rapporteur, ainsi que l'amendement rédactionnel CL267 du Gouvernement.

Elle adopte l'article 9 modifié.

CHAPITRE III

Contrôles dans les zones frontalières

Avant l'article 10

La Commission examine l'amendement CL32 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Dans sa rédaction issue d'un règlement du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016, le code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen », prévoit que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen ne peut être décidé par un État que pour une durée maximale de deux ans. Je le dis sans détour : ce délai de deux ans nous semble absurde. Nous

proposons donc, par cet amendement d'appel, de marquer notre volonté de maintenir ces contrôles aux frontières intérieures, à charge pour le Gouvernement de prendre l'initiative de renégocier les termes du code frontières Schengen afin de ne plus être enfermé dans ce délai de deux ans qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie.

M. le rapporteur. La France a pris un engagement vis-à-vis de ses partenaires européens, aux termes duquel Schengen ne peut être suspendu pendant plus de deux ans. L'article 10 a précisément pour objet d'adapter notre législation à la fin de cette suspension. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL32.

Article 10

(art. 78-2 du code de procédure pénale et 67 *quater* du code des douanes)

Élargissement des possibilités de contrôle à proximité des frontières

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 10 assouplit, dans le respect du principe européen de libre circulation, les possibilités de contrôle d'identité dans les zones frontalières :

- aux **frontières intérieures**, il élargit la zone de contrôle aux abords des infrastructures de transport ouvertes au trafic international (et pas seulement dans les zones accessibles au public de ces lieux) et étend la durée des contrôles possibles en la portant de 6 à 12 heures consécutives ;
- aux **frontières extérieures**, il autorise les contrôles autour des infrastructures de transport ouvertes au trafic international qui constituent des points de passage frontaliers sensibles « *en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité* ».

L'objectif est de mieux lutter contre l'immigration clandestine et le terrorisme et de prendre le relais du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, mesure temporaire et dérogoire au principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen.

Dernières modifications législatives intervenues

Les contrôles d'identité autorisés, **depuis 1993**, dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États de l'espace Schengen et une ligne tracée à 20 km en deçà, ainsi que dans les espaces publics des infrastructures de transport ouvertes au trafic international, ont été étendus :

- sur les autoroutes, aux aires de stationnement jusqu'au premier péage lorsqu'une section autoroutière débute dans la zone des 20 km, même si ce péage se situe au-delà des 20 km (loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité) ;
- à bord d'un train effectuant une liaison internationale jusqu'au premier arrêt après la frontière, quelle que soit la distance la séparant de celle-ci (loi n° 2006-64

du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers).

À la suite de l'arrêt *Melki et Abdeli* du 22 juin 2010 de la Cour de Justice de l'Union européenne, la **loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure** a davantage encadré ces contrôles en prévoyant qu'ils ne pouvaient ni être pratiqués pour une durée supérieure à 6 heures consécutives dans un même lieu, ni être systématiques.

Modifications apportées au Sénat

En vue de renforcer la conformité au droit européen de la présente disposition, le Sénat a précisé que les contrôles d'identité susceptibles d'être opérés aux frontières extérieures ne pourraient excéder une durée de douze heures consécutives ni consister en des contrôles systématiques, comme cela est prévu pour les contrôles aux frontières intérieures.

Modifications adoptées par la commission des Lois

La Commission a approuvé cet article, sous réserve de modifications rédactionnelles.

1. L'état du droit

a. La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, une mesure nécessairement temporaire

L'un des principes fondateurs de l'Union européenne est la **libre circulation des personnes**.

Il ne peut être dérogé à ce principe que dans des situations particulières tenant à l'existence d'une « **menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre** », à de strictes conditions et **pour une durée limitée qui ne saurait excéder deux ans** ⁽¹⁾.

C'est cette faculté qu'a utilisée la France en décidant, le **13 novembre 2015**, de rétablir temporairement les contrôles à ses frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes des pays de l'espace Schengen. L'intensité de la menace terroriste pesant sur notre pays et la succession d'attentats sur notre sol ont justifié le prolongement de ces contrôles, également décidés par d'autres pays membres de l'espace Schengen. Dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, le Gouvernement souligne que « *le quadruplement du nombre de détections dans les fichiers de police à la frontière depuis 2014 confirme, d'une part, l'efficacité de*

(1) Articles 23 à 26 bis du règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

ces contrôles frontaliers et, d'autre part, la nature pérenne d'un risque élevé pour la sécurité intérieure »⁽¹⁾.

La France ne pouvant prolonger au-delà de novembre 2017 le rétablissement du contrôle aux frontières qu'elle avait décidé le soir des attentats du 13 novembre 2015, il convient d'améliorer les dispositifs de contrôle de police de droit commun susceptibles d'être mis en œuvre dans les zones frontalières.

La réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

« En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre », l'État « peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours ».

La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, mesure « *de dernier recours* », ne doit « *pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave* ». Elle ne peut durer plus de **six mois** en principe. « *Dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures (...) et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace (...) ou sur des tronçons de cet espace* », cette durée peut être portée à **deux ans**.

Sauf cas nécessitant une action immédiate, l'État doit notifier « *son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue* ».

b. Les contrôles de police dans une zone frontalière, une possibilité encadrée

Le principe de libre circulation des personnes **n'interdit pas aux États de réaliser des contrôles sur leur territoire, y compris en zone frontalière**.

Le code frontières Schengen admet de telles mesures de police à condition qu'elles n'aient **pas pour objectif le contrôle aux frontières** et dès lors qu'elles sont « *fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière* », « *sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures* » et « *sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste* »⁽²⁾.

(1) Étude d'impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (NOR : INTX1716370L/Bleue-1), p. 81.

(2) Article 23 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a eu l'occasion de préciser les conditions de mise en œuvre de telles mesures de police ⁽¹⁾, qui ont conduit le législateur à en préciser les contours en 2011 ⁽²⁾.

En France, un régime spécifique de **contrôles d'identité** s'applique dans les zones frontalières ⁽³⁾ en vertu du **neuvième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale pour les policiers et gendarmes** et de **l'article 67 quater du code des douanes pour les douaniers** :

– il s'agit des **zones comprises entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la convention Schengen et une ligne tracée à 20 km en-deçà de cette frontière**, et des « *zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté* », ce qui représente environ 140 ports, 100 aéroports, 50 gares ferroviaires et 20 gares routières ;

– par extension, sont également concernés les aires de stationnement jusqu'au premier péage lorsqu'une section autoroutière débute dans la zone des 20 km, même si ce dernier se situe au-delà de la zone des 20 km, et les trains effectuant une liaison internationale jusqu'au premier arrêt après la frontière, quelle que soit la distance la séparant de celle-ci ;

– ces contrôles ne sont possibles que « *pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière* » ;

– ces contrôles ne peuvent être pratiqués de manière systématique et ne doivent pas excéder « *six heures consécutives dans un même lieu* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale en estimant « *que les zones concernées, précisément définies dans leur nature et leur étendue, présentent des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes* » ⁽⁴⁾.

2. Le dispositif proposé

L'article 10 se justifie par la nécessité, d'une part, de mettre fin au rétablissement temporaire des contrôles aux frontières décidé par la France en novembre 2015, faculté autorisée par le droit européen pour une durée maximale de deux ans. Il s'agit, d'autre part, de remédier aux insuffisances des dispositions actuelles de l'article 78-2 du code de procédure pénale, marquées par une limitation des contrôles à six heures consécutives et au seul espace public des aéroports, ports et gares ferroviaires ou routières et par l'impossibilité de contrôler

(1) CJUE, 22 juin 2010, Melki et Abdeli, n^{os} C-188/10 et C-189/10 ; 19 juillet 2012, Adil, n^o C-278/12.

(2) Loi n^o 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(3) La liste des ports, aéroports et gares ferroviaires et routières concernés est fixée par un arrêté du 22 mars 2012.

(4) Décision n^o 93-323 DC du 5 août 1993, Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité, cons. 15.

les zones environnant les points de passage aux frontières extérieures comme c'est le cas pour les frontières intérieures.

a. Le projet de loi initial

Aussi est-il proposé, au **I**, de compléter le neuvième alinéa de cet article afin d'étendre le champ des contrôles susceptibles d'être opérés à proximité des frontières intérieures comme sur les points de passage aux frontières extérieures.

Le **1°** étend le périmètre des contrôles d'identité prévus au neuvième alinéa de cet article aux **abords des gares ferroviaires ou routières internationales** ouvertes au trafic avec un autre État membre de l'espace Schengen, et non plus seulement dans l'espace public de ces gares.

Le **2°** porte de six à **douze heures consécutives** la durée pendant laquelle ces contrôles peuvent être effectués. Si la CJUE a estimé que les contrôles d'identité réalisés dans les zones frontalières avec d'autres États membres de l'espace Schengen devaient être encadrés afin de garantir qu'ils « *ne puisse[nt] pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières* »⁽¹⁾, elle n'a pas exigé que ces contrôles ne durent pas plus de 6 heures consécutives. Parce qu'il maintient une durée limitée à ces contrôles, le présent article renforce leur effectivité tout en interdisant les contrôles permanents ou systématiques, conformément aux exigences européennes.

Aux frontières extérieures, le **3°** autorise des contrôles d'identité « *dans un rayon maximal de vingt kilomètres* » autour de certains ports et aéroports constituant des **points de passage sensibles** « *en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité* », pour les mêmes motifs que les contrôles prévus à l'actuel neuvième alinéa de l'article 78-2 précité, à savoir « *la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière* ». Des dispositions spécifiques sont prévues pour régler le cas des sections d'autoroute commençant dans le rayon de vingt kilomètres mais dont le premier péage se situe au-delà de cette zone, afin de permettre des contrôles « *jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes* ».

Par coordination, le **II** modifie et complète dans le même sens l'article 67 *quater* du code des douanes afin d'ouvrir les mêmes possibilités de contrôle aux « **agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou [aux] fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur** ».

Ce nouveau dispositif sera particulièrement utile face à la grande mobilité des criminels à l'intérieur de l'Union européenne, en particulier les risques croissants d'infiltration de terroristes à proximité des points de passage aux frontières extérieures. Dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, le

(1) CJUE, 22 juin 2010, op. cit., § 74.

Gouvernement évoque ainsi le cas d'un terroriste en provenance de Suède, interpellé en avril 2016 pour son implication dans la préparation de l'attentat du métro de Bruxelles, qui avait utilisé un faux passeport syrien en Autriche en septembre 2015. De même, c'est l'arrestation de deux ressortissants français à l'été 2015 après leur retour de Syrie qui a mis à jour la complexité des itinéraires de retour des djihadistes, repérés au préalable par des agents opérationnels missionnés par Daech.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a considéré qu'aucune des modifications opérées par cet article « *ne méconnaissent les exigences du droit européen* » ni « *n'excède[nt] les limites assignées par le droit de l'Union à ce type de contrôle* »⁽¹⁾.

b. Les modifications apportées par le Sénat

En commission des Lois, le rapporteur, M. Michel Mercier, a souhaité davantage encadrer les contrôles d'identité susceptibles d'être organisés dans les zones frontalières.

S'agissant des contrôles aux **frontières intérieures**, il a limité les contrôles opérés autour des gares internationales aux abords « immédiats » de celles-ci et précisé la vulnérabilité des points de passage frontaliers concernés, qui doivent être exposés « *à des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes* ». Par ailleurs, pour les contrôles aux **frontières extérieures**, il a plafonné à douze heures consécutives la durée maximale des contrôles, précisé qu'ils ne devaient pas avoir de caractère systématique et supprimé la possibilité d'effectuer des contrôles sur certaines sections autoroutières, au-delà du périmètre des vingt kilomètres.

En séance, le Gouvernement, avec l'avis favorable de la Commission, a rétabli le texte initial du projet de loi sur l'ensemble de ces points. Ont toutefois été maintenues, avec l'accord du Gouvernement, deux précisions ajoutées en Commission, l'une relative à la durée maximale de douze heures des contrôles aux frontières extérieures et l'autre prohibant les contrôles systématiques.

c. La position de la commission des Lois

La Commission des lois a approuvé cet article dans sa rédaction résultant des travaux du Sénat, sous réserve de modifications de nature rédactionnelle.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL193 de Mme Danièle Obono.

(1) Avis n° 393348 précité, § 25.

M. Ugo Bernalicis. Notre amendement vise à supprimer l'article 10, dont la seule présence dans ce projet de loi nous inquiète quelque peu. En utilisant des tournures de phrases et des mots flous, comme « *vulnérabilité* », vous donnez aux personnes chargées des contrôles des marges de manœuvre propices à certaines dérives. Par l'extension des contrôles aux abords des infrastructures de transport, vous mettez en place un outil supplémentaire de lutte contre l'immigration, lutte souvent orchestrée dans des conditions qui ne sont pas acceptables, comme le montre l'actualité récente.

L'absence de précisions dans le texte ne permet pas de savoir si les contrôles seront autorisés à cent mètres, cinq cents mètres, ou dix kilomètres des gares. On pourrait même en venir à considérer que toute la ville de Paris et, pourquoi pas, l'Île-de-France, pourraient être inclus dans les périmètres mis en place. Ce texte ouvre la voie à l'enlèvement dans des contrôles à répétition, souvent discriminatoires, et qui peuvent se faire au faciès. Il n'est pas de nature à améliorer les rapports de la population avec la police. Nous sommes en conséquence fermement opposés à cet article.

On met beaucoup d'application dans le contrôle des personnes, alors que l'on se consacre si peu à celui des marchandises. Peut-être pourrions-nous réintroduire certains contrôles aux frontières en la matière ? Je rappelle que la préparation d'actes terroristes a pu se faire avec du matériel qui a traversé les frontières. Nous en savons quelque chose dans le Nord, puisque les attentats contre *Charlie Hebdo* ont été organisés avec des armes remilitarisées passées par la frontière belge et par le Nord, avec, notamment, la complicité d'acteurs de l'extrême droite locale radicalisée.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet article assouplit les possibilités de contrôle d'identité dans les zones frontalières, aux frontières intérieures et extérieures. Toutefois, contrairement à ce l'on a pu lire dans la presse, ces contrôles ne sont pas généraux mais limités. Ils le sont à la fois par leur motif – la lutte contre la criminalité transfrontalière –, dans leur durée – ils ne pourront pas dépasser douze heures consécutives – et dans leurs conditions de déroulement.

M. Sacha Houlié. À la lumière des amendements CL32 et CL193, on constate que, d'une part, les députés Les Républicains veulent transposer dans la loi les dispositions de l'état d'urgence dérogoires à l'article 25 du code frontières Schengen, et, d'autre part, que nos collègues de La France insoumise veulent se priver de tout contrôle aux frontières. Aucune de ces positions n'est acceptable, et ce ne sont en aucun cas des articles de presse qui nous feront revenir sur notre position.

L'article 10 élargit la possibilité donnée par le droit commun, dans le cadre de l'article 78-2 du code de procédure pénale, d'effectuer des contrôles aux frontières et dans les zones transfrontalières comme les gares ou les aéroports. Il prévoit cependant au moins trois garde-fous : l'élargissement des zones de contrôle pour les gares internationales est limité à leurs « *abords* », abords dont

nous connaissons la définition précise ; la durée pendant laquelle ces contrôles sont pratiqués passe de six à douze heures ; enfin, il n’y a pas de généralisation des contrôles aux frontières, qui s’effectueront dans des lieux ciblés présentant des risques liés au terrorisme.

M. Philippe Latombe. Cet article constitue un bel exemple d’équilibre entre efficacité dans la lutte contre le terrorisme et protection des libertés. Le supprimer reviendrait à mettre en danger la population en ne donnant pas aux forces de police la possibilité de prévenir des actes terroristes par des contrôles adaptés et temporaires. Les limitations prévues garantissent le respect des libertés. Il faut trouver un système qui permette de passer de l’état d’urgence au droit commun.

M. le ministre d’État. L’article 10 vise précisément à répondre aux préoccupations de M. Bernalicis, qui a lui-même évoqué le Nord de la France, où nous constatons que les terroristes coopèrent de part et d’autre de la frontière franco-belge. Si nous ne faisons plus aucun contrôle, ce qui s’est déjà produit peut se reproduire.

Monsieur le député, un certain nombre d’élus de votre région me pressent d’agir parce que certaines grandes métropoles locales sont confrontées à la fois aux agissements des trafiquants d’armes, vous en parliez, des trafiquants de drogue, et de ceux qui veulent commettre des attentats terroristes. C’est donc pour vous que nous prenons cette disposition.

La Commission rejette l’amendement.

Elle examine l’amendement CL135 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Madame la présidente, vous me permettrez de défendre l’amendement CL136 en même temps que l’amendement CL135.

Nous sommes au cœur d’une problématique majeure pour la sécurité et la protection de nos concitoyens, face à une menace terroriste maximale et à une crise migratoire inédite dans l’histoire contemporaine.

Le 11 novembre 2015, le Président de la République en exercice avait activé la clause de sauvegarde prévue par le code frontières Schengen en vue de la tenue de la Conférence de Paris sur le climat (COP 21). Il a ensuite confirmé ce choix après les attentats au Stade de France, au Bataclan et dans les rues de Paris. Le délai maximal de deux ans pendant lequel cette clause peut jouer arrive donc à expiration le 11 novembre prochain, et vous nous proposez un dispositif de substitution qui comporte un certain nombre de faiblesses.

Nos amendements visent, pour l’un, à porter de douze à vingt-quatre heures consécutives la durée maximale au cours de laquelle des contrôles peuvent être effectués dans une zone frontalière ou au sein des infrastructures de transport, et, pour l’autre, à améliorer les dispositions prévues en matière de contrôle

systématique. Il s'agit, en quelque sorte, d'amendements de repli, car, comme M. Larrivé l'a rappelé, nous regrettons qu'une initiative européenne ait interdit de prolonger la période dérogatoire de deux ans. Il est tout de même aberrant qu'on en revienne, à partir du 11 novembre prochain, à l'ouverture des frontières et à la libre circulation, sans tenir compte ni de la menace terroriste ni de la situation migratoire. Certaines affaires particulièrement graves, comme les attentats de Bruxelles, ont montré l'existence de liens entre les deux, avec la pénétration sur le territoire européen de réseaux terroristes par le biais de filières migratoires. Nous courrons donc le risque de voir disparaître un outil de protection majeur.

L'article 10 a le mérite d'exister, mais nous regrettons que la France et le Président de la République, qui s'était targué d'être le moteur d'une nouvelle Europe, se soient montrés incapables de faire évoluer un dispositif essentiel et stratégique pour la sécurité de nos concitoyens.

M. le ministre d'État. Demain, dès sept heures, je quitterai Paris pour me rendre à la réunion du Conseil « Justice et affaires intérieures », qui se tient à Bruxelles. Nous essaierons de travailler avec nos collègues, en particulier les Allemands et les Italiens, sur des questions que nous souhaitons faire avancer ensemble. Même si le Président de la République soutient avec vigueur la mesure dont vous parlez, vous savez qu'au sein de l'Union européenne les choses avancent lentement, en tout cas plus lentement que nous ne le voudrions.

Finalement, il faut résoudre un problème : voulons-nous rester dans l'Union ? D'autres ont choisi d'en sortir. Il faut que vous fassiez un choix, monsieur Ciotti. Je sais que cette question peut faire débat au sein de votre formation politique, mais, de notre côté, notre choix est fait : en matière d'économie, de sécurité, de lutte contre le terrorisme, nous pensons qu'il faut que la France travaille avec les autres pays européens.

M. Éric Ciotti. Nous aussi, mais cela montre en tout cas que le Président ne peut pas tout !

M. le ministre d'État. Certes, le Président ne peut pas tout, mais il change un peu la donne, comme vous avez pu le constater vous-même.

M. Éric Ciotti. Relativement !

M. Guillaume Larrivé. Monsieur le ministre d'État, dois-je comprendre, en vous écoutant, que vous nous annoncez ce soir que la République française prend l'initiative de demander la révision du code frontières Schengen, en particulier de la disposition qui prévoit que la clause de sauvegarde ne peut être mise en œuvre que pour un délai maximal de deux ans ?

L'enjeu n'a rien à voir avec une question théorique visant à savoir si nous préparons un « Frexit » auquel les Républicains ne sont absolument pas favorables. En mars 2016, le Gouvernement français a donné son accord au délai maximal de deux ans. Pour notre part, nous nous y opposons, et nous trouvons que

ce délai est absurde. Il ne s'agit pas de se demander si la clause de sauvegarde doit jouer pour douze, seize, vingt-quatre ou trente mois, mais de pouvoir apprécier de façon concrète la menace à un instant donné. La France s'engage-t-elle à prendre une initiative en la matière ?

M. le ministre d'État. La France et l'Allemagne portent ensemble un certain nombre d'idées communes, mais elles ne sont pas seules. Pour prendre une décision, il faut entraîner nos autres partenaires. Il nous appartient en conséquence de préparer le terrain au cas où la position que nous défendons ne serait pas retenue. Nous n'avons cessé de dire à nos partenaires l'importance de la lutte contre le terrorisme en Europe.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL49 et CL50 du rapporteur.

Puis elle rejette, suivant l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement CLI36 de M. Éric Ciotti.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL51 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 10 modifié.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives aux outre-mer

Article 11

(art. L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L. 545-1, L. 546-1, L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1, L. 648-1, L. 895-1, L. 896-1, L. 897-1 et L. 898-1 du code de la sécurité intérieure, L. 2441-1, L. 2451-1, L. 2461-1 et L. 2471-1 du code de la défense, 804 du code de procédure pénale)

Application outre-mer

L'article 11 précise les modalités d'application des dispositions du projet de loi dans les collectivités ultra-marines – la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises – régies par le principe de spécialité législative, en vertu duquel les lois n'y sont applicables que sur mention expresse.

1. Le projet de loi initial

Les coordinations proposées au sein des codes de la sécurité intérieure et de la défense tendent à rendre applicables en outre-mer certaines dispositions du projet de loi. À cette fin, sont actualisés les « compteurs outre-mer »⁽¹⁾.

Les **articles 1 à 4 et 6 à 8** sont rendus applicables en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) par les **1° à 4° du I**, à l'exclusion, s'agissant des TAAF, des dispositions relatives à la fermeture des lieux de culte, qui y sont sans objet.

Les dispositions de l'**article 9**, relatives aux écoutes hertziennes réalisées par les forces armées aux fins de défense militaire, sont rendus applicables dans ces collectivités par le **II**.

Le **III** permet l'application dans ces collectivités de l'**article 5**, relatif à la pérennisation du fichier, aujourd'hui expérimental, « API-PNR France ».

En revanche, les dispositions de l'article 10, relatives aux contrôles d'identité dans les zones frontalières, ne sont pas applicables aux collectivités d'outre-mer, qui ne sont pas incluses dans l'espace Schengen.

Le projet de loi sera applicable de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer – Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte – ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par le principe de l'identité législative.

2. Les précisions apportées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a complété cet article afin de rendre pleinement applicables dans les quatre collectivités ultra-marines régies par le principe de spécialité législative :

– l'ensemble des dispositions de l'article 4 relatif aux visites et saisies administratives ;

– le caractère expérimental des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, des visites domiciliaires et du contrôle parlementaire prévu à l'article 4 *bis* ;

– la continuité des mesures de géolocalisation entre la phase d'enquête et l'information judiciaire en matière terroriste, prévue à l'article 4 *ter*.

(1) La technique du « compteur outre-mer » consiste à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée afin de savoir si les modifications ultérieurement apportées à cette disposition y ont été ou non rendues applicables.

3. La position de la commission des Lois

La Commission a modifié cet article pour procéder à certaines coordinations.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL195 de M. Ugo Bernalicis.*

*Elle **adopte** successivement les amendements de coordination CL52 et CL53 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 11 **modifié**.*

Article 12

(art. L. 2251–4–1 du code des transports)

Possibilité pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et RATP de transmettre en temps réel des images captées par leurs caméras individuelles si leur sécurité est menacée

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 12 accorde la possibilité aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et RATP de transmettre en temps réel des images captées par leurs caméras individuelles si leur sécurité est menacée.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 2251–4–1 du code des transports a été créé par la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Il autorise, à titre expérimental, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

Modifications apportées au Sénat

Cet article résulte de l'adoption, en séance, d'un amendement de plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains, avec un avis de sagesse de la Commission et du Gouvernement.

Issu d'un amendement adopté en séance publique à l'initiative de plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains, le présent article vise à autoriser les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à transmettre au poste

de commandement interne, en temps réel, les images captées par leurs caméras individuelles lorsqu'ils sont confrontés à une situation menaçant leur sécurité.

L'article L. 2251-4-1 du code des transports a été créé par la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Il autorise, à titre expérimental, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

En l'état du droit positif, le dispositif autorisé par l'article L. 2251-4-1 du code des transports permet uniquement aux agents qui en sont porteurs d'enregistrer leurs interventions. En cas d'incident effectif, le dispositif sert ensuite à collecter des éléments de preuve pour permettre le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs. En revanche, lorsque l'effet dissuasif du dispositif échoue, ce dernier ne présente pas d'utilité pour assurer la sécurité des agents.

L'auteur de l'amendement, M. Alain Fouché, a fait valoir que si les images étaient transmises en temps réel au poste de commandement du service interne de sécurité concerné, ce dernier pourrait conseiller les agents présents sur le terrain quant à la manière de gérer le conflit et de garantir leur sécurité, ainsi que celle des usagers du service public. Le Gouvernement et la Commission ont émis un avis de sagesse.

*

* *

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

Après l'article 12

La Commission est saisie de l'amendement CL240 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Cet amendement vise à autoriser le personnel de la gendarmerie nationale à « *transmettre les images captées et enregistrées au moyen des caméras individuelles en temps réel au poste de commandement ou au centre de supervision urbain auquel ils sont rattachés* ».

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le dispositif pourrait effectivement être très utile, mais l'expérimentation en cours doit se poursuivre avant que nous n'envisagions de l'étendre. En l'état des techniques utilisées, les caméras enregistrent des images sans les retransmettre. Je crois que ce sujet pourrait être abordé dans le cadre du futur projet de loi sur la sécurité du quotidien.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL239 de Mme Marine Brenier.

Mme Marine Brenier. Nous proposons de donner aux policiers municipaux les mêmes autorisations que celles que nous voulions accorder aux gendarmes dans l'amendement CL240 qui précède.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CL176 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Nous présentons plusieurs amendements visant à lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale et la criminalité économique, car nous constatons qu'elles peuvent être liées au crime organisé, à des associations de malfaiteurs, mais aussi aux agissements terroristes. Les organisations terroristes qui disposent de moyens financiers savent tirer le meilleur profit des paradis fiscaux.

M. le rapporteur. Avis défavorable, sur cet amendement comme sur les suivants qui portent sur l'activité bancaire et la lutte contre les paradis fiscaux. Ces questions me paraissent quelque peu éloignées de l'objet du projet de loi.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL177 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Dans le même esprit que l'amendement précédent, il s'agit de supprimer le fameux « verrou de Bercy », dont nous avons déjà beaucoup débattu. Il faut ouvrir en grand les vannes du contrôle des flux financiers, d'autant que la cellule TRACFIN du ministère des finances participe à la lutte contre le terrorisme. Aucune limite ne doit freiner le combat mené contre toutes les criminalités, quelles que soient leurs formes.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Notre Commission et la commission des Finances ont décidé ce matin de créer une mission d'information commune afin de vérifier la pertinence du « verrou de Bercy ». Nous serons donc amenés à revenir sur ce sujet prochainement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL179 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. On ne pourra pas dire, après cette série d'amendements, que nous ne proposons pas un arsenal complet pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscale !

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL178 du même auteur.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise également à supprimer le « verrou de Bercy », mais uniquement en cas de « *connexité avec d'autres infractions faisant l'objet d'une procédure judiciaire, de découverte incidente dans le cadre d'une procédure pénale, de blanchiment de fraude fiscale, liées au financement direct ou indirect d'actes de terrorisme* ».

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle aborde l'amendement CL186 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Notre rapporteur acceptera peut-être de considérer que cet amendement est bien en rapport avec l'objet du projet de loi.

J'ai lu récemment un ouvrage écrit par M. Jean-François Gayraud, commissaire de police à l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), intitulé *L'art de la guerre financière*, et qui montre bien l'existence de liens entre la criminalité financière, l'évasion fiscale et le terrorisme à l'échelle mondiale.

Nous souhaitons modifier le code monétaire et financier afin d'y insérer une « liste » des pays qui financent directement ou indirectement des actes de terrorisme, au niveau international.

Les mesures que nous proposons méritent d'être complétées par un dispositif qui prenne en compte une approche géopolitique du terrorisme, car nous n'avons pas affaire à un phénomène endogène et national. Nos auditions ont montré que les évolutions sur les théâtres d'opérations militaires extérieures contribuaient à la diminution, en France, du nombre des candidats au départ.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il ressort de l'exposé sommaire lui-même qu'il existe déjà des listes, établies au niveau international, d'États et d'organisations finançant le terrorisme. Il ne semble pas utile d'en dresser une de plus au niveau national.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL187 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à mettre en place un premier outil d'un arsenal de mesures offensives et défensives permettant de tarir les sources de financement des activités terroristes.

S'il est adopté, le ministre de l'intérieur pourra ordonner la réquisition des biens des pays inscrits sur la « liste noire » prévue au précédent amendement, dès

lors qu'ils ne sont pas concernés par l'immunité diplomatique ou consulaire garantie par les conventions de Vienne de 1961 et de 1963. Cette procédure s'inspire d'une disposition déjà présente à l'article 422-6 du code pénal, relative aux personnes physiques ayant financé directement ou indirectement le terrorisme.

Le régime juridique à instaurer pour la confiscation des biens d'un État soutenant les actes terroristes est nécessairement exorbitant du droit commun. L'opportunité d'une telle décision sera évaluée par le ministre de l'intérieur, après avis des ministres chargés de l'économie, des finances, de la défense et des affaires étrangères.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL205 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Dans le même état d'esprit, si un État est inscrit sur cette liste noire, tous ses investissements étatiques ou paraétatiques, *via* des fonds souverains, voire des personnes physiques ou morales, seront interdits dans tous les secteurs de l'économie, sauf autorisation expresse du ministre concerné. Nous ne faisons là que compléter le régime spécial prévu par le code monétaire et financier. Si un État finançant directement ou indirectement le terrorisme devenait propriétaire, actionnaire principal ou actionnaire minoritaire d'une entreprise importante en France, d'une usine vitale pour un bassin d'emploi, voire d'un grand club sportif, il pourrait disposer d'un pouvoir d'influence et d'ingérence dans notre pays potentiellement très nuisible à l'intérêt général.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL175 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. L'objectif poursuivi par cet amendement est de s'attaquer fermement au financement des actes de terrorisme qui pourraient être facilités par la fraude, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent que permettent les paradis fiscaux contre lesquels lutte le Groupe d'action financière (GAFI). Des masses considérables d'argent transitent par les paradis fiscaux. Compte tenu du lien existant entre ces derniers, le blanchiment et le financement des actes terroristes, nous proposons d'interdire aux banques exerçant en France d'avoir une activité, *a fortiori* des filiales, dans un paradis fiscal.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'activité bancaire et la lutte contre les paradis fiscaux me paraissent éloignées de l'objet du texte.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle aborde l'amendement CL180 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Nous souhaitons donner une portée réellement contraignante aux mesures contre le blanchiment et le financement des actes terroristes contenues dans l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 transposant une directive européenne et modifiant notamment l'article L. 561-36 du code monétaire et financier.

Le Gouvernement, à cette occasion, a élargi le champ des acteurs concernés par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et pouvant faire l'objet de sanctions – intermédiaires d'assurance, en opérations de banque ou en financement participatif, par exemple.

La rédaction retenue laisse cependant une marge d'appréciation à l'autorité disposant du pouvoir de sanction pour lancer des poursuites, ce qui nous paraît particulièrement laxiste, alors que les scandales relatifs au rôle joué par les banques et les gestionnaires d'actifs dans l'évasion fiscale et l'utilisation des paradis fiscaux n'ont jamais été aussi nombreux. Nous proposons de corriger cela.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL188 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. En juillet dernier, le Qatar ainsi que d'autres pays, telle l'Arabie saoudite, ont été accusés par d'autres États d'avoir financé directement ou indirectement la commission d'actes terroristes. En demandant un rapport d'information sur ce sujet, nous souhaitons que le Parlement dispose de données clarifiées quant à la réalité de ces graves accusations concernant des États avec qui la France a, sous les précédents gouvernements, noué des liens diplomatiques, militaires, économiques et commerciaux particulièrement étroits que l'actuel Gouvernement semble vouloir pérenniser.

Par ailleurs, il est nécessaire que le Parlement puisse évaluer précisément quels risques posent les investissements réalisés sur notre territoire par des États finançant directement ou indirectement la commission d'actes terroristes. Ce rapport permettra en outre d'asseoir la légitimité de la potentielle inscription d'un ou de plusieurs États sur la liste prévue par le nouvel article L. 151-1 *bis* du code monétaire et financier.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL165 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement a pour but de renforcer le contrôle du Parlement sur la délivrance d'autorisations préalables d'exportation, ainsi que sur les décisions de suspension, de modification, d'abrogation ou de retrait des autorisations prévues par les articles L. 2335-3 et L. 2335-4 du code de la défense.

Ce rôle accru du Parlement dans un domaine aussi fondamental pour la République que l'exportation d'armes à des États tiers découle logiquement de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que la loi fixe les règles concernant « *l'organisation générale de la défense nationale* », ainsi que de la place qui lui est accordée en matière d'opérations extérieures par l'article 35 de la Constitution.

Le Parlement peut en effet être le lieu d'un débat ouvert sur les risques encourus en cas d'autorisation d'exportation à un État tiers posant de réelles difficultés. La légitimité du Parlement est bien plus forte que celle d'une décision prise par l'exécutif, et non personnalisée. Les choix en matière de politique étrangère relèvent d'un débat élargi devant la représentation nationale.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il s'agit à mon sens d'un cavalier législatif, tout comme les amendements suivants de M. Bernalicis et de ses collègues du groupe La France insoumise.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL164 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Lutter efficacement contre les actes terroristes en France et à l'échelle internationale implique de s'attaquer aux racines profondes qui sont la cause directe ou indirecte de ces actes, notamment l'utilisation détournée d'armes exportées par la France en vue de la déstabilisation d'un ordre régional, zonal ou international par un usage criminel contraire à l'autorisation initialement accordée par notre pays.

Par cet amendement, et en cohérence avec la proposition 56 de notre programme, nous proposons que la France refuse de reconnaître la légitimité de toute intervention militaire conduite sans mandat de l'ONU. Encadrer l'octroi ou la modification d'autorisations préalables d'exportation d'armes serait une garantie contre l'utilisation de ces armes pour la commission de crimes contre l'humanité, crimes de guerre ou attaques contre des populations civiles.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL167 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. En complément de l'amendement précédent, le présent amendement traite spécifiquement des accusations relatives à l'utilisation d'armes françaises par l'Arabie saoudite dans le cadre de la guerre menée par le Conseil de coopération du Golfe – sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU – au Yémen. Il est nécessaire que le Parlement dispose d'une information pleine et entière sur l'utilisation potentiellement détournée de nombreuses armes exportées par la France et sur la méconnaissance de nos engagements internationaux.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle rejette également, suivant l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement CL166 du même auteur.

Puis elle étudie l'amendement CL196 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. En cohérence avec les propositions que nous avons défendues pendant la campagne présidentielle, nous souhaitons créer une commission parlementaire, composée à parts égales de députés et de sénateurs, chargée de vérifier l'efficacité et la nécessité des mesures prises pour la protection de nos concitoyens, et de s'assurer que les libertés fondamentales sont respectées et que les fonctionnaires chargés de notre sécurité travaillent dans des conditions décentes.

Chacune des atteintes successives qui ont été portées à notre sécurité collective a donné lieu à une certaine précipitation, sans que l'on prenne le temps d'évaluer l'efficacité des mesures prises. Nous devons agir avec discernement, et la question de la sécurité des Français ne devrait pas être confisquée par un pouvoir technocratique rendant peu de comptes au peuple. C'est en multipliant les interactions entre celui-ci, ses représentants et les forces de police que nous parviendrons à une amélioration qualitative de l'action policière.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine enfin l'amendement CL194 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. La question du terrorisme est liée à la question géopolitique. Ce que dit la presse au sujet de certains États finançant directement ou indirectement le terrorisme ne peut être entièrement faux, même si ce n'est pas entièrement vrai non plus, et le fait que nous restions, nous parlementaires, dans le brouillard pose problème.

Cet ultime amendement porte sur les douanes, sujet à côté duquel nous ne pouvons passer, et je regrette au passage que nous n'ayons pas entendu les représentants de la direction des douanes et de son personnel sur la question du contrôle des marchandises. Il faut savoir, en effet, que des personnes recherchées ont pu être arrêtées grâce à des contrôles douaniers : après l'attaque commise au Musée juif de Bruxelles, par exemple, ce sont les douanes françaises qui ont intercepté l'auteur des faits.

Sous la précédente législature, 1000 recrutements avaient été promis. En réalité, 500 seulement ont été opérés, complétés par l'annulation de 500 suppressions de postes. Nous restons bien en-deçà des objectifs comme des besoins, et nous suivrons avec vigilance les décisions de M. Darmanin en la matière.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Chers collègues, nous arrivons au terme de quelque treize heures de réunion, en comptant l'audition du ministre et la discussion générale qui ont eu lieu hier. Nous avons examiné près de 300 amendements. Je remercie en votre nom M. le ministre d'État (*Applaudissements.*), ainsi que notre rapporteur pour les nombreuses auditions qu'il a conduites et le travail qu'il a accompli. (*Applaudissements.*)

M. le ministre d'État. Et nous remercions la présidente ! (*Applaudissements.*)

La Commission adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 104) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

FICHE N° 1 : LA LÉGISLATION ANTI-TERRORISTE (2012-2017)

La France a renforcé, au cours du dernier quinquennat, les moyens juridiques permanents utilisés par les services d'enquête et les magistrats pour détecter et réprimer les menaces terroristes :

1) la **loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme** a permis d'appliquer la loi pénale française aux crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français ;

2) la **loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme** a instauré un dispositif administratif d'interdiction de sortie du territoire et, sur le plan judiciaire, un délit d'entreprise terroriste individuelle. Elle a, en outre, facilité les perquisitions de données informatiques, étendu l'enquête sous pseudonyme à l'ensemble de la criminalité et de la délinquance organisées et ouvert la possibilité de capter des données informatiques reçues ou émises par des périphériques audiovisuels de type *Skype* ;

3) la **loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement** a doté notre pays d'un cadre juridique de surveillance administrative des activités susceptibles de porter atteinte à certains intérêts protégés, par la mise en place d'un régime d'autorisation des techniques de recueil de renseignements sous un double contrôle administratif et juridictionnel ;

4) la **loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales** a autorisé, aux seules fins de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, la surveillance des communications qui sont émises ou reçues à l'étranger ;

5) la **loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs** a élargi les prérogatives des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP (inspection visuelle et fouille des bagages, palpations de sécurité) et a introduit une procédure d'enquête administrative concernant les personnels employés dans les sociétés de transport et affectés à des emplois en lien direct avec la sécurité des usagers ;

6) la **loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale** a accru les moyens mis à la disposition des juges d'instruction et des procureurs de la République. Ils peuvent désormais utiliser des dispositifs techniques spéciaux d'investigation, dont certains étaient jusque-là réservés aux services de renseignement ou à l'instruction. Les

perquisitions domiciliaires nocturnes, en enquête comme à l'instruction, ont été facilitées dans les affaires présentant un caractère terroriste.

Cette loi a également créé de nouvelles infractions terroristes en incriminant la provocation à la commission d'actes de terrorisme ainsi que l'entrave au blocage des sites faisant l'apologie du terrorisme. Elle a par ailleurs donné la possibilité au Gouvernement d'intégrer le renseignement pénitentiaire dans la communauté du renseignement.

La loi du 3 juin 2016 a enfin accru l'efficacité des contrôles d'identité, décidés par le procureur de la République et sous son contrôle, en autorisant l'inspection visuelle et la fouille des bagages. Les personnes dont le comportement paraîtrait lié à des activités terroristes peuvent désormais être retenues, afin d'examiner leur situation, pendant une durée maximum de quatre heures. Les individus qui se sont rendus sur des théâtres d'opérations terroristes peuvent faire l'objet d'une assignation à résidence ou d'autres mesures de contrôle administratif à leur retour ;

7) la **loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste** a enfin durci les modalités d'aménagement de peine des personnes condamnées pour terrorisme, allongé les délais de détention provisoire pour les mineurs mis en cause dans des procédures terroristes, aggravé les peines encourues en matière d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste et rendu systématique, sauf en cas de décision motivée du juge, le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les condamnés terroristes étrangers ;

8) la **loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique** a adapté les cadres légaux d'usage des armes par les forces de sécurité intérieure et créé un cadre juridique complet pour l'intervention d'agents privés de sécurité.

FICHE N° 2 : LES MESURES ADMINISTRATIVES PERMISES PAR LA LOI DU 3 AVRIL 1955 RELATIVE À L'ÉTAT D'URGENCE

Article de la loi	Mesure	Acte juridique de mise en œuvre de la mesure
Article 5 (1°)	Interdiction de la circulation des personnes ou des véhicules	Arrêté préfectoral
Article 5 (2°)	Institution de zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé	Arrêté préfectoral
Article 5 (3°)	Interdiction de séjour	Arrêté préfectoral
Article 6	<p style="text-align: center;"><i>Assignment à résidence, complétée le cas échéant par :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - assignation à domicile à temps partiel - pointage au commissariat - interdiction d'entrer en relation 	Arrêté ministériel (Intérieur)
Article 6-1	Dissolution d'associations ou de groupements	Décret en Conseil des ministres
Article 8 (premier alinéa)	Fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion	Arrêté ministériel (Intérieur) ou préfectoral sur l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence
Article 8 (second alinéa)	Interdiction de manifestation	Arrêté ministériel (Intérieur) ou préfectoral sur l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence
Article 8-1	Contrôles d'identité, inspection visuelle et fouilles des bagages, visite des véhicules	Arrêté préfectoral
Article 9	Remise des armes des catégories A à C et de celles de catégorie D soumises à enregistrement	Arrêté ministériel (Intérieur) ou préfectoral
Article 10	Réquisitions de personnes ou de biens	Ordre de réquisition préfectoral
Article 11 (I)	Perquisitions au domicile de jour et de nuit	Ordre de perquisition du ministre de l'Intérieur ou du préfet
Article 11 (II)	Blocage de sites Internet provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie	Arrêté ministériel (Intérieur)

FICHE N° 3 : LES LOIS DE PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE DEPUIS LE 14 NOVEMBRE 2015

L'état d'urgence a été déclaré par les décrets n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Il a ensuite été prorogé à six reprises :

1) loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions (prorogation de l'état d'urgence aggravé + modernisation du régime juridique de l'état d'urgence + renforcement des mesures qu'il permet) ;

2) loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (prorogation de l'état d'urgence aggravé) ;

3) loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (prorogation de l'état d'urgence) ;

4) loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (prorogation de l'état d'urgence aggravé + prise en compte de la jurisprudence constitutionnelle + renforcement des mesures de l'état d'urgence) ;

5) loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (prorogation de l'état d'urgence aggravé + modernisation du régime juridique de l'état d'urgence) ;

6) loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (prorogation de l'état d'urgence aggravé).

FICHE N° 4 : BILAN DE LA CINQUIÈME PHASE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Au 30 juin 2017

Mesures individuelles

Assignations à résidence en vigueur	Perquisitions administratives ordonnées	Interdictions de séjour ou d'accès	Remises d'armes	Actes relatifs à la fermeture de sites ou de lieux de réunion
62	161	48	0	5

Mesures collectives

Contrôles d'identité, fouilles de bagages et de véhicules	Interdictions de manifestation ou restrictions de circulation	Zones de protection et de sécurité
2 148	15	19

Source : contrôle parlementaire de l'état d'urgence.

1. Assignations à résidence

Depuis le 22 décembre 2016, 90 arrêtés d'assignation à résidence ont été pris. Au 30 juin 2017, **62 personnes** faisaient l'objet d'une assignation à résidence sur le territoire national, les abrogations résultant le plus souvent d'une incarcération des individus concernés pour non-respect des obligations de leur assignation ou dans le cadre de poursuites judiciaires pour d'autres faits. Par ailleurs, certains arrêtés d'assignation à résidence, d'une durée supérieure à 12 mois, n'ont pas fait l'objet d'un renouvellement.

Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, « si une quinzaine d'individus est assignée à résidence depuis plus d'un an, la plupart des mesures initiales ou de renouvellements les concernant ont été validées par le juge administratif à plusieurs reprises, tant en référé qu'au fond (75 recours dont 38 en référé et 37 au fond, certains assignés ayant introduit pas moins de dix référés et autant d'instances au fond et seuls deux n'ayant jamais saisi le juge), y compris au regard de l'exigence d'éléments nouveaux ou complémentaires désormais prévue par la loi telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel pour prolonger une assignation au-delà d'une durée cumulée de 12 mois. Ces validations successives, après contrôle approfondi par le juge, témoignent s'il en était besoin de la pérennité des comportements ayant justifié les mesures initiales, les juges

relevant d'ailleurs régulièrement que les intéressés n'ont nullement manifesté leur intention de prendre leurs distances avec l'islamisme radical. Par ailleurs, si la portée de ces mesures pour les individus concernés est certes importante, à mesure que le temps s'écoule, la délivrance de sauf-conduits ponctuels ou d'aménagements plus structurels pour tenir compte de leur activité professionnelle ou de contraintes familiales, permet de concilier les exigences liées à l'ordre public et celles de la vie privée et familiale des intéressés. »

Arrêtés d'assignation à résidence signés depuis le 14 novembre 2015	708
Personnes assignées à résidence (toutes phases confondues)	439
Arrêtés signés en phase I (13/11/2015-25/01/2016)	350
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase I</i>	268
Arrêtés signés en phase II (26/01/2016-25/05/2016)	72
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase II</i>	68
Arrêtés signés en phase III (26/05/2016-21/07/2016)	82
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase III</i>	75
Arrêtés signés en phase IV (22/07/2016-21/12/2016)	115
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase IV</i>	88
Arrêtés signés en phase V (22/12/2016-15/07/2017)	89
<i>dont arrêtés en vigueur au 2 juin 2017</i>	69
Personnes assignées depuis plus de 12 mois au 2 juin 2017	13

Source : étude d'impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

2. Perquisitions administratives

On dénombre **161 perquisitions depuis le 22 décembre 2016**, soit moins d'une par jour, dont 17 perquisitions nocturnes. 84 d'entre elles ont donné lieu à des consultations de données informatiques sur le lieu perquisitionné, 14 à des copies de données informatiques et 27 à des saisies de matériels informatiques ⁽¹⁾.

L'exposé des motifs cite des exemples témoignant de l'utilité de ces perquisitions :

« [Q]uelques jours avant la fin de la quatrième période de l'état d'urgence, le 14 décembre 2016 à Pau, une perquisition administrative a été menée au domicile de deux individus, dont l'un a notamment été signalé après les attentats du 13 novembre 2015 pour prosélytisme et tentative d'endoctrinement. Lors de cette perquisition ont été découvertes de nombreuses vidéos d'exécutions et de décapitations. Le téléphone et la tablette appartenant à l'un d'eux contenaient des moyens d'anonymisation, de cryptage et de messageries cryptées.

(1) Sénat, rapport n° 591 de Michel Mercier sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence, 28 juin 2017.

Enfin, la photo du profil utilisé sur ces messageries cryptées supportait une inscription en langue arabe suivie d'un message en français : « ET TUEZ-LES où que vous les rencontriez ». Suite à l'ouverture d'une enquête préliminaire pour apologie du terrorisme et consultation habituelle de sites internet à caractère terroriste, les deux individus ont été placés en garde à vue le 1^{er} février. L'un d'entre eux a été condamné, le 16 mars 2017, à 4 ans de prison ferme par le tribunal correctionnel de Pau. »

3. Les autres mesures de l'état d'urgence

L'autorité administrative a désormais la possibilité d'**interdire les cortèges, défilés et rassemblements** dont elle n'est pas en mesure d'assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose. À ce titre, 15 décisions préfectorales de cette nature ont été prises ⁽¹⁾.

Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, « **seize lieux de culte ont été fermés sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, soit à raison du caractère radical des prêches tenus par l'imam qui constituaient des appels à la haine, à la violence et à la discrimination entre les religions, soit à raison des activités qui s'y tenaient telles que l'organisation de filières de recrutement pour le jihad ou d'écoles coraniques endoctrinant au jihad. Treize sont encore fermés à ce jour et pour deux d'entre eux, l'association gestionnaire a également été dissoute sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.** »

Depuis la loi du 21 juillet 2016, les préfets ont la possibilité d'ordonner des **contrôles d'identité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi que la visite des véhicules**, alors que cette prérogative est, dans le droit commun, conférée au procureur de la République. Cette faculté a été assez largement mise en œuvre : plus de 4 000 arrêtés ont été pris depuis l'adoption de cette mesure, et 2 148 depuis le débat de la cinquième phase de l'état d'urgence ⁽²⁾. À la suite des attentats et tentatives d'attentats dans le métro à Saint Pétersbourg et à Stockholm, pour la première fois, ce dispositif a été utilisé à Paris pour sécuriser les transports en commun la nuit. Il faut noter toutefois que cette possibilité reste utilisée de manière très hétérogène selon les départements, 8 étant à l'origine de 90 % des mesures ⁽³⁾.

Les autres mesures ont été relativement peu utilisées depuis le 22 décembre dernier avec, au 30 juin 2017, **48 interdictions de séjour ou d'accès, 5 actes relatifs à la fermeture de sites ou de lieux de réunion et la création de 19 zones de protection.**

(1) Au 30 juin 2017.

(2) Au 28 juin 2017.

(3) Saône-et-Loire, Nord, Seine-et-Marne, Calvados, Paris, Haut-Rhin, Val-d'Oise, Loiret.

FICHE N° 5 : LES FICHIERS DE PASSAGERS AÉRIENS, MARITIMES ET FERROVIAIRES AVANT ET APRÈS LA RÉFORME

Fichier	État du droit	Finalités	Déplacements	Données	Secteur
SETRADER (*)	<i>Avant</i>	Amélioration du contrôle aux frontières	Déplacements internationaux depuis ou vers un État non membre de l'UE	API (**) et PNR (***)	Secteurs aérien, ferroviaire et maritime (transporteurs)
	<i>Après</i>	Lutte contre l'immigration clandestine Prévention et répression du terrorisme et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation		API	Secteurs aérien et ferroviaire (transporteurs)
Système « API-PNR aérien »	<i>Avant</i>	Prévention et constatation des actes de terrorisme, des formes graves de criminalité et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation	Déplacements depuis ou vers le territoire national, sauf ceux reliant deux points de la métropole	API (**) et PNR (***)	Secteurs aérien et maritime (transporteurs et opérateurs de voyage / séjour)
	<i>Après</i>	Rassemblement des preuves de ces infractions et recherche de leurs auteurs			Secteur aérien (transporteurs, opérateurs de voyage / séjour et agences de voyages)
Système « API-PNR maritime » (nouveau)	<i>Après</i>	Mêmes finalités que celles du système « API-PNR France »	Déplacements depuis ou vers le territoire national	API (**) et PNR (***)	Secteur maritime (exploitants de navire certifié, opérateurs de voyage / séjour et agences de voyages)

(*) *Système européen de traitement des données d'enregistrement et de réservation.*

(**) *Advanced Passenger Information : données d'enregistrement et d'embarquement.*

(***) *Passenger Name Record : données de réservation.*

FICHE N° 6 : LA DIRECTIVE SUR LES DONNÉES DES DOSSIERS PASSAGERS DE L'UNION EUROPÉENNE, DITE « PNR »

1. Le processus d'adoption de la directive

- **2011** : présentation de la proposition de directive par la Commission européenne
- **Avril 2012** : adoption de la proposition par le Conseil de l'Union européenne
- **Avril 2013** : rejet par la commission des libertés civiles du Parlement européen (désaccord sur la nécessité et la proportionnalité du dispositif, le champ des infractions et des vols concernés, la durée de conservation des données et le fonctionnement du système de traitement des données collectées)
- **Juin 2013** : vote en session plénière du Parlement européen en faveur du renvoi de la proposition devant la commission des libertés civiles
- **Novembre 2014** : nouveau débat devant la commission des libertés civiles mais désaccord persistant (quelques mois après l'arrêt de la CJUE invalidant la directive 2006/24/CE sur la conservation des données de connexion, jugée contraire aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)
- **Février – novembre 2015** : adoption par le Parlement européen d'une résolution sur les mesures de lutte contre le terrorisme en faveur de la finalisation de la directive « PNR » (février 2015) et d'une résolution sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes dans laquelle il réaffirme son engagement à faire aboutir la discussion sur la directive « PNR » (novembre 2015), à la suite des attentats terroristes de janvier et novembre à Paris
- **Février 2015** : présentation d'un nouveau projet de texte par le rapporteur au Parlement européen
- **15 juillet 2015** : adoption du texte par la commission des libertés civiles et d'un mandat pour ouvrir les négociations avec le Conseil des ministres de l'Union européenne
- **Septembre – décembre 2015** : négociations tripartites (« trilogues ») entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, en parallèle des trilogues sur le règlement et la directive relative à la protection des données à caractère personnel
- **10 décembre 2015** : approbation par la commission des libertés civiles de l'accord provisoire conclu entre le Parlement européen et le Conseil

- **Avril 2016** : adoption de l'acte par le Parlement européen et le Conseil puis publication
- **25 mai 2018** (*au plus tard*) : transposition des dispositions de la directive par chaque État membre.

2. Le contenu de la directive

- **Vols inclus dans le champ d'application** :
 - Transfert, par les transporteurs aériens, des données PNR des passagers de vols extra-UE ; possibilités pour les États d'inclure également les données PNR des passagers de vols intra-UE (après information écrite de la Commission) et de solliciter les opérateurs économiques autres que les transporteurs aériens (agences, organisateurs de voyage) lorsqu'ils détiennent des données PNR
 - Finalités limitativement énumérées : prévention et détection d'infractions terroristes et d'infractions graves (traite d'êtres humains, participation à une organisation criminelle, cybercriminalité, pédopornographie, trafic d'armes, de munitions et d'explosifs...) et réalisation d'enquêtes et de poursuites en la matière
- **Modalités de traitement et de conservation des données collectées** :
 - Données PNR transférées par les transporteurs ou opérateurs économiques aux « unités nationales de renseignements sur les passagers », seules habilitées à les communiquer aux services de sécurité et à Europol et ayant pour obligation de désigner un délégué à la protection des données
 - Interdiction de collecter et d'utiliser les données sensibles des passagers, qui révéleraient de manière directe ou indirecte la nationalité d'une personne, son origine ethnique, ses croyances religieuses ou philosophiques, son opinion politique, son appartenance à un syndicat, son état de santé ou son orientation sexuelle
 - Conservation des données pendant 5 ans, « non masquées » durant les six premiers mois (avec des données d'identification personnelle) puis « masquées » pendant les quatre ans et demi restant (anonymisation des noms, adresse et coordonnées du passager)

3. Les objectifs de la directive

- **Compléter le dispositif européen existant** – directive sur les informations préalables sur les passagers (API), système d'information Schengen (SIS), système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) – **qui ne permet pas aux autorités répressives d'identifier des suspects inconnus des services de police**

- **Renforcer la sécurité des citoyens européens en empêchant le passage à l'acte d'individus impliqués dans la préparation ou la commission d'actes de terrorisme ou le crime organisé :**
 - Savoir si, compte tenu de ses déplacements, une personne présente un risque et doit faire l'objet d'une attention ou d'un contrôle particuliers (*ciblage*)
 - Savoir si une personne recherchée s'apprête à prendre un vol au départ ou à l'arrivée du territoire français, grâce au croisement de fichiers tels que le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVes) ou le système d'information Schengen II (*criblage*)
 - Améliorer le partage des informations entre services de police et de renseignements européens

FICHE N° 7 : LE CADRE LÉGAL D'AUTORISATION DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

Le livre VIII du code de la sécurité intérieure, tel qu'il résulte de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, fixe les règles générales applicables aux activités de renseignement.

1. Une liste limitative des services autorisés à adresser des demandes

– pour l'ensemble des finalités énumérées par le code de la sécurité intérieure, les six services spécialisés de renseignement (le « premier cercle » de la communauté du renseignement) : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) ;

– pour certaines finalités et pour une liste définie de techniques, certains services des ministères de la défense, de l'intérieur ou de l'économie énumérés par le décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés du renseignement (le « deuxième cercle » de la communauté du renseignement).

2. Une procédure administrative d'autorisation préalable

Toute demande d'utilisation d'une technique de renseignement (recueil des données de connexion, interceptions de sécurité, sonorisation de lieux privés, captation de données informatiques) doit :

– être **écrite et motivée** (technique à mettre en œuvre, service pour lequel elle est présentée, finalités poursuivies, motifs des mesures, durée de validité de l'autorisation, personnes, lieux ou véhicules concernés) et émaner du ministère de tutelle du service de renseignement ;

– être **soumise au Premier ministre qui délivre l'autorisation** de mise en œuvre **après l'avis obligatoire de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)** ; en cas d'avis défavorable de la CNCTR, l'autorisation doit indiquer les motifs pour lesquels cet avis n'a pas été suivi.

En cas d'**urgence absolue** et pour certaines finalités, le Premier ministre peut délivrer de manière exceptionnelle l'autorisation de mise en œuvre **sans avis**

préalable de la CNCTR, qui en est alors informée sans délai et par tout moyen et reçoit, dans un délai maximal de 24 heures à compter de la délivrance de l'autorisation, tous les éléments de motivation et ceux justifiant le caractère d'urgence absolue.

Hors les cas des techniques de renseignement intrusives, l'autorisation ne peut être délivrée pour une durée supérieure à quatre mois. Elle est renouvelable dans les mêmes conditions.

La demande et l'autorisation sont enregistrées dans des registres tenus à la disposition de la CNCTR.

3. Des conditions de conservation des renseignements encadrées

Technique de renseignement utilisée	Destruction (*) des renseignements collectés à l'issue d'une durée de... (**)
Interception de correspondances Captation de paroles à l'occasion de la sonorisation de lieux et véhicules	30 jours
Sonorisation de lieux et véhicules Captation d'images et de données informatiques	120 jours
Accès administratif aux données de connexion	4 ans

(*) Hors les cas dans lesquels les renseignements concernent une requête dont le Conseil d'État a été saisi.

(**) À compter de la date de recueil des renseignements. Si ces renseignements sont chiffrés, le délai court à compter de la date de leur déchiffrement.

4. La protection particulière de certaines professions ou fonctions

Un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste ne peut être l'objet d'une demande de mise en œuvre, sur le territoire national, d'une technique de recueil de renseignement à raison de l'exercice de son mandat ou de sa profession.

Lorsqu'une telle demande concerne l'une de ces personnes ou ses véhicules, ses bureaux ou ses domiciles, l'avis de la CNCTR est examiné en formation plénière. La procédure d'autorisation dérogatoire prévue en cas d'urgence absolue n'est pas applicable à ces personnes.

CONTRIBUTION DE M. ÉRIC CIOTTI, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI

(article 86, alinéa 7, du Règlement)

I. LE PROJET DE LOI INTERVIENT ALORS QUE NOTRE PAYS CONNAÎT UNE MENACE TERRORISTE TRÈS FORTE

Dans la nuit du 13 novembre 2015 le précédent Président de la République a demandé la mise en place de l'état d'urgence, prorogé à six reprises par le Parlement.

Depuis cette date, la menace ne s'est pas affaiblie, bien au contraire.

Les chiffres sont alarmants : depuis 2015, 239 de nos concitoyens ont perdu la vie au cours d'un attentat, 12 attentats ont été déjoués par les services de renseignement et de sécurité intérieure en 2017, 18 500 individus sont fichés dans le FSPRT (fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste) contre 14 500 un an auparavant et la DGSI suit 4 000 individus qui constituent le haut du spectre, susceptibles de passer à l'action.

Les signaux constatés sur notre sol au cours des derniers mois montrent que notre pays demeure une cible privilégiée d'attentats. Nous demeurons engagés sur ce « long chemin tragique » qu'évoquait l'ancien directeur général de la sécurité intérieure lorsque je présidais la commission d'enquête sur les filières terroristes, constituée après l'attentat contre *Charlie Hebdo* au début de l'année 2015.

Les 13 lois de lutte contre le terrorisme adoptées depuis 2012 n'ont apporté que des réponses partielles et nous regrettons que le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ne réponde pas aux impératifs de sécurité auxquels notre pays est confronté.

II. EN EFFET, LE PROJET DE LOI MARQUE D'UNE PART LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE ET IL SIGNE, D'AUTRE PART, LA FIN DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES MIS EN PLACE À L'OCCASION DE LA COP 21 ET DONT L'ARRÊT EST PRÉVU LE 11 NOVEMBRE

Nous contestons avec force le postulat du Gouvernement selon lequel il est nécessaire de sortir de l'état d'urgence.

La loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence apporte des outils pertinents à nos forces de l'ordre. Ainsi, depuis le début de sa mise en place, il y a eu plus de 4 500 perquisitions administratives. Preuve de leur efficacité, 30

procédures judiciaires ont été ouvertes par la section anti-terroriste du parquet de Paris des chefs d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste à la suite d'une perquisition administrative. Il y a également eu, entre autres, 708 assignations à résidence ou encore 618 interdictions de séjour ou d'accès.

Parallèlement, ce projet de loi est concomitant à la fin des contrôles aux frontières. Comme le souligne l'étude d'impact, les contrôles aux frontières intérieures ont fait la preuve de leur utilité pour prévenir le terrorisme. Outre leur caractère dissuasif, ils ont permis la surveillance et l'interpellation de très nombreux individus signalés dans les bases de données européennes et nationales en raison de la menace qu'ils représentent. À cet égard, le quadruplement du nombre de détections dans les fichiers de police à la frontière depuis 2014 confirme, d'une part, l'efficacité de ces contrôles frontaliers et, d'autre part, la nature pérenne d'un risque élevé pour la sécurité intérieure. Les dispositions prévues à l'article 10 pour pallier la suppression des contrôles aux frontières sont tout à fait insuffisantes et n'auront en aucun cas un effet équivalent à ceux-ci.

III. LE PROJET DE LOI CONSTITUE UN NET REcul PAR RAPPORT À L'ÉTAT D'URGENCE ET COMPORTE DES LACUNES CONSIDÉRABLES.

3.1 – Les principales mesures de l'état d'urgence ont été vidées de leur substance ou supprimées

Le projet de loi transpose dans le droit commun certaines mesures autorisées par la loi du 3 avril 1955, telles que les assignations dans un périmètre géographique déterminé et les obligations particulières de surveillance (article 3) ou les perquisitions administratives, y compris de nuit, et les saisies de données informatiques (article 4).

Néanmoins, le champ d'application de ces mesures apparaît plus restreint, tant dans les motifs qui pourraient justifier leur mise en œuvre, que les personnes qui pourraient en faire l'objet, ou les mesures applicables.

Le projet de loi vise également à permettre au préfet de prononcer la fermeture de lieux de culte aux fins de prévention des actes de terrorisme mais les conditions de la fermeture du lieu de culte seraient plus restrictives que celles posées par l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Ces reculs sont préoccupants, la sortie de l'état d'urgence ne peut conduire à priver les services de certains outils leur permettant de limiter le risque de passage à l'acte. En particulier, le contrôle du juge risque de réduire leur rapidité d'action, pourtant indispensable.

Pire, d'autres mesures ont disparu, comme la possibilité pour le préfet d'interdire le séjour aux individus dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, d'ordonner des contrôles d'identité, l'inspection

visuelle et la fouille des bagages et la visite des véhicules – pourtant utilisée plus de 2 000 fois – ou l’interdiction de manifestation.

3.2 – Pour lutter contre le terrorisme il faut utiliser, avec force, plusieurs leviers

a. Au plan opérationnel et donc budgétaire

Il faut veiller à ce que le renforcement des moyens d’expertise et d’intervention des forces de sécurité soit une priorité budgétaire.

Il est impératif de procéder à des arbitrages budgétaires assumés, permettant de renforcer le cœur des missions régaliennes de l’État en assumant, parallèlement, une diminution de divers budgets d’intervention sociale. En 1965, l’État consacrait 6,5 % du PIB à la Justice, la Défense et la Sécurité. Aujourd’hui, c’est à peine 3,16 % du PIB qui est dévolu aux dépenses régaliennes (0,85 % pour la Sécurité, 0,37 % pour la Justice et 1,80 % pour la Défense). Parallèlement, les dépenses sociales atteignent 31,5 % du PIB (OCDE, 2016).

b. Sur le plan juridique, le dispositif proposé se caractérise par des oublis considérables

– Le texte est silencieux sur le volet préventif, ne prévoyant aucune mesure pour empêcher les djihadistes bi-nationaux de revenir sur le territoire, à l’instar du *passport ban* britannique.

– De plus, la lutte contre le terrorisme impose de renforcer le volet répressif. Pour ce faire, nous proposons notamment :

- d’élèver à quinze ans – au lieu de dix ans – la peine d’emprisonnement pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d’un acte de terrorisme ;

- d’élargir la rétention de sûreté aux auteurs de crimes terroristes qui continuent de constituer une menace à l’issue de leur peine de prison, ce qui existe pour les délinquants sexuels ;

- de favoriser l’éloignement des étrangers présentant une menace pour l’ordre public (en facilitant les expulsions).

– Parallèlement, les forces de l’ordre constituent le premier rempart pour lutter contre la barbarie islamiste, il convient donc de renforcer leurs prérogatives. Dans ce sens, il est devenu indispensable :

- de renforcer les pouvoirs des policiers municipaux, en rendant leur armement systématique et en leur ouvrant la possibilité de procéder à des contrôles d’identité ;

- de simplifier et dématérialiser la procédure pénale afin de permettre aux forces de l'ordre de se recentrer sur leur mission première : la sécurité des Français. Les exigences procédurales n'ont cessé de croître et représenteraient 40 % du temps consacré par les policiers ;

- d'accroître les pouvoirs d'enquête des forces de l'ordre en matière de lutte contre le terrorisme, notamment s'agissant des règles de perquisition.

*

* *

À bien des égards, ce texte constitue une occasion manquée. Contrairement à ce qui est affirmé, il ne saurait remplacer l'état d'urgence. En réalité, la sortie de la loi du 3 avril 1955 ne peut être envisagée sans être accompagnée non seulement de moyens supplémentaires pour réarmer l'État mais également d'une réforme constitutionnelle d'envergure (en particulier pour permettre la rétention administrative et améliorer le régime applicable aux contrôles d'identité, aux fouilles de bagages et de véhicules).

Ce texte, loin d'apporter des améliorations à notre arsenal de lutte contre le terrorisme, va à l'inverse l'affaiblir, au détriment de la sécurité des Français. C'est la raison pour laquelle il apparaît souhaitable de le voir évoluer.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

MINISTÈRES ET ADMINISTRATIONS

- **Direction générale de la sécurité intérieure**
 - M. Laurent Nuñez, directeur général
 - Mme Marie Deniau, cheffe de cabinet
- **Direction générale de la gendarmerie nationale**
 - Général d'armée Richard Lizurey, directeur général
 - Mme Sandrine Guillon, magistrate, conseillère juridique et judiciaire
- **Direction générale de la police nationale**
 - M. Jean-Marc Falcone, directeur général (*jusqu'au 28 août 2017*)
 - M. Flavio Bonetti, conseiller juridique
- **Mission interministérielle PNR**
 - M. Evence Richard, directeur
 - Mme Muriel Sylvan, conseillère juridique
- **Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**
 - M. Jean-Paul Celet, directeur
- **Ministère de l'économie et des finances – Douanes – Unité Information passagers**
 - M. Olivier Bardin, directeur

JURIDICTIONS

- **Cour de cassation**
 - M. Jean-Claude Marin, procureur général
 - M. Frédéric Desportes, avocat général à la chambre criminelle
 - Mme Agnès Labrégère-Delorme, secrétaire générale du parquet général
 - M. Christophe Soulard, président de la chambre criminelle
- **Conférence nationale des procureurs généraux**
 - M. Jean-Jacques Bosc, procureur général près la cour d'appel de Dijon
 - Mme Marie-Suzanne Le Quéau, procureure générale près la cour d'appel de Douai

- **Conférence nationale des procureurs de la République**

- M. Marc Cimamonti, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon
- M. Christophe Barret, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Montpellier

- **Tribunal de grande instance de Paris**

- M. Jean-Michel Hayat, président
- M. François Molins, procureur de la République
- Mme Camille Hennetier, vice-procureure, cheffe de la section antiterroriste
- M. Thierry Fusina, premier vice-président, chargé du service du juge des libertés et de la détention

REPRÉSENTANTS DE MAGISTRATS

- **Union syndicale des magistrats**

- Mme Virginie Duval, présidente
- Mme Nathalie Leclerc-Garret, trésorière nationale

- **Syndicat de la magistrature**

- Mme Clarisse Taron, présidente
- Mme Katia Dubreuil, secrétaire nationale

- **Syndicat national des magistrats FO**

- Mme Claire Danko, membre du conseil national
- M. Marc Lifchitz, membre suppléant du conseil national

- **Syndicat de la juridiction administrative**

- M. Serge Gouès, président

- **Union syndicale des magistrats administratifs**

- Mme Sophie Tissot, présidente

REPRÉSENTANTS DE POLICIERS

- **Syndicat indépendant des commissaires de police – CFE-CGC**

- M. Mickaël Trehen, secrétaire national

- **Syndicat des commissaires de la police nationale**

- Mme Céline Berthon, secrétaire générale
- M. Jérémie Dumont, secrétaire national
- M. David Le Bars, secrétaire national

- **Syndicat des cadres de la sécurité intérieure**
 - M. Jean-Marc Bailleul, secrétaire général
 - M. Guillaume Ryckewaert, responsable de la section des commissaires
- **Alliance police nationale**
 - M. Frédéric Lagache, secrétaire général adjoint
 - M. Stanislas Gaudon, secrétaire administratif général adjoint
 - M. Pascal Disant, chargé de mission
- **Syndicat national des personnels de police scientifique**
 - M. Samuel Rémy, secrétaire général
 - M. Benjamin Gayrard, délégué Île-de-France
- **Synergie-Officiers**
 - M. David Alberto, conseiller technique
- **Union des officiers – Force ouvrière**
 - Mme Sabine Filippini-Rousseau, secrétaire nationale
 - M. Hervé Emo, secrétaire général
- **Unité SGP Police – Force ouvrière**
 - M. Dominique Ledourner, secrétaire national des conditions de travail
 - M. Michel Chouippe-Macé, référent national investigation
- **UNSA police**
 - M. Olivier Varlet, secrétaire général adjoint
- **UNSA Intérieur – Administratifs, techniques, spécialisés**
 - M. Bertrand Tourillon, secrétaire général adjoint

REPRÉSENTANTS DE GENDARMES

- **Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie**
 - M. Bruno Arviset, secrétaire général
 - MM. Pascal Estève et Jean-Pierre Malherbe, référents officiers et sous-officiers auprès du directeur général de la gendarmerie nationale
 - M. Sébastien Baudoux, membre du conseil
 - M. Franck Borde, membre du conseil
 - M. Raoul Burdet, membre du conseil
 - M. Gérard Dhordain, membre du conseil
 - M. Benoit Fassi, membre du conseil
 - M. Franck Groizeleau, membre du conseil

- Mme Catherine Hernandez, membre du conseil
- M. Alain Mouline, membre du conseil
- M. Francis Prével, membre du conseil
- M. Grégory Rivière, membre du conseil
- M. Bruno Tromeur, membre du conseil

REPRÉSENTANTS D'AVOCATS

• Instances représentatives de la profession d'avocat

- Conseil national des barreaux : Mme Françoise Mathe, présidente de la commission Libertés et droits de l'Homme, et M. Jacques Edouard Brillant, directeur des affaires législatives et réglementaires
- Conférence des Bâtonniers : M. Franck Natali, ancien président
- Barreau de Paris : M. Emmanuel Daoud, membre du conseil de l'Ordre

• Syndicats d'avocats

- Confédération nationale des avocats : Mme Thi My Hanh Ngo-Folliot, présidente, et M. Vincent Therthat, vice-président
- Fédération nationale des jeunes avocats : MM. Antonin Péchard et Christophe Cervantes, co-présidents de la commission pénale et droits fondamentaux, Mme Sonia Ouled Cheik, co-présidente de la commission pénale et droits fondamentaux, M. Boris Rosenthal, membre du bureau chargé de la commission pénale et droits fondamentaux
- Syndicat des avocats de France : M. Florian Borg, président, Mme Laurence Roques, secrétaire générale, et M. Matthieu Quinquis, membre

• Conférence des avocats du barreau de Paris

- M. Jean-François Morant, premier secrétaire
- M. Marc Bailly, secrétaire
- M. Jérémie Nataf, secrétaire
- M. Olivier Parleani, secrétaire
- M. François Gagey, secrétaire
- M. Antoine Aussedat, ancien secrétaire
- M. Yassine Yakouti, ancien secrétaire

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

• Défenseur des droits ⁽¹⁾

- M. Jacques Toubon, Défenseur des droits
- M. Richard Senghor, secrétaire général
- M. Pascal Montfort, chef du pôle Justice et libertés
- Mme Muriel Cauvin, conseillère auprès de la directrice de la protection des droits et des affaires judiciaires
- Mme France de Saint Martin, attachée parlementaire

• Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

- M. Francis Delon, président
- M. Marc Antoine, conseiller

• Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

- Mme Sophie Nerbonne, directrice de la conformité
- Mme Céline Boyer, juriste au service régalien et collectivités
- Mme Tiphaine Inglebert, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

• Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

- Mme Christine Lazerges, présidente
- Mme Pascal Beauvais, membre, professeure à l'Université Paris Ouest – Nanterre

ASSOCIATIONS

• Réseau état d'urgence / antiterrorisme

- M. Arié Alimi, membre du réseau, avocat, membre du comité central de la Ligue des droits de l'homme
- M. Vincent Brenghart, membre du réseau, avocat au cabinet Bourdon&Associés
- M. Nadim Houry, membre du réseau et du programme Terrorisme et lutte antiterroriste à Human Rights Watch
- M. Arthur Messaud, membre du réseau, chargé d'analyse juridique et politique à la Quadrature du net
- Mme Laurence Blisson, membre du réseau, secrétaire générale du Syndicat de la magistrature

(1) Cet organisme a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

- Mme Lila Charef, membre du réseau, responsable du service juridique du Collectif contre l’islamophobie en France
- Mme Stéphanie Hennette-Vaucher, membre du réseau, professeure des universités à l’Université Paris Nanterre
- Mme Sihem Zine, membre du réseau, présidente d’Action Droits des Musulmans

DÉPLACEMENT À LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS

(5 septembre 2017, commun avec le contrôle parlementaire de l’état d’urgence)

- M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris
- M. Pierre Gaudin, directeur de cabinet
- M. Philippe Dalbavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques
- M. Sébastien Durand, conseiller technique chargé de la police
- Mme Françoise Bilancini, directrice du renseignement de la préfecture de police
- M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire
- M. François Mainsard, préfet délégué auprès du préfet de police pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires Paris-Charles-de-Gaulle et Le Bourget
- M. Jacques Meric, directeur de la sécurité de proximité de l’agglomération parisienne
- Mme Valérie Martineau, sous-directrice de la police d’investigation territoriale
- M. Alain Gibelin, directeur de l’ordre public et de la circulation
- M. Christophe Bernard, chef du service des affaires juridiques et du contentieux

DÉPLACEMENT À LA MAISON D’ARRÊT D’OSNY-PONTOISE (QUARTIER D’ÉVALUATION DE LA RADICALISATION)

(20 septembre 2017)

- M. Stéphane Bredin, directeur de l’administration pénitentiaire
- M. Pierre Maitrot, sous-directeur de la sécurité pénitentiaire à la direction de l’administration pénitentiaire
- Mme Géraldine Blin, chargée de mission « radicalisation » à la direction de l’administration pénitentiaire
- M. Ludovic Friat, adjoint à la cheffe du bureau du renseignement pénitentiaire
- M. Renaud Seveyras, directeur interrégional adjoint, directeur des politiques pénitentiaires, à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris
- M. Yves Feuillerat, directeur de la maison d’arrêt d’Osny-Pontoise
- Mme Delphine Sene, adjointe au directeur de la maison d’arrêt d’Osny-Pontoise
- Mme Stéphanie Baldassi, directrice des services pénitentiaires d’insertion et de probation

— Représentants des organisations syndicales