

N° 4333

N° 762

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 9 juillet 2021

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN
TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement

PAR MM. Raphaël GAUVAIN
et Loïc KERVRAN

Rapporteurs,
Députés

PAR Mme Agnès CANAYER
et M. Marc-Philippe DAUBRESSE

Rapporteurs,
Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ; M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président ; MM Raphaël Gauvain, Loïc Kervran, députés, M. Marc-Philippe Daubresse, Mme Agnès Canayer, sénateurs, rapporteurs.

Membres titulaires : M. Jean-François Eliaou, député ; Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Jean-Michel Jacques, Pacôme Rupin, Guillaume Gouffier-Cha, Mme Marietta Karamanli, M. Meyer Habib, Mme Frédérique Dumas, députés ; Mmes Catherine Di Folco, Marie Mercier, MM. Hervé Marseille, Yannick Vaugrenard, Mmes Maryse Carrère, Éliane Assassi, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **4104, 4153, 4185** et T.A. **622**.
Commission mixte paritaire : **4333**.

Sénat : 1^{re} lecture : **672, 694, 695** et T.A. **131** (2020-2021).
Commission mixte paritaire : **762, 763** (2020-2021).

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement s'est réunie à l'Assemblée nationale le vendredi 9 juillet 2021.

Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ;
- M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président.

La commission a également désigné :

– MM. Raphaël Gauvain et Loïc Kervran, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale ;

– Mme Agnès Canayer et M. Marc-Philippe Daubresse, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.

*

* *

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 avril et complété par une lettre rectificative en date du 12 mai, a été adopté par l'Assemblée nationale le 2 juin et par le Sénat le 29 juin.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi comportait vingt-neuf articles ; il en comprenait trente-cinq à l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, trente-six au terme de son examen au Sénat. Dix-sept articles ont été adoptés dans les mêmes termes par nos deux assemblées. La commission mixte paritaire qui nous réunit ce matin a donc pour objectif de parvenir à une rédaction commune des dix-neuf articles restant en discussion.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. À défaut d'une intervention du législateur, plusieurs dispositions du code de la sécurité intérieure, issues notamment de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite SILT, arriveront à échéance en 2021. Sont concernés les périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), les visites domiciliaires et, pour la partie du texte relative au renseignement, la technique dite de l'algorithme.

Le projet de loi vise ainsi à pérenniser les mesures administratives de lutte contre le terrorisme en y apportant quelques ajustements. Je pense notamment à l'élargissement de la mesure de fermeture administrative des lieux de culte aux locaux annexes afin de faire face aux stratégies de contournement parfois observées. Nous ne pouvons que souscrire à cette pérennisation et aux ajustements proposés puisqu'ils reprennent des recommandations formulées par la commission des lois du Sénat lors des travaux d'évaluation de la loi SILT. Nous les avons d'ailleurs votées dès octobre 2020 ; je regrette que nous ayons perdu huit mois pour aboutir au même résultat.

Plus compliquée est la question des modalités de suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme sortant de détention. Nous sommes bien d'accord avec nos collègues députés sur le constat : les dispositifs existants ne permettent pas d'assurer un suivi satisfaisant de ce public, qui représente pourtant une menace majeure pour notre société.

Deux voies se présentent. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale proposent de porter la durée des MICAS à deux ans afin d'assurer la surveillance de ce public, tout en instaurant une mesure judiciaire qui se concentrerait sur leur réinsertion. Nous proposons, quant à nous, de remettre sur le métier la loi du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, dont je rappelle qu'elle instaure une mesure judiciaire visant, non seulement la réadaptation sociale, mais aussi la surveillance de l'individu.

Nous étions éventuellement prêts à céder sur l'allongement à deux ans de la durée des MICAS, dont la constitutionnalité nous paraissait douteuse, mais cette concession supposait le maintien d'une mesure de sécurité qui ait une dimension d'ensemblier et dont l'architecture soit cohérente.

Nous considérons, en effet, que les mesures de suivi judiciaire présentent plusieurs avantages : prononcées par un juge, elles offrent des possibilités de surveillance plus longues et potentiellement plus contraignantes ; elles présentent des garanties plus importantes pour les

individus concernés, car elles sont prononcées à l'issue d'une procédure contradictoire ; elles permettent d'associer aux mesures de surveillance des mesures sociales visant à favoriser la réinsertion de la personne.

Je remercie beaucoup Raphaël Gauvain pour les nombreux échanges que nous avons eus dans le but d'aboutir à une solution. Nous avons fait de multiples propositions de compromis sur le fameux article 5 relatif à la mesure de sûreté judiciaire, dont l'une consistait à donner une priorité à ce que j'appelle le « système Assemblée nationale » les premières années, puis à passer au « système Sénat ». Nous avons fait un pas en acceptant la prolongation des MICAS, mais si nos propositions concernant notamment l'architecture de la mesure et la notion d'ensemblier ne rencontrent pas un écho favorable, nous ne trouverons, hélas ! pas d'accord.

Mme Agnès Canayer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. Nous avons abordé le volet du texte consacré au renseignement avec l'objectif de donner à nos services de renseignement les moyens de faire face aux nouvelles menaces et, surtout, de nous doter de dispositifs adaptés à l'évolution des technologies. Il s'agit d'assumer nos responsabilités et de prendre en considération les enjeux liés à la fois à la sécurité et au respect des libertés.

C'est la raison pour laquelle nous avons adopté l'ensemble des dispositions relatives au renseignement, moyennant quelques améliorations et précisions rédactionnelles. Un désaccord avec l'Assemblée nationale subsiste néanmoins sur deux points.

Le premier a trait à l'extension des algorithmes aux adresses complètes de ressources sur internet (URL), dont nous souhaitons qu'elle fasse l'objet d'une expérimentation. Si nous considérons que le système des algorithmes doit être pérennisé en raison de son utilité pour le renseignement, il nous semble que son extension aux URL doit demeurer expérimentale, compte tenu du peu de recul que nous avons sur la mise en œuvre de cette technologie. Il nous paraît, en outre, important que le Parlement exerce un contrôle sur cette expérimentation.

Le second a trait à la possibilité pour les services de renseignement du second cercle d'avoir accès à l'expérimentation de l'interception des communications satellitaires. Nous estimons que cette expérimentation devrait être, dans un premier temps, réservée aux services du premier cercle puisque, là encore, nous n'avons pas le recul nécessaire sur cette technologie, dont le développement est encore embryonnaire.

Enfin, nous avons également discuté de l'article 19 relatif à l'accès aux archives relatives à la défense nationale. Nous considérons, sous réserve de l'acceptation des améliorations ou précisions apportées par le Sénat, que le dispositif proposé atteint un juste équilibre entre la préservation de la défense nationale, donc de la sécurité, et la préservation des libertés, en l'espèce celle d'accéder à ces archives.

Les nombreux échanges que nous avons eus avec Loïc Kervran nous ont permis de nous accorder sur le volet renseignement, mais celui-ci est évidemment indissociable du volet consacré à la lutte contre le terrorisme.

M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Je dois reconnaître avec très grand regret que les très nombreux échanges que nous avons eus, jusque tard dans la nuit hier, ne nous ont, hélas ! pas permis d'aboutir à un texte commun. Si nos deux assemblées étaient en mesure de s'accorder sur un certain nombre d'articles, pour lesquels nos divergences étaient surmontables – je pense notamment aux dispositions relatives au renseignement –, un désaccord majeur subsiste sur l'articulation des mesures de l'article 3 et de celles de l'article 5 concernant la question centrale du texte, celle des sortants de prison.

La principale divergence porte sur l'article 3, relatif à la durée maximale des MICAS. Nous pensons, avec le Gouvernement, que ce dispositif strictement limité passera le cap du Conseil constitutionnel, car il ne s'appliquerait qu'aux personnes sortant de prison les plus dangereuses, c'est-à-dire celles qui ont été condamnées pour des faits de terrorisme et dont le profil demeure très dangereux. Qui plus est, en raison des mesures législatives sur l'aménagement de peine intervenues notamment en 2016, ces individus sortiront de manière sèche.

Des mesures de suivi sont donc absolument nécessaires. Notre divergence est en réalité de nature opérationnelle, car il ressort de nos travaux et des échanges que nous avons avec les acteurs de terrain que les MICAS sont un outil indispensable pour les personnes qui sont au front et nous défendent. La mesure, de nature administrative, peut en effet être prise de manière très rapide, tout en restant soumise au contrôle *ex post* du juge administratif. C'est pourquoi l'Assemblée nationale tient absolument à préserver cet outil et à porter sa durée de douze à vingt-quatre mois pour les personnes condamnées pour des faits de terrorisme.

Cette divergence se retrouve à l'article 5. De fait, si nous voulons – et c'est le cas de l'Assemblée nationale et du Gouvernement – donner la priorité à la mesure administrative, il n'est pas possible que celle-ci soit concurrencée

par une mesure judiciaire. Certes, le cumul de ces deux types de mesures existe, mais il n'est possible que si celles-ci ont des finalités différentes. Or, en l'espèce, leur finalité serait identique : la sûreté. Encore une fois, si nous voulons préserver la MICAS, notamment sur le plan constitutionnel, les deux mesures doivent être différentes.

C'est parce que, sur ce point, les visions respectives de l'Assemblée et du Sénat sont irréconciliables que, malgré les nombreux échanges que nous avons eus et qui se prolongés jusqu'à ces dernières heures, nous ne pouvons que constater l'échec des discussions entre nos deux assemblées.

M. Loïc Kervran, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

À l'issue de l'examen du texte par nos deux assemblées, deux différences notables subsistaient concernant les dispositions relatives au renseignement : la nécessité, ou non, d'une expérimentation s'agissant de l'extension de l'algorithme aux URL et la question des interceptions satellitaires. Sur le premier point, alors que le Sénat plaide pour une expérimentation, l'Assemblée estime que nous ne sommes plus dans la situation de 2015. En outre, la technique en question se distingue de celle relative à l'interception satellitaire, qui justifie la mise en place d'une expérimentation. Sur le second point, nous pensons qu'il ne faut pas réserver les interceptions satellitaires au premier cercle, mais aux services qui en ont besoin. Or il se trouve que quelques services du second cercle sont dans cette situation. Bien entendu, le second cercle étant très large, il faut être extrêmement vigilant.

Je salue l'esprit dans lequel nous avons travaillé avec ma collègue Agnès Canayer. Il nous a permis d'aboutir à un accord sur les dispositions relatives au renseignement, dans l'esprit du vote en première lecture à l'Assemblée nationale – les dispositions ayant alors été adoptées tant par les Républicains que les Socialistes, en passant par les différentes composantes de la majorité. C'est aussi l'esprit qui nous anime au sein de la délégation parlementaire au renseignement, afin de garantir la sécurité de nos concitoyens.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. Je souhaite revenir sur les dispositions de l'article 19. Nous avons tous été informés de l'émotion très forte que suscitent ces dispositions parmi les associations, qu'elles rassemblent les personnels des archives ou de nombreux universitaires, notamment ceux qui travaillent sur l'histoire contemporaine. Tel qu'il est rédigé, l'article 19 apporte de grandes restrictions à l'accès aux archives et peut être lourd de conséquences. Il constitue un recul par rapport à la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives, adoptée dans un climat consensuel tant à l'Assemblée qu'au Sénat.

Les quatre restrictions apportées à la communication des archives après cinquante ans sont très imprécises et peuvent donner lieu à beaucoup de refus. Ainsi quand et comment un dispositif cesse d'être « opérationnel » ? Qui en décide ?

En outre, les documents pourraient ne jamais être communiqués, sans aucun garde-fou. C'est pourquoi j'ai proposé une nouvelle rédaction de l'article, reprise par cinq groupes politiques au Sénat qui ont tous défendu le même amendement. Il s'agit de prendre en compte les raisons impérieuses de sécurité nationale, mais aussi de prévoir que la non-communication doit rester exceptionnelle et justifiée, tout en insérant une clause de revoyure après dix ans. La proposition est issue d'un travail conjoint avec les associations, les universitaires et les historiens. Le débat a été extrêmement long au Sénat, et l'amendement repoussé après six scrutins publics successifs, ce qui me semble un peu beaucoup...

Je comprends que la commission mixte paritaire va échouer, les articles 3 et 5 suscitant un important débat – nous en avons d'ailleurs discuté au sein du groupe socialiste, écologiste et républicain avec Yannick Vaugrenard –, mais j'aurais souhaité une avancée concernant les dispositions relatives aux archives.

Mme Nathalie Goulet, sénatrice. Je voulais appeler votre attention sur l'article 15. Il a provoqué un émoi inédit parmi les procureurs, qui estiment qu'il les priverait de moyens. Il existe donc un hiatus, c'est le moins que l'on puisse dire, entre la position des services et celle des procureurs. En conséquence, il conviendrait que cet article fasse l'objet d'une évaluation très précise. Si les craintes sont avérées, les procureurs vont voir leur capacité de poursuites considérablement réduites.

Mme Agnès Canayer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. Après des discussions avec le Gouvernement, nous avons étendu la notion de criminalité grave aux actes de délinquance grave. Cela répondra en partie à l'attente des procureurs, dans les limites autorisées par la Cour de justice de l'Union européenne.

M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président. Nous ratons la marche de peu ! Nous avons abouti à un accord sur les dispositions relatives au renseignement, mais nous bloquons sur la compatibilité entre mesures judiciaires et MICAS. Même si nous avons des réserves, nous étions prêts à accepter la prolongation à 24 mois des MICAS. Nous divergeons, non sur le principe, mais sur la nature des mesures judiciaires. Je le regrette, mais je tiens

à saluer l'énorme travail des quatre rapporteurs ; il n'est pas vain pour la suite de la procédure.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. À mon tour, je remercie les quatre rapporteurs, qui n'ont pas ménagé leurs efforts. Sur le renseignement, nous avons trouvé un compromis, mais ce n'est pas le cas pour les autres dispositions. Nous sommes tous d'accord sur les objectifs à atteindre – les sortants de prison condamnés pour des faits de terrorisme doivent faire l'objet d'un suivi, mais nous ne le sommes pas sur la nature et le contenu des mesures. L'an dernier, avec votre prédécesseur, Philippe Bas, nous avons trouvé un compromis sur cette mesure, malheureusement censurée par le Conseil constitutionnel qui l'avait estimée trop rigoureuse dans sa durée et dans sa nature.

C'est pourquoi nous ne pouvons souscrire à la version proposée par le Sénat, trop contraignante, et qui implique des mesures de surveillance judiciaire plus nombreuses que celles votées et censurées en 2020.

Personne ne détient la vérité en la matière et nous faisons tous de notre mieux. Nous n'avons pas réussi à aboutir ; je le regrette comme vous.

*

* *

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.