

N° 348

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le **contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme,***

Par M. Marc-Philippe DAUBRESSE,

Sénateur

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA MISSION	5
LES TRAVAUX DE LA MISSION.....	6
LES PROPOSITIONS DE LA MISSION	7
I. LA LOI « SILT » : UN ÉQUILIBRE ATTEINT ENTRE PRÉVENTION DES ACTES DE TERRORISME ET PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	10
A. UN CADRE JURIDIQUE SÉCURISÉ.....	10
1. <i>Des mesures validées dans leur principe par le Conseil constitutionnel.....</i>	<i>12</i>
a) <i>Une censure partielle des voies de recours à l'encontre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.....</i>	<i>13</i>
b) <i>La validation des visites domiciliaires et saisies, à l'exception des dispositions autorisant la saisie des documents ou objets</i>	<i>14</i>
c) <i>Les périmètres de protection et la fermeture de lieux de culte : des mesures jugées conformes à la Constitution.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Des correctifs rapidement apportés au dispositif.....</i>	<i>15</i>
B. UN RECOURS MODÉRÉ AUX DISPOSITIFS CRÉÉS ET CONFORME À L'ESPRIT DE LA LOI.....	16
1. <i>Un pilotage étroit de l'application de la loi</i>	<i>16</i>
2. <i>Une application équilibrée des nouvelles mesures</i>	<i>17</i>
3. <i>Un contentieux limité.....</i>	<i>18</i>
C. UNE COMPLÉMENTARITÉ RECONNUE ENTRE MESURES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES.....	19
1. <i>Un principe de subsidiarité des mesures de police administrative dans l'ensemble respecté</i>	<i>19</i>
2. <i>Une information des autorités judiciaires sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) qui mériterait d'être renforcée.....</i>	<i>20</i>
II. DES MESURES PERTINENTES À PÉRENNISER, SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS PONCTUELS DESTINÉS À EN GARANTIR LA PLEINE EFFICACITÉ	22
A. LES PÉRIMÈTRES DE PROTECTION : UN EFFORT D'HOMOGÉNÉISATION À CONDUIRE	23
1. <i>Une mise en œuvre fréquente, mais qui demeure fortement hétérogène.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Des périmètres utilisés pour protéger des événements plus que des lieux</i>	<i>25</i>
3. <i>Une mobilisation fréquente des agents de sécurité privée et des forces de police municipale.....</i>	<i>26</i>
4. <i>Une appropriation juridique de la mesure encore perfectible</i>	<i>28</i>
B. LA FERMETURE DE LIEUX DE CULTE : UN DISPOSITIF À ÉTENDRE À D'AUTRES CATÉGORIES DE LIEUX.....	31
1. <i>Un nombre de fermetures restreint.....</i>	<i>31</i>
2. <i>... qui ne remet toutefois pas en cause l'utilité de la mesure</i>	<i>32</i>
3. <i>Une extension souhaitable à d'autres types de lieu</i>	<i>34</i>

C. LES MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET DE SURVEILLANCE (MICAS) : UN PÉRIMÈTRE D'EMPLOI À CLARIFIER	35
1. Une mesure qui a connu une montée en charge progressive	35
2. Un dispositif modulable pour tenir compte du profil et de la situation familiale et professionnelle des individus concernés.....	38
a) Un recours très inégal aux différentes obligations prévues par le législateur.....	38
b) Une adaptation fréquente aux exigences familiales et professionnelles.....	39
3. Une mesure utile, mais dont le périmètre d'application interroge à plusieurs égards.....	40
a) Une mesure entrée dans la boîte à outils des services de renseignement.....	40
b) Une application généralisée aux condamnés terroristes sortant de détention, qui traduit l'inadéquation des dispositifs de suivi judiciaire	41
(1) Une mise en œuvre à l'encontre des sortants de détention qui souffrent de plusieurs écueils	41
(2) Une pratique qui reflète l'incomplétude des dispositifs de suivi judiciaire.....	43
(3) Un renforcement souhaitable des mesures de suivi post-sentenciel	47
c) Une mesure peu adaptée pour les individus présentant des troubles psychiatriques.....	49
D. LES VISITES DOMICILIAIRES ET LES SAISIES ADMINISTRATIVES : UNE MESURE EFFICACE QUI NE DOIT PAS ETRE FRAGILISÉE	50
1. Une mesure utilisée avec parcimonie, mais à l'efficacité revendiquée par les services.....	50
a) Une utilisation régulière mais modérée de la mesure, après une période d'appropriation.....	50
b) Un recours rare aux mesures de contrainte prévues par le législateur.....	53
c) Une utilité largement reconnue par les services	53
2. Une procédure complexe, mais aujourd'hui mise en œuvre sans difficultés	55
a) Une réduction progressive des difficultés d'appréhension du cadre juridique	55
b) Une simplification procédurale qui n'apparaît pas nécessaire et qui serait risquée sur le plan constitutionnel	57
c) Un élargissement envisageable des possibilités de saisies informatiques	58
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES AUDITIONS ET DU DÉPLACEMENT	77

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA MISSION

Destinée à permettre une sortie maîtrisée du régime de l'état d'urgence sous lequel la France vivait depuis près de deux ans, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, dite « loi SILT », a introduit, dans le droit commun, diverses mesures inspirées des dispositions, par nature d'application exceptionnelle, de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Adoptées par le Parlement dans l'objectif de mieux prévenir la commission d'actes de terrorisme, ces mesures sont venues compléter une législation antiterroriste déjà considérablement renforcée depuis 2012.

À l'initiative du Sénat, les **quatre mesures considérées comme les plus sensibles** au regard du respect des droits et libertés constitutionnellement garantis ont **revêtu un caractère temporaire et arriveront à échéance le 31 décembre 2020**. Sont concernés les périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (assignation sur le territoire de la commune ou du département) et les visites domiciliaires et saisies (perquisitions administratives).

La loi ayant parallèlement attribué au Parlement des **pouvoirs de contrôle renforcés** pour évaluer l'efficacité et la pertinence de ces mesures, la commission des lois du Sénat a créé, le 21 novembre 2017, une **mission pluraliste** chargée **d'assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des quatre mesures précitées** afin d'éclairer le Sénat, à l'issue des trois ans d'expérimentation, **sur la nécessité de les proroger ou non**.

À l'issue de ses travaux, la mission a constaté, d'une part, que la loi avait fait l'objet d'une **mise en œuvre équilibrée et dans l'ensemble conforme à l'esprit du législateur**, d'autre part, qu'il existe un consensus de l'ensemble des acteurs, judiciaires comme administratifs, sur **l'efficacité et l'utilité des mesures introduites, dans un contexte de menace terroriste élevée et durable**.

Elle s'est, en conséquence, prononcée en faveur de la **pérennisation des quatre dispositions temporaires**, par ailleurs jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Guidée par le même souci d'équilibre entre efficacité de la lutte antiterroriste et protection des droits et libertés constitutionnellement garantis qui avait inspiré le Sénat il y a deux ans, la mission n'a pas souhaité donner suite à certains souhaits d'assouplissement exprimés par les services de sécurité et de renseignement intérieurs, afin de ne pas fragiliser les dispositifs créés.

Les deux premières années de pratique lui permettent toutefois de conclure à la **nécessité d'apporter deux types d'ajustements** aux dispositions concernées : en premier lieu, des mesures de nature principalement organisationnelle visant à assurer la bonne application du cadre légal défini en 2017 ; en second lieu, des dispositions visant à adapter le champ des mesures pour en garantir la pleine efficacité.

LES TRAVAUX DE LA MISSION

L'article 5 de la loi du 30 octobre 2017 a prévu un **contrôle parlementaire renforcé sur ses quatre dispositions à caractère temporaire**.

Celui-ci s'est traduit par :

- la transmission chaque semaine aux commissions des lois, de l'Assemblée nationale et du Sénat, d'une copie de l'ensemble des actes administratifs pris en application de ces quatre dispositions ;
- la remise de deux rapports annuels d'évaluation de l'application de la loi par le Gouvernement au Parlement aux mois de janvier 2018 et de février 2019.

En complément de ces informations, la mission a entendu, à l'occasion de **13 auditions**, les principaux acteurs, administratifs comme judiciaires, impliqués dans la mise en œuvre des dispositions de la loi.

Elle a également réalisé **deux déplacements**, l'un à Lille, pour recueillir l'expérience des acteurs de terrain, l'autre à Bruxelles, pour observer les dispositifs de lutte antiterroriste développés dans un pays également fortement concerné par le phénomène de la radicalisation et par le terrorisme islamiste.

Au total, **32 personnes ont été entendues** au cours de ses deux années de travaux.

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Consolider l'arsenal administratif de lutte contre le terrorisme

- Pérenniser les quatre dispositions de la loi « SILT » revêtant un caractère temporaire jusqu'au 31 décembre 2020.

Sécuriser juridiquement la mise en œuvre des périmètres de protection

- Compléter l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure afin de consacrer, dans la loi, la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel relative aux conditions de mobilisation d'agents de sécurité privée dans les périmètres de protection, afin de garantir leur contrôle effectif par l'autorité publique (*recommandation n° 2*).
- Améliorer la sécurité juridique des arrêtés préfectoraux instaurant des périmètres de protection (*recommandation n° 3*) :
 - en dressant, en complément des modèles d'actes et instructions ponctuelles déjà diffusés, un référentiel précis à destination des préfetures, précisant les situations justifiant un périmètre de protection et les éléments nécessaires à la motivation de l'arrêté ;
 - en donnant des instructions claires aux préfets en vue d'une transmission sans délai des arrêtés à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

Élargir les pouvoirs de fermeture administrative des lieux présentant des risques de trouble à l'ordre public

- Étendre le champ de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure afin d'autoriser le préfet à fermer, dans les mêmes conditions que les lieux de culte, les lieux ouverts au public qui y sont étroitement rattachés, parce qu'ils sont gérés, exploités ou financés par la même personne physique ou morale (*recommandation n° 4*).

Améliorer l'effectivité des mesures de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et clarifier leur périmètre d'application

- **Modifier dans les plus brefs délais le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées pour y inscrire les MICAS, afin d'améliorer le contrôle par les forces de l'ordre (recommandation n° 5).**
- **Garantir le caractère subsidiaire des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance par rapport aux actions judiciaires (recommandation n° 1) :**
 - en étendant l'information du parquet national antiterroriste sur les projets de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, afin de favoriser, lorsque des poursuites pénales sont engagées, une surveillance judiciaire plutôt qu'administrative ;
 - en modifiant le code de la sécurité intérieure afin de prévoir une transmission obligatoire au parquet national antiterroriste et aux parquets territorialement compétents des arrêtés ministériels de prononcé ou de renouvellement des mesures.

Renforcer les dispositifs post-carcéraux de suivi judiciaire des condamnés terroristes, compléments nécessaires à la mise en œuvre de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

- **Renforcer les conditions de prononcé et le contenu de la peine de suivi socio-judiciaire à l'encontre des individus condamnés pour des infractions de nature terroriste, en en faisant une peine complémentaire obligatoire et en systématisant l'obligation de suivre des actions de prise en charge de la radicalisation (recommandation n° 6).**
- **Introduire une nouvelle mesure judiciaire de suivi et de surveillance post-sentencielle pour les individus condamnés pour des faits de terrorisme permettant de les soumettre, à leur sortie de détention, aux mesures de contrôle et de surveillance de la peine de suivi socio-judiciaire (recommandation n° 7).**
- **Modifier l'article 721-2 du code de procédure pénale afin d'autoriser le juge de l'application des peines à soumettre un détenu, dans le cadre d'un suivi post-libération, à des actions de prise en charge de la radicalisation (recommandation n° 8).**

Sécuriser et renforcer l'efficacité des visites domiciliaires et saisies

- **Établir et diffuser aux préfets un référentiel des pièces types permettant de motiver les requêtes de visites domiciliaires et d'étayer les critères prévus par la loi (*recommandation n° 9*).**
- **Modifier l'article L. 228-5 du code de la sécurité intérieure afin d'autoriser, lorsque la personne fait obstacle à l'accès aux pièces ou documents présents sur un support informatique, la copie des données ou la saisie des systèmes informatiques concernés (*recommandation n° 10*).**

I. LA LOI « SILT » : UN ÉQUILIBRE ATTEINT ENTRE PRÉVENTION DES ACTES DE TERRORISME ET PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

A. UN CADRE JURIDIQUE SÉCURISÉ

Les quatre dispositions législatives revêtant un caractère temporaire ont, très rapidement après l'entrée en vigueur de la loi du 30 octobre 2017, **reçu, dans leur principe, l'onction du juge constitutionnel**, confirmant ainsi que le législateur était parvenu à un **juste équilibre entre prévention des droits et libertés constitutionnels et prévention des atteintes à l'ordre et à la sécurité publics**.

Les quatre mesures à caractère temporaire introduites par la loi du 30 octobre 2017

Les périmètres de protection

L'**article 1^{er}** de la loi du 30 octobre 2017, codifié à l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, autorise le préfet à mettre en place, par arrêté, des **périmètres de protection**, afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation.

Mesure inspirée des zones de protection et de sécurité de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, mais limitée aux seules fins de prévention des actes de terrorisme, l'instauration de périmètres de protection permet de **soumettre l'accès et la circulation des personnes** à des palpations de sécurité, des fouilles de sacs et de bagages ainsi qu'à des fouilles de véhicules. La loi autorise, pour la réalisation de ces contrôles, que les forces de sécurité de l'État soient assistées d'agents de police municipale ainsi que d'agents de sécurité privée.

La durée maximale d'un périmètre de protection est fixée à un mois, renouvelable, comme toute mesure de police administrative, dès lors que les conditions de sa mise en œuvre sont toujours réunies.

La fermeture des lieux de culte

L'**article 2** de la loi du 30 octobre 2017, codifié aux articles L. 227-1 et L. 227-2 du code de la sécurité intérieure, permet au préfet d'ordonner, aux seules fins de prévention du terrorisme, la **fermeture de tout lieu de culte** dans lequel *« les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes »*.

Contrairement au dispositif de fermeture des lieux de réunion de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le législateur a apporté **plusieurs garanties procédurales** afin d'assurer un juste équilibre entre prévention des atteintes à l'ordre public et protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. Ainsi, la décision de fermeture doit être motivée et faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable. Sa durée ne peut, par ailleurs, excéder six mois et doit, en tout état de cause, être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée. Enfin, des modalités de recours spécifiques ont été prévues : la mesure doit ainsi être notifiée dans un délai qui ne peut être inférieur à 48 heures avant son entrée en application de manière à permettre un éventuel recours en référé devant le juge administratif, recours qui suspend par ailleurs l'exécution de la mesure de fermeture.

La violation d'une mesure de fermeture est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

L'**article 3** de la loi du 30 octobre 2017, codifié aux articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure,¹ permet au ministre de l'intérieur, aux seules fins de prévention du terrorisme, d'ordonner des **mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance** à l'égard des personnes dont le « *comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » et qui soit entrent en relation avec des personnes ou organisations incitant à la commission d'actes de terrorisme, soit adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

Les mesures susceptibles d'être prononcées sur le fondement de ces critères sont :

- l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre géographique (assignation à résidence) ou d'accéder à certains lieux ;
- l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique ;
- l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, ou de faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique ;
- l'obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation ;
- de manière alternative à la mesure d'assignation, l'interdiction de paraître dans certains lieux définis par l'arrêté et l'obligation de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé.

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

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance peuvent être prononcées pour une durée de trois mois renouvelable (ou six mois renouvelable pour l'interdiction de paraître et l'obligation de signaler ses déplacements), dans la limite maximale de douze mois. Au-delà de six mois, elles ne peuvent être renouvelées que s'il existe des éléments nouveaux et complémentaires.

La violation des mesures est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Les visites domiciliaires et les saisies

L'**article 4** de la loi du 30 octobre 2017, codifié aux articles L. 229-1 à L. 229-6 du code de la sécurité intérieure, permet d'autoriser des **visites domiciliaires et saisies** « *lorsqu'il existe des raisons de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* », et :

- soit qui entre en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
- soit qui soutient, diffuse ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Les visites sont autorisées par le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris, sur saisine du préfet.

Peuvent être saisis, à l'occasion d'une visite, les documents ou données « *relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée* ». L'exploitation de ces derniers est soumise à une nouvelle autorisation du juge des libertés et de la détention, qui est tenu de se prononcer dans un délai maximum de 48 heures.

1. Des mesures validées dans leur principe par le Conseil constitutionnel

Bien que la loi « SILT » ne lui ait pas été déférée *a priori*, ni par les parlementaires, ni par le Président de la République, au regard des contraintes temporelles qu'imposait la sortie de l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a été saisi, moins de deux mois après l'entrée en vigueur de la loi, de **deux questions prioritaires de constitutionnalité**, la première portant uniquement sur l'article 3 de la loi, relatif aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, et la seconde sur les quatre articles ayant fait l'objet des plus vives critiques.

Dans deux décisions rendues en février et mars 2018¹, le Conseil a conclu à la **conformité à la Constitution de l'essentiel des quatre mesures temporaires, à l'exception de certaines dispositions** relatives au contrôle du juge administratif sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, d'une part, et aux saisies susceptibles d'être effectuées dans le cadre de visites domiciliaires, d'autre part.

a) *Une censure partielle des voies de recours à l'encontre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance*

A l'occasion des deux décisions précitées, le juge constitutionnel a **validé, dans son principe**, la possibilité ouverte au ministre de l'intérieur, d'une part, d'interdire à certaines personnes de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé et d'assortir **cette assignation** d'une ou plusieurs obligations (pointage auprès des services de police ou de gendarmerie, déclaration de domicile), d'autre part, de leur **interdire de fréquenter certaines personnes²**, sous la réserve que la durée cumulée de telles mesures soit limitée à un maximum de douze mois.

Il a en revanche procédé à une **double censure des dispositions relatives au contrôle par le juge administratif** de ces mesures, au nom du **droit à un recours juridictionnel effectif**.

Ont tout d'abord été jugées contraires à la Constitution les dispositions relatives aux conditions de formation devant le juge administratif d'un **recours pour excès de pouvoir** contre les décisions instaurant une mesure de contrôle ou la renouvelant, qui prévoyaient un délai de recours d'un mois après la notification de la décision et laissaient un délai de deux mois au juge administratif pour se prononcer.

Le Conseil constitutionnel a considéré que « *compte tenu de l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé, en limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et en laissant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* ».

Ont par ailleurs été censurées les dispositions relatives aux modalités de contestation, selon la **procédure du référé-liberté**, d'une décision de renouvellement d'une mesure d'assignation et d'une mesure d'interdiction de fréquenter certaines personnes.

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

² Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi de l'ensemble des dispositions portant sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance. Il ne s'est ainsi pas prononcé sur la conformité à la Constitution de la possibilité de substituer une mesure de placement sous surveillance électronique mobile à une mesure d'assignation (article L. 228-3 du code de la sécurité intérieure), ni sur celle de l'interdiction de paraître dans certains lieux (article L. 228-4 du code de la sécurité intérieure), ni, a fortiori, sur le cumul des différentes mesures de contrôle entre elles.

Dans la loi votée par le Parlement, il était prévu que la décision de renouvellement soit notifiée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur, afin de laisser la possibilité au requérant de saisir le juge des référés, en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, dans un délai de 48 heures avant l'entrée en vigueur de la mesure.

Le juge constitutionnel a considéré **contraire à la Constitution le renouvellement de la mesure contestée au-delà de trois mois sans qu'un juge ait préalablement statué**, à la demande de la personne en cause, **sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement**.

b) La validation des visites domiciliaires et saisies, à l'exception des dispositions autorisant la saisie des documents ou objets

S'agissant du régime des visites domiciliaires, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision de mars 2018, estimé que « le législateur, qui a à la fois strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée et apporté les garanties nécessaires, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et la liberté d'aller et venir ».

Il a néanmoins estimé qu'en ne définissant aucune règle pour encadrer l'exploitation, la conservation et la restitution des documents et objets saisis au cours d'une visite domiciliaire, à l'instar de ce qu'il avait prévu pour la saisie des données et systèmes informatiques, le législateur avait **méconnu le droit de propriété**. Il a, en conséquence, censuré avec effet immédiat la possibilité de saisir des documents et objets dans le cadre d'une visite domiciliaire.

c) Les périmètres de protection et la fermeture de lieux de culte : des mesures jugées conformes à la Constitution

Les deux autres mesures inspirées de l'état d'urgence et présentant un caractère temporaire ont été déclarées conformes à la Constitution.

Dans sa décision de mars 2018, le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 30 octobre 2017 autorisant l'autorité préfectorale à instaurer des **périmètres de protection** pour garantir la sécurité d'un événement ou d'un lieu exposé à une menace terroriste ne méconnaissaient « ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit » et n'étaient pas entachées d'incompétence négative. Il a toutefois formulé **trois réserves d'interprétation** à leur égard :

- tout en validant la participation d'agents de sécurité privée à la mise en œuvre des contrôles à l'entrée d'un périmètre de protection, il a, en premier lieu, exigé des autorités publiques qu'elles garantissent, en pratique,

« l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire » ;

- en second lieu, conformément à sa jurisprudence constante appliquée aux contrôles d'identité, il a précisé que les opérations de contrôle pratiquées aux abords des périmètres de protection ne pourraient se fonder que « sur des critères excluant toute discrimination » ;

- soulignant la rigueur des mesures contestées, le Conseil constitutionnel a, en troisième lieu, considéré qu'un périmètre de protection ne pourrait être renouvelé par le préfet qu'à la condition qu'il établisse la persistance du risque d'actes de terrorisme.

S'agissant de la mesure de fermeture administrative des lieux de culte, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure conforme à la Constitution, constatant que « le législateur, qui n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté de conscience et le libre exercice des cultes ».

2. Des correctifs rapidement apportés au dispositif

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a apporté plusieurs modifications aux dispositions introduites dans le code de la sécurité intérieure par la loi « SILT » afin de tirer les conséquences des censures du Conseil constitutionnel.

De **nouveaux délais de dépôt et d'examen des recours en excès de pouvoir** contre les décisions de placement sous une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ont été introduits afin de garantir le droit au recours effectif. Les articles L. 228-2 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure prévoient désormais un délai de deux mois pour exercer un recours pour excès de pouvoir et un délai maximal de quinze jours laissé au juge administratif pour statuer, en lieu et place des délais d'un mois prévu dans les deux cas dans le texte censuré.

Par ailleurs, afin de répondre à la deuxième censure constitutionnelle, a été substituée, à l'initiative du Sénat, à la procédure de référé-liberté, une **procédure spécifique de recours pour excès de pouvoir permettant le contrôle entier et préalable**, par le juge administratif, des décisions de renouvellement des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance. Le contrôle exercé par le juge sur le renouvellement d'une mesure ne se limite donc plus désormais à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, mais porte sur la régularité et le bien-fondé de la mesure.

Enfin, la loi de programmation pour la justice a créé un **régime procédural encadrant la saisie, dans le cadre d'une visite domiciliaire, de documents**, ainsi que leur exploitation, conservation et restitution, identique à celui qui avait été prévu par la loi du 30 octobre 2017 pour les données, supports et équipements informatiques.

Le choix a en revanche été fait de ne pas créer de dispositif spécifique à la saisie d'objets dans le cadre d'une visite domiciliaire. Le législateur a en effet considéré que la saisie des objets n'était pas indispensable, leur simple mention dans un procès-verbal suffisant à caractériser l'existence, le cas échéant, d'une menace.

Les dispositions de la loi du 30 octobre 2017 ainsi modifiées n'ont, à ce jour, pas été soumises au Conseil constitutionnel.

B. UN RECOURS MODÉRÉ AUX DISPOSITIFS CRÉÉS ET CONFORME À L'ESPRIT DE LA LOI

1. Un pilotage étroit de l'application de la loi

Dès l'entrée en vigueur de la loi du 30 octobre 2017, **le ministère de l'intérieur a instauré un dispositif de pilotage étroit**, destiné à garantir une application équilibrée et homogène des nouvelles mesures de police administrative créées.

Outre la publication d'une circulaire d'application de la loi¹ et la diffusion de modèles d'actes administratifs aux préfetures, **une cellule spécifique a été créée** au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère, chargée, d'une part, de **centraliser les décisions préfectorales** relatives aux périmètres de protection et aux visites domiciliaires et de **s'assurer de leur solidité juridique**, d'autre part, de **préparer les décisions relevant du niveau ministériel** (fermetures de lieux de culte et mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance).

Joignable sept jours sur sept et sur une amplitude horaire large, cette cellule assure un **pilotage juridique renforcé des dispositifs de la loi « SILT »**, en apportant un conseil juridique aux préfetures, en s'assurant de la pertinence juridique des requêtes, ainsi qu'en produisant et diffusant une doctrine d'emploi et des instructions pour garantir une mise en œuvre conforme au cadre légal.

La mission s'est **félicitée de cette centralisation** qui, outre le fait de constituer une garantie importante d'application mesurée de la loi, a également pour objectif d'assurer **l'articulation entre la mise en œuvre des**

¹ *Circulaire du 31 octobre 2017 du ministre de l'intérieur relative à la mise en œuvre des articles 1^{er} à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (n° INTK1720270J).*

mesures issues de la loi « SILT » et d'autres dispositifs de police administrative, qu'il s'agisse des interdictions de sortie du territoire, des mesures de gel des fonds et ressources économiques ou encore des dissolutions d'associations.

A la lumière des quelques difficultés encore observées, **un tel pilotage mériterait néanmoins d'être conforté à l'avenir**, pour maintenir un contrôle effectif sur les conditions d'application des différentes mesures administratives.

2. Une application équilibrée des nouvelles mesures

A la lumière de l'application de l'état d'urgence, de nombreuses craintes avaient été exprimées, à l'occasion des débats parlementaires, à l'égard d'un risque d'usage disproportionné des mesures de police administrative, pour des motifs étrangers à la lutte contre le terrorisme.

Force est de constater qu'au cours des deux premières années d'application de la loi, les quatre mesures objet de l'évaluation du groupe de travail de la commission des lois ont été **utilisées avec modération par les services de l'État, en partie grâce au pilotage renforcé du ministère de l'intérieur**.

En témoignent tout d'abord les statistiques communiquées chaque semaine à la mission. Ainsi, entre le 1^{er} novembre 2017, date de son entrée en vigueur, et le 31 décembre 2019¹ :

- **504 périmètres de protection** ont été instaurés sur l'ensemble du territoire national ;

- **7 lieux de culte** ont fait l'objet d'une fermeture administrative d'une durée de six mois ;

- **229 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance** ont été prononcées à l'encontre de **205 personnes** présentant des signes de radicalisation² ;

- **149 visites domiciliaires** ont été autorisées par le juge des libertés et de la détention et réalisées.

D'un point de vue qualitatif, l'analyse des actes administratifs transmis de manière hebdomadaire à la commission permet d'affirmer qu'à de rares exceptions, les quatre mesures ont été mises en œuvre **dans le respect de la volonté du législateur**, qui avait souhaité limiter leur application, contrairement aux dispositifs de l'état d'urgence, « *aux seules fins de prévention du terrorisme* ».

¹ Les données chiffrées contenues dans le présent rapport sont arrêtées au 31 décembre 2019.

² L'écart entre le nombre de mesures individuelles prononcées et le nombre de personnes concernées s'explique par le fait que certaines personnes, dont la première mesure avait été abrogée (par exemple en raison d'une incarcération) ou n'avait pas été renouvelée (faute d'éléments nouveaux ou complémentaires) ont par la suite fait l'objet d'une deuxième mesure.

Seuls quelques cas de recours aux périmètres de protection pour des motifs étrangers à la prévention du terroriste ont été constatés (voir *infra*), sans que cela ne remette en cause le constat général d'une application globalement mesurée de ces dispositifs susceptibles de porter une atteinte aux libertés individuelles.

3. Un contentieux limité

Les mesures de la loi « SILT » ont fait l'objet d'un contentieux relativement restreint depuis l'entrée en vigueur de la loi, à l'exception des fermetures de lieux de culte, pour lesquelles les arrêtés ministériels ont quasiment tous été portés devant le juge administratif¹.

Surtout, le juge administratif, qu'il ait été amené à se prononcer dans le cadre de procédures de référés-libertés ou de recours pour excès de pouvoir, a prononcé **peu de suspensions ou d'abrogations de décisions administratives**, ce qui confirme le constat d'une application équilibrée et proportionnée des dispositions de la loi.

Ainsi, au 31 décembre 2019, le nombre de recours et d'abrogations de mesures s'établissait comme suit :

- 1 recours formé à l'encontre d'un arrêté préfectoral instaurant un périmètre de protection, ayant donné lieu à une suspension d'exécution au motif qu'il n'était pas tenu compte des obligations professionnelles de certaines catégories d'individus² ;

- 7 recours formés à l'encontre des arrêtés de fermeture de lieux de culte, tous rejetés par le juge ;

- 87 recours formés contre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, dont 5 seulement ont débouché sur une suspension ou une annulation (3 suspensions, 1 annulation et 1 annulation partielle portant seulement sur l'une des modalités retenues) ;

- 1 recours indemnitaire visant à voir la responsabilité de l'État engagée à raison de l'exécution d'une visite domiciliaire.

À l'occasion de ces recours, le juge administratif a eu l'occasion de **préciser, outre les contours des différentes mesures, la nature et les conditions de son contrôle.**

Conformément aux principes dégagés au cours de l'état d'urgence, le Conseil d'État a notamment confirmé qu'aucune disposition législative ne s'opposait à ce que le juge administratif prenne en considération les « notes

¹ Seul l'arrêté portant fermeture d'une salle de prière à Gizean n'a pas fait l'objet de recours.

² En l'espèce, l'arrêté visé instaurait un périmètre de protection, pendant la durée du sommet G7 à Biarritz, autour du tribunal de grande instance et du commissariat de Bayonne. Il a été suspendu au motif qu'il ne prévoyait pas d'exonérer les avocats ayant justifié de leur qualité de se soumettre aux mesures de contrôle (Tribunal administratif de Pau, ordonnance du 23 août 2019, Binet, n° 1901885).

blanches » produites par les autorités administratives. Il a néanmoins confirmé la possibilité pour un requérant d'en contester la valeur probante, et, dans certains cas, a suspendu des mesures administratives au motif que les preuves apportées par l'administration étaient insuffisantes pour caractériser les critères fixés par la loi¹.

C. UNE COMPLÉMENTARITÉ RECONNUE ENTRE MESURES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

1. Un principe de subsidiarité des mesures de police administrative dans l'ensemble respecté

Lors de l'examen du projet de loi déposé par le Gouvernement, le Sénat avait fait état de ses préoccupations quant à l'émergence d'un véritable droit administratif de la lutte contre le terrorisme, concurrent d'un arsenal pénal déjà fortement renforcé au cours des dernières années.

Sans s'opposer, par principe, à l'octroi de nouveaux pouvoirs à l'autorité administrative, il avait insisté sur la nécessité d'« *assurer une coordination sans faille entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative et de rappeler la primauté de l'intervention judiciaire sur la police administrative* »².

Cette crainte avait conduit le législateur à prévoir dans la loi, pour les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance³ ainsi que pour les visites domiciliaires⁴, une **information systématique ou, selon les cas, un avis préalable du parquet de Paris** (et désormais du parquet national antiterroriste) afin, d'une part, d'éviter une interférence avec une enquête ou une information judiciaire en cours et, d'autre part, de permettre à l'autorité judiciaire, si elle estime que les éléments sont réunis, d'engager des poursuites judiciaires.

En pratique, la loi « SILT » ne s'est pas traduite par un **empiétement de l'administratif sur le judiciaire**. Les personnes auditionnées par la mission ont apporté, à cet égard, des assurances sur la **bonne articulation** entre autorités administratives et judiciaires dans la mise en œuvre des mesures.

¹ À titre d'exemple, dans une ordonnance du 16 juillet 2018 (n° 421791), le Conseil d'État a suspendu une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance « faute de caractériser l'actualité du soutien, de la diffusion ou de l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ou, alternativement, une relation habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ».

² Rapport n° 629 (2016-2017) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (déposé le 12 juillet 2017).

Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l16-629/l16-6291.pdf>.

³ Art. L. 228-2, L. 228-3, L. 228-4 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure.

⁴ Art. L. 229-1 du code de la sécurité intérieure.

Ainsi, lorsque cela était possible, des **judiciarisation ont été préférées à la mise en place d'une mesure d'entrave administrative**, même si les cas demeurent peu nombreux. À ce jour, le parquet national antiterroriste a ainsi évoqué 18 projets de visites domiciliaires ayant été abandonnés au profit de perquisitions judiciaires.

Dans les autres cas, les acteurs administratifs comme judiciaires s'accordent pour dire que les mesures introduites par la loi « SILT » offrent des **mesures d'entrave complémentaires et intermédiaires**, permettant soit de faciliter la surveillance par les services spécialisés et de collecter du renseignement, soit d'assurer une surveillance renforcée pour des personnes encore insusceptibles de judiciarisation, faute d'éléments suffisants.

2. Une information des autorités judiciaires sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) qui mériterait d'être renforcée

Dans un petit nombre de cas cependant, les **mesures de police administrative n'ont pas été mises en œuvre de manière subsidiaire à une mesure judiciaire, mais s'y sont ajoutées**.

Ce constat concerne essentiellement les MICAS, dont certaines ont été **prononcées parallèlement à des mesures de contrôle judiciaire**. Selon les informations collectées par la mission à partir de l'analyse des arrêtés ministériels qui lui ont été communiqués, **13 individus** avaient été concernés par un tel cumul **au 31 décembre 2019**.

Rien ne fait obstacle, en droit, au cumul de mesures de nature administrative et d'obligations judiciaires. Dans le cadre de l'état d'urgence, le juge administratif avait ainsi admis la possibilité d'assigner à résidence une personne faisant parallèlement l'objet d'un contrôle judiciaire, dès lors que ce cumul ne présentait pas de caractère disproportionné, notamment au regard de la vie privée, familiale et professionnelle¹.

La mission s'est toutefois interrogée sur la pertinence de cette pratique s'agissant des MICAS, dès lors que la mesure de contrôle judiciaire offre, contrairement à l'assignation à résidence, des obligations de surveillance de même nature. L'article 138 du code de procédure pénale autorise en effet le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention à interdire à une personne placée sous contrôle judiciaire de sortir des limites territoriales qu'il détermine, de se rendre dans certains lieux et d'entrer en contact avec certaines personnes, de même que de l'obliger à déclarer ses déplacements ou à se présenter périodiquement à une autorité désignée, **autant de mesures susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'une MICAS**.

¹ Conseil d'État, Juge des référés, 12 septembre 2016, 403256.

Au demeurant, **il convient de rappeler qu'il n'était pas, en 2017, dans l'esprit du législateur de créer une mesure applicable à des individus d'ores et déjà poursuivis pour des faits de terrorisme.** Comme le relevait Michel Mercier, rapporteur du projet de loi pour le Sénat, « *le dispositif proposé [...] ne peut se justifier que dans les strictes hypothèses où les éléments sont insuffisants pour justifier une judiciarisation* ».

Interrogées par le rapporteur de la mission, les autorités administratives comme judiciaires ont estimé que **ce cumul était utile dès lors que les mesures n'étaient pas redondantes en pratique et qu'il permettait de soumettre un individu à des obligations complémentaires à celles prévues dans le cadre judiciaire.** De fait, il apparaît que l'autorité administrative s'attache bien à concilier les obligations qu'elles prononcent avec celles prévues par un contrôle judiciaire, abrogeant même, si nécessaire, les mesures administratives qui paraissent redondantes.

L'on peut admettre, à ces conditions, un tel cumul, en particulier lorsque les faits justifiant le placement sous contrôle judiciaire sont décorrélés de la radicalisation de l'individu et ne permettent dès lors pas à l'autorité judiciaire de prononcer des mesures de surveillance aux fins de prévenir la commission d'un acte de terrorisme.

Ceci étant, le rapporteur a estimé qu'il existait des **marges d'amélioration** afin de favoriser, lorsqu'une personne est mise en examen pour des faits de nature terroriste, le prononcé de **mesures de surveillance dans un cadre judiciaire** plutôt que dans un cadre administratif.

Le **recours à la voie judiciaire** présente en effet **deux avantages majeurs** en l'espèce : il permet, en premier lieu, de sanctionner de manière plus immédiate le non-respect par la personne des obligations auxquelles elle est astreinte, par le placement en détention provisoire ; en second lieu, il permet de conserver la possibilité pour l'autorité administrative de prononcer, à l'avenir, une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, dont la durée cumulée ne peut excéder, pour un même individu, douze mois.

Au vu de ces éléments, le **rapporteur suggère que l'information du parquet national antiterroriste (PNAT) sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance soit renforcée à deux niveaux.**

Actuellement, le PNAT n'est en effet avisé que de l'état civil de la personne visée par l'autorité administrative et de la liste des obligations auxquelles il est envisagé de la soumettre. Il serait souhaitable d'**étendre le champ de cette information**, en prévoyant la **transmission des motifs** justifiant le prononcé de la mesure administrative. Une telle précision ne relevant *a priori* pas du domaine de la loi, le rapporteur recommande au ministère de l'intérieur de prendre les mesures nécessaires pour procéder au renforcement de cette information.

Par ailleurs, s'il est consulté en amont du prononcé d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, le PNAT – comme les parquets territorialement compétents – n'est pas destinataire, en aval, de l'arrêté ministériel adopté. Cet état de fait nuit, de l'avis de la mission, à l'information de l'autorité judiciaire sur les obligations de nature administrative mises en œuvre et, par conséquent, sur les risques de conflit en cas de mise en œuvre, *a posteriori*, d'une mesure de nature judiciaire. **Elle suggère de compléter les articles L. 228-2 à L. 228-5 du code de la sécurité intérieure afin de pallier ce manque.**

Recommandation n° 1 :

Garantir le caractère subsidiaire des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance par rapport aux actions judiciaires :

- en étendant l'information du parquet national antiterroriste sur les projets de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, afin de favoriser, lorsque des poursuites pénales sont engagées, une surveillance judiciaire plutôt qu'administrative ;

- en modifiant le code de la sécurité intérieure afin de prévoir une transmission obligatoire au parquet national antiterroriste et aux parquets territorialement compétents des arrêtés ministériels de prononcé ou de renouvellement des mesures.

II. DES MESURES PERTINENTES À PÉRENNISER, SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS PONCTUELS DESTINÉS À EN GARANTIR LA PLEINE EFFICACITÉ

Au cours de ses travaux, la mission a constaté un consensus de l'ensemble des acteurs concernés, judiciaires comme administratifs, sur l'efficacité des quatre mesures introduites par le législateur, dans un contexte de menace terroriste durable et élevée. **C'est pourquoi elle suggère de les pérenniser à l'issue de la période d'expérimentation de trois ans.**

Les deux premières années de mise en œuvre permettent toutefois de conclure à la nécessité d'y apporter **quelques ajustements ou compléments afin d'assurer la pleine efficacité de l'arsenal antiterroriste.** Guidée par le même souci d'équilibre entre efficacité de la lutte antiterroriste et protection des droits et libertés constitutionnellement garantis qui avait inspiré le Sénat en 2017, elle estime toutefois nécessaire de faire preuve de prudence dans cet exercice : elle n'a pas souhaité, en conséquence, donner suite à l'ensemble des souhaits d'assouplissement exprimés par les services, afin de ne pas fragiliser, sur le plan constitutionnel, les dispositifs créés.

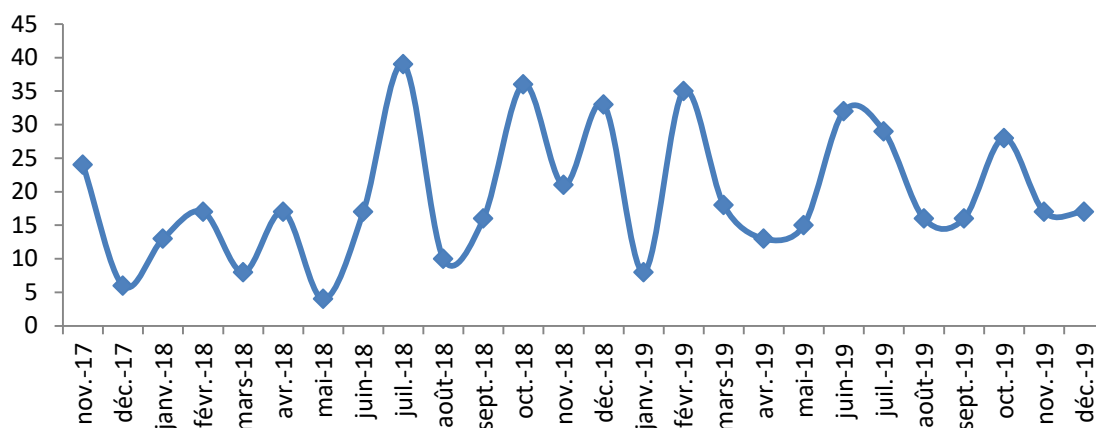
A. LES PÉRIMÈTRES DE PROTECTION : UN EFFORT D'HOMOGENÉISATION À CONDUIRE

1. Une mise en œuvre fréquente, mais qui demeure fortement hétérogène

La possibilité d'instaurer des **périmètres de protection** a été beaucoup utilisée par les préfetures, et ce dès l'entrée en vigueur de la loi.

Au total, **504 arrêtés préfectoraux** ont été pris, dont 228¹ entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018 et 276 entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 décembre 2019.

Nombre de périmètres de protection instaurés, par mois



Source : commission des lois du Sénat.

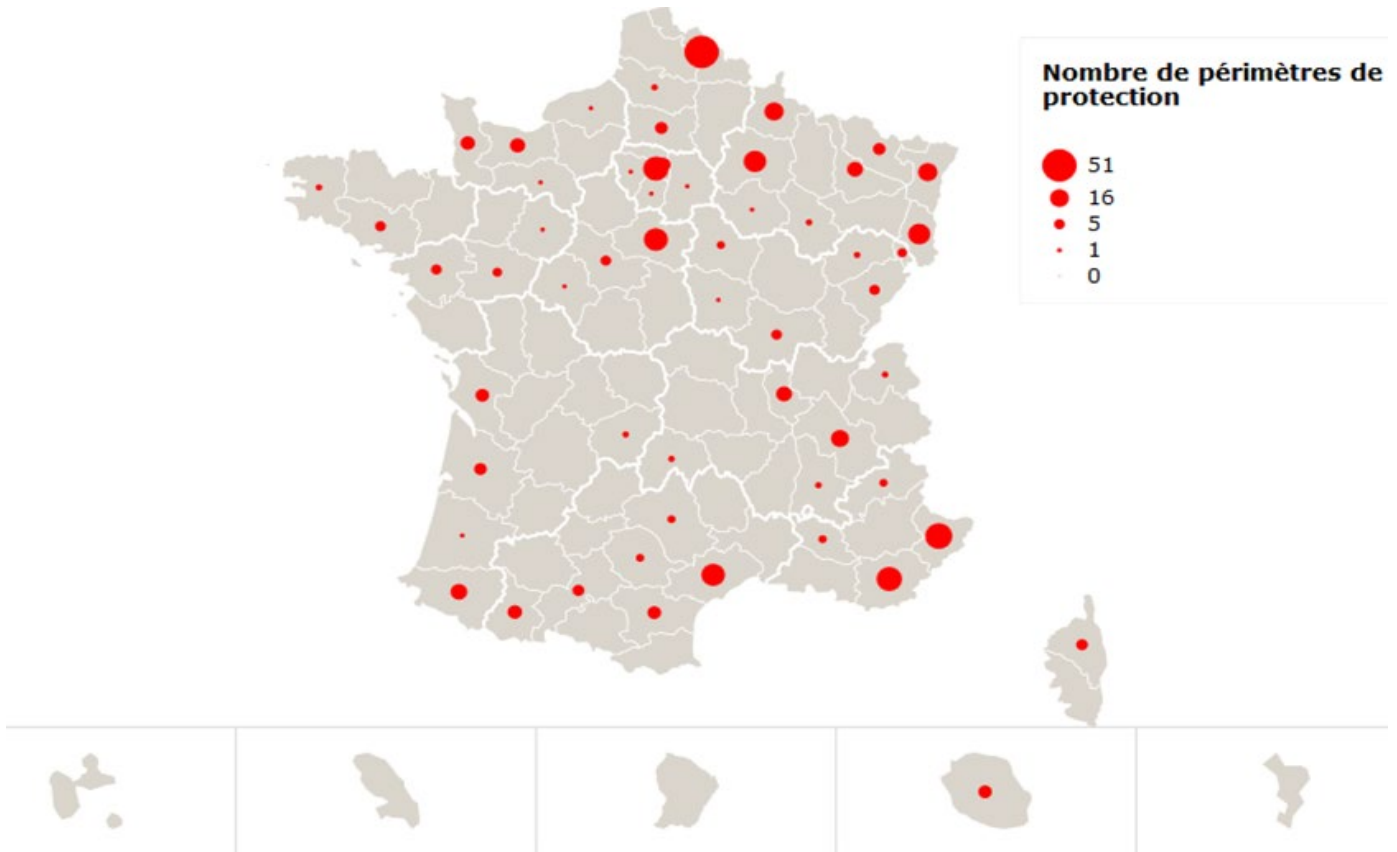
L'hétérogénéité dans le recours à cette mesure, constatée par la mission l'an passé, a été confortée en 2019.

Sur le **plan temporel** tout d'abord, la mise en œuvre des périmètres de protection se révèle **très saisonnière**, avec des pics notamment observés à l'approche de Noël, de la période estivale ou de certains événements d'ampleur nationale (coupe du monde de football par exemple, en juillet 2018).

Au **plan géographique** ensuite, alors que 35 départements n'ont jamais instauré de périmètres en deux ans, d'autres en ont en revanche un usage très régulier. Parmi les départements y recourant le plus figurent le Nord, avec 51 arrêtés, les Alpes-Maritimes (32 arrêtés), Paris (30 arrêtés), le Var (28 arrêtés) et le Loiret (25 arrêtés).

¹ Ce chiffre est supérieur à celui présenté l'an passé à la commission des lois par le rapporteur dans son bilan intermédiaire. Le ministère de l'intérieur a en effet indiqué au groupe de travail que plusieurs arrêtés préfectoraux pris en 2018 ne lui avaient été transmis que plusieurs mois plus tard, ne permettant pas leur intégration dans les chiffres établis lors du bilan de la première année d'application de la loi.

Répartition géographique des périmètres de protection au 31 décembre 2019



Source : commission des lois du Sénat via l'application Khartis.

Cette forte hétérogénéité géographique s'explique en partie par une exposition inégale au risque de terrorisme et une concentration d'évènements dans certains territoires. Elle révèle toutefois également une **appropriation encore différente**, selon les préfetures, **des mesures introduites par la loi « SILT »**. Il convient, à cet égard, de souligner que certains départements fortement peuplés et accueillant des évènements d'ampleur n'ont connu aucun périmètre de protection en deux ans, à l'instar du département des Bouches-du-Rhône, où plusieurs visites présidentielles se sont pourtant déroulées depuis l'entrée en vigueur de la loi. Cette observation laisse à penser que certains préfets continuent de faire appel, pour la protection d'évènements, à leurs pouvoirs de police générale ou à d'autres dispositifs de sécurisation.

Il serait, pour autant, réducteur d'en conclure à la redondance des périmètres de protection par rapport aux autres dispositifs de police administrative. Les personnes et institutions entendues par la mission ont en effet, à l'unanimité, fait état à la fois de **l'utilité et de l'efficacité** de cette mesure qui facilite la sécurisation d'évènements importants tout en étant le

seul outil permettant d'associer, avec une grande souplesse, forces de l'ordre étatiques, police municipale et personnels de sécurité privée.

Force est également de constater que l'introduction, dans la loi, d'un fondement législatif spécifique **permet d'encadrer strictement la réalisation des contrôles** et d'offrir des garanties appropriées en termes de préservation de la vie familiale et professionnelle des personnes résidant dans ces périmètres.

2. Des périmètres utilisés pour protéger des événements plus que des lieux

Dans une grande majorité des cas, les périmètres de protection ont été instaurés pour **assurer la protection d'un événement**, qu'il s'agisse d'un événement ponctuel, d'une durée maximale de quelques jours, ou d'un événement de plus longue durée, à l'instar des marchés de Noël, qui nécessitent des périmètres de protection de plusieurs semaines.

Dans moins de **5 % des cas seulement**, le recours aux périmètres de protection était lié à la nécessité d'assurer la sécurisation de **lieux**. Au total, **seuls sept lieux** ont été concernés sur l'ensemble du territoire national :

- la Gare de Lille Europe (1 périmètre de protection renouvelé neuf fois) ;
- la Gare du Nord à Paris (1 périmètre de protection renouvelé une fois) ;
- le Port de Dunkerque (1 périmètre de protection renouvelé sept fois) ;
- le centre nucléaire de Flamanville (1 périmètre de protection) ;
- le Mont Saint-Michel (7 périmètres de protection, dont 1 renouvelé une fois et 1 renouvelé deux fois) ;
- la préfecture de Charleville-Mézières (13 périmètres de protection) ;
- l'usine de Nobel Sport dans le Finistère (2 périmètres de protection).

À l'aune des travaux qu'il a menés, le rapporteur a observé, notamment au cours des premiers mois d'application de la loi, des **difficultés d'appréhension du périmètre de la mesure par certaines préfectures**, qui ont recouru aux périmètres de protection dans des **situations et pour des motifs non conformes au cadre légal**.

Il en a notamment été ainsi des **périmètres mis en place autour de la préfecture de Charleville-Mézières et d'une usine située près de Notre-Dame-des-Landes**, qui se justifiaient non par la prévention d'actes de terrorisme, mais pour des **motifs d'ordre public**.

Interrogé par le rapporteur sur ce point, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur a indiqué avoir adressé des instructions spécifiques aux préfets concernés pour éviter que de telles situations ne se reproduisent. Il n'en demeure pas moins que, faute de transmission immédiate des arrêtés préfectoraux à l'administration centrale, cette **réaction s'est révélée tardive et n'a pas empêché que la pratique se reproduise**, alors même que leur légalité était douteuse, à Charleville-Mézières pendant plusieurs semaines de suite comme à Notre-Dame-des-Landes, où un nouvel arrêté a été pris en 2019, plusieurs mois après le premier.

Par ailleurs, comme le rapporteur a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans le rapport intermédiaire de la mission de décembre 2018, plusieurs préfetures ont instauré, pendant les premiers mois d'application de la loi, des **périmètres de protection quasi permanents** : autour de la gare de Lille Europe, de la gare du Nord à Paris, du port de Dunkerque et du centre nucléaire de Flamanville.

Si la sécurisation de tels lieux est bien évidemment justifiée, elle ne relève pas, de l'avis du rapporteur, du dispositif des périmètres de protection, créé par le législateur pour être ciblé sur des lieux temporairement soumis à une menace terroriste. D'autres dispositifs légaux permettent de protéger de manière adaptée et plus durable ces lieux, qu'il s'agisse du régime applicable aux opérateurs d'importance vitale¹, des dispositifs de protection des gares², des installations portuaires³ ou aéroportuaires⁴. La mission se félicite que **cette pratique, contestable en droit, ne se soit pas reproduite au cours de la seconde année d'application de la loi**, le ministre de l'intérieur ayant adressé aux préfets des instructions strictes en ce sens.

A la lumière de ces observations, la **mobilisation des périmètres de protection pour couvrir des lieux devrait donc, à l'avenir, être restreinte et ne concerner que certains lieux touristiques soumis, pendant des périodes d'affluence, à un risque élevé de menace terroriste.**

3. Une mobilisation fréquente des agents de sécurité privée et des forces de police municipale

L'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que les forces de sécurité de l'État puissent être assistées, dans la mise en œuvre du périmètre de protection et la réalisation des contrôles à ses abords et en son sein, par des agents de sécurité privée et, sous réserve de l'accord du maire concerné, des agents de police municipale.

¹ Art. L. 1332-1 et suivants du code de la défense.

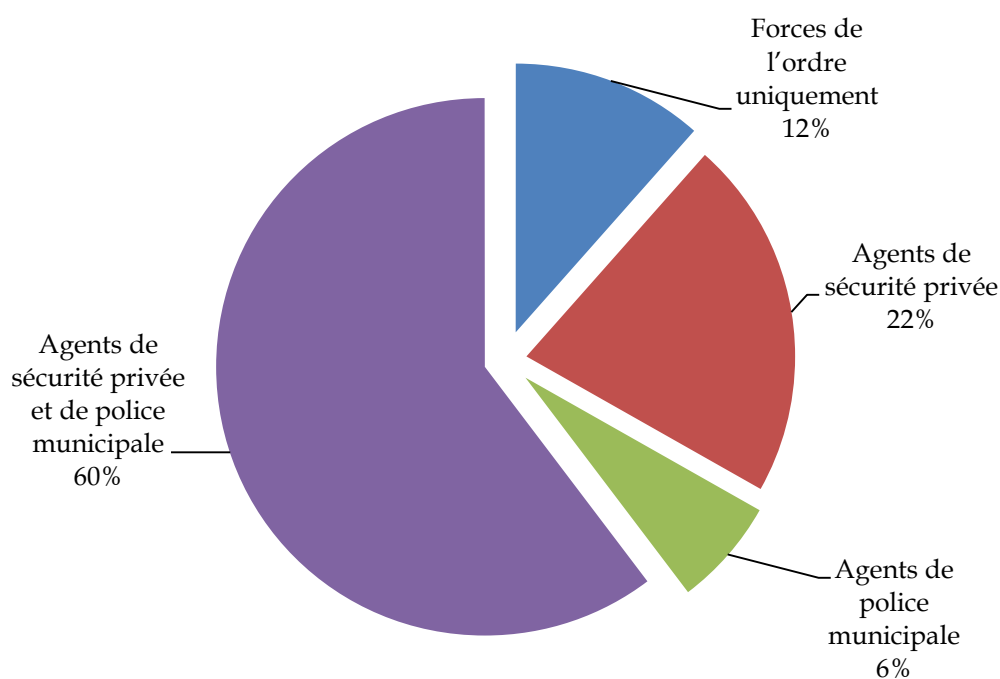
² Art. L. 2251-1 et suivants du code des transports.

³ Art. L. 5332-1 A et suivants du code des transports.

⁴ Art. L. 6341-1 et suivants du code des transports.

Dans la pratique, cette possibilité a été très **fréquemment utilisée par les préfetures**. Ainsi, seuls 12 % des périmètres de protection ont été gérés uniquement par les forces de police et de gendarmerie. Dans tous les autres cas, ont été mobilisés soit des agents de sécurité privée (22 % des périmètres), soit des agents de police municipale (6 % des périmètres), soit ces deux catégories d'agents de manière concomitante (60 % des périmètres).

Catégories d'agents mobilisés dans le cadre des périmètres de protection instaurés depuis le 1^{er} novembre 2017



Source : commission des lois du Sénat.

Le recours à la police municipale ainsi qu'à la sécurité privée a été significativement plus important au cours de la seconde année d'application de la loi.

L'exemple parisien en est une bonne illustration. Selon les données communiquées par la préfecture de police, 17 622 agents de sécurité privée ont été mobilisés sur les périmètres de protection de la capitale et des départements de la petite couronne, dont 2 020 au cours de la première année d'application de la loi, 14 547 au cours de la deuxième année et 1 055 au cours des premiers mois de la troisième année.

De même, les policiers municipaux ont été plus fréquemment mobilisés au cours de la deuxième année, leur participation aux contrôles ayant été prévue dans 69 % des cas en 2019, contre 58 % des cas en 2018.

Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel, la participation de ces agents, et en particulier des agents de sécurité privée, aux opérations de contrôle aux abords d'un périmètre de protection n'est envisageable que s'ils sont placés sous le **contrôle effectif et continu d'officiers de police judiciaire**, afin de s'assurer qu'ils se limitent, dans la pratique, à faire application des prérogatives qui leur sont reconnues par la loi et par l'arrêté instaurant le périmètre.

Le rapporteur s'est interrogé sur les **moyens effectivement mis en œuvre par les autorités publiques pour garantir le respect de cette réserve d'interprétation** dans la pratique. Il lui a été indiqué qu'une procédure *ad hoc* avait été mise en place à la préfecture de police de Paris, qui permet une vérification des opérations de contrôle réalisées par les agents de sécurité privée à l'aide du système de vidéo-protection. Aucune information n'a pu en revanche lui être communiquée concernant les pratiques dans les autres départements.

Aussi la mission invite-t-elle le ministère de l'intérieur à s'assurer de la bonne application de cette réserve dans la pratique, le cas échéant en renouvelant ses instructions aux préfets. Il estime en outre souhaitable que soit **complété l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure** afin de consacrer dans la loi la réserve d'interprétation constitutionnelle, en précisant que la participation des agents de sécurité privée doit être organisée non seulement sous la surveillance d'officiers de police judiciaire, comme le prévoit actuellement le texte, mais également sous leur contrôle permanent. Un tel ajout présente le mérite de faciliter la lecture et l'interprétation du cadre légal, notamment à destination des forces opérationnelles directement impliquées dans la construction des dispositifs.

Recommandation n° 2 :

Compléter l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure afin de consacrer, dans la loi, la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel relative aux conditions de mobilisation d'agents de sécurité privée dans les périmètres de protection.

4. Une appropriation juridique de la mesure encore perfectible

Au-delà des difficultés d'appréhension du champ de la mesure déjà évoquées, l'analyse des arrêtés préfectoraux instaurant des périmètres de protection a permis d'identifier certaines **imprécisions et insuffisances dans leur rédaction, sources de fragilité juridique.**

Certaines d'entre elles, dont le rapporteur avait fait état dans son bilan intermédiaire, ont trait au **manque de précision dans la définition et l'organisation du périmètre** : délimitation géographique imprécise des zones de contrôle, absence de définition des points d'accès au périmètre, absence d'indication des horaires d'activation et de fin du périmètre.

Ces difficultés, constatées lors des premiers mois ayant suivi l'entrée en vigueur de la loi, paraissent s'être **estompées à mesure de la montée en puissance du dispositif**, de son appropriation par les préfetures et des conseils apportés par l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

Demeurent en revanche des faiblesses à deux niveaux.

En premier lieu, la **motivation de certains arrêtés apparaît toujours insuffisante au regard des critères fixés par la loi**. Dans un certain nombre de cas, les préfets se sont en effet bornés à des justifications générales et peu circonstanciées (« *considérant la prégnance de la menace terroriste sur le territoire national* »), sans faire état d'éléments factuels et concrets permettant d'étayer l'existence d'une menace terroriste. De même, la mission a observé que certains arrêtés ne justifiaient pas la mise en place de périmètres de protection au regard de l'ensemble des critères fixés par la loi, se contentant de faire état de l'ampleur de la fréquentation du lieu ou de l'évènement concerné sans préciser en quoi sa nature l'exposerait plus particulièrement à un risque d'actes de terrorisme.

À titre d'exemples :

- un périmètre mis en place autour de la foire aux vins de Colmar a été justifié uniquement par « *la prégnance de la menace terroriste sur le territoire national* » et par une fréquentation journalière pouvant « *atteindre jusqu'à 30 000 personnes* », sans aucune précision portant sur la nature de l'évènement ;

- de la même manière, un arrêté instaurant un périmètre autour du festival « Festa Maio » à Bastia n'évoque, outre « *la prégnance de la menace terroriste sur le territoire national* », que le fait que l'évènement soit « *appelé à rassembler plus de 16 000 spectateurs sur 3 jours* ».

En second lieu, la **prise en compte de la situation des personnes devant accéder habituellement à l'intérieur du périmètre pour des raisons familiales ou professionnelles se révèle imparfaite**. Tous les périmètres n'englobent pas, il est vrai, de lieux d'habitation ou à usage professionnel et ne justifient pas la prise de mesures spécifiques. Il apparaît toutefois que seuls 35 % des arrêtés préfectoraux pris depuis l'entrée en vigueur de la loi ont tenu compte de cette exigence posée par le législateur, une proportion qui paraît faible au regard de l'étendue géographique et de l'implantation, souvent urbaine, de nombreux périmètres.

Ces insuffisances **fragilisent, assurément, les dispositifs de sécurisation mis en place**. Il peut, à cet égard, être rappelé que l'unique recours formé à l'encontre d'un arrêté instaurant un périmètre de protection a justement conduit à sa suspension par le juge administratif, au motif qu'il n'avait pas aménagé les conditions d'accès pour des raisons professionnelles¹.

Au vu de ces constats, la mission, **tout en se prononçant en faveur de la pérennisation du dispositif**, juge souhaitable qu'outre les modèles d'actes administratifs et les instructions ponctuelles déjà diffusés aux préfetures, soit également établi un **référentiel précis** à destination des préfetures, nourris d'exemples concrets et rappelant le cadre légal, les différentes situations, catégories de lieux ou d'évènements justifiant la mise en œuvre d'un périmètre de protection ainsi que les éléments nécessaires à la motivation de l'arrêté.

Elle recommande en outre que des instructions soient données aux préfets afin que les arrêtés instaurant des périmètres de protection soient **transmis à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques dans les plus brefs délais**. Il s'agirait, ce faisant, de permettre à cette dernière de s'assurer suffisamment tôt de la sécurité juridique des arrêtés et d'adresser, le cas échéant, des instructions aux préfets concernés.

Recommandation n° 3 :

Améliorer la sécurité juridique des arrêtés préfectoraux instaurant des périmètres de protection :

- en dressant, de manière complémentaire aux modèles d'actes et instructions ponctuelles déjà diffusés, un référentiel précis à destination des préfetures, précisant les situations justifiant un périmètre de protection et les éléments nécessaires à la motivation de l'arrêté ;

- en donnant des instructions claires aux préfets en vue d'une transmission sans délai des arrêtés à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

¹ Tribunal administratif de Pau, ordonnance du 23 août 2019, Binet, n° 19011885.

B. LA FERMETURE DE LIEUX DE CULTES : UN DISPOSITIF À ÉTENDRE À D'AUTRES CATÉGORIES DE LIEUX

1. Un nombre de fermetures restreint...

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 octobre 2017, **7 lieux de culte** ont fait l'objet d'une fermeture administrative sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, dont 5 au cours de la première année d'application et 2 seulement au cours de la seconde année.

Les fermetures de lieux de culte prononcées sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure

1. La salle de prière « Dar Es Salam », dite mosquée du Calendal, à Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône), a été fermée par arrêté du 16 novembre 2017
2. La mosquée « Salle des Indes » à Sartrouville (Yvelines) a été fermée par arrêté du 17 novembre 2017
3. La mosquée « As Sounna » à Marseille (Bouches-du-Rhône) a été fermée par arrêté du 11 décembre 2017
4. La salle de prière « Abu Dardaé » à Gigan (Hérault) a été fermée par arrêté du 14 mai 2018
5. Le lieu de culte « Centre Zahraé » à Grande-Synthe (Nord) a été fermé par arrêté du 15 octobre 2018
6. La salle de prière « As-Sunnahé » à Hautmont (Nord) a été fermée par arrêté du 13 décembre 2018
7. La mosquée « Al-Kawthar » de Grenoble (Isère) a été fermée par arrêté du 4 février 2019

Pour rappel, le cadre légal, plus restreint que celui de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, prévoit que peuvent être fermés, **aux seules fins de prévention du terrorisme**, les lieux dans lesquels « *les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui y sont diffusés ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine, ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* ».

Dans la pratique, il a été indiqué à la mission qu'aucune des fermetures réalisées n'a été prononcée sur le fondement des seuls propos tenus par l'imam. Le plus souvent, les décisions ont été motivées en faisant appel à d'autres éléments que les prêches.

Le juge administratif, appliquant la méthode du faisceau d'indices, a ainsi développé une interprétation qui l'a conduit à admettre que des lieux de culte puissent être fermés :

- lorsque les **messages véhiculés** dans le lieu de culte incitaient à la discrimination, à la haine, à la violence, à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes, que leur transmission soit **active** (prêches) **ou passive** (mise à disposition d'ouvrages incitant au jihad armé, diffusion de messages incitant à la haine ou à la violence sur le site internet¹ ou la chaîne Youtube du lieu de culte², etc.) ;

- lorsque, parmi les dirigeants du lieu de culte ou les fidèles réguliers figurent des **individus impliqués dans des organisations terroristes**, entretenant des liens avec ces organisations ou condamnés pour des faits de nature terroriste³ ;

- lorsque les **activités organisées au sein du lieu de culte** (enseignement coranique, activités sportives⁴, etc.) incitent à la discrimination, à la haine, à la violence, à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes.

2. ... qui ne remet toutefois pas en cause l'utilité de la mesure

De l'avis de l'ensemble des personnes entendues, l'application relativement réduite, à ce jour, de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure ne suffit pas à conclure à son inutilité.

Force est en effet de constater que les 7 fermetures prononcées par le ministre de l'intérieur ont démontré leur efficacité dès lors qu'elles ont **toutes atteint l'objectif poursuivi.**

Cinq des sept lieux de culte n'ont ainsi pas rouvert à l'issue des six mois de fermeture. Les deux autres, à savoir la salle de prière « Centre Zahra » de Grande Synthe et la mosquée « Al-Kawthar » de Grenoble, ont connu une reprise du culte à l'issue de leur fermeture⁵, sans que l'activité culturelle n'ait toutefois posé, à ce jour, de difficultés en termes d'ordre public. Il a été indiqué à la mission qu'une surveillance étroite était toutefois maintenue sur ces lieux de culte.

¹ Tribunal administratif de Lille, 19 octobre 2018, Association centre Zahra France, n° 1809278.

² Tribunal administratif de Lille, 18 décembre 2018, Association Assalem, n° 1811479.

³ Tribunal administratif de Grenoble, 8 février 2019, Association musulmane dauphinoise, n° 1900796.

⁴ Dans un arrêté du 11 janvier 2018 portant sur la fermeture de la salle de prière des Indes à Sartrouville, le Conseil d'État a par exemple retenu, parmi les indices à l'appui de la mesure de fermeture, le fait que « dans la salle de prière se trouvait en juillet 2017 un tableau évoquant l'organisation de sports de combat surmonté de l'inscription "guerre sainte des jeunes musulmans" ».

⁵ La réouverture de ces deux lieux de culte est intervenue le 20 avril 2019 en ce qui concerne la salle de prière « Centre Zahra » et le 9 août 2019 s'agissant de la mosquée « Al-Kawthar ».

En pratique, la durée de la fermeture a été mise à profit par les autorités publiques pour prendre des **mesures de police administrative complémentaires**, qui soit ont contribué à mettre définitivement fin à la pratique cultuelle, soit ont facilité le changement d'orientation du lieu de culte ou sa reprise en main par de nouvelles associations cultuelles.

Ainsi, dans deux des affaires précitées, la ou les associations gestionnaires du lieu de culte ont fait l'objet d'une dissolution administrative prononcée sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure¹. Dans deux cas, les imams gestionnaires du lieu ont été expulsés du territoire français. Enfin, plusieurs mesures de gels des avoirs ont été prononcées à l'encontre d'associations gestionnaires des lieux de culte ou d'imams.

Dans plusieurs cas, la fermeture administrative a également débouché sur des procédures de résiliation des baux locatifs par les propriétaires, ce qui a permis de mettre un terme définitivement à l'activité cultuelle sur le site concerné.

Plusieurs facteurs expliquent le nombre relativement faible de mesures prononcées.

Il apparaît, tout d'abord, que certains des lieux de culte diffusant des thèses fondamentalistes et générant des troubles importants à l'ordre public avaient déjà été **fermés pendant l'état d'urgence, sans rouvrir, limitant d'autant le champ d'application de la nouvelle loi.**

Par ailleurs, sur le plan procédural, la mise en œuvre d'une mesure de fermeture administrative est **longue et nécessite, compte tenu des critères stricts fixés par la loi, un travail de renseignement approfondi.** À cet égard, il a été indiqué au rapporteur qu'une seconde vague de fermetures de lieux de culte pourrait intervenir au cours des prochains mois, lorsque suffisamment d'éléments susceptibles de motiver la décision auront été réunis.

Enfin, plusieurs services entendus par la mission ont fait état de la **prudence désormais adoptée par de nombreux prédicateurs** qui, pour échapper à des mesures de police administrative, tendent désormais à privilégier des discours plus subliminaux ou à diffuser leurs théories en dehors des lieux de culte, rendant ainsi plus complexe le travail de renseignement et la motivation d'une mesure de fermeture.

¹ Cette disposition permet en effet de dissoudre, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait qui, en particulier :

« - ont pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;

« - 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 ;

« - 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 ».

3. Une extension souhaitable à d'autres types de lieu

Ce déport des discours et prêches, dont ont fait état l'ensemble des services de renseignement entendus par le rapporteur, conduit naturellement ces derniers à proposer une évolution du champ d'application de la mesure de fermeture prévue à l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.

Sur le principe, le **rapporteur partage la nécessité d'une extension à d'autres catégories de lieux**. Une telle évolution s'inscrirait d'ailleurs dans la droite ligne de l'objectif poursuivi par le législateur, qui avait souhaité mettre un terme aux activités de prosélytisme et à la diffusion de théories radicales causant un trouble majeur à l'ordre public.

A la lumière des éléments qui lui ont été communiqués et des problématiques soulevées par les services de renseignement, il estime qu'il pourrait être envisagé d'étendre la mesure de fermeture aux **lieux qui présentent un lien de rattachement étroit avec un lieu de culte** parce qu'ils sont gérés, exploités ou financés par la même personne physique ou morale. Pourraient notamment être visés, sur ce fondement, les locaux utilisés par une association gestionnaire d'un lieu de culte au sein desquels des prédicateurs fondamentalistes diffusent leur pensée.

Il s'agirait ainsi de mettre un terme temporairement à ces activités et **de mettre fin au contournement de la mesure de fermeture d'un lieu de culte**, le temps qu'une réorientation du lieu de culte soit engagée ou que d'autres mesures, administratives ou judiciaires, soient prises à l'encontre de la personne gestionnaire.

Pour être constitutionnelle et conventionnelle, une telle extension nécessiterait toutefois d'être **strictement encadrée**. En effet, si le Conseil constitutionnel comme la Cour européenne des droits de l'homme admettent que les libertés d'expression et de réunion puissent faire l'objet de restrictions, ils exigent que celles-ci soient justifiées et proportionnées aux nécessités de la préservation de l'ordre public et soient entourées de garanties, notamment procédurales, permettant leur contestation.

En l'espèce, compte tenu de ces exigences constitutionnelles et conventionnelles et en raison de la nécessité d'établir une menace pour l'ordre public, il apparaît souhaitable de limiter le champ de la fermeture aux **lieux ouverts au public ou accueillant habituellement des réunions publiques**, dans lesquels les propos qui sont tenus incitent à la discrimination, à la haine, à la violence, à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes.

Par ailleurs, les garanties fixées par le législateur à l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure pour la fermeture des lieux de culte, dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles permettaient d'assurer une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et les

droits constitutionnellement garantis, devraient, de la même manière, s'appliquer à la fermeture des lieux connexes aux lieux de culte.

Recommandation n°4 :

Étendre le champ de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure afin d'autoriser le préfet à fermer, dans les mêmes conditions que les lieux de culte, les lieux ouverts au public qui y sont étroitement rattachés, parce qu'ils sont gérés, exploités ou financés par la même personne physique ou morale.

C. LES MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET DE SURVEILLANCE (MICAS) : UN PÉRIMÈTRE D'EMPLOI À CLARIFIER

1. Une mesure qui a connu une montée en charge progressive

Entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 décembre 2019, **205 personnes** ont fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance¹.

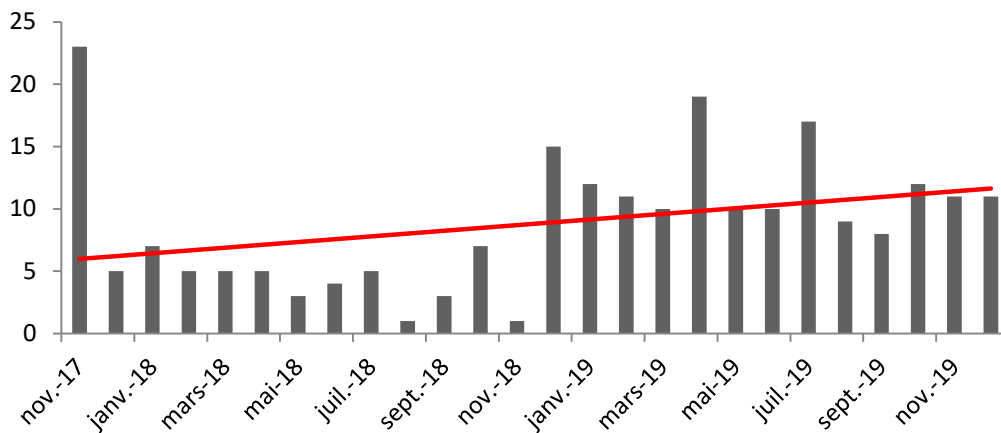
Le **recours des autorités administratives** à cette mesure de contrôle, qui a pris le relai des assignations à résidence décidées dans le cadre de l'état d'urgence, **a été croissant, connaissant une forte progression au cours de la seconde année d'application de la loi.** Ainsi, 134 personnes ont été astreintes à une MICAS entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 décembre 2019, contre seulement 71 au cours de la première année d'application de la loi.

Parmi elles, **35 avaient déjà fait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence** pendant la période de l'état d'urgence².

¹ Dans les faits, 229 mesures nouvelles ont été prises, certains individus ayant fait l'objet de plusieurs mesures, notamment lorsque la première avait été abrogée en cours d'exécution, par exemple en raison d'une incarcération.

² Dans une décision M. A... B..., du 14 mars 2018, le Conseil d'État a admis la possibilité de faire succéder une mesure d'assignation à résidence et une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, estimant qu'il n'y avait pas lieu « d'exiger de l'administration qu'elle justifie les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance qui sont prises sur le fondement de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, après la fin de l'état d'urgence, (...) à l'égard des personnes qui ont été assignées à résidence en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, par l'existence de faits nouveaux ou complémentaires par rapport à ceux qui avaient alors été pris en compte ».

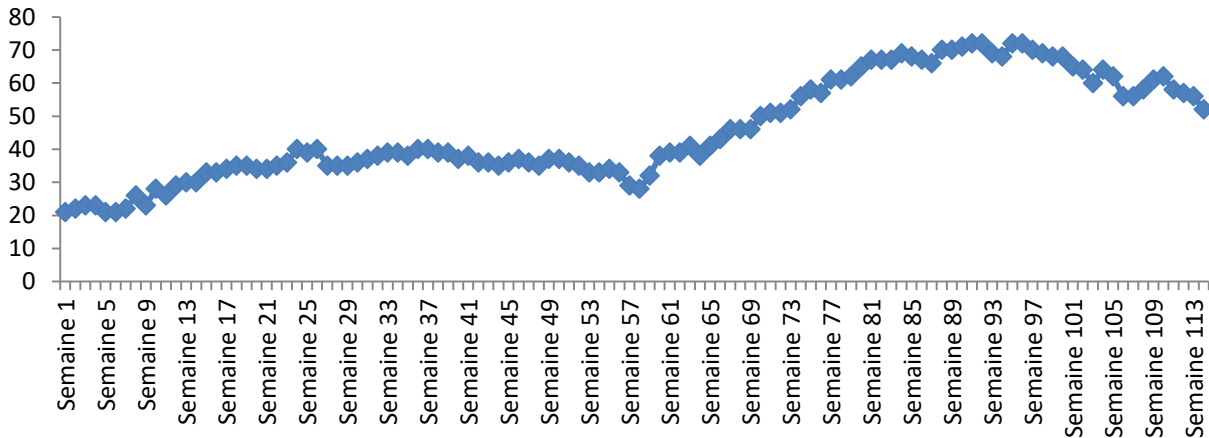
Nombre de MICAS (mesures nouvelles) prononcées par mois



Source : commission des lois du Sénat.

De même, le **nombre moyen de mesures en vigueur a significativement augmenté** au cours de la deuxième année d'application de la loi, passant de 33 entre le 1^{er} novembre 2017 et le 1^{er} novembre 2018 à 56 depuis cette date.

Évolution du nombre de MICAS en vigueur (par semaine)

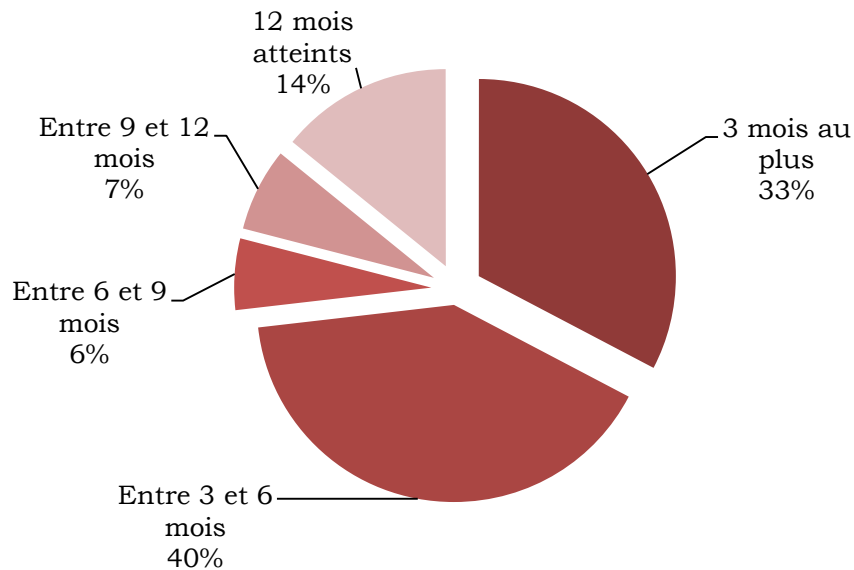


Source : commission des lois du Sénat.

Au 31 décembre 2019, la **durée des mesures** prononcées avait été **majoritairement inférieure à 6 mois** (150 des 205 personnes concernées). 13 % des individus avaient été astreints à une mesure d'une durée comprise entre 6 et 12 mois¹ et 14 % seulement avaient atteint la durée maximale de 12 mois.

¹ Certaines mesures ont été abrogées en cours d'exécution, par exemple à la suite d'un placement en détention provisoire ou d'une hospitalisation d'office. Ceci explique que, bien que plusieurs fois renouvelées, certaines mesures n'aient pas atteint le maximum de 12 mois.

Répartition des MICAS prononcées par durée (au 31 décembre 2019)



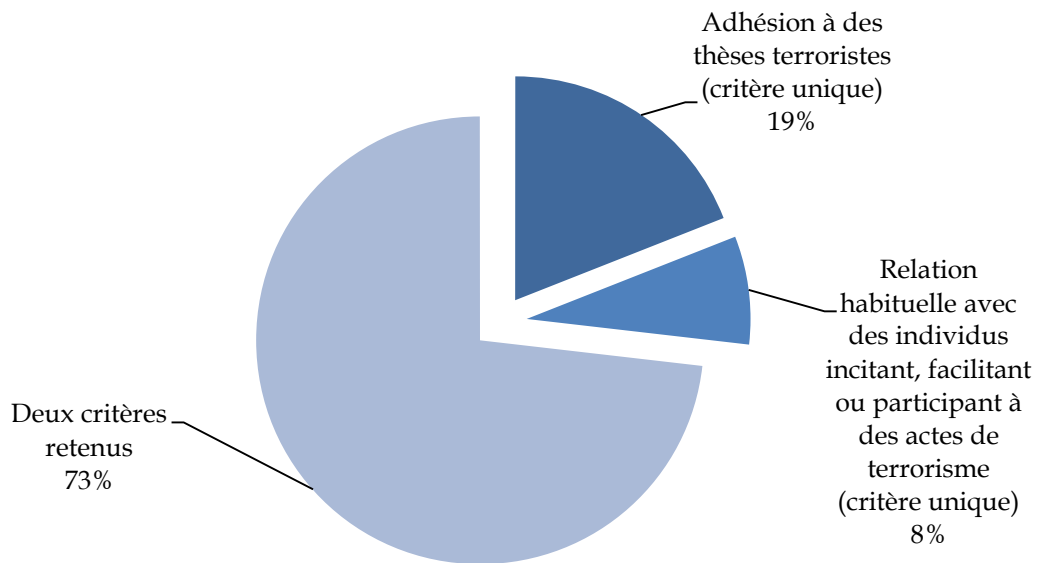
Source : commission des lois du Sénat.

La chute du nombre de renouvellements après six mois témoigne de la **difficulté** rencontrée par les services de renseignement pour apporter, comme le prévoit la loi, des **éléments nouveaux ou complémentaires** à l'appui d'une demande de renouvellement au-delà de cette durée. Dans un petit nombre de cas également, il a été indiqué au rapporteur que certains services avaient préféré renoncer à un renouvellement plutôt que de risquer de verser au contradictoire, et par conséquent de rendre publics certains éléments d'information détenus sur la personne concernée. Ceci étant, malgré les difficultés rencontrées sur le plan opérationnel, **l'assouplissement des critères de renouvellement apparaît difficilement envisageable**, le Conseil constitutionnel ayant, dès la période de l'état d'urgence, fait de ce critère une garantie essentielle contre toute atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir¹.

En ce qui concerne la **motivation des mesures**, le critère de l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes a été retenu dans 92 % des mesures prononcées et celui de l'entrée en relation, de manière habituelle, avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme dans 81 % des cas. Pour 150 des 205 individus ayant fait l'objet d'une MICAS, ces deux critères ont été employés de manière simultanée.

¹ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, M. Sofyan I. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence).

Critères ayant motivé les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance



Source : commission des lois du Sénat.

2. Un dispositif modulable pour tenir compte du profil et de la situation familiale et professionnelle des individus concernés

a) Un recours très inégal aux différentes obligations prévues par le législateur

En vertu des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, deux séries d'obligations alternatives et non cumulables entre elles peuvent être prononcées au titre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance :

- d'un côté, l'assignation géographique et l'obligation de « pointage » auprès des forces de sécurité ;
- de l'autre, l'interdiction de paraître dans certains lieux et le signalement des déplacements à l'extérieur d'un périmètre défini.

Dans les deux cas, peuvent s'y ajouter l'interdiction d'entrer en relation avec une ou plusieurs personnes ainsi que l'obligation de déclarer son domicile.

Dans la pratique, **trois obligations ont été plus fréquemment prononcées :**

- l'interdiction de se déplacer en dehors d'un périmètre défini, à laquelle ont été astreintes 171 personnes (dont 133 assignées au territoire d'une commune, 34 au territoire d'un département et 4 au territoire d'une région) ;

- l'obligation de déclarer son domicile (188 personnes) ;
- l'obligation de « pointage » (178 personnes).

Le prononcé des autres obligations a été moins fréquent et généralement fonction de la personnalité et de la situation des individus concernés : ainsi, sur les 205 personnes ayant fait l'objet d'une MICAS, 97 ont été interdites d'entrer en relation avec certaines personnes et seulement 6 ont été astreintes au signalement de leurs déplacements à l'autorité administrative.

Aucune personne n'a par ailleurs été placée sous surveillance électronique mobile en lieu et place, comme le prévoit la loi, d'une mesure d'assignation.

b) Une adaptation fréquente aux exigences familiales et professionnelles

Conformément à la jurisprudence développée par le Conseil constitutionnel pendant l'état d'urgence, le législateur a exigé de l'autorité administrative qu'elle tienne compte, pour le prononcé des obligations d'assignation ou des interdictions de paraître, de la vie familiale et professionnelle de l'individu concerné.

Cette exigence s'est traduite, dans la pratique, par des aménagements relativement fréquents des mesures et obligations prononcées, de deux types :

- d'une part, des **aménagements ponctuels** destinés à tenir compte de contraintes personnelles ou professionnelles. Ont par exemple été, à ce titre, accordés des laissez-passer temporaires à certains individus assignés au territoire de leur commune pour effectuer des démarches administratives ou pour récupérer la garde de leurs enfants ;

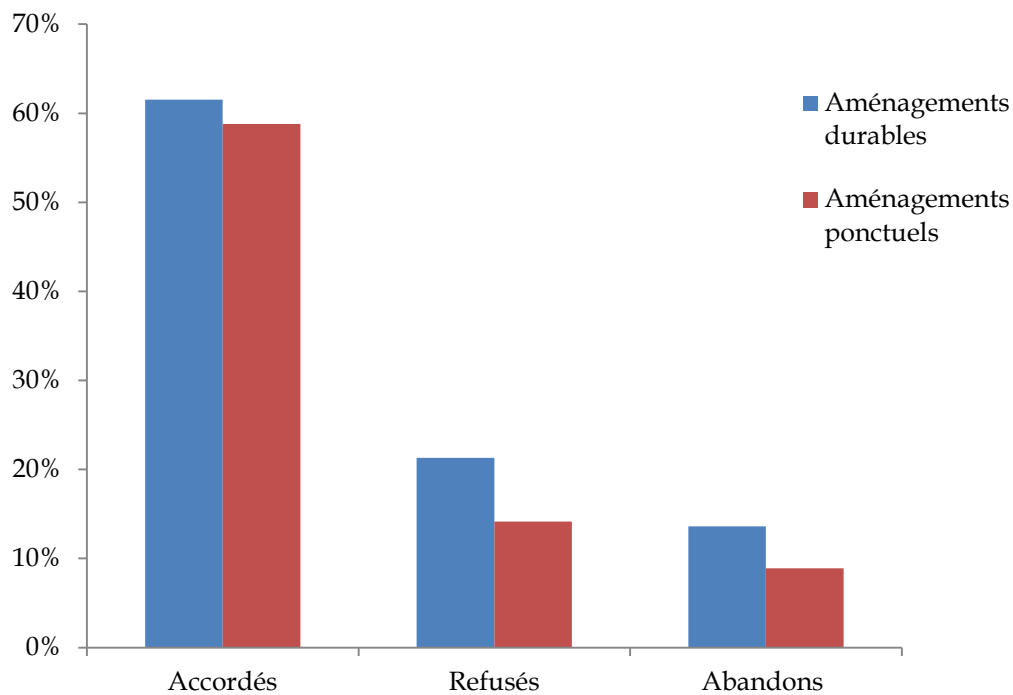
- d'autre part, des **aménagements durables**, nécessitant une modification des arrêtés ministériels, principalement en cas de changement de domicile.

Ces aménagements ne sont **pas accordés de droit** aux personnes qui en font la demande, mais font l'objet d'une instruction au cas par cas par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

La doctrine suivie consiste à analyser la demande au regard, d'une part, de la justification de la demande et, d'autre part, de l'impact sur la surveillance exercée. Dans les faits, il a été indiqué à la mission que les demandes d'aménagement justifiées par des contraintes professionnelles, administratives ou médicales recevaient le plus souvent un avis favorable. Il en est différemment pour les demandes liées à des motifs de convenance personnelle, pour lesquelles un sauf-conduit a été plus rarement accepté.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « SILT », 169 demandes d'aménagements définitifs des obligations et 573 demandes de sauf-conduits ponctuels ont été adressées au ministre de l'intérieur. Une majorité d'entre elles, soit 62 % pour les aménagements et 59 % pour les sauf-conduits, ont reçu une réponse favorable.

Sorts des demandes d'aménagements des MICAS adressées au ministre de l'intérieur (au 31 octobre 2019)



Source : commission des lois du Sénat à partir des données du ministère de l'intérieur.

3. Une mesure utile, mais dont le périmètre d'application interroge à plusieurs égards

a) Une mesure entrée dans la boîte à outils des services de renseignement

Sur la question de son efficacité, la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance est celle qui fait l'objet des **avis les plus partagés**.

Certains acteurs entendus par la mission ont ainsi émis des réserves quant à sa capacité à prévenir les passages à l'acte, eu égard au caractère trop peu contraignant de ses obligations.

Pour les services de renseignement en revanche, elle présente une **utilité à deux niveaux** :

- en permettant, d'une part, de limiter la liberté de mouvement des individus radicalisés mais encore insusceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires et, ainsi, d'entraver leur possible volonté de passage à l'acte ;

- en facilitant, d'autre part, d'un point de vue opérationnel, les activités de surveillance conduites par les services et la collecte de renseignements.

Tout en **validant, au vu de ces arguments, le principe d'une pérennisation de la mesure**, la mission a constaté qu'il existait des marges d'amélioration pour **assurer le respect des obligations** prononcées dans le cadre d'une MICAS. Si le constat de la violation d'une obligation de « pointage » est aisé, tel n'est en revanche par le cas du non-respect des mesures d'assignation : celles-ci ne font en effet l'objet d'aucune inscription informatique centralisée, contrairement par exemple aux mesures d'assignation de l'état d'urgence, qui étaient enregistrées au fichier des personnes recherchées (FPR).

Aussi la mission recommande-t-elle que le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées soit modifié afin d'y inscrire les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance. Une telle inscription permettra notamment aux services de police et de gendarmerie de s'assurer, à l'occasion d'un contrôle d'identité ou d'un contrôle routier par exemple, du respect de ces mesures.

Recommandation n° 5 :

Modifier dans les plus brefs délais le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées pour y inscrire les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.

b) Une application généralisée aux condamnés terroristes sortant de détention, qui traduit l'inadéquation des dispositifs de suivi judiciaire

(1) Une mise en œuvre à l'encontre des sortants de détention qui souffrent de plusieurs écueils

Un nombre important de MICAS a été **prononcé à l'encontre d'individus sortant de détention**, soit condamnés pour des faits de nature terroriste, soit condamnés pour des faits de droit commun mais présentant des signes forts de radicalisation.

Leur proportion dans le total des mesures prononcées a progressé à mesure de l'augmentation du nombre de condamnés terroristes sortant de détention, passant de 31 % au cours de la première année d'application de la loi à 57 % au cours de la deuxième année.

Bien qu'elle offre des possibilités de surveillance renforcée, l'application des MICAS aux condamnés terroristes à leur sortie de détention présente, de l'avis du rapporteur, plusieurs limites.

Au regard des critères fixés par la loi, la **motivation d'une telle mesure se révèle tout d'abord complexe** s'agissant d'individus ayant séjourné en détention. Le juge administratif a, certes, développé une interprétation adaptée à ces profils afin de tenir compte de la difficulté à établir certains critères prévus par le législateur. Ainsi, il a admis, à l'appui de la qualification de la menace d'une particulière gravité à l'ordre public, que soit pris en compte le comportement de l'individu en détention, par exemple les agressions à l'encontre des personnels pénitentiaires. S'agissant du critère d'entrée *« en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme »*, il a par ailleurs pris en compte le comportement d'un détenu qui, *« au-delà des contacts entre détenus découlant nécessairement des modalités particulières de sa détention, a d'une part, cherché à établir des relations suivies avec certains de ces détenus radicalisés et, d'autre part, fait preuve à plusieurs reprises d'un comportement de prosélytisme autour de thèses radicales »*¹.

En dépit de ces éléments de jurisprudence et de la mise en place d'une coopération active avec le service national du renseignement pénitentiaire, les services de renseignement intérieur continuent de faire état d'une difficulté à recueillir des éléments suffisamment nouveaux permettant d'établir l'actualité de la menace à l'ordre public. Il en découle, dans certains cas, une fragilité juridique des mesures prononcées, voire une difficulté à motiver le prononcé de la mesure.

Surtout, les MICAS n'offrent qu'une **possibilité de surveillance limitée à douze mois**, une durée jugée trop courte par les services de renseignement au regard de certains des profils concernés.

L'**ajustement du cadre légal** des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance pour parer à ces écueils paraît pourtant **difficilement envisageable**. Il serait en effet risqué, sur le plan constitutionnel, d'assouplir, comme certains services l'appellent de leurs vœux, les critères fixés par la loi sans fragiliser juridiquement le dispositif.

Quant à la durée de la mesure, elle ne saurait être étendue par le législateur sans risquer d'être déclarée contraire à la Constitution. Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les MICAS prévues par les articles L. 228-2 (assignation)

¹ Conseil d'État, ordonnance, 14 septembre 2018, n° 423703.

et L. 228-5 (interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes), « *compte tenu de [leur] rigueur, [...] ne saurai(en)t, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois* ».

Pour parer à cette difficulté, le ministère de l'intérieur a récemment prononcé¹ une MICAS comprenant une interdiction de paraître à l'encontre d'un individu sortant de détention qui avait déjà fait l'objet, préalablement à son incarcération, d'une mesure d'assignation dans le cadre d'une autre MICAS, pendant une durée de douze mois.

L'interprétation du Gouvernement revient à considérer que la durée maximale de douze mois fixée par la loi et rappelée par le Conseil constitutionnel s'apprécie indépendamment pour chaque obligation susceptible d'être prononcée dans le cadre d'une MICAS, rendant ainsi possible la surveillance d'un individu au-delà d'un an. Le rapporteur observe que le Conseil constitutionnel n'a pas été amené à se prononcer sur le cumul, dans le temps, des différentes obligations pouvant résulter d'une MICAS. Il s'interroge, dès lors, sur la sécurité juridique d'une telle pratique, qui n'avait jamais été envisagée jusqu'à présent, ni par le législateur, ni par les services de l'État.

Quand bien même cette pratique serait confortée par la jurisprudence constitutionnelle, elle n'offrirait, en tout état de cause, qu'un allongement limité de la durée de surveillance par le biais d'autres mesures. En outre, elle ne permettrait pas d'assurer un niveau de surveillance équivalent à l'assignation au-delà de douze mois.

(2) Une pratique qui reflète l'incomplétude des dispositifs de suivi judiciaire

Au vu de ces difficultés, les MICAS ne sauraient, à elles seules, offrir un cadre de suivi et de surveillance adapté des condamnés terroristes sortants de détention. Il apparaît pourtant, dans les faits, qu'elles viennent souvent **combler l'insuffisance des dispositifs post-carcéraux de suivi judiciaire**.

Depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, les personnes coupables d'infractions de nature terroriste peuvent être condamnées, à titre de peine principale ou complémentaire à une peine d'emprisonnement, à un **suivi socio-judiciaire**, qui permet de les astreindre à des mesures de surveillance à leur sortie de détention.

En vertu du principe de non-rétroactivité des peines plus sévères, le suivi socio-judiciaire ne peut toutefois être prononcé **qu'à l'encontre des personnes condamnées après l'entrée en vigueur de la loi du 3 juin 2016**. Dès lors, s'il est susceptible de constituer, à terme, un moyen de surveillance efficace des terroristes à leur sortie de détention, **la majorité des personnes**

¹ Arrêté ministériel du 7 février 2020.

dont la libération est programmée au cours des deux prochaines années n'a pu en bénéficier.

Par ailleurs, si les réformes engagées par le législateur au cours des dernières années ont renforcé significativement l'arsenal pénal antiterroriste et élevé l'échelle des peines encourues pour des faits de terrorisme, elles **ont, paradoxalement, réduit les possibilités de suivi judiciaire susceptibles d'être prononcées en post-sentenciel** – c'est-à-dire après jugement de condamnation – à l'encontre des condamnés terroristes.

En effet, 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*, les personnes condamnées pour des crimes et délits terroristes, à l'exception des délits de provocation à la commission d'actes de terrorisme ou d'apologie du terrorisme¹ et d'extraction, diffusion ou transmission intentionnelle de données faisant l'apologie du terrorisme², **ne bénéficient plus des crédits automatiques de réduction de peine, réduisant d'autant la durée des mesures de suivi post-libération ou de surveillance judiciaire susceptibles d'être prononcées.**

Le suivi socio-judiciaire et les mesures de suivi judiciaire post-sentencielles

1) Le suivi socio-judiciaire (art. 421-8 du code pénal)

Assimilé à une mesure de sûreté, bien qu'il s'agisse, juridiquement, d'une peine, le suivi socio-judiciaire peut être prononcé *ab initio*, par la juridiction de jugement, à l'encontre de tout auteur d'une infraction pour laquelle il est encouru.

Il consiste à astreindre, pour une durée maximale de 10 ans en matière correctionnelle et de 20 ans en matière criminelle, la personne condamnée à des mesures de surveillance et à des obligations sociales ou médicales, exécutées sous le contrôle du juge de l'application des peines (JAP) et dont la méconnaissance peut conduire à la réincarcération de l'individu.

Parmi les obligations susceptibles d'être prononcées figurent :

- l'obligation de répondre aux convocations du juge ;
- l'obligation d'obtenir l'autorisation du JAP pour tout changement d'emploi ou de résidence ;
- l'obligation d'informer le JAP de tout déplacement à l'étranger ;
- l'interdiction de paraître dans certains lieux définis par le juge ;
- l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes énumérées par le juge ;
- le placement sous surveillance électronique mobile ;

¹ Art. 421-2-5 du code pénal.

² Art. 421-2-5-1 du même code.

- l'assignation à résidence, pour les individus condamnés à des peines de réclusion criminelle supérieure ou égale à 15 ans ;

- l'obligation de respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté.

2) Les mesures de suivi post-sentencielles

Les condamnés ne bénéficiant, à leur sortie de détention, d'aucune forme de suivi judiciaire (sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, suivi socio-judiciaire) peuvent être astreints, en post-sentenciel, à deux mesures de suivi.

- La surveillance judiciaire (art. 723-29 à 723-39 du code de procédure pénale)

Y sont éligibles les individus condamnés à au moins 7 années d'emprisonnement pour des infractions d'une particulière gravité et qui présentent, à leur sortie de détention, une dangerosité élevée et un risque important de récidive, établis par une expertise médicale.

Elle est prononcée par le tribunal de l'application des peines, pour une durée qui ne peut être supérieure au cumul des crédits automatiques de réduction de peine et des réductions de peine supplémentaires accordées au condamné.

Elle consiste à imposer des mesures de surveillance et des obligations identiques à celles susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire.

- Le suivi post-libération (art. 721-2 du code de procédure pénale)

Les condamnés non éligibles à une mesure de surveillance judiciaire peuvent faire l'objet, sur décision du juge de l'application des peines, d'un suivi post-libération, qui permet de les soumettre à des mesures d'aide et de contrôle, ainsi qu'à des obligations et des interdictions, dont la liste est toutefois plus restreinte que dans le cadre d'une surveillance judiciaire.

De même que pour la surveillance judiciaire, la durée d'un suivi post-libération est plafonnée à la durée correspondant au cumul des crédits automatiques de réduction de peine et des réductions de peine supplémentaires accordées.

Au demeurant, **les mesures de suivi post-sentencielles paraissent peu adaptées au profil des condamnés terroristes.**

S'agissant du suivi judiciaire tout d'abord, les **conditions d'appréciation de la dangerosité et du risque de récidive** reposent exclusivement sur un examen clinique confié à des experts psychiatres. Or, comme l'ont indiqué les représentants du parquet national antiterroriste à la mission, une telle procédure, initialement conçue pour des auteurs d'infractions à caractère sexuel, ne permet que **difficilement d'apprécier la dangerosité, d'un point de vue criminologique, des condamnés terroristes**, qui ne présentent pas, dans leur grande majorité, de troubles mentaux. Dans la pratique, les experts sollicités peinent à se prononcer sur les cas de condamnés pour des faits de terrorisme, rendant parfois complexe, pour le magistrat, le prononcé d'une telle mesure, y compris dans les cas où la

dangerosité apparaît évidente, au regard du comportement en détention par exemple.

Quant au suivi post-libération, il n'est assorti que **d'obligations limitées, peu adaptées au suivi des profils terroristes**. En particulier, il n'est pas prévu qu'il puisse inclure l'obligation de « *respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative et psychologique, destinée à permettre [la] réinsertion [du condamné] et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté* », introduite par le législateur en 2016¹ dans l'objectif d'offrir des actions de prise en charge spécifiques et adaptées de la radicalisation, aujourd'hui mise en œuvre dans les centres de prise en charge individualisée et pluridisciplinaire d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale (PAIRS). Bien que ces structures soient ouvertes à tout individu placé sous-main de justice, il n'existe pour le juge de l'application des peines **aucune possibilité de contraindre un individu à ce suivi dans le cadre d'un suivi post-libération**.

Le programme d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale (PAIRS)

L'administration pénitentiaire a expérimenté en Île-de-France, à compter de décembre 2016, un **dispositif de prise en charge, en milieu ouvert, des personnes placées sous-main de justice**, qui soit sont mises en examen ou condamnées pour des actes de terrorisme, soit sont poursuivies ou condamnées pour des faits de droit commun mais ont été identifiées comme radicalisées.

Initialement baptisé « programme Recherches et Intervention sur les violences extrémistes » (RIVE), ce dispositif avait pour finalité de **favoriser le désengagement de la violence extrémiste et la réinsertion sociale**, par la mise en place d'un **suivi individualisé et pluridisciplinaire** (travailleurs sociaux, psychologies, psychiatres, chercheurs et spécialistes de l'islam), complémentaire au suivi effectué par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Dans le cadre de son plan de lutte contre la radicalisation, lancé en février 2018, le Gouvernement a annoncé publiquement, au vu de son bilan positif, **la pérennisation, l'extension et le renforcement du programme RIVE**.

Rebaptisé PAIRS, pour « prise en charge individualisée et pluridisciplinaire d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale », **le dispositif a par ailleurs été légèrement remodelé**. Les horaires quotidiens de prise en charge ont été rendus modulables, passant de 6 heures fixes par jour à une durée allant de 3 à 20 heures par jour. Le public cible, qui se limitait, dans le cadre du programme RIVE, aux individus radicalisés, a par ailleurs été étendu aux individus en voie de radicalisation.

En complément du centre initial créé à Paris, trois nouveaux centres ont été créés à compter de l'automne 2018, à Lyon, Marseille et Lille. La gestion de ces centres est externalisée et attribuée dans le cadre de marchés publics pilotés par la direction de l'administration pénitentiaire.

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.

(3) Un renforcement souhaitable des mesures de suivi post-sentenciel

Compte tenu des obstacles constitutionnels à toute évolution du cadre légal des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, le renforcement des dispositifs de suivi judiciaire apparaît comme la voie juridiquement la plus adaptée pour répondre à l'enjeu que représente, en termes de sécurité publique, l'élargissement d'une centaine de condamnés terroristes d'ici la fin de l'année 2021.

Par rapport aux mesures administratives, **les mesures de surveillance judiciaire présentent au demeurant plusieurs avantages.** Dès lors qu'elles sont prononcées par un juge, elles ouvrent en effet des possibilités de surveillance de plus longue durée et potentiellement plus contraignantes. Elles offrent, par ailleurs, des garanties plus importantes aux individus concernés, étant systématiquement prononcées dans le cadre d'une procédure contradictoire. Enfin, elles permettent d'associer aux mesures de surveillance des mesures sociales, dans un objectif essentiel de réinsertion.

Forte de ces constats, la mission formule des **propositions d'évolution à plusieurs niveaux.**

Afin d'assurer, pour l'avenir, une surveillance systématique des condamnés terroristes sortant de détention, c'est-à-dire du « flux » des individus non condamnés à ce jour, elle recommande, en premier lieu, de **renforcer la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire pour les condamnés à des infractions de nature terroriste :**

- **d'une part, en rendant son prononcé obligatoire.** Si le juge conserverait, dans tous les cas, la possibilité de ne pas la prononcer, cette évolution aurait le mérite d'obliger la juridiction à se prononcer sur cette peine et à motiver son refus, ce qui n'est pas le cas en l'état du droit ;

- **d'autre part, en complétant son contenu.** A l'instar de l'injonction de soins, elle recommande qu'une personne condamnée pour des faits de nature terroriste à un suivi socio-judiciaire soit, sauf décision contraire de la juridiction, **astreinte à l'obligation de « respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative et psychologique, destinée à permettre [la] réinsertion [du condamné] et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté »** précédemment évoquée.

Recommandation n° 6 :

Renforcer les conditions de prononcé et le contenu de la peine de suivi socio-judiciaire à l'encontre des individus condamnés pour des infractions de nature terroriste :

- **d'une part, en en faisant une peine complémentaire obligatoire ;**
- **d'autre part, en systématisant l'obligation de suivre des actions de prise en charge de la radicalisation.**

En deuxième lieu, ainsi que le suggère le parquet national antiterroriste, la mission estime souhaitable de revoir les dispositifs post-sentenciers de suivi des détenus terroristes, en **introduisant dans notre droit une mesure judiciaire de suivi et de surveillance spécifique, dont le contenu serait identique à la peine de suivi socio-judiciaire**. Il s'agirait, ce faisant, de couvrir les détenus terroristes sortant de prison non éligibles à des mesures post-peine, ou qui ne pourront faire l'objet que d'un suivi post-sentenciel limité, c'est-à-dire, pour l'essentiel, le « **stock** » **des individus condamnés avant 2016**.

De manière à pallier les difficultés des dispositifs existants, une telle mesure devrait :

- être **prononcée en post-sentenciel**, par exemple par le tribunal de l'application des peines ;

- être **décorrélée, dans sa durée, des crédits de réduction de peine**, à l'instar de certaines mesures de sûreté existantes (surveillance et rétention de sûreté notamment) ;

- être soumise non pas à un examen de nature médicale, mais à une **évaluation individuelle et pluridisciplinaire de dangerosité en fin de peine**, au même titre, par exemple, qu'en matière de libération conditionnelle des condamnés terroristes¹.

Sur le plan constitutionnel, le Conseil constitutionnel ayant déjà, par le passé, admis la conformité à la Constitution de mesures de sûreté², l'introduction d'une telle mesure apparaît, au regard de la nature terroriste des infractions en cause, envisageable, **sous réserve qu'elle soit entourée de garanties sérieuses**.

C'est pourquoi la mission suggère qu'elle soit **limitée, dans son champ d'application, aux individus condamnés à des peines d'emprisonnement au moins supérieures à sept ans**. Par ailleurs, elle estime nécessaire de l'entourer de **garanties procédurales et de recours**. Elle propose enfin qu'elle ne puisse être prononcée que pour une **durée limitée**, le cas échéant renouvelable, **dans la limite d'une durée maximale** qui pourrait être celle retenue dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire, soit **dix ans en matière correctionnelle et vingt en matière criminelle**.

Recommandation n° 7 :

Introduire une nouvelle mesure judiciaire de suivi et de surveillance post-sentencielle pour les individus condamnés pour des faits de terrorisme permettant de les soumettre, à leur sortie de détention, aux mesures de contrôle et de surveillance de la peine de suivi socio-judiciaire.

¹ L'article 720-2-1 du code de procédure pénale soumet la décision de libération conditionnelle des personnes condamnées pour des infractions de nature terroriste à une évaluation préalable de dangerosité, réalisée par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté de Paris, qui se réunit alors en formation spécialisée.

² Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

En troisième et dernier lieu, la mission recommande de compléter la liste des mesures susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'un suivi post-libération par l'obligation de « *respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative et psychologique, destinée à permettre [la] réinsertion [du condamné] et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté* ». Cette évolution législative permettrait de garantir une prise en charge adaptée des individus radicalisés condamnés à une peine inférieure à sept ans d'emprisonnement, qui ne seraient pas éligibles à la nouvelle mesure de surveillance suggérée par la mission.

Recommandation n° 8 :

Modifier l'article 721-2 du code de procédure pénale afin d'autoriser le juge de l'application des peines à soumettre un détenu, dans le cadre d'un suivi post-libération, à des actions de prise en charge de la radicalisation.

c) Une mesure peu adaptée pour les individus présentant des troubles psychiatriques

Bien que dans des proportions encore restreintes, plusieurs mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont été prononcées à l'encontre d'individus présentant des troubles psychiatriques importants.

Sur les 205 personnes placées sous surveillance administrative depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 octobre 2017, **26, soit 13 %, avaient ainsi précédemment fait l'objet d'une mesure de soins sans consentement sur décision d'un représentant de l'État, dont 5 immédiatement à l'issue de la MICAS** dont ils avaient fait l'objet.

Dans au moins **deux cas**, une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance a par ailleurs été **abrogée en raison d'une hospitalisation sous contrainte de la personne concernée**.

Comme le relève le rapport du Gouvernement au Parlement portant sur la première année d'application de la loi « SILT », la mise en œuvre de ces mesures devrait résulter d'un dialogue et d'une articulation étroite entre autorités préfectorales et professionnels de santé, dans les conditions fixées par une circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des solidarités et de la santé du 2 février 2018 relative au suivi des personnes souffrant de troubles psychologiques ou psychiatriques s'étant appropriées un discours radicalisé.

La pratique observée par le rapporteur consistant en des « **aller-retours** » entre mesures de soins sans consentement et mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance n'est pourtant pas sans soulever des **interrogations importantes quant à la cohérence des parcours de prise en charge mis en œuvre à l'encontre de ces personnes**.

Au demeurant, si l'on peut admettre que les MICAS puissent permettre de combler temporairement une absence de soins, elles se révèlent, de l'avis du rapporteur, **peu adaptées pour assurer, sur le long terme, la prise en charge de profils de nature psychiatrique**. De l'aveu même des représentants du ministère de l'intérieur, ces dernières mesures n'ont d'ailleurs pas vocation à compléter, ni même à prendre le relais d'une mesure de soins sans consentement.

Le groupe de travail n'a pas été en mesure d'obtenir, dans le cadre des travaux qu'il a menés, de plus amples informations sur les raisons ayant conduit à privilégier un dispositif de contrôle administratif plutôt qu'une hospitalisation.

Il lui apparaît, toutefois, que des efforts sont encore à mener en faveur d'un dialogue plus étroit entre autorités administratives et autorités sanitaires sur la prise en charge des individus radicalisés présentant des troubles psychiatriques, qui serait de nature à favoriser un suivi cohérent, adapté et de plus longue durée.

À cet égard, **l'interconnexion envisagée du fichier des hospitalisations sans consentement, dénommé HOPSYWEB, et du fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)** devrait, à terme, faciliter l'information des préfets sur l'éventuel passé psychiatrique des individus identifiés et suivis pour leur radicalisation¹.

Le rapporteur estime également souhaitable qu'un **dialogue soit engagé, au niveau local**, dans le cadre des groupes d'évaluation départementaux (GED) de la radicalisation pilotés par les préfets, autour de la prise en charge des profils présentant des troubles psychiatriques. Un tel dialogue devrait être facilité par la participation, au sein de ces groupes, des agences régionales de santé, aux côtés des services de sécurité.

D. LES VISITES DOMICILIAIRES ET LES SAISIES ADMINISTRATIVES : UNE MESURE EFFICACE QUI NE DOIT PAS ETRE FRAGILISÉE

1. Une mesure utilisée avec parcimonie, mais à l'efficacité revendiquée par les services

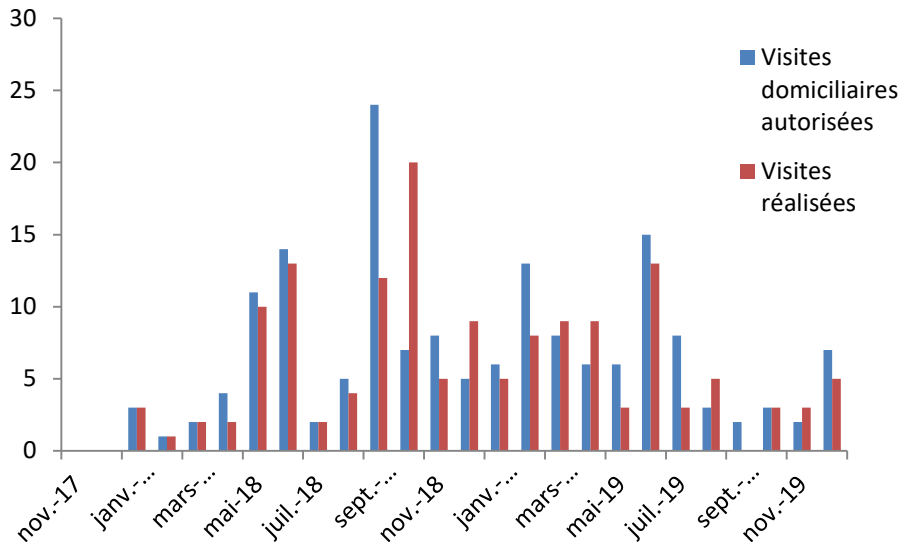
a) Une utilisation régulière mais modérée de la mesure, après une période d'appropriation

Entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 décembre 2019, **165 ordonnances autorisant la réalisation d'une visite domiciliaire** ont été rendues par le

¹ Le décret n° 2019-412 du 6 mai 2019 modifiant le décret n° 2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement a autorisé la mise en relation du fichier HOPSYWEB et du FSPRT.

juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris et **149 visites ont été effectivement réalisées**¹.

Évolution du nombre mensuel de visites domiciliaires autorisées et du nombre de visites réalisées



Source : commission des lois du Sénat.

Trois phases distinctes peuvent être identifiées dans la mise en œuvre de cette mesure :

- une **phase d'appropriation de la mesure par les autorités préfectorales** pendant les six premiers mois d'application de la loi, au cours de laquelle seules 8 visites domiciliaires ont été réalisées sur l'ensemble du territoire national ;

- une **phase d'utilisation soutenue**, entre mai 2018 et juillet 2019, période au cours de laquelle 10 visites domiciliaires en moyenne ont été autorisées chaque mois par le juge des libertés et de la détention. Outre le temps nécessaire à la prise en main, par les préfetures, de cette nouvelle mesure jugée complexe, ce changement de tendance a été expliqué à la mission par les attentats perpétrés à Carcassonne et à Trèbes, respectivement en mars et mai 2018, qui auraient eu un effet déclencheur auprès des autorités préfectorales ;

- une **phase d'application plus modérée** de la mesure depuis le mois de septembre 2019. Comme l'a indiqué à la mission M. Thierry Fusina, ancien vice-président du tribunal de grande instance de Paris en charge du pôle des juges des libertés et de la détention, cette tendance à la baisse du

¹ L'écart entre le nombre de visites autorisées par le juge des libertés et de la détention et le nombre de visites effectivement réalisées s'explique par deux raisons : d'une part, par l'existence d'un écart frictionnel lié au temps nécessaire à la préparation d'une visite domiciliaire ; d'autre part, par l'engagement de poursuites judiciaires par le parquet postérieurement à l'autorisation du juge des libertés et de la détention, qui ont rendu les ordonnances caduques.

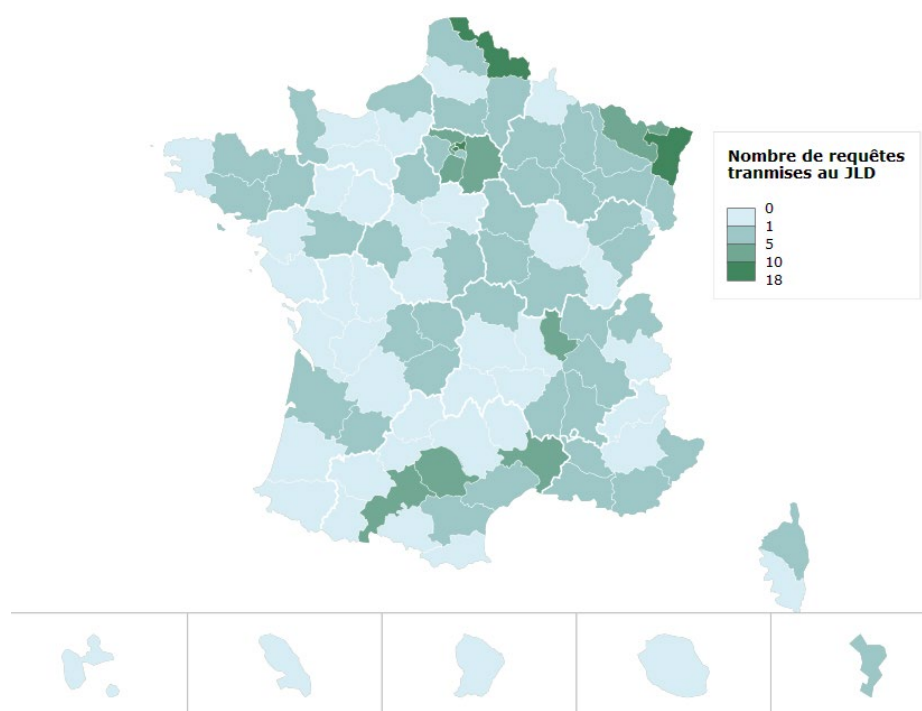
nombre de mesures reflète, dans les faits, non pas un désintérêt des autorités administratives pour cet outil, mais une évolution plus générale du contentieux terroriste, qui n'a représenté que 10 % des dossiers traités par les juges des libertés et de la détention en 2019, contre 30 % en 2017-2018.

Ces constats statistiques démontrent, comme évoqué précédemment, que, loin de l'usage fait des perquisitions administratives au cours des premiers mois de l'état d'urgence, le dispositif des visites domiciliaires a été **utilisé de manière proportionné et ciblé** par les autorités administratives.

En ce qui concerne les services requérants, les visites domiciliaires ont été **mises en œuvre par l'ensemble des services du renseignement intérieur**, bien que la direction générale de la sécurité intérieure ait été à l'initiative de plus de la moitié des visites réalisées (87 visites réalisées sur le total de 149), ce qui n'a rien d'étonnant au regard de son rôle de chef de file en matière de lutte contre le terrorisme,. Le reste des visites domiciliaires a été mené par les antennes du renseignement territorial et, dans une moindre mesure, par la direction du renseignement de la préfecture de police.

Enfin, sur **le plan géographique**, les visites domiciliaires se sont, comme les autres mesures administratives créées, principalement **concentrées dans les bassins à forte densité de population**. Les départements du Nord (18 requêtes) et de Paris (12 requêtes) ont ainsi été les plus concernés, suivis par les départements de la Seine-Saint-Denis (12 requêtes), du Bas-Rhin (11 requêtes) et du Rhône (9 requêtes).

Répartition territoriale des requêtes préfectorales de visites domiciliaires adressées au juge des libertés et de la détention (au 31 décembre 2019)



Source : commission des lois du Sénat via l'application Khartis.

b) Un recours rare aux mesures de contrainte prévues par le législateur

Pour une très large majorité d'entre elles, les visites domiciliaires réalisées depuis l'entrée en vigueur de la loi ont concerné les **domiciles des personnes concernées**, et, dans une moindre mesure, les véhicules associés. Seuls quelques cas de visites de locaux commerciaux ou encore de lieux de culte ont été identifiés.

De même qu'en matière judiciaire, le législateur a strictement encadré les conditions de réalisation de ces visites, tout en prévoyant, pour les situations d'urgence, des dispositions plus contraignantes. C'est ainsi que les articles L. 229-1 et suivants du code de la sécurité intérieure autorisent d'une part, la réalisation d'enquêtes de nuit (avant 6 heures le matin ou après 21 heures le soir) et, d'autre part, la retenue pendant quatre heures de la personne sur place lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de visite.

Ces possibilités ouvertes par le législateur et validées par le Conseil constitutionnel n'ont été que peu mises en œuvre dans la pratique.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, seules 14 personnes, soit moins de 10 % des personnes ayant été concernées par une visite domiciliaire, ont été retenues par les forces de sécurité.

Quant à l'heure des visites, si elles ont été, selon les informations transmises par le ministère de l'intérieur, principalement réalisées le matin, seule une visite a été organisée de nuit, pour des raisons tenant à la personnalité de l'individu concerné.

c) Une utilité largement reconnue par les services

En dépit d'un usage relativement modéré de la mesure, les **acteurs entendus par le groupe de travail ont, à l'unanimité, souligné son utilité dans le dispositif de prévention des actes de terrorisme**. Les visites domiciliaires offrent en effet une possibilité d'intervention aux services en amont d'une procédure judiciaire, lorsque les éléments constitutifs d'une infraction terroriste ne sont pas encore réunis.

Le nombre de saisies réalisées au cours de visites domiciliaires ainsi que le nombre de procédures judiciaires engagées à l'issue de ces visites témoignent de l'intérêt de l'outil.

Ainsi, sur les 149 visites réalisées au 31 décembre 2019, **84, soit 56 %, ont donné lieu à des saisies** de documents, d'équipements ou de données informatiques « *relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité publique et l'ordre publics que constitue le comportement* »¹ de la personne faisant l'objet de la visite.

¹ Art. L. 229-4 du code de la sécurité intérieure.

Selon les informations extraites des deux rapports remis par le Gouvernement au Parlement, des suites judiciaires ont été données à l'issue de 13 visites domiciliaires¹, pour des **faits liés au terrorisme**.

Deux individus ont ainsi fait l'objet de poursuites judiciaires pour association de malfaiteurs en relation avec une infraction à caractère terroriste. Dans un de ces cas, la visite domiciliaire a contribué à déjouer un attentat terroriste, en permettant de découvrir au domicile d'un individu des tutoriels portant sur la préparation d'un attentat à la bombe.

Par ailleurs, **10 personnes ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour des faits d'apologie** du terrorisme ou de recel d'apologie du terrorisme (3 la première année et 6 la deuxième année) et **1 pour des faits de financement du terrorisme**.

Cinq signalements ont par ailleurs été adressés à l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, sans que la mission n'ait pu avoir connaissance, au moment de la publication de son rapport, des suites judiciaires qui leur ont été données.

Enfin, des **procédures judiciaires incidentes** ont également été engagées pour des faits de droit commun, en particulier après le constat d'infractions de détention illégale d'armes, de détention de stupéfiants ou en raison de la découverte de faux documents d'identités ou d'objets volés.

Y compris lorsqu'aucune saisie n'a été réalisée ni aucune judiciarisation engagée, **les visites domiciliaires ont constitué, pour les services, une source utile de renseignement**. Dans plusieurs cas, elles ont par exemple constitué un préalable à la mise en œuvre d'autres mesures administratives. Grâce aux informations collectées, elles ont ainsi permis de motiver :

- la mise en œuvre ou le renouvellement de plusieurs mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ;
- le prononcé de mesures de fermeture de lieux de culte ;
- la mise en œuvre de mesures de gel des avoirs ;
- le prononcé d'interdictions de sortie du territoire

Au regard de l'ensemble de ces remarques, la mission a estimé **souhaitable de pérenniser, dans son principe, le dispositif des visites domiciliaires**, à l'instar des autres mesures introduites par la loi du 30 octobre 2017.

¹ Il s'agit des chiffres arrêtés au 31 octobre 2019, le groupe de travail n'ayant pu obtenir les informations postérieures à cette date au moment de la publication du présent rapport.

2. Une procédure complexe, mais aujourd’hui mise en œuvre sans difficultés

a) Une réduction progressive des difficultés d’appréhension du cadre juridique

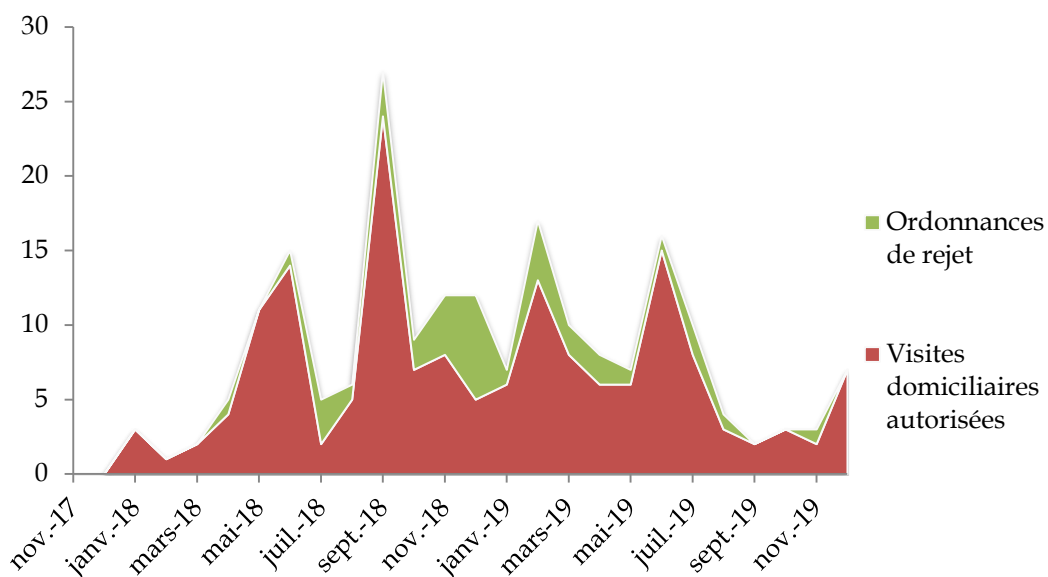
L’originalité de la procédure définie par le législateur a nécessité, de la part des acteurs impliqués, et en particulier des préfetures, une **période de prise en main et d’appréhension, sur le plan technique, du nouveau dispositif.**

Afin d’accompagner les autorités préfectorales dans la motivation et la rédaction des requêtes de visites domiciliaires, une **procédure de consultation informelle** a été mise en place par le parquet de Paris, parallèlement à l’assistance déjà apportée par l’administration centrale du ministère de l’intérieur (cf. *supra*). Avant même de formuler un avis officiel au juge des libertés et de la détention sur une éventuelle judiciarisation du dossier, le parquet national antiterroriste se voit ainsi communiquer l’intégralité des requêtes de visites en vue de fournir un appui technique aux préfetures.

Lors de son premier bilan présenté devant la commission des lois, le rapporteur avait fait état des **difficultés remontées par le pôle des juges des libertés et de la détention sur la motivation des requêtes préfectorales qui leur étaient adressées**, en dépit de l’appui technique apporté aux autorités locales.

Force est en effet de constater qu’un **nombre significatif de requêtes préfectorales a fait l’objet d’une ordonnance de rejet** par le juge des libertés et de la détention. Au total, sur les 202 requêtes transmises depuis l’entrée en vigueur de la loi, 37 rejets ont été prononcés, soit environ **18 % du total des requêtes.**

Évolution du nombre d’ordonnances autorisant une visite domiciliaire et du nombre d’ordonnances de rejet



Source : commission des lois du Sénat.

Selon les informations transmises à la mission, ces rejets se sont fondés sur **trois motifs principaux** :

- en premier lieu, l'absence d'éléments permettant de justifier les critères fixés par la loi, et en particulier la menace d'une particulière gravité à l'ordre public ;

- en deuxième lieu, le caractère ancien des éléments apportés à l'appui de la requête, qui ne permettait pas de prouver l'actualité de la menace soulevée ;

- en troisième lieu, l'absence d'éléments suffisamment probants permettant de corroborer les éléments avancés dans la requête formulée par les autorités préfectorales (absence de note de renseignement ou note insuffisamment développée).

Ces éléments ne sauraient toutefois masquer les progrès réalisés par les autorités préfectorales au cours de la seconde année d'application de la loi dans la mise en œuvre de la mesure.

A l'occasion de leur dernière audition par la mission, au mois de janvier 2019, les représentants des juges des libertés et de la détention ont en effet tempéré le constat qu'ils avaient formulé l'année précédente et fait état d'une **amélioration sensible de la précision et de la qualité juridique des dossiers qui leur étaient transmis.**

Les statistiques relatives aux ordonnances de rejet prononcées par le juge des libertés et de la détention étayent d'ailleurs cette observation, la **proportion des rejets dans le total des requêtes formulées étant ainsi passé de 20 % en 2018 à 15 % en 2019.**

Ceci étant, les juges des libertés et de la détention estiment que des marges d'amélioration persistent et suggèrent, à cette fin, qu'un **référentiel des pièces types permettant de motiver les requêtes de visites et d'étayer les critères prévus par le législateur soit établi.** La mission adhère à cette proposition, qui pourrait être mise en œuvre par voie de circulaire.

Recommandation n° 9 :

Établir et diffuser aux préfets un référentiel des pièces types permettant de motiver les requêtes de visites domiciliaires et d'étayer les critères prévus par la loi.

b) Une simplification procédurale qui n'apparaît pas nécessaire et qui serait risquée sur le plan constitutionnel

Dans leur grande majorité, les services de sécurité entendus témoignent également de la **fluidité désormais atteinte dans la mise en œuvre des visites domiciliaires**, en dépit d'une procédure jugée lourde et complexe.

Ils se félicitent en particulier de l'articulation étroite avec les autorités judiciaires ainsi que des **délais de réponse rapides** du juge des libertés et de la détention, qui ont été **inférieurs à deux jours** en moyenne depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Soucieux d'assurer la pleine opérationnalité du dispositif, certains d'entre eux appellent cependant de leurs vœux un **allègement de la procédure** créée en 2017, par la **suppression du besoin d'une autorisation du juge des libertés et de la détention préalablement à l'exploitation** des éléments saisis au cours d'une visite domiciliaire. À l'instar d'autres régimes judiciaires de perquisitions ou de visites, il s'agirait de prévoir que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant une visite définisse également les conditions dans lesquelles des équipements, données ou documents pourront être saisis et exploités.

Au cours de ses travaux, le rapporteur a été sensible à l'efficacité et à l'opérationnalité des dispositifs créés par le législateur, en particulier s'agissant des visites domiciliaires. Il lui apparaît toutefois nécessaire de rester **attentif à ne pas fragiliser l'équilibre constitutionnel atteint**.

Le Conseil constitutionnel a admis, dans le cadre de précédentes décisions, que des éléments saisis dans le cadre d'une perquisition ou d'une visite domiciliaire puissent être exploités sans besoin d'une nouvelle autorisation judiciaire, par exemple dans le cadre d'enquêtes fiscales. Il n'a toutefois reconnu la conformité à la Constitution de ces dispositions que dans le cadre de procédures de nature judiciaire, menées aux seules fins de recherche d'infractions spécifiquement identifiées au préalable par l'autorité judiciaire.

Comme le relève le commentaire du Conseil constitutionnel sur la décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, « *lorsque les visites et saisies ne sont pas menées en vue de la recherche et de la constatation d'infractions mais dans le cadre de missions de police administrative, le Conseil constitutionnel exige des garanties renforcées, comme ce fut le cas lors du contrôle des dispositions relevant de la loi sur l'état d'urgence* ». À la lumière de cette observation, un simple alignement des conditions procédurales des visites domiciliaires de la loi « SILT » sur celles applicables aux perquisitions ou visites judiciaires présenterait des risques sérieux d'inconstitutionnalité.

Dès lors que, dans le cadre des visites domiciliaires réalisées sur le fondement des articles L. 229-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, les éléments saisis ne seraient pas exploités aux seules fins de recherche de la preuve d'une infraction préalablement identifiée, mais également à des fins de renseignement, la **double autorisation du juge des libertés et de la détention constitue une garantie essentielle du respect de la vie privée et du droit de propriété**. Dans sa décision précitée portant sur les dispositions issues de la loi « SILT », le Conseil constitutionnel a d'ailleurs exigé du législateur, compte tenu de l'atteinte portée au droit de propriété, qu'il encadre strictement « *l'exploitation, la conservation et la restitution* » et énuméré, parmi les garanties apportées par le législateur, l'autorisation du juge des libertés et de la détention préalablement à toute exploitation.

Au surplus, il a été indiqué au rapporteur qu'au regard des volumes de décisions concernés, les deux niveaux d'autorisation du juge des libertés et de la détention n'induisaient pas, pour l'heure, de charge que les services ne sauraient absorber et n'avaient, en tout état de cause, jamais conduit un service à renoncer à la réalisation d'une visite ou à l'exploitation d'équipements, de données ou de documents saisis.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la mission estime préférable de faire preuve, en l'état des informations dont elle dispose, de prudence et n'a donc pas, pour l'heure, jugé nécessaire de proposer un allègement de la procédure des visites domiciliaires.

c) Un élargissement envisageable des possibilités de saisies informatiques

En vertu de l'article L. 229-5 du code de la sécurité intérieure tel qu'il résulte de la loi du 30 octobre 2017, la saisie des supports ou données numériques n'est possible à l'occasion d'une visite domiciliaire que si « *la visite révèle l'existence de documents ou données relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée* ».

À l'occasion de ses travaux, le rapporteur a été alerté sur les difficultés que rencontrent parfois les services lorsque la personne concernée refuse de donner accès à ses équipements et terminaux numériques. Dans cette hypothèse en effet, si aucun autre élément établissant la menace à l'ordre public n'a pu être constaté à l'occasion de la visite, aucune possibilité de saisie des données informatiques n'est possible.

À l'instar du régime applicable aux enquêtes fiscales¹ ou douanières², le ministère de l'intérieur suggère **d'ajouter, au titre des motifs pouvant justifier une saisie de données informatiques, le fait de faire obstacle à l'accès aux pièces ou documents présents sur un support informatique**.

¹ Art. L. 16 B du livre des procédures fiscales.

² Art. 64 du code des douanes.

Dès lors que la visite domiciliaire comme l'exploitation des données ou terminaux saisis sont soumises à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, le rapporteur a estimé qu'une telle évolution était envisageable et permettrait d'assurer, en toutes circonstances, l'efficacité des visites réalisées.

Recommandation n° 10 :

Modifier l'article L. 228-5 du code de la sécurité intérieure afin d'autoriser, lorsque la personne fait obstacle à l'accès aux pièces ou documents présents sur un support informatique, la copie des données ou la saisie des systèmes informatiques concernés.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 26 FÉVRIER 2020

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons maintenant le rapport d’information sur le contrôle et le suivi de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT), qui visait à assurer une sortie maîtrisée de l’état d’urgence, en conférant au ministre de l’intérieur des pouvoirs exceptionnels pour lui permettre de poursuivre la lutte contre le terrorisme. Cette loi comporte notamment quatre mesures inspirées de la loi de 1955 relative à l’état d’urgence, qui ont été adoptées pour une durée limitée, à l’initiative du Sénat, à trois ans. C’est pourquoi nous avons mis en place un suivi de cette loi afin d’évaluer, à l’expiration de ce délai, la pertinence de ces dispositifs, en vue d’éclairer le Sénat sur la nécessité de les pérenniser ou non.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Le contexte est particulier dans la mesure où 43 détenus condamnés pour faits de terrorisme vont sortir de prison cette année et, probablement, 60 détenus l’an prochain.

Comme l’a souligné le président Bas, le Parlement a été saisi du projet de loi SILT à l’été 2017. Cette loi, qui est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017, a introduit dans le droit commun quatre mesures inspirées de la loi du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence, mais dont le champ d’application a été limité à la prévention des actes de terrorisme. Il s’agit des périmètres de protection, qui permettent au préfet de sécuriser un lieu ou un événement exposé à une menace terroriste ; de la fermeture des lieux de culte ; des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), qui permettent d’astreindre certains individus à des mesures de contrainte comme l’assignation dans un territoire ou encore l’obligation de « pointer » quotidiennement au commissariat ou à la brigade de gendarmerie ; et, enfin, des visites domiciliaires, nouveau terme employé pour désigner les perquisitions administratives.

Ces quatre mesures, qui étaient considérées comme sensibles au regard des droits et libertés constitutionnellement garantis, ont été rendues temporaires, à l’initiative du Sénat ; elles arriveront à échéance le 31 décembre prochain, sauf si le Parlement décide de les pérenniser.

Afin d’évaluer l’efficacité et la pertinence de ces mesures, le Parlement a été doté de prérogatives de contrôle renforcé, comme cela était déjà le cas sous l’état d’urgence. Le Sénat et l’Assemblée nationale ont été destinataires, d’une part, chaque semaine, de tous les actes administratifs pris par les autorités sur le fondement de cette loi et, d’autre part, de deux rapports d’évaluation du Gouvernement, dont le dernier nous a été remis il y a quinze jours.

Pour exercer ce contrôle, notre commission a créé, dès le 21 novembre 2017, une mission pluraliste, dont j'ai été désigné rapporteur. Son objectif est d'évaluer la mise en œuvre de cette loi. En deux ans, nous avons entendu trente-deux personnes au total. Nous avons également réalisé deux déplacements, l'un à Lille, l'autre à Bruxelles.

Le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur les quatre mesures qui faisaient l'objet de notre contrôle, quelques semaines seulement après l'entrée en vigueur de la loi. À l'occasion de deux décisions rendues en février et mars 2018, il a conclu à la conformité à la Constitution de ces mesures, à l'exception de certaines dispositions ponctuelles qui concernaient, d'une part, les conditions de contestation des MICAS devant le juge administratif et, d'autre part, les conditions de saisie de documents lors d'une visite domiciliaire. Notre contrôle s'est donc exercé, dès le début, dans un cadre juridique sécurisé et s'est orienté sur l'évaluation de l'efficacité des nouveaux dispositifs que nous avons créés.

Ce cadre étant posé, j'en viens aux principales conclusions de notre mission. Dans l'ensemble, les quatre dispositifs ont fait l'objet d'une application mesurée.

Sur le plan statistique tout d'abord, il n'y a pas eu d'explosion du nombre de mesures : entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 décembre 2019, 504 périmètres de protection ont été mis en place ; 7 lieux de culte ont été fermés ; 205 personnes ont fait l'objet d'une MICAS et 149 visites domiciliaires ont été réalisées.

Sur le plan qualitatif, nous avons pu vérifier qu'à de rares exceptions près, les mesures ont bien été mises en œuvre aux seules fins de prévention du terrorisme, conformément à la volonté du législateur. Le très faible nombre d'annulations ou de suspensions par le juge administratif en témoigne : 87 recours ont été formés contre des MICAS, mais seulement cinq ont débouché sur une annulation ou une suspension par le juge ; les sept fermetures de lieux de culte ont toutes été contestées, mais toutes ont été confirmées par le juge.

Contrairement aux craintes que le Sénat avait pu exprimer lors de l'examen du projet de loi, la loi SILT ne s'est pas traduite par un empiétement de l'administratif sur le judiciaire. Lorsque cela était possible, des judiciarisation ont été préférées à la mise en place d'une mesure administrative. Dans une vingtaine de cas par exemple, le ministère public a ouvert une enquête judiciaire à la place d'une visite domiciliaire. Dans les autres cas, les mesures de cette loi ont permis de viser des situations intermédiaires pour lesquelles les éléments réunis étaient encore insuffisants pour engager des poursuites judiciaires, mais qui nécessitaient, de la part des services de l'État, une attention renforcée.

La seule exception à ce constat positif concerne les MICAS : dans une quinzaine de cas, des MICAS ont été mises en place à l'encontre d'individus déjà poursuivis par la justice et placés sous contrôle judiciaire. Cette pratique est étonnante – le contrôle judiciaire offre des possibilités de surveillance de même nature que la MICAS – mais, surtout, elle n'est pas optimale car en prononçant une MICAS dès le stade des poursuites, le ministère de l'intérieur réduit les capacités de surveillance à l'avenir. Pour répondre à cette difficulté, nous proposons de renforcer, dans la loi, l'information des autorités judiciaires, en particulier du parquet national antiterroriste (PNAT), sur les MICAS.

S'agissant de l'efficacité des mesures, les acteurs sont unanimes : les deux années de pratique confirment l'utilité des quatre mesures dans un contexte de menace terroriste durable et endogène. C'est pourquoi je vous propose de les pérenniser, au-delà du 31 décembre 2020, assorties toutefois de plusieurs ajustements, voire de compléments nécessaires pour assurer la pleine efficacité de cet arsenal, que je détaillerai mesure par mesure.

Les périmètres de protection ont été beaucoup utilisés, mais de manière très hétérogène. Leur utilisation a été très saisonnière – avec des pics observés à l'approche de Noël et de la période estivale – et leur appropriation par les préfetures très disparate – certaines ont eu très largement recours à cette mesure, alors que plus de trente départements ne l'ont jamais utilisée. La densité de population ne suffit pas à expliquer ces écarts : par exemple, dans les Bouches-du-Rhône, aucun périmètre n'a été instauré en deux ans, alors même que plusieurs visites présidentielles s'y sont déroulées.

À 95 %, les périmètres de protection ont servi à sécuriser des événements et seuls quelques lieux ont été concernés – comme le Mont-Saint-Michel pendant les périodes de haute fréquentation touristique. Cela s'explique par le fait que d'autres dispositifs existent pour sécuriser les lieux sensibles, qu'il s'agisse des opérateurs d'importance vitale, des gares ou des aéroports.

Enfin, les agents de sécurité privée et les agents de police municipale ont été fortement mobilisés – dans 88 % des cas – pour assister les forces de police et de gendarmerie dans la réalisation des contrôles. C'est d'ailleurs dans cette capacité à mobiliser d'autres catégories d'agents et à créer un *continuum* de sécurité que réside la principale utilité des périmètres de protection.

Nous proposons donc de pérenniser cette mesure, tout en invitant le ministère de l'intérieur à accorder une attention particulière à la sécurité juridique des arrêtés pris par les préfetures. De manière générale, les périmètres ont été correctement utilisés, mais quelques cas d'utilisation à mauvais escient, pour des finalités d'ordre public et non de prévention du terrorisme, ont été recensés.

Des progrès ont été réalisés depuis l'entrée en vigueur de la loi, mais il demeure, à mon sens, des faiblesses dans la motivation des arrêtés – ils n'étaient pas toujours suffisamment le risque de menace terroriste – et dans la prise en compte de la situation des résidents. Il serait donc utile de diffuser aux préfetures un référentiel précis sur les conditions de mise en œuvre de cette mesure et d'exiger des préfets une transmission sans délai de leurs arrêtés au ministère de l'intérieur.

S'agissant de la fermeture des lieux de culte, 7 lieux de culte ont été fermés sur le fondement de la loi SILT – cinq la première année et deux la deuxième. Bien qu'en nombre réduit, les fermetures prononcées ont démontré leur efficacité : cinq des sept lieux de culte n'ont ainsi pas rouvert à l'issue des six mois de fermeture et, dans les deux autres cas, l'activité culturelle a repris, mais sous l'égide de nouvelles associations culturelles, moins radicales et ne soulevant pas de difficulté. La fermeture, par nature provisoire, ne constitue pas, pour les autorités publiques, une fin en soi : elle est surtout un instrument utile mis à profit pour prendre des mesures de police administrative complémentaires – mesures d'expulsion à l'encontre de certains imams, dissolutions d'associations –, en vue de mettre un terme définitif au trouble à l'ordre public. L'efficacité de la mesure a toutefois tendance à se réduire : de nombreux prédicateurs font désormais preuve d'une grande prudence et privilégient, pour échapper aux mesures administratives, la diffusion de leurs théories en dehors des lieux de culte. Ce déport des discours et des prêches limite donc fortement l'impact de la mesure que nous avons créée en 2017 et explique aussi, en partie, le nombre relativement réduit de mesures prononcées.

C'est pourquoi l'une de mes propositions concerne l'extension du champ de la mesure : il s'agirait de viser, dans les mêmes conditions et pour les mêmes motifs que les lieux de culte, les lieux qui leur sont rattachés, c'est-à-dire les lieux gérés, exploités ou financés par la même personne physique ou morale. Pour des raisons constitutionnelles, cette extension devrait se limiter aux lieux accueillant des réunions publiques, qui sont les seules de nature à créer un trouble à l'ordre public. Pourraient par exemple être concernés des centres culturels, des centres d'enseignement, etc.

S'agissant des visites domiciliaires, les autorités préfectorales ont recouru assez tardivement à ce type de mesure. Au cours des six mois qui ont suivi son application, quasiment aucune visite domiciliaire n'a été demandée. Cela peut s'expliquer par le fait que, sous l'état d'urgence, beaucoup avait déjà été fait. Mais les attentats de Trèbes et de Carcassonne semblent avoir eu un effet déclencheur. Le nombre de mesures a en effet fortement augmenté à compter de mai 2018, avant de se stabiliser. L'originalité de la procédure explique, très probablement, la réticence initiale des autorités préfectorales. Il s'agit en effet d'une procédure relativement complexe : la visite domiciliaire doit être autorisée par le juge des libertés et de la détention (JLD), sur requête du préfet et après avis du PNAT et du

parquet local compétent ; une deuxième autorisation du JLD est nécessaire pour autoriser l'exploitation des données informatiques ou des documents saisis au cours de la visite.

La première période d'appréhension du dispositif semble toutefois avoir laissé place à une plus grande fluidité dans les échanges. En témoigne la réduction du taux de rejet des requêtes préfectorales par le JLD, qui est passé de 20 % en 2018 à 15 % en 2019. Il semble également que la procédure ne constitue pas un frein majeur pour les services, car les délais de réponse du JLD sont généralement très rapides – inférieurs à deux jours en moyenne. En outre, tout le monde s'accorde aujourd'hui sur l'efficacité de cette mesure, qui a débouché, dans près d'une quinzaine de cas, sur des poursuites pour des faits en lien avec le terrorisme et a permis, dans un cas, de déjouer un attentat. Il me semble donc qu'il n'est ni essentiel, ni raisonnable compte tenu des risques constitutionnels, de simplifier cette procédure.

En revanche, je pense que l'on pourrait renforcer son efficacité en élargissant les possibilités de saisies informatiques dans le cadre des visites. Actuellement, lorsqu'une personne refuse de donner accès à ses terminaux informatiques, leur contenu ne peut être saisi. Je propose de surmonter cet obstacle, sur le modèle de ce qui se fait par exemple pour les saisies fiscales ou douanières.

S'agissant enfin des MICAS, le recours à cette mesure a été croissant et a connu une forte progression au cours de la deuxième année d'application de la loi : 134 personnes ont en effet été soumises à une MICAS en 2019, contre 71 en 2018. On compte, actuellement, une cinquantaine de MICAS en vigueur de manière concomitante. La durée des mesures prononcées a été majoritairement inférieure à six mois, ce qui s'explique par la nécessité de présenter des éléments nouveaux et complémentaires pour renouveler la mesure au-delà de cette durée. En ce qui concerne leur contenu, les obligations les plus fréquemment prononcées ont été l'interdiction de se déplacer en dehors d'un périmètre défini – le plus souvent la commune –, l'obligation de « pointage », l'obligation de déclarer son domicile et l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes.

Parmi les mesures de la loi SILT, la MICAS est probablement celle qui fait l'objet des avis les plus partagés. Les services de renseignement revendiquent toutefois son utilité, parce qu'elle permet de limiter la liberté de mouvement d'individus radicalisés et parce qu'elle facilite la surveillance conduite par les services et la collecte de renseignements. Ces arguments sont recevables, mais l'efficacité de ces mesures pourrait encore être améliorée : contrairement aux mesures d'assignation de l'état d'urgence, les MICAS ne sont en effet pas inscrites au fichier des personnes recherchées (FPR) et leur respect est donc plus difficile à contrôler ; nous recommandons donc que le décret relatif au FPR soit modifié en ce sens.

Deux difficultés relatives au périmètre d'application des MICAS nous sont apparues.

La première concerne le prononcé de MICAS à l'encontre de personnes présentant des troubles psychiatriques. Cela a concerné 26 personnes depuis l'entrée en vigueur de la loi, soit 13 % du total. Dans certains cas, nous avons pu observer un phénomène d'aller-retour entre MICAS et mesures de soins ou d'hospitalisation sans consentement. Cela pose un problème de cohérence dans les parcours de prise en charge des personnes concernées : la MICAS ne peut servir à combler l'absence de soins ! Un travail de coordination doit être engagé, au niveau local, pour renforcer l'articulation et le dialogue entre personnels de santé et autorités administratives.

La seconde difficulté concerne l'efficacité des MICAS à l'encontre des individus condamnés pour des faits de terrorisme à leur sortie de détention. Désormais, la doctrine du ministère de l'intérieur est de prononcer systématiquement cette mesure à compter de la libération des individus radicalisés. Ils constituent d'ailleurs désormais le principal public concerné par les MICAS - 57 % en 2019, contre 31 % en 2018. La MICAS offre, certes, des possibilités de surveillance renforcée, mais elle présente des limites qui ne la rendent pas suffisante pour gérer la question des sortants de détention. Elle est en effet difficile à motiver pour des individus ayant séjourné plusieurs années en détention, pour lesquels les services de renseignement ne disposent pas toujours d'éléments suffisants. Surtout, sa durée a été expressément limitée par le Conseil constitutionnel à douze mois - en continu ou en discontinu -, une durée jugée trop courte par les services de renseignement, mais que nous ne pouvons étendre sans encourir une censure constitutionnelle.

Or, le plus souvent, la MICAS est la seule forme de surveillance qui peut être mise en œuvre, faute de dispositifs judiciaires adaptés. En effet, si nous avons étendu, en 2016, la peine de suivi socio-judiciaire aux individus condamnés pour des faits de terrorisme, elle ne peut, en pratique, être appliquée qu'aux individus condamnés pour des faits postérieurs à 2016. La plupart des condamnés terroristes qui seront libérés d'ici à 2022 ne pourront donc pas en bénéficier. Par ailleurs, les possibilités de prononcer des suivis post-peine à l'issue de la détention sont très restreintes, car les condamnés terroristes ne bénéficient plus de crédits de réduction de peine automatiques. Pour limiter les sorties sèches, il y a donc un vide juridique, car nous n'avons pas d'outil judiciaire et l'outil administratif est limité dans le temps.

Compte tenu de la difficulté à faire évoluer le cadre légal des MICAS, la voie judiciaire est à privilégier. N'oublions pas que les mesures judiciaires présentent des avantages certains : des possibilités de surveillance de plus longue durée ; des droits renforcés pour la personne concernée ; la possibilité d'associer obligations de surveillance et mesures de réinsertion.

Deux évolutions pourraient être conduites. En premier lieu, une nouvelle mesure de surveillance de sûreté adaptée au profil des condamnés terroristes pourrait être créée, comme le suggère le Parquet national antiterroriste. Il s'agirait de soumettre les individus déjà condamnés et incarcérés à des mesures de surveillance de même nature que celles du suivi socio-judiciaire, lorsqu'ils présentent, à leur sortie de détention, un niveau élevé de dangerosité. Je rappelle que le Conseil constitutionnel a admis, par le passé, de telles mesures, dès lors qu'elles sont encadrées de garanties suffisantes et limitées à des individus condamnés pour des faits graves. En second lieu, il serait souhaitable de renforcer la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire pour assurer, à l'avenir, une surveillance systématique des condamnés terroristes. À cet égard, il pourrait être proposé d'en faire une peine complémentaire obligatoire, sous réserve des précautions constitutionnelles pour laisser la possibilité au juge de ne pas la prononcer, et de systématiser l'obligation de suivre des actions de prise en charge de la radicalisation.

Certains services de sécurité ont exprimé le souhait d'aller plus loin et d'assouplir les critères des quatre mesures que je viens de vous présenter, afin de simplifier leur mise en œuvre. Je n'ai pas souhaité les reprendre toutes à mon compte, car je crois que nous devons rester attentifs à ne pas remettre en cause l'équilibre trouvé entre sécurité et liberté.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie notre rapporteur pour le travail très important qu'il a conduit pendant deux ans. Nous avons accepté de faire entrer des mesures de l'état d'urgence dans le droit commun à la condition expresse qu'elles soient temporaires et qu'un groupe de travail représentant tous les groupes politiques de notre commission en suive l'application. Les mesures ayant été validées par le Conseil constitutionnel et leur utilité ayant été démontrée, nous pouvons désormais proposer leur pérennisation, avec certains aménagements, et les compléter par un nouveau dispositif de surveillance rapprochée des condamnés pour faits de terrorisme avant 2016 qui vont sortir de prison à partir de cette année. Les propositions du rapporteur sont ingénieuses, car s'il s'était agi d'une peine, elle se serait heurtée aux principes les plus fondamentaux de notre droit : la règle du *non bis in idem* et le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale. Le dispositif proposé s'inspire de ce qui existe depuis plusieurs années notamment pour les délinquants sexuels, dans le but de protéger la société. Les MICAS de la loi de 2017 sont utiles, mais elles sont trop limitées et nous avons besoin d'une surveillance plus durable. En contrepartie de l'allongement de cette surveillance – dix ans en cas de délit, voire vingt ans en cas de crime –, une garantie serait apportée par le caractère judiciaire de la mesure.

Ce rapport d'information débouchera sur une proposition de loi. Cela inscrira dans la durée le rôle du Sénat en matière de lutte contre le terrorisme : ce rôle a été déterminant dans l'adoption d'un certain nombre de mesures prises sous le quinquennat précédent ainsi que dans l'adoption des

mesures de caractère temporaire de la loi SILT, validées depuis par le Conseil constitutionnel.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je remercie notre rapporteur pour ce travail ingrat, mais absolument nécessaire : vérifier que les mesures que nous votons sont efficaces est en effet indispensable. Mais j’avoue être resté sur ma faim. Que les utilisateurs des mesures en confirment l’utilité ne me surprend pas, mais quels éléments factuels corroborent leur appréciation ? Par ailleurs, certaines de vos remarques m’intriguent : par exemple le fait qu’à Marseille aucun périmètre de protection n’ait été appliqué a-t-il conduit à plus de problèmes qu’ailleurs ? Les MICAS ont-elles une véritable valeur ajoutée ? Les centres de déradicalisation sont-ils efficaces ? Aucun élément ne me permet d’affirmer que ces dispositifs sont efficaces.

Mme Brigitte Lherbier. – Ce rapport est passionnant. Toutes les zones frontalières sont des zones à risque. S’agissant des lieux publics, il est difficile de savoir ce qu’il se dit dans les mosquées, notamment lorsque le prêche est en arabe. S’agissant des soins sans consentement – à Roubaix de nombreuses personnes très fragiles sont concernées –, le rapprochement des acteurs pose encore la question du secret professionnel, qui empêche parfois de connaître le vrai degré de dangerosité des personnes. Qu’est-il prévu pour le retour des familles de djihadistes ? Ce retour fait-il courir un risque ou doit-on l’accepter au nom du rapprochement familial ?

M. André Reichardt. – Je souscris totalement aux observations formulées par notre président sur le rapport. Je remercie notre rapporteur et soutiens ses deux propositions.

À l’occasion de la libération du premier djihadiste français de la prison de Condé-sur-Sarthe, j’avais posé une question d’actualité au Gouvernement afin de savoir ce qui, compte tenu de la personnalité de ce djihadiste non repent, avait été prévu à son égard. La garde des sceaux avait tenté de me rassurer, mais sans me citer la moindre mesure satisfaisante, car il n’y avait pas de mesure satisfaisante ! Cette année, une quarantaine de djihadistes vont sortir de prison et soixante l’année prochaine !

La garde des sceaux avait également considéré que les djihadistes devaient rentrer sur le sol français, mais là aussi je m’étais montré inquiet, car nous ne disposons d’aucune mesure adaptée. Les premiers djihadistes à être revenus ont été condamnés à des peines relativement courtes ; heureusement, cela s’est durci depuis.

Merci pour ces propositions qui font honneur au Sénat.

M. Alain Richard. – Mon groupe rejoint les préconisations du rapport et nous rendons hommage au travail réalisé par notre rapporteur. Le rendez-vous législatif que vous nous proposez ne peut pas être plus tardif que l’automne, puisque les mesures doivent être prolongées. Je salue l’initiative sénatoriale de cette proposition de loi, mais souvenez-vous que les mesures de prévention, sous toutes les majorités précédentes, ont

toujours été adoptées dans un large consensus. Une concertation avec le Gouvernement me semblerait utile afin de sécuriser nos propositions d'un point de vue juridique et dans leurs aspects matériels.

M. Philippe Bas, président. – Quoi qu'il en soit, le débat parlementaire permettra d'associer le Gouvernement à l'amélioration de notre texte.

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie notre rapporteur. Nous comprenons bien, s'agissant des périmètres de protection, l'utilité de prendre des mesures de prévention indépendamment de l'infraction.

S'agissant des mesures de surveillance individuelles, les MICAS méritent d'être étudiées. Mais le sens de la peine, c'est la réinsertion. Je ne dis pas cela par naïveté. Il ne faudrait pas que les condamnations soient systématiquement accompagnées de mesures non judiciaires qui pèseront sur l'individu ayant purgé sa peine.

Sur ce sujet comme sur celui des manifestations, la doctrine de notre commission est en train d'évoluer : nous allons vers toujours plus de mesures de police et moins de mesures judiciaires. Cela ne me convient pas. Dans un État de droit, dans une démocratie, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé : c'est aussi l'esprit du « Je suis Charlie ». Les lieux de culte sont des lieux d'expression de nos libertés. Soit une infraction en justifie la fermeture, soit non : ne développons pas plus de procédures administratives qui sont autant d'atteintes à la liberté d'expression. Lors d'un déplacement de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, le préfet de police de Paris s'est félicité de l'utilité de la loi SILT pour la fermeture des lieux de culte, mais il ne l'a jamais utilisée !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens à souligner le grand intérêt du rapport de notre collègue. Ses préconisations prévoient que le juge pourra désormais décider de mesures de déradicalisation. Nous avons beaucoup travaillé sur ce sujet depuis cinq ans : plusieurs rapports ont été publiés et une commission d'enquête est en cours. L'établissement de déradicalisation ouvert en Indre-et-Loire a été un échec total. Déradicaliser, c'est changer très profondément les convictions d'un individu ! Je dénonce les vendeurs de fausses solutions qui proposent des mini-stages ou le visionnage de quelques vidéos. Avez-vous pu apprécier l'efficacité de ce travail de déradicalisation ?

M. Jacques Bigot. – Je remercie notre rapporteur pour ses propositions. S'agissant du vide juridique observé pour le suivi des personnes condamnées à leur sortie de prison, la modification de l'article 721-2 du code de procédure pénale me semble problématique, car il s'agit d'un article relatif à l'exécution peines qui ne me semble pas adapté. La proposition de notre rapporteur ne se heurte-t-elle pas au principe de non-rétroactivité de la loi pénale ?

M. Philippe Bas, président. – Il ne s’agit pas d’une sanction, mais d’une mesure de protection de la société. Elle résultera d’une décision du juge de l’application des peines sur la dangerosité d’une personne ayant purgé sa peine et n’ayant pas bénéficié de réductions de peine. Il s’agit d’une mesure qui n’a plus rien à voir avec une condamnation. Elle s’inspire du dispositif en vigueur pour les délinquants sexuels qui ont purgé leur peine, mais qui, ayant été considérés comme dangereux à l’issue d’un examen psychiatrique, font l’objet d’une mesure de suivi judiciaire.

M. Alain Richard. – Le Conseil constitutionnel a estimé qu’une telle mesure ne portait pas une atteinte excessive aux libertés.

M. Philippe Bas, président. – En effet. Nous avons été attentifs pour trouver la bonne rédaction, l’équilibre entre la protection des libertés fondamentales et l’efficacité en ce qui concerne la sécurité publique.

M. François Bonhomme. – Ce rapport de suivi est important et nous permet d’apprécier l’évolution de la situation depuis 2017. À l’époque, une partie de l’hémicycle, tout comme la Ligue des droits de l’homme, avait comparé l’état d’urgence et l’état de siège, considérant que la France ne respectait plus l’État de droit et devenait un État policier. Mais je connais peu de pays qui financent sur des fonds publics des associations comme la Ligue des droits de l’homme... Donc l’État de droit est garanti en France ! De même, les mesures prises sur la base de la loi de 2017 – périmètres de protection, fermetures de lieux de culte, MICAS, visites domiciliaires – ont fait l’objet de recours en justice quasi systématiques ; or, très peu ont abouti.

Je soutiens notre rapporteur lorsqu’il veut renforcer les mesures de surveillance. Mme Belloubet a dit qu’elle était favorable à des mesures de surveillance renforcée des détenus sur le point de sortir : 43 sortiront cette année, une soixantaine l’an prochain. Je ne sais pas si elle est favorable à l’inscription des MICAS dans le fichier des personnes recherchées. Le PNAT semble aussi favorable à ces mesures. Je salue ces convergences, qui sont le fruit d’un travail collectif pour améliorer le dispositif général de surveillance et de suivi, ce qui est d’autant plus important à l’heure où de nombreux djihadistes, profitant des tensions à la frontière turco-syrienne, pourraient se retrouver libres et revenir sur le territoire national.

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci pour ce rapport très utile. Je ne reviens pas sur la pérennisation des dispositions inspirées de l’état d’urgence. Le Gouvernement l’aurait sans doute proposée également, mais il est bon qu’elle soit envisagée par le Sénat. Je partage votre position sur les périmètres de protection et je salue votre volonté de tirer les leçons de la QPC sur les visites domiciliaires et les saisies de matériel informatique. Je comprends aussi votre volonté de clarification sur les MICAS. Je partage également les réserves de M. Sueur sur la déradicalisation.

Je n'ai pas d'opposition particulière à l'instauration d'une peine complémentaire obligatoire en cas de terrorisme, qui s'inscrit dans une évolution compréhensible de notre système pénal, même si nous sommes déjà allés loin dans ces domaines.

Le nouvelle mesure judiciaire de suivi post-sentenciel d'individus déjà condamnés pour terrorisme, mais dont la peine n'était pas assortie de tels éléments, pourrait poser question au regard du respect de l'État de droit. La ligne de crête est étroite en raison des principes de non-rétroactivité et *non bis in idem*. Vous invoquez, à juste titre, la distinction entre les mesures de sûreté et les peines prévues par le code pénal, mais les mesures de suivi post-sentenciel ont indiscutablement un caractère coercitif. S'il ne s'agit pas d'une peine, cela y ressemble beaucoup ! Vous introduisez alors la notion de gravité ; mais attention toutefois au caractère hybride de la mesure. Les mesures de sûreté ont pour caractéristique de viser la resocialisation et la réadaptation. Il ne s'agit pas pour moi de faire de l'angélisme, mais j'attire votre attention sur la rédaction et la nécessité de conserver une terminologie conforme à ces objectifs.

M. Richard a évoqué la perspective d'un groupe de travail commun avec le Gouvernement. Le débat parlementaire permettra certes l'échange, et je comprends l'intérêt de déposer une proposition de loi sur le sujet. Les sorties de prison de personnes condamnées pour terrorisme sont préoccupantes, d'autant plus que la prison n'a pas fait la preuve de sa capacité à modifier le comportement des individus, en particulier sur ce sujet. La dangerosité potentielle de ces individus est donc évidente. Je pense toutefois qu'il importe, dans la présentation de votre proposition, d'éviter toute surenchère et de l'inscrire dans une collaboration pour doter notre pays d'outils adaptés. D'autres propositions ont déjà été faites en ce domaine ; or ce sujet ne se prête pas à un concours Lépine ! Je plaide donc pour une logique collaborative entre l'exécutif et le Sénat.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez raison d'insister sur ce point : cette mesure de suivi post-sentenciel n'est pas seulement une mesure coercitive, elle est aussi une mesure d'accompagnement vers la réinsertion. Nous devons être très attentifs à la rédaction. En outre, notre initiative, comme c'est toujours le cas en matière de lutte contre le terrorisme, doit se comprendre comme une initiative coopérative et elle sera présentée dans cet état d'esprit. En revanche, nous n'avons pas à abandonner notre capacité d'initiative en ce domaine. Après les attentats de *Charlie Hebdo*, nous avons réuni un groupe de travail et adressé une lettre au Premier ministre contenant une vingtaine de propositions. Elles ont toutes été reprises dans les lois qui ont suivi.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie aussi le rapporteur pour son travail et ses propositions. Ma question concernera les territoires d'outre-mer qui ne sont pas épargnés par le risque terroriste. Ils peuvent abriter des individus radicalisés – il y a eu un cas à la Martinique – et pourraient

constituer une porte d'entrée pour ces individus. On constate un afflux de réfugiés en Guyane ; si des réfugiés songent à cette voie pour entrer en France, des djihadistes venant de Syrie pourront aussi le faire ! Qu'en est-il donc des territoires ultra-marins ?

Mme Nathalie Delattre. – Le groupe du RDSE cosignera cette proposition de loi. Les travaux de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, que je préside et dont Mme Eustache-Brinio est la rapporteure, pourront l'enrichir, car certains thèmes se recourent.

Je partage les remarques de M. Sueur sur la déradicalisation. Avez-vous mené des auditions sur le sujet ? Enfin, le calendrier parlementaire étant très serré, pensez-vous transformer, le cas échéant, cette proposition de loi en amendement à la future loi sur la sécurité intérieure qui pourrait être présentée fin juin ?

Mme Catherine Troendlé. – Avec Mme Benbassa, nous avons publié en 2017 un rapport sur ce que nous ne souhaitons pas appeler la déradicalisation, mais les dispositifs de désendoctrinement, de désembrigadement et de réinsertion. De nombreuses associations entendent prendre en charge ces problématiques, mais il apparaît que la meilleure réponse à la radicalisation est la réinsertion.

M. Philippe Bas, président. – Votre rapport était très intéressant. À l'époque, un centre de déradicalisation venait d'ouvrir dans le centre de la France et suscitait de nombreuses polémiques. Vous aviez montré qu'il convenait d'être vigilant à l'égard des marchands de bonheur qui prétendent déradicaliser des personnes endoctrinées. Nul, malheureusement, ne connaît le mode d'emploi.

Mme Françoise Gatel. – Je salue l'initiative du rapporteur. La voie est étroite, dans un État de droit, entre la protection des libertés et la protection de la société. Les inquiétudes sont légitimes et la question est d'actualité, comme on le constate avec l'emploi des termes de « séparatisme », « communautarisme » : le défi traverse toutes les couches de la société. Le bilan de notre rapporteur est intéressant et permet d'envisager les adaptations nécessaires. L'enjeu est de savoir comment on intègre dans la société ceux qui ont été condamnés pour terrorisme. Vous avez, à juste titre, mis l'accent sur l'accompagnement socio-judiciaire. Il faut aussi s'intéresser à l'environnement proche de ces personnes, familial ou autre, qui peut contribuer à entretenir ces personnes dans leurs convictions. Le Sénat est dans son rôle en déposant une proposition de loi. Nul n'a l'intention de participer à un concours Lépine ni à faire de la surenchère. Il s'agit d'un travail de longue haleine, qui réclame de la réflexion, des évaluations, l'enjeu étant de trouver le dispositif le plus efficace.

Enfin, j'attire votre attention sur la multiplication du nombre de recours contre les mesures visant à encadrer les écoles privées hors contrat pour prévenir le développement de la radicalisation. Quelles sont vos propositions en la matière ?

Mme Sophie Joissains. – À mon tour, je remercie le rapporteur pour son travail. Le groupe centriste s'associera à sa démarche. Aucun périmètre de protection n'a été instauré dans les Bouches-du-Rhône, mais deux des sept mosquées qui ont été fermées en France depuis 2017 l'ont été dans le département, l'une à Aix-en-Provence, l'autre à Marseille...

Quand disposerons-nous d'évaluations fiables sur les centres de déradicalisation ? Je partage les doutes de M. Sueur à cet égard.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Monsieur Collombat, j'ai volontairement limité mon rapport aux quatre mesures temporaires de la loi SILT. Si l'on étend le champ d'investigation, on quitte notre rôle de contrôle de la loi SILT et on risque aussi, d'ailleurs, d'empiéter sur le travail d'autres missions lancées sur d'autres sujets connexes, comme la commission d'enquête sur la lutte contre la radicalisation. À titre personnel, j'ai aussi des doutes et des inquiétudes sur les centres de déradicalisation – un centre vient d'ouvrir en plein centre de Lille, à deux pas de la gare Lille-Europe, qui permet d'aller directement à Molenbeek-Saint-Jean –, mais j'attendrai les conclusions de notre commission d'enquête.

Sur la question de l'efficacité que vous soulevez, je rappelle que les visites domiciliaires ont permis de déclencher de nombreuses poursuites judiciaires : au moins deux poursuites pour association de malfaiteurs à but terroriste, dix pour apologie du terrorisme et une pour financement du terrorisme.

Vous avez raison de déplorer le manque d'homogénéité dans la mise en œuvre des périmètres de protection. Certains préfets ont choisi de ne pas les utiliser, privilégiant d'autres outils. Il convient de laisser une liberté d'appréciation aux préfets. Pour autant, nous proposons une charte référentielle, en accord avec le ministère de l'intérieur, pour homogénéiser les pratiques en France.

Les MICAS constituent aussi un outil de surveillance essentiel qui facilite l'action des services de renseignement. Grâce aux pointages ou aux périmètres assignés, on sait où se trouvent certains individus, avec qui ils entrent en contact, etc. Il ne faut donc pas toucher à ce dispositif.

Pour fermer un lieu de culte, on peut utiliser, outre la loi SILT, la législation sur les établissements recevant du public qui peut, d'ailleurs, être parfois plus rapide. Les fermetures de lieux de culte réalisées sur le fondement de la loi SILT ont été peu nombreuses, mais elles ont été efficaces puisque cinq des sept lieux de culte fermés n'ont pas rouvert. Il s'agissait de lieux de prédication salafiste avérés. Grâce à nos services de renseignement, on a une connaissance de ce qui se dit dans les mosquées. Ainsi, dans le nord

de la France, un centre d'obédience iranienne a été fermé, car des attentats étaient en préparation. Ces mesures ont donc fait la preuve de leur efficacité. Il faut plusieurs mois pour fermer un lieu de culte, car la procédure est lourde et extrêmement rigoureuse.

Mme Lherbier a évoqué les obligations de soins sans consentement et la coordination entre les services de santé et l'administration : les obligations de soins relèvent de l'administratif, mais dès lors que l'on constate que la pathologie relève vraiment du domaine psychiatrique, il faut laisser faire les professionnels médicaux.

En ce qui concerne le retour des femmes de djihadistes en France, la politique du Gouvernement est sensée : on ne fait pas revenir les femmes de djihadistes, mais uniquement les enfants orphelins. Tous ceux qui reviennent de Syrie sont placés en détention provisoire, mais le Gouvernement n'entend pas faire revenir ceux qui peuvent être jugés sur place.

Avant de faire nos propositions, nous avons auditionné à plusieurs reprises les services du ministère de l'intérieur, les services de renseignement et le PNAT. Les échanges ont été nourris et nous avons donc rédigé nos mesures en conséquence. Quant au ministère de la justice, chacun sait qu'il constitue un grand paquebot, avec une certaine inertie, et qu'il est spontanément peu enclin à mettre en place de telles mesures : sans fermer la porte, le ministère a choisi d'attendre. Nous avons donc collaboré avec le ministère de l'intérieur et le PNAT.

En 2017, nous avons été attentifs à l'équilibre entre la sécurité et les libertés. Nous ne voulons pas le remettre en cause. Au contraire, nous affirmons que les MICAS, à caractère administratif, doivent conserver une portée limitée. Nous proposons aussi de privilégier les mesures judiciaires plus protectrices des libertés et qui facilitent la réinsertion. Le Conseil constitutionnel a validé ces mesures et leur équilibre. Nos propositions respectent cet équilibre, et vont même plus loin avec le transfert à la justice d'un certain nombre de mesures.

Monsieur Leconte, seuls sept lieux de culte ont été fermés sur le fondement de la loi SILT, d'autres lieux de culte l'ont été sur le fondement d'autres dispositions. La mesure administrative a une fonction préventive : il ne s'agit pas tant de fermer un établissement définitivement que d'évincer des personnes, des salafistes en particulier, qui ont infiltré un lieu de culte et de les empêcher de continuer à prêcher s'il devait être amené à rouvrir. La mesure judiciaire ne le permet pas.

Je partage tout à fait les propos de M. Sueur sur les centres de déradicalisation. Le procureur François Molins nous a aussi décrit la sur-radicalisation dans le milieu carcéral. Il est nécessaire de prendre des mesures préventives pour y pallier. Sachant qu'une centaine d'individus vont sortir de prison, nous serions coupables, en tant que législateurs, de ne pas prévoir un dispositif préventif pour éviter la récidive.

MM. Bigot et Bonnacarrère ont évoqué les risques juridiques liés au caractère rétroactif de certaines mesures. Nous espérons avoir trouvé le bon équilibre dans la rédaction de l'article qui concerne les mesures de sûreté et de suivi post-sentenciel, mais toutes les suggestions seront les bienvenues !

L'extension du champ de l'article 721-2 du code de procédure pénale ne vise pas tout à fait le même objectif que la nouvelle mesure de suivi et de surveillance post-sentencielle. Celle-ci concernera les individus condamnés pour les infractions les plus graves, c'est-à-dire condamnés à sept ans de prison ou plus. Pour les autres, nous souhaitons renforcer les dispositifs de suivi existants - c'est le sens de la modification de l'article 721-2 du code de procédure pénale.

M. Bonhomme a rappelé les débats de la loi SILT et les craintes exprimées quant à une extension des prérogatives administratives au détriment du judiciaire. Nous visons justement à garantir cet équilibre.

Sur la question des terroristes sortant de détention, Mme Belloubet a exprimé des intentions, mais n'a pas indiqué précisément comment les réaliser. Lors de leur audition, les représentants du ministère de la justice ne nous ont pas apporté d'éléments de réponse. En revanche, le ministère de l'intérieur et le parquet ont des propositions précises.

La nouvelle surveillance judiciaire que nous proposons de créer a pour but de pallier les limites des mesures judiciaires existantes. Les réformes pénales des dernières années ont créé une situation paradoxale : les individus condamnés pour des faits en lien avec le terrorisme sont les plus suivis en détention et ceux qui bénéficient des possibilités d'aménagement de peine les plus réduites, mais ce sont également ceux qui bénéficient du suivi le plus réduit à leur sortie de détention. Cette difficulté devrait se résorber à l'avenir, car les individus condamnés après 2016 ont pu ou pourront se voir appliquer la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire. Néanmoins, dans l'attente, nous avons un « stock » d'individus condamnés pour des faits de terrorisme avant cette date et qui ne bénéficient pas, ou très peu, de suivi à leur libération. Nous visons donc principalement ces individus, dont la sortie inquiète tout particulièrement le PNAT. En créant une mesure de sûreté, c'est-à-dire une mesure qui n'a pas pour objectif de réprimer un acte, mais de prévenir la récidive et de protéger la société - et c'est bien de cela qu'il s'agit lorsque nous parlons de condamnés terroristes - , nous échappons au principe de non-rétroactivité des peines. La nouvelle mesure de sûreté pourrait donc être appliquée à tous les individus qui sortiront de détention à compter de son entrée en vigueur. Il ne s'agit pas d'une innovation juridique. Nous nous inscrivons au contraire dans la droite ligne d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, qui a, à plusieurs reprises, validé l'existence des mesures de sûreté et leur caractère rétroactif.

Pour répondre à M. Mohamed Soihili, jamais, lors de nos auditions, on ne nous a signalé le cas des territoires ultra-marins comme un cas sérieux et anxiogène. Sur le plan statistique, seulement cinq périmètres de protection ont été mis en place à La Réunion, uniquement pour des questions événementielles ; aucun dans les autres territoires d'outre-mer. Des visites domiciliaires ont eu lieu en Guyane et une MICAS y a été prononcée.

Je partage les propos de Mme Delattre et souhaite que nous puissions nous coordonner avec la commission d'enquête sur la lutte contre la radicalisation.

Enfin, il est vrai que les contentieux se multiplient à propos des écoles privées hors contrat. Il conviendrait de réfléchir aux moyens d'homogénéiser la manière dont on y répond.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES AUDITIONS ET DU DÉPLACEMENT

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Thomas Campeaux, directeur

Mme Pascale Léglise, adjointe au directeur

M. Christophe Borgus, adjoint au sous-directeur des polices administratives, chef du bureau des polices administratives

M. Aurélien Adam, en sa qualité d'ancien chef du bureau des polices administratives

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

M. Nicolas Lerner, directeur général

Service central du renseignement territorial (SCRT)

M. Julien Le-Guen, chef adjoint

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

M. Thibault Cayssials, chef du bureau de la législation pénale spéciale

Mme Louise Miel, magistrate au bureau de l'exécution des peines

Tribunal judiciaire de Paris

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

Mme Camille Hennetier, Procureur de la République antiterroriste adjoint

M. Thierry Fusina, alors premier vice-président chargé du service du juge des libertés et de la détention

Mme Sabine Raczy, vice-présidente déléguée aux fonctions de juge des libertés et de la détention et de coordonnatrice de service

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

Préfecture de police de Paris

M. David Clavière, directeur de cabinet

Mme Françoise Bilancini, directrice

DÉPLACEMENT À LILLE

Lundi 19 mars 2018

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

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

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

DÉPLACEMENT À BRUXELLES

Lundi 24 juin 2019

Entretien avec **M. Paul Van Tigchelt**, Président de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)

Déjeuner avec **M. Francis Delpérée**, professeur de droit constitutionnel, ancien sénateur et député

Entretien avec **M. Frédéric Van Leeuw**, procureur fédéral

Entretien avec **MM. Émile Mathieu**, chef de la section antiterroriste de la police judiciaire de Bruxelles, **Éric Snoeck**, directeur de la police judiciaire fédérale, et **Éric Jacobs**, directeur de la police judiciaire de Bruxelles