



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 6 septembre 2017

OBSERVATIONS DE L'USM

Sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections à la Commission d'avancement en 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

La France vit sous le régime de l'état d'urgence, prorogé à six reprises, depuis le 14 novembre 2015.

Plusieurs lois se sont succédé pour offrir aux pouvoirs publics des moyens adaptés pour permettre une sortie maîtrisée de l'état d'urgence :

- la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale qui a notamment :

- créé la retenue administrative d'une personne à l'occasion d'un contrôle d'identité qui révèle qu'il existe des « *raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste* » ;
- créé le contrôle administratif de toute personne qui a été sur un théâtre d'opération terroriste, dès son retour (assignation à résidence, obligation de pointer, injonctions....) ;
- étendu les pouvoirs d'enquêtes du parquet et du juge d'instruction (extension des perquisitions de nuit, utilisation des techniques de sonorisation, élargissement de la captation et de l'exploitation de données informatiques stockées...) ;
- renforcé les dispositions de protection des témoins ;
- étendu les missions de renseignement de l'administration pénitentiaire ;
- modifié les dispositions relatives aux contrôles d'identité, fouilles des véhicules, fouilles des bagages.

- 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, qui a notamment prévu le renouvellement, jusqu'à 3 mois, des assignations à résidence administratives créées par la loi du 3 juin.

C'est dans ce contexte que le ministre de l'intérieur a préparé un projet de loi visant à introduire dans notre droit de nouvelles mesures offrant à l'autorité administrative des « *outils permettant de mieux prévenir les actions terroristes* ».

L'USM s'interroge sur l'opportunité d'une nouvelle loi, qui tend à introduire dans le droit commun des dispositions d'exception qui ne seraient pas circonscrites à une période d'état d'urgence.

Il résulte de l'exposé des motifs du présent projet de loi que les lois sus-évoquées ont « *utilement renforcé les moyens de droit commun de lutte contre le terrorisme, que ce soit dans sa dimension pénale ou par la prévention des actes de terrorisme ; cependant la permanence et l'évolution des modes d'action utilisés lors des derniers attentats perpétrés sur le sol national conduisent à devoir adapter les réponses qui peuvent y être apportées* ».

S'il n'est évidemment pas ici question de remettre en cause la permanence et l'acuité de la menace terroriste, l'USM s'interroge toutefois sur la notion de « *permanence et d'évolution des modes d'actions utilisés lors des derniers attentats* » justifiant une nouvelle loi et sur les motifs entraînant l'introduction de nouvelles dispositions qui n'ont pas été envisagées en 2016.

1. LES DISPOSITIONS CONTESTEES PAR L'USM

Les articles 3 et 4 du projet de loi introduisent des nouvelles dispositions au sein du code de la sécurité intérieure concernant :

- les mesures individuelles de surveillance
- les visites et saisies.

Ces mesures se caractérisent par un champ d'application plus restreint que celui applicable à l'état d'urgence, puisqu'elles s'appliquent « *aux fins de prévenir des actes de terrorisme* » et à « *toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entré en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Cependant, force est de constater que cette limitation, nécessaire en son principe, paraît largement vidée de sa substance en pratique, par les termes mêmes utilisés : ainsi, entrent dans le champ d'application non seulement des personnes dont le comportement les rend suspectes mais aussi des personnes en relation avec des personnes ou organisations « *adhérant à des thèses faisant l'apologie du terrorisme* ».

La menace peut n'être ni avérée ni caractérisée alors que les restrictions à la liberté d'aller et venir sont très importantes.

C'est cette analyse qui a conduit le Conseil constitutionnel à déclarer non conformes à la

Constitution les dispositions de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 autorisant une technique de renseignement à l'égard des "personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée" sans que "leur lien avec la menace soit nécessairement étroit" (décision n°2017-648 QPC du 4 août 2017).

L'USM préconise que le champ d'application de la loi soit mieux circonscrit au regard de la gravité des mesures qui peuvent être prises.

A. Les dispositions concernant les mesures individuelles de surveillance

1. Principe de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle

Le projet de loi contient certaines dispositions qui, si elles étaient adoptées, parachèveraient un vaste mouvement de contournement de l'autorité judiciaire, pourtant garante des libertés individuelles selon les dispositions de l'article 66 de la Constitution.

Les constituants de 1946 et 1958 avaient fait de l'autorité judiciaire la gardienne de toutes les libertés individuelles, telles que reconnues dans le préambule de la Constitution de 1946.

Progressivement, et notamment depuis 2000, diverses lois, déposées à l'initiative de l'exécutif avec la validation du Conseil d'État, ont contourné l'autorité judiciaire et transféré vers les juridictions administratives l'essentiel du contrôle de ces garanties. Au gré de ces réformes législatives, le Conseil d'État a en effet procédé à une lecture extrêmement restrictive de l'article 66 de la Constitution, ne l'analysant plus que comme la seule privation de liberté.

Les dernières analyses du Conseil d'État en la matière vont désormais jusqu'à distinguer les mesures privatives de libertés selon leur durée, soustrayant au contrôle par l'autorité judiciaire les mesures qualifiées de « *limitatives* ».

Cette évolution, strictement inacceptable pour l'USM, est également dénoncée à très juste titre par les plus hautes autorités judiciaires et notamment par le Premier président de la Cour de cassation dans un discours du 2 février 2016.

L'USM partage entièrement les inquiétudes ainsi exprimées.

Nombre de juristes dénoncent ce dévoiement, soulignant la différence fondamentale entre les garanties apportées par l'autorité judiciaire et celles de l'ordre administratif (cf. in contrepoints, P-M Meeringen « *Le Conseil d'État protecteur des libertés, c'est la liberté du renard dans le poulailler* »)

<https://www.contrepoints.org/2016/01/06/234783-libertes-publiques-la-dangereuse-ascension-duconseil-detat>

François Sureau, avocat au Conseil, et lui-même ancien membre du Conseil d'État, a ainsi publié dans la Semaine juridique du 8 février 2016, un éditorial relatif à cette évolution préjudiciable à la protection des libertés individuelles et intitulé « *Les fossoyeurs* ». <https://servicelnf2.lexisnexis.fr/unerevues/pdf/une/sjg1606.pdf>

Cette opposition massive à une telle évolution est justifiée, selon ces auteurs, essentiellement par deux différences fondamentales entre les garanties apportées à la protection des libertés par l'ordre judiciaire d'une part et l'ordre administratif d'autre part.

De par son histoire, sa composition et sa place dans les institutions, le Conseil d'État, placé au sommet de l'ordre administratif, est avant tout le garant des intérêts de l'État. Les membres du Conseil d'État sont majoritairement issus de l'ENA, comme les hauts fonctionnaires. Par le biais de détachements, ils exercent eux-mêmes couramment une partie de leur carrière au sein de ce pouvoir exécutif. En outre, le Conseil d'État a pour double et singulière fonction de conseiller et de juger.

Les membres du Conseil d'État ne revendiquent nullement le titre de magistrats. Ils ne bénéficient d'ailleurs pas (de même que les juges administratifs) des garanties du statut de la magistrature issues de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. Les auteurs soulignent que, quelles que soient leurs qualités individuelles, les membres du Conseil d'État ne bénéficient pas des mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité que les magistrats de l'ordre judiciaire.

En second lieu, les interventions des juges administratifs et judiciaires sont de natures radicalement différentes. En fonction du mode et du degré de l'atteinte portée à une liberté individuelle, l'intervention de l'autorité judiciaire s'effectue par le biais d'une autorisation *a priori* (contrôle judiciaire/détention provisoire) ou d'un contrôle en temps réel (garde-à-vue). S'il s'agit d'un contrôle *a posteriori*, ce dernier s'effectue alors de manière systématique (maintien en centre de rétention, prolongation d'hospitalisation d'office). La justice administrative n'intervient quant à elle qu'*a posteriori* et de manière non systématique, au gré d'éventuelles saisines.

A titre d'exemple, les écoutes judiciaires ne peuvent légalement être mises en œuvre qu'après autorisation expresse d'un juge qui les accorde ou non après avoir apprécié leur utilité au regard des nécessités de l'enquête. A l'inverse, les écoutes « administratives » - expressément écartées du champ judiciaire par la loi « renseignement » du 24 juillet 2015 - ne donnent lieu à aucun contrôle *a priori* des juridictions administratives. Elles relèvent du seul contrôle, plus formel, d'une autorité administrative. Une personne qui apprendra (on ne sait d'ailleurs comment) avoir été placée sur écoutes pourra théoriquement saisir le Conseil d'État et contester cette mesure qui, dans l'attente, aura de toute façon été exécutée... On mesure aisément que le degré de garantie n'est pas le même.

Ces explications préalables justifient l'opposition de l'USM aux dispositions du projet de loi qui, hors état d'urgence, autoriseraient le pouvoir exécutif à effectuer certains actes gravement attentatoires aux libertés individuelles sans aucun contrôle du pouvoir judiciaire.

2. les mesures de surveillance

L'article 3 du projet de loi permet au ministre, aux fins de prévenir des actes de terrorisme, de prendre diverses dispositions particulières de surveillance d'une personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Il prévoit un simple avis préalable aux Procureurs de la République près le TGI de Paris et territorialement compétent.

Le Conseil d'Etat avait considéré que les différentes mesures prévues étaient nécessaires pour permettre d'atteindre l'objectif de prévention efficace du terrorisme recherché par le projet de loi :

- obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé et de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, s'accompagnant, le cas échéant et avec l'accord de l'intéressé, d'un dispositif électronique qui dispense la personne de l'obligation de présentation (pour une durée de 3 mois renouvelable, sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires) ;
- obligation faite à la personne, de déclarer ses identifiants de moyens de communication électronique et interdiction de se trouver en relation avec des personnes dont il existe des

raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics (pour une durée de 6 mois renouvelable, sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires) ; (cf ci-après)

- obligation faite à la personne qui n'est pas soumise à l'obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, de déclarer son lieu d'habitation et de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un certain périmètre qui ne peut être plus restreint que le territoire d'une commune (pour une durée de 6 mois renouvelable, sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires).

Ces mesures s'apparentent, pour certaines d'entre elles, aux mesures prévues par l'article 138 du code de procédure pénale énumérant les interdictions et obligations pouvant être prononcées par un magistrat du siège (juge des libertés et de la détention et juge d'instruction) dans le cadre d'un contrôle judiciaire appliqué aux personnes mises en examen ou poursuivies pour des infractions punies d'une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave.

Elles s'apparentent également aux obligations pouvant être imposées, dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, à une personne condamnée.

Les dispositions introduites dans le code de sécurité intérieure visent ainsi à permettre au Ministre de l'Intérieur, hors état d'urgence et hors autorisation préalable d'un juge indépendant, d'imposer des obligations à une personne qui n'est même pas suspectée d'avoir commis ou tenté de commettre une infraction, dans le seul but de prévenir le terrorisme, la notion de prévention relevant de l'appréciation du ministre lui-même.

Au motif que ces mesures sont restrictives et non privatives de libertés, le projet, se fondant sur l'avis n° 390867 du Conseil d'État en date du 17 décembre 2015 et relatif à la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme, ne soumet ces mesures qu'au contrôle *a posteriori* du juge administratif.

L'USM constate que les garanties offertes aux personnes mises en examen susceptibles d'être placées sous contrôle judiciaire devraient être offertes à la personne susceptible de faire l'objet d'une mesure de surveillance administrative, mesure qui ne peut qu'être placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

A cet égard, le seul avis donné au procureur de la République de Paris - même préalable ainsi que le préconise le Conseil d'Etat - est insuffisant. Le rôle du procureur de la République devrait en effet être non seulement de vérifier l'existence éventuelle d'une procédure en cours contre la personne concernée mais aussi de vérifier la proportionnalité de la mesure.

C'était d'ailleurs l'avis de la commission des lois du Sénat qui avait choisi de confier au JLD le contrôle de la prolongation de ces décisions, au motif suivant : « *au regard de l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir composante de la liberté individuelle, votre commission a estimé nécessaire que ces mesures individuelles d'assignation et de surveillance ne puissent pas se renouveler sans un contrôle de l'autorité judiciaire* ».

Afin de respecter l'esprit du constituant de 1958, l'USM préconise que ces mesures soient effectivement autorisées et placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

A tout le moins, le recours contre ces décisions devrait être porté devant le juge judiciaire.

Ce n'est pourtant pas le choix fait par le Sénat. En effet, en précisant les conditions de recours contre les décisions du Ministre de l'Intérieur imposant les obligations ou les renouvelant, le Sénat a non seulement prévu un recours devant le juge administratif mais en a, en outre, limité le délai à un mois.

S'agissant d'une atteinte importante à la liberté d'aller et venir, et alors même qu'il est fait le choix d'écarter le juge judiciaire d'une telle décision, l'instauration d'un délai abrégé dérogatoire est particulièrement malvenue.

3. La déclaration des identifiants

Le projet de loi initial instaurait une obligation pour la personne de déclarer ses identifiants de moyens de communication électronique.

L'USM s'est opposée à cette mesure, qui n'est pas susceptible d'être prononcée à l'occasion d'une procédure judiciaire. Il est à tout le moins étonnant que, dans un but de prévention, dans le cadre de la mission de renseignement qui lui incombe, le Ministère de l'Intérieur dispose de prérogatives excédant celles attribuées à l'autorité judiciaire, saisie de faits criminels avérés.

Une disposition semblable figurait dans le projet de loi ayant abouti à la loi du 3 juin 2016 et avait été écartée lors des débats parlementaires.

L'USM s'interrogeait alors sur les motifs nouveaux justifiant qu'une telle disposition soit introduite.

Le Sénat a une nouvelle fois exclu ce dispositif qui ne figure pas dans le texte voté le 18 juillet 2017, considérant que cette mesure n'était pas nécessaire alors qu'il existe déjà un cadre juridique en cette matière depuis la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

L'Assemblée Nationale aura à apprécier si une telle disposition ne contreviendrait pas à l'interdiction de s'auto-incriminer reconnue par la Cour européenne des droits de l'Homme.

Le Conseil d'État a préconisé, pour sa part, d'exclure les mots de passe de ce dispositif.

L'USM estime qu'une telle mesure administrative ne doit pas être réintroduite par l'Assemblée Nationale.

Elle considère qu'une telle atteinte à la vie privée ne peut qu'être autorisée et contrôlée par un juge judiciaire. A tout le moins, le recours contre ces décisions devrait être porté devant le juge judiciaire.

4. L'assignation à résidence et le placement sous surveillance électronique mobile

Il résulte de l'étude d'impact du projet de loi que, depuis le 14 novembre 2015, 439 personnes ont été assignées à résidence dans le cadre de l'état d'urgence. Au 2 juin 2017, 69 personnes faisaient encore l'objet d'une assignation à résidence, dont 13 depuis plus d'un an.

Le projet de loi prévoit la possibilité, pour le ministre de l'Intérieur, de proposer à une personne assignée à résidence de la placer sous surveillance électronique mobile, après en avoir informé le procureur de la République. L'accord écrit de l'intéressé est nécessaire. Dans ce cas, le périmètre de l'assignation ne peut être inférieur au département.

Selon l'étude d'impact, le placement sous surveillance électronique mobile a seulement pour finalité de s'assurer du respect, par l'intéressé, de l'obligation de séjourner dans un périmètre déterminé.

L'USM rappelle que dans le cadre de l'état d'urgence, la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a introduit l'assignation à résidence sous surveillance électronique mobile. Cependant, elle a limité ces dispositions aux personnes qui ont déjà été condamnées à une peine privative de liberté pour un crime qualifié d'acte de terrorisme ou pour un délit recevant la même qualification puni de 10 ans d'emprisonnement et achevé l'exécution de leur peine depuis moins de 8 ans.

Le présent projet de loi, en supprimant toute condition préalable au placement sous surveillance électronique mobile, introduit dans le droit commun des dispositions particulièrement attentatoires aux libertés, allant même plus loin que les dispositions relatives à l'état d'urgence.

Pourtant, l'étude d'impact ne précise aucunement les raisons de cette évolution.

L'USM s'interroge sur l'accord éclairé que pourrait remettre une personne assignée à résidence. Elle rappelle qu'une telle mesure, de surcroît particulièrement difficile à mettre en œuvre techniquement, ne doit relever que d'une décision judiciaire.

Par ailleurs, alors que le projet de loi initial prévoyait que ce dispositif puisse être utilisé par l'autorité administrative pour localiser l'intéressé uniquement lorsque celui-ci avait quitté le périmètre autorisé, le Sénat a permis la localisation également "en cas de fonctionnement altéré du dispositif technique". L'USM s'interroge sur cette nouvelle possibilité : le dysfonctionnement d'un dispositif technique ne peut pas justifier une atteinte à la liberté, de surcroît sans autorisation préalable de l'autorité judiciaire.

Si le législateur persistait dans l'instauration de ces mesures, l'USM considère qu'à tout le moins, le recours contre ces décisions devrait être porté devant le juge judiciaire.

B. les dispositions concernant les visites et saisies

1. les visites et saisies

L'article 4 du projet prévoit la possibilité pour le préfet, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, de saisir le Juge des libertés et de la détention pour qu'il ordonne la visite de tout lieu dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'il est fréquenté par une personne répondant aux mêmes critères que ceux exigés pour les mesures individuelles présentées ci-dessus et d'y faire procéder à la saisie de documents, objets ou données qui s'y trouvent.

Le Conseil d'Etat considère, eu égard tant à l'expérience acquise concernant la mise en œuvre des perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence qu'aux motifs retenus par le projet pour justifier légalement ces visites, que les dispositions du projet sont propres à permettre d'atteindre l'objectif recherché de prévention efficace du terrorisme.

Si le projet tel que diffusé par la presse initialement prévoyait la saisine du procureur de la République de Paris, le présent projet y substitue le juge de la liberté et de la détention (JLD) près le tribunal de grande instance de Paris pour autoriser et contrôler la visite.

L'USM estime que cette nouvelle version du projet est de nature à lever les doutes sérieux sur la

constitutionnalité et la conventionnalité du projet et que l'information préalable du procureur de la république de Paris et du procureur territorialement compétent est de nature à contribuer à la bonne articulation entre l'opération de visite et de saisies organisée par le projet de loi et les procédures pénales en matière de terrorisme.

Dès lors que le projet prévoit que c'est le juge des libertés et de la détention qui autorise la visite, contrôle son déroulement et permet l'exploitation des données informatiques saisies, par des décisions pouvant faire l'objet d'un appel devant le Premier président de la cour d'appel (dont la décision est susceptible d'un pourvoi en cassation), le projet paraît désormais concilier les impératifs de sécurité publique et du respect des droits et libertés.

Encore conviendra-t-il que le gouvernement veille à doter le Tribunal de Grande Instance de Paris des moyens nécessaires à cette tâche, qu'il s'agisse des effectifs des magistrats du parquet et du siège (JLD).

A cet égard, l'étude d'impact du présent projet de loi évalue à environ 4300 le nombre de perquisitions administratives pratiquées depuis le début de l'état d'urgence, le 14 novembre 2015, étant observé que la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (phase 3) n'avait pas autorisé la réalisation de perquisitions administratives :

- phase 1 et 2 (13/11/2015 au 25/05/2015) : 3594
- phase 4 (22/07/2016 au 21/12/2016) : 612
- phase 5 (22/12/2016 au 15/07/2017) : 130

Actuellement le TGI de Paris compte 11 juges des libertés et de la détention (JLD) qui traitent des dossiers de terrorisme ou des requêtes s'y rapportant (écoutes, perquisitions, etc.) au gré de leur tour de permanence générale, étant précisé que ces magistrats traitent également tout les autres contentieux dévolus au JLD.

L'étude d'impact relève expressément que « *l'ajout des visites et saisies à la compétence des JLD parisiens, pour qui le traitement judiciaire des affaires de terrorisme représente déjà une charge importante et croissante, constituera une charge supplémentaire* ». On peut penser qu'il en sera de même s'agissant de la charge dévolue au Premier Président de la cour d'appel de Paris ou au magistrat délégué par lui, en charge de l'appel, de ces nouvelles mesures d'autorisation ou de contrôle relevant du JLD.

L'option retenue - que l'USM approuve - de solliciter l'autorisation du juge judiciaire pour les visites et saisies et de placer ces opérations sous son contrôle, y compris l'autorisation d'exploitation des données saisies, suppose que ce juge dispose des moyens nécessaires d'exercer un contrôle effectif à tous les stades de la procédure où il intervient.

2. la retenue d'une personne pendant le temps de la visite

Le projet de loi initial prévoyait la possibilité pour l'officier de police judiciaire de retenir, pendant le temps strictement nécessaire au déroulement des opérations, toute personne à l'égard de laquelle la visite avait été ordonnée. Il prévoyait uniquement une information du JLD qui pouvait mettre fin à la retenue, tandis que la retenue d'un mineur devait être préalablement autorisée par le JLD.

Le Sénat a élargi la possibilité de retenue à toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents ou données présents sur le lieu de la visite, pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une

particulière gravité.

Il a également prévu un accord préalable exprès du juge des libertés et de la détention, et non plus une simple information, ce que l'USM ne peut qu'approuver.

Le texte prévoit également une autorisation du JLD pour la saisie de données informatiques, puis leur exploitation, le JLD pouvant alors statuer sur la régularité de la saisie. L'USM approuve ces dispositions.

C Le contentieux indemnitaire

Le texte voté par le Sénat crée un article 229-6 du code de la Sécurité Intérieure donnant compétence aux juridictions judiciaires pour connaître du contentieux indemnitaire résultant des mesures prises en application de ces textes.

Ces nouvelles dispositions démontrent, s'il en était encore besoin, la nécessité de reconnaître à l'autorité judiciaire le contentieux de ces mesures.

II. LES AUTRES DISPOSITIONS

A) Les dispositions concernant les périmètres de protection

L'USM n'a pas d'observations sur ces mesures qui relèvent effectivement de la police administrative, dès lors que le projet ne modifie pas les règles relatives aux contrôles d'identité, lesquels demeurent régis par le code de procédure pénale.

Le Sénat a amélioré le projet en encadrant les conditions de l'arrêté préfectoral instituant le périmètre de protection en prenant en compte "les impératifs de la vie privée, professionnelle, et familiale des personnes concernées et en limitant les effets à un mois renouvelable si les conditions continuent d'être réunies".

Les mesures proposées opèrent une conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés.

B) Les dispositions concernant les fermetures temporaires des lieux de culte

La deuxième mesure permet au préfet, aux fins de prévention des actes de terrorisme, de décider la fermeture d'un 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 commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes.

Le Conseil d'Etat est d'avis de supprimer du projet les motifs de provocation à la discrimination ou à la haine pour justifier la fermeture temporaire d'un lieu de culte, afin de restreindre le champ de la mesure à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat préconise que la durée de la fermeture soit proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée.

L'USM partage l'avis du Conseil d'Etat sur ces points.

Le Sénat a souhaité mieux encadrer cette mesure en ne visant pas “les idées ou théories qui sont diffusées”, mais les seuls “écrits qui sont diffusés”.

Enfin, si la fermeture des lieux de culte reste exécutable d’office au plus tôt 48 heures après sa notification, elle peut utilement être contestée dans ce délai. L’exercice de ce recours suspend alors, pour une très courte durée, la fermeture du lieu de culte dans l’attente de la décision du juge administratif.

Ce dispositif apparaît concilier les impératifs de sécurité et le respect des libertés de culte et de réunion.

C) La transposition de la Directive 2016/681 /PNR

Les articles 5 et 6 visent à pérenniser le système API-PNR France, instrument essentiel dans la lutte contre le terrorisme ainsi qu’à répondre à l’obligation de transposition des directives européennes et n’appellent pas d’observations de la part de l’USM.

D) La mise en œuvre d’un traitement automatisé de données à caractère personnel pour le transport maritime de passagers

A l’instar des mesures adoptées dans le domaine aérien, l’exploitation avant embarquement par les services de sécurité des données à caractère personnel détenues par les compagnies maritimes de transport est de nature à identifier préventivement des passagers présentant en menace potentielle ou avérée.

L’USM n’a pas d’observation à faire valoir sur ce projet qui vise à pérenniser, au-delà du 31 décembre 2017, un traitement automatisé de données institué par la loi n°2016-816 du 20 juin 2016.

E) sur les dispositions relatives à la surveillance des communications hertziennes

Le projet de loi vise à rétablir la possibilité de procéder à des écoutes hertziennes après la déclaration d’inconstitutionnalité de l’article L 811-5 du code de la sécurité intérieure contenue dans la décision du Conseil constitutionnel 2016-590 QPC en date du 21 octobre 2016 dont l’effet a été différé jusqu’au 31 décembre 2017.

L’opportunité de procéder à ces écoutes aux fins de défendre et promouvoir les intérêts fondamentaux de la Nation, finalités expressément reconnues dans sa décision par le Conseil constitutionnel, pourvu qu’elles soient exclusives de toute autre, n’est pas critiquée par le Conseil d’Etat.

Le Conseil constitutionnel a subordonné la faculté de recourir à cette technique aux conditions suivantes :

- que les mesures de surveillance et de contrôle soient prises aux seules fins de défense des intérêts nationaux ;
- que le recours à ces mesures soit encadré par des garanties de procédure et de fond ;
- que l’atteinte au respect de la vie privée et au secret des correspondances, qui est d’autant plus forte que les écoutes permettent l’interception de communications ou le recueil de données individualisables, ne soit pas disproportionnée.

Le projet limite les interceptions aux conversations dont les utilisateurs ne peuvent ignorer qu’elles sont audibles par toute personne utilisant la même fréquence, renonçant par là-même en y recourant, au caractère privé des correspondances échangées.

La commission nationale de contrôle des techniques de renseignements est chargée du contrôle global du recours à cette technique, notamment par ses droits d'information, d'inspection des moyens utilisés et d'alerte auprès du Premier Ministre et de la délégation parlementaire au renseignement.

Ce dispositif apparaît conforme aux exigences constitutionnelles.

F) sur les dispositions étendant les contrôles frontaliers

Le projet élargit les possibilités de contrôle ouvertes aux autorités par l'article 78-2 du code de procédure pénale et corrélativement à l'article 67 quater du code des Douanes.

Ainsi, il porte de six à douze heures la durée consécutive de contrôle à proximité des frontières et permet d'y procéder non seulement dans les gares ferroviaires et routières mais aussi aux abords de celles-ci. Il autorise également, dans les mêmes conditions, les contrôles à partir des points de passage frontaliers et non seulement dans la bande de 20 km à compter des frontières internationales de la France.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations de la part de l'USM.