

LOI RENFORÇANT LA SECURITE INTERIEURE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

**Analyse juridique critique - Mise en œuvre - Suivi du contentieux
constitutionnel**

30 octobre 2017 – 29 octobre 2018

29 octobre 2018

Cette note est une contribution au profit du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés » rédigée par Henri DECŒUR, avocat au barreau de Paris et coordonnée par Jeanne SULZER, consultante pour OSIFE.

Elle ne prétend pas à l'exhaustivité. Merci de rapporter toute erreur ou information à :
jeanne@impact-litigation.org.

Résumé

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi « SILT »), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017, a pour objet d'établir en droit commun un régime de mesures de police administrative aux fins de lutte contre le terrorisme. La loi reprend à son compte, en les encadrant de conditions plus strictes, les principales mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence : périmètres de protection, fermeture de lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (« MICAS », s'apparentant aux assignations à résidence), visites domiciliaires et saisies. La loi renforce également les pouvoirs des services de renseignement en matière de collecte et de traitement de données, ainsi que les contrôles aux frontières.

Les membres du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés », regroupant ONG, syndicats professionnels, avocats, et universitaires, ont formulé de multiples griefs dénonçant l'incompatibilité de la loi SILT avec les droits fondamentaux.

Des réserves quant à la compatibilité de la loi SILT avec le droit international des droits de l'homme ont été émises par plusieurs organes internationaux, tels que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, à l'occasion de sa visite en France en mai 2018. Plusieurs recommandations formulées par les États à l'occasion de l'examen périodique universel de la France ont également mis l'accent sur la nécessité de respecter le droit international des droits de l'homme dans la mise en œuvre de la législation antiterroriste.

De façon générale, il est reproché à la loi d'établir un « état d'urgence permanent » conférant de façon pérenne à l'administration des pouvoirs étendus particulièrement attentatoires aux droits et libertés. Il est également fait grief à ce texte de permettre la mise en œuvre de mesures de contrainte sur le fondement de simples soupçons, en l'absence de tout indice de participation à la commission d'une infraction pénale, et pour des motifs définis de façon excessivement vague, en méconnaissance du principe de légalité. De plus, la portée limitée du contrôle préalable par l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles, a été sévèrement critiquée.

La loi SILT a généré un contentieux régulier, notamment sous la forme de questions prioritaires de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel des dispositions contestées, censurant cependant certaines dispositions relatives aux modalités d'exercice des voies de recours contre les MICAS ainsi qu'à la saisie de documents ou objets lors des visites domiciliaires.

La loi prévoit en outre un mécanisme de contrôle parlementaire. Cette mission de suivi de la mise en œuvre de la loi a été confiée à des députés et sénateurs membres des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, ayant compétence pour procéder à des auditions ou à des déplacements. Des données chiffrées relatives à la mise en œuvre de la loi sont publiées chaque mois, sur la base des éléments communiqués par le ministère de l'intérieur. Les membres du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés » ont engagé un dialogue avec les députés compétents en vue d'améliorer la qualité et la transparence des données publiées. Le 2 novembre 2018, le Parlement sera saisi du rapport annuel du gouvernement rendant compte de la mise en œuvre de la loi SILT, comme l'exige le texte de loi.

Executive summary

The Law of 30 October 2017 to Strengthen Internal Security and the Fight against Terrorism (hereinafter ‘SILT’), entered into force on 1 November 2017, provides for a range of administrative measures for the purpose of combating terrorism. The law draws on key measures applicable under the state of emergency: security perimeters, closure of places of worship, individualized administrative control and surveillance measures (‘MICAS’, akin to house arrests), and house searches. The law also strengthens the powers of intelligence services for data gathering and processing, as well as border control.

Members of the ‘Counterterrorism, Rights and Freedoms’ network – a collective gathering NGOs, professional associations, attorneys, and academics – have denounced, on multiple counts, the new law’s incompatibility with human rights.

Concerns as to the law’s compatibility with international human rights law have been expressed by several international bodies, such as the Council of Europe Commissioner for Human Rights, and the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism, on her visit to France in May 2018. Several recommendations made by states on the occasion of the Universal Periodic Review of France also stressed the necessity of ensuring that counter-terrorism measures comply with international human rights standards.

In general terms, the law is criticized for establishing a ‘permanent state of emergency’ whereby executive authorities are granted, for an indefinite period, significant powers that interfere with fundamental rights and freedoms. The law is also criticized for allowing coercive measures based on mere suspicion, in the absence of any evidence of participation in the commission of a criminal offence, and on ill-defined grounds, in contravention with the principle of legality. Moreover, the limited scope of prior judicial review has been sharply criticized.

Measures adopted under the SILT law are regularly challenged before the courts, and motions were filed to challenge the conformity of the law with the constitution. Most of the law’s provisions were upheld by the Constitutional Council, with the exception of a few provisions governing the exercise of remedies against individualized administrative control and surveillance measures, and the seizure of objects and documents during searches.

The law also provides for a mechanism of parliamentary oversight. Members of the Legislative committees of both houses of Parliament were tasked with overseeing the implementation of the law. They may conduct interviews and visit places of interest. Data on the implementation of the law are published monthly, based on information shared by the Ministry of Interior. Members of the ‘Counterterrorism, Rights and Freedoms’ network are engaged in an ongoing discussion with the competent MPs with a view to enhancing the quality and transparency of the published data. On 2 November 2018, Parliament will be presented with the government report discussing the implementation of the SILT law over the past year, as per the provisions of the law.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	i
Executive summary	ii
Introduction.....	1
1. Analyse des données publiées dans le cadre du contrôle parlementaire de l'Assemblée nationale	3
1.1 Périmètres de protection	4
1.2 Fermetures de lieux de culte	7
1.3 MICAS.....	8
1.4 Visites et saisies	11
2. Griefs généraux.....	14
2.1 Une pérennisation dans le droit commun de mesures d'exception.....	14
2.2 Des mesures de contrainte justifiées par de simples soupçons	15
2.3 Le principe de légalité mis à mal par des motifs ou finalités insuffisamment définis	16
2.4 Un risque réel de discrimination.....	17
2.5 Un dispositif incompatible avec le droit international des droits de l'homme.....	18
2.6 Circulaire d'application	20
3. Périmètres de protection.....	21
3.1 Sur la nécessité	21
3.2 Sur les conditions de mise en œuvre.....	21
3.3 Sur la superficie et la durée.....	22
3.4 Sur les modalités d'exécution.....	22
3.5 Sur les modalités de contrôle juridictionnel.....	23
3.6 Sur la conformité aux engagements internationaux de la France.....	23
3.7 Sur le contentieux de la constitutionnalité.....	24
3.8 Suivi des périmètres de protection établis en application de la loi.....	26
4. Fermeture de lieux de culte	41
4.1 Sur la nécessité	41
4.2 Sur les conditions de mise en œuvre.....	41
4.3 Sur la durée	42
4.4 Sur les voies de recours.....	42
4.5 Sur la conformité aux engagements internationaux de la France.....	43
4.6 Sur le contentieux de la constitutionnalité.....	43
4.7 Suivi des mesures de fermeture de lieux de culte prises en application de la loi	45
5. Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance	48
5.1 Sur la nécessité	48
5.2 Sur les conditions de mise en œuvre.....	48
5.3 Sur la durée	50
5.4 Sur les modalités d'exécution.....	50
5.5 Sur les sanctions encourues.....	51

5.6	Sur les voies de recours.....	51
5.7	Sur la conformité aux engagements internationaux de la France.....	52
5.8	Sur le contentieux de la constitutionnalité.....	53
5.9	Suivi des MICAS prises en application de la loi.....	57
6.	Visites et saisies	62
6.1	Sur la nécessité	62
6.2	Sur les conditions de mise en œuvre.....	62
6.3	Sur les modalités de contrôle juridictionnel.....	64
6.4	Sur les modalités d'exécution.....	65
6.5	Sur les voies de recours.....	66
6.6	Sur la conformité aux engagements internationaux de la France.....	66
6.7	Sur le contentieux de la constitutionnalité.....	66
6.8	Suivi des visites et saisies autorisées en application de la loi.....	69
7.	Mécanisme de contrôle parlementaire	73
7.1	Composition	73
7.2	Compétences	73
7.3	Publication des données relatives à la mise en œuvre de la loi SILT.....	74
7.4	Communications orales	74
7.5	Activités.....	74
7.6	Examen des rapports du gouvernement.....	75
8.	Autres mesures.....	76
8.1	Traitement de données à caractère personnel recueillies à l'occasion des déplacements internationaux.....	76
8.2	Techniques de renseignement.....	76
8.3	Contrôles dans les zones frontalières	77
9.	Récapitulatif du contentieux constitutionnel	79
10.	Références.....	84

Introduction

Le 22 juin 2017, le gouvernement a présenté au Parlement son projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, engageant la procédure accélérée sur le fondement de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution. Le projet de loi a été adopté par le Sénat le 18 juillet 2017, et une version amendée a été adoptée par l'Assemblée nationale le 3 octobre 2017. Le texte élaboré en commission mixte paritaire a été adopté par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2017, et par le Sénat le 18 octobre 2017. Le texte final a été promulgué le 30 octobre 2017, et la loi n° 2017-1510 est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017.

Depuis la publication des premières moutures de la loi, les organisations de défense des droits humains, syndicats professionnels, avocats et universitaires membres du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés » (anciennement « état d'urgence / antiterrorisme ») se sont mobilisés pour en dénoncer les défauts.

Sur le terrain contentieux, la conformité des principales dispositions de la loi aux droits et libertés garantis par la Constitution a été contestée au moyen de plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité. Deux décisions rendues par le Conseil constitutionnel en février et mars 2018 ont validé l'essentiel des dispositions contestées.

La présente note synthétise les arguments et moyens de droit soulevés par les membres du Réseau à l'occasion de leurs activités de plaidoyer ou contentieuses relatives à la loi SILT, ainsi que les avis émis par diverses autorités administratives indépendantes et organes intergouvernementaux. La note a également pour objet d'établir un état des lieux de la mise en œuvre de la loi et du contentieux constitutionnel.

Les critiques ont principalement porté sur quatre mesures transposant dans le droit commun des pouvoirs de police jusqu'à présent essentiellement réservés à l'état d'urgence :

- la mise en place de « périmètres de protection » renforçant les pouvoirs de contrôle policier dans l'espace public (article 1^{er} de la loi) ;
- la fermeture de certains lieux de culte (article 2) ;
- l'application de « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance », qui s'apparentent aux assignations à résidence (article 3) ;
- la possibilité de procéder à des « visites et saisies », héritières des perquisitions administratives (article 4).

D'autres mesures renforçant les pouvoirs de l'administration ont également été critiquées, en matière :

- de traitement de données à caractère personnel (articles 13 et 14) ;
- de techniques de renseignement (article 15) ;
- de contrôle d'identité dans les zones frontalières (article 19).

Selon les derniers chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur et publiés par la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure de contrôle parlementaire prévue par la loi¹, à la date du 19 octobre 2018 le nombre de mesures de police prises en application des dispositions de la loi SILT était le suivant :

	TOTAL	périmètres de protection	fermetures de lieux de culte	MICAS	visites et saisies	
					visites	saisies
cumul depuis le 1^{er} novembre 2017	356	175	5	70	67	39

Pour un suivi détaillé des mesures et du contentieux y relatif, se reporter aux développements correspondants ci-dessous. Pour une présentation du mécanisme de contrôle parlementaire, voir section 7.

Un an après l'entrée en vigueur de la loi SILT, au terme d'une année de suivi attentif des chiffres communiqués dans le cadre du contrôle parlementaire, la présente note entend également fournir quelques éléments d'analyse pour mieux cerner la façon dont l'administration a fait usage des nouveaux pouvoirs de police conférés par la loi.

¹ Mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en ligne : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-silt/contrôle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-sécurité-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

1. Analyse des données publiées dans le cadre du contrôle parlementaire de l'Assemblée nationale

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017, prévoit en son article 5 la mise en place d'un mécanisme de contrôle parlementaire, dans les termes suivants :

« L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives en application [des dispositions de la présente loi relatives aux périmètres de protection, à la fermeture de lieux de culte, aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, et aux visites domiciliaires et saisies]. Ces autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ces dispositions. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures. »

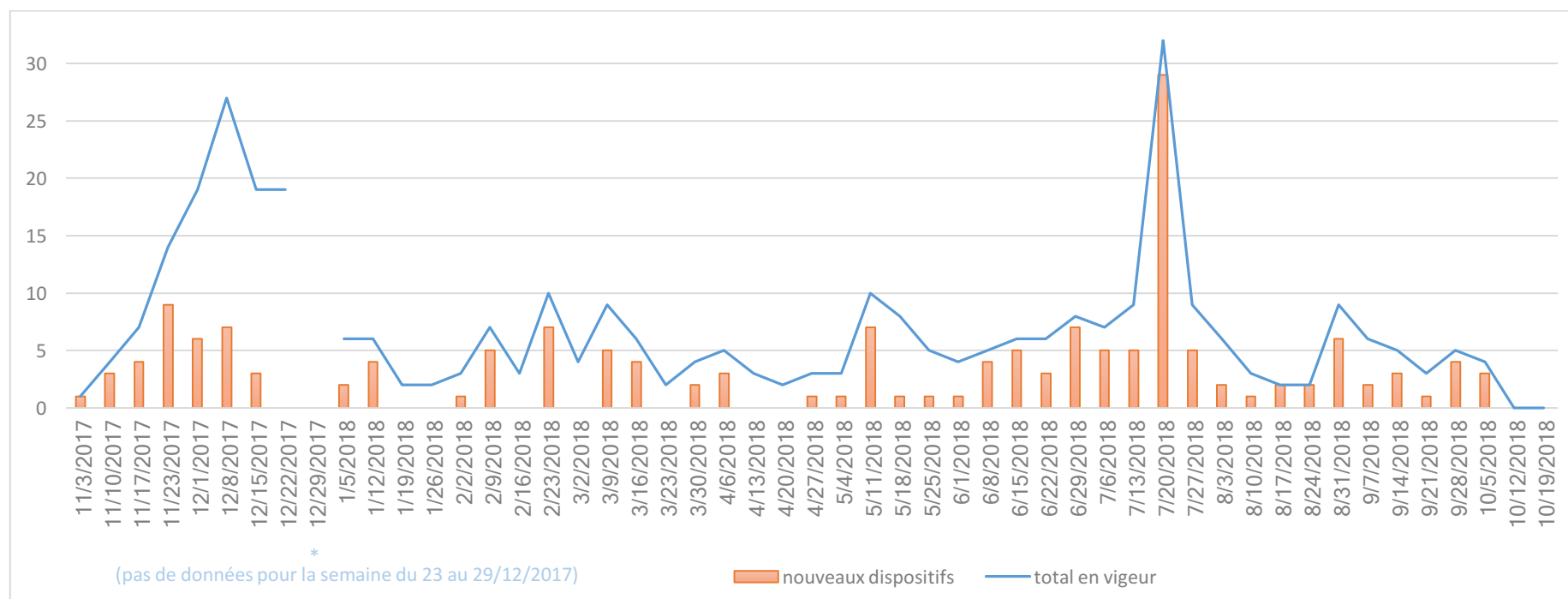
Dans le cadre du contrôle parlementaire, des données chiffrées relatives à la mise en œuvre des articles 1 à 4 de la loi SILT, établies sur la base des éléments transmis par le ministère de l'intérieur, sont mises en ligne chaque mois par la mission de contrôle parlementaire sur le [site internet de la commission des lois de l'Assemblée nationale](#), sous la forme de tableaux. L'analyse de ces données est parfois un exercice difficile, en raison des nombreuses lacunes, incohérences, voire même des erreurs flagrantes dans les chiffres, du flou de certains indicateurs, et des changements répétés de nomenclature et de format de présentation des tableaux mis en ligne au cours de l'année.

1.1 Périmètres de protection

L'analyse des données concernant l'instauration des périmètres de protection se heurte à trois difficultés :

- les données pour les mois de novembre 2017 à juin 2018 ne permettaient pas de déterminer avec certitude le nombre exact de périmètres en vigueur à une date précise ;
- le mode de présentation des données a évolué le 27 juillet 2018, passant d'un simple récapitulatif hebdomadaire des dispositifs en vigueur à une liste plus détaillée des arrêtés pris pendant la période concernée ;
- il existe de nombreuses erreurs et incohérences dans les dates (par exemple, un dispositif intitulé « sommet international sur le climat (uniquement du 11 au 12 décembre) » listé dans les périmètres « en cours (semaine du 2 au 8 décembre) »).

1. En dépit de ces difficultés, il est possible, sur la base des éléments disponibles, de retracer de façon relativement fiable l'évolution du nombre de périmètres de protection chaque semaine depuis l'entrée en vigueur de la loi :



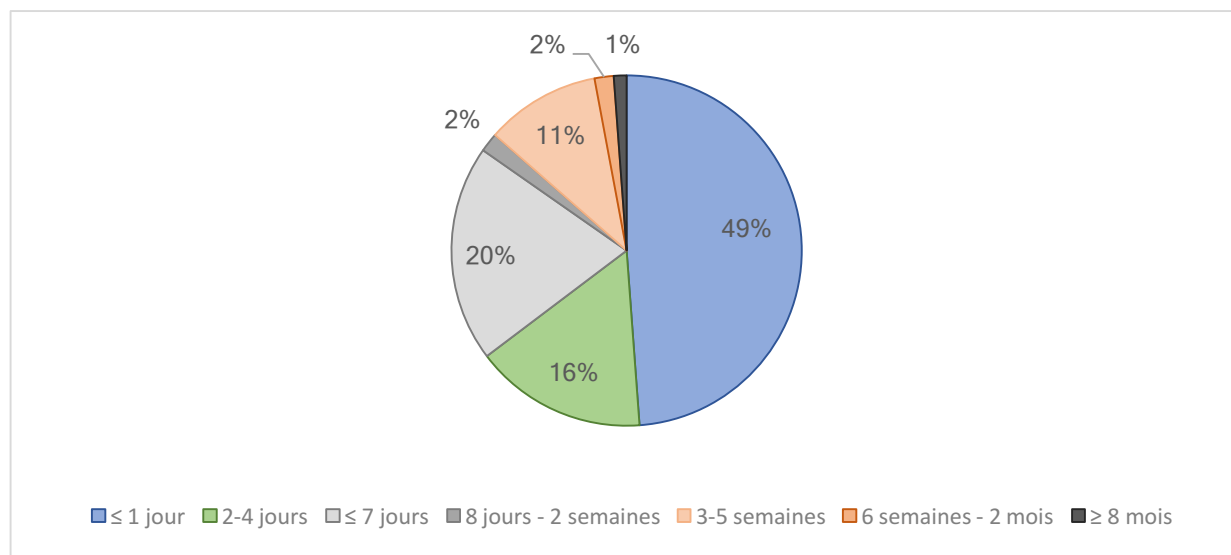
En première analyse, il apparaît que cet outil a été utilisé de façon constante pendant l'année, avec au moins 1 périmètre de protection en cours chaque semaine depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 4 octobre 2018. La médiane se situe à 5 périmètres par semaine.

Deux pics d'activité sont à relever, correspondant aux fêtes de Noël, et à la coupe du monde de football suivie des festivités du 14 juillet.

Il semble qu'à la date de la présente note, plus aucun dispositif n'est actif depuis le 5 octobre 2018.

2. Il est également possible, quoique de façon approximative, de déterminer la durée pendant laquelle chaque dispositif est resté en vigueur, en tenant compte des renouvellements. Une marge d'erreur significative existe cependant, car les premières données publiées se contentaient de lister les dispositifs en vigueur pendant une semaine donnée sans préciser leur durée exacte. Ainsi, il est impossible de savoir si un périmètre listé comme étant « en cours (semaine du 2 au 8 décembre) » a été instauré pour une semaine entière, pour quelques jours ou pour moins de 24h.

Nonobstant ces difficultés, il est possible de déterminer de façon sommaire la distribution des périmètres par intervalles de durées :



Premier constat : la moitié des dispositifs sont mis en place pour une durée inférieure ou égale à 24h. Il s'agit de dispositifs instaurés à l'occasion d'événements ponctuels, comme des festivités, des événements sportifs ou culturels, ou des visites officielles. Ce pourcentage doit cependant être lu avec un certain recul, en gardant à l'esprit qu'une part significative des dispositifs qu'il inclut ont été mis en place à l'occasion du 14 juillet.

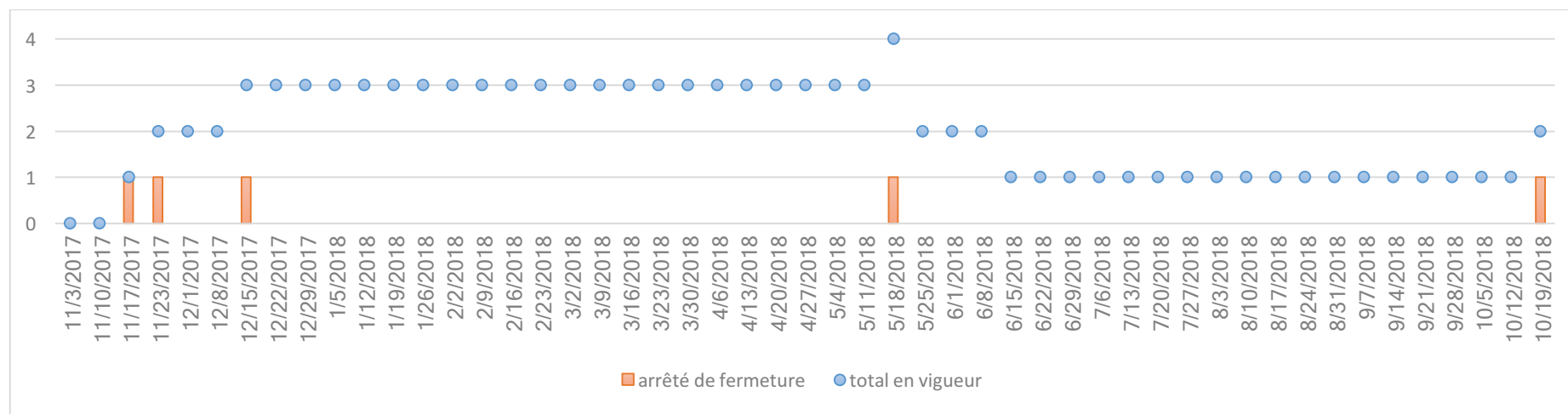
Un indicateur plus pertinent est que la très large majorité (85%) des périmètres sont mis en place pour une durée inférieure ou égale à une semaine.

Par ailleurs, seuls 16% des périmètres sont restés en vigueur pour une durée supérieure ou égale à un mois.

1% des périmètres ont fait l'objet de renouvellements répétés pour une durée totale de plus de 8 mois – il s'agit des périmètres instaurés dans l'enceinte et aux abords de la gare SNCF Lille-Europe, et du grand port maritime de Dunkerque.

1.2 Fermetures de lieux de culte

Les pouvoirs confiés aux préfets pour la fermeture de lieux de culte ont été très peu utilisés – seuls 5 lieux de cultes ont été ciblés pendant l’année :

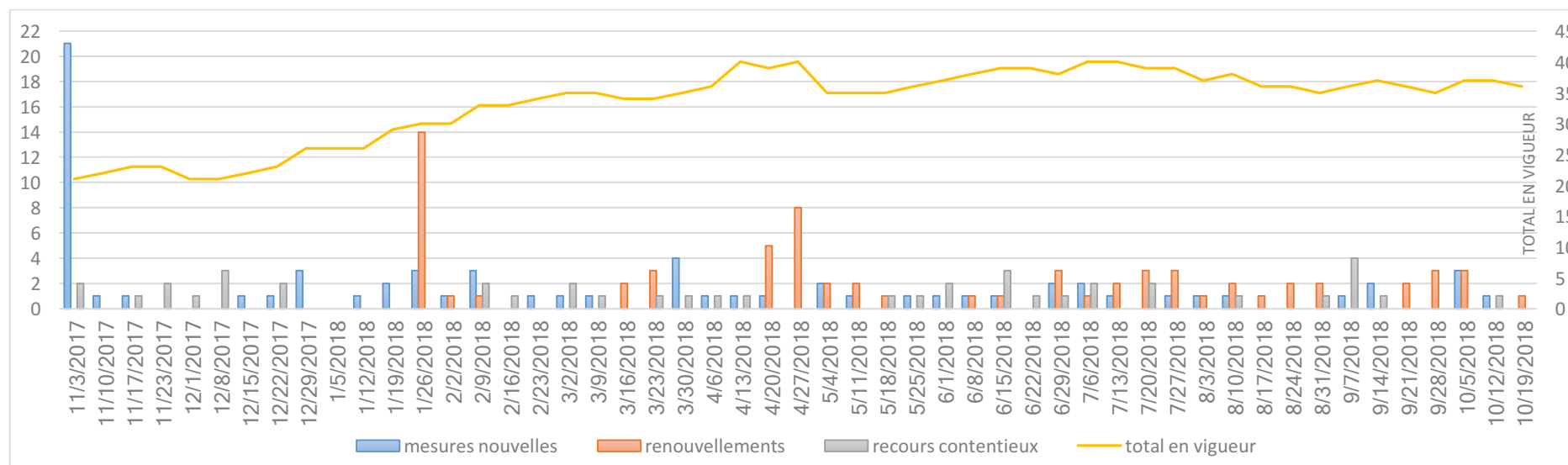


La durée moyenne de fermeture correspond au maximum autorisé par la loi (6 mois).

Aucunes données relatives au contentieux n’ont été communiquées.

1.3 MICAS

1. L'analyse des données relatives au MICAS a pendant un temps été compliquée par l'absence d'indicateur du nombre de mesures en vigueur chaque semaine. À compter du 27 juillet 2018, sur recommandation de membres du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés », cet indicateur a été ajouté au tableau, permettant de retracer l'évolution du nombre de mesures en vigueur au cours de l'année :



On observe tout d'abord qu'un nombre élevé d'arrêtés ont été pris dès l'entrée en vigueur de la loi. Ces arrêtés ciblaient des personnes qui étaient déjà soumises à une assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence². À la date du 12 septembre 2018, ces personnes constituaient toujours une cible principale des MICAS : 15 des 36 personnes visées par des MICAS en vigueur à cette date avaient ainsi déjà fait l'objet d'une assignation à résidence pendant l'état d'urgence³.

² Communication à la commission des lois de l'Assemblée nationale en date du 20 décembre 2017, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5363797_5a3a1d57aa5dc.commission-des-lois--securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme--conclusions-du-groupe-de-t-20-decembre-2017.

³ Communication à la commission des lois de l'Assemblée nationale en date du 12 septembre 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6564573_5b98c56d8683a.commission-des-lois--communications-sur-l-activite-de-la-commission-des-lois-2017-2018-12-septembre-2018.

Deux pics de renouvellements sont à relever fin janvier et fin avril 2018, coïncidant avec l'expiration de la durée légale maximale d'une première mesure ou d'un renouvellement (3 mois pour les mesures prévues aux articles L. 228-2 et L. 228-3 du code de la sécurité intérieure, 6 mois pour les mesures prévues aux articles L. 228-4 et L. 228-5).

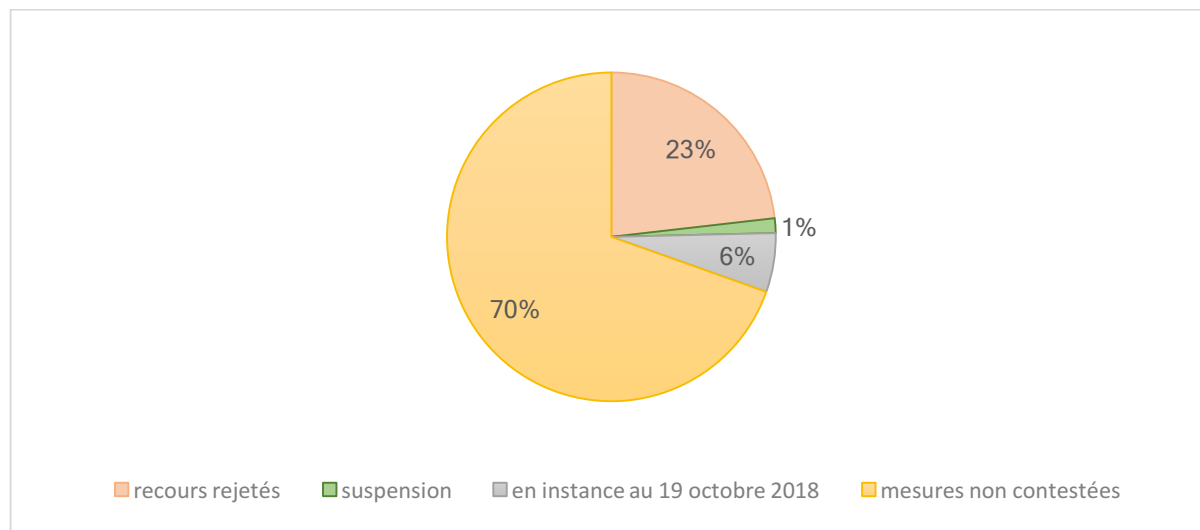
Ces éléments laissent supposer qu'un nombre important d'arrêtés ont été renouvelés jusqu'à la durée totale maximale autorisée par la loi (12 mois).

On remarque également que les MICAS sont souvent contestées devant le juge administratif, des recours intervenant de façon régulière tout au long de l'année.

2. Le nombre de recours contentieux est globalement élevé : 42 recours au total, pour un nombre total de mesures susceptibles de recours estimé à 138 (70 mesures initiales + 68 renouvellements au 19 octobre 2018).

Les données disponibles ne font pas de distinction entre les recours en référé et les recours au fond devant le juge de l'excès de pouvoir. Dans la mesure où le nombre de « suspensions » ordonnées par le juge est indiqué, mais qu'il n'existe aucune donnée relative à d'éventuelles annulations, il est probable que seuls les recours en référé ont été comptabilisés.

Il est possible d'évaluer le taux de recours et le taux de succès des recours, rapportés au nombre total de mesures (renouvellements inclus) :

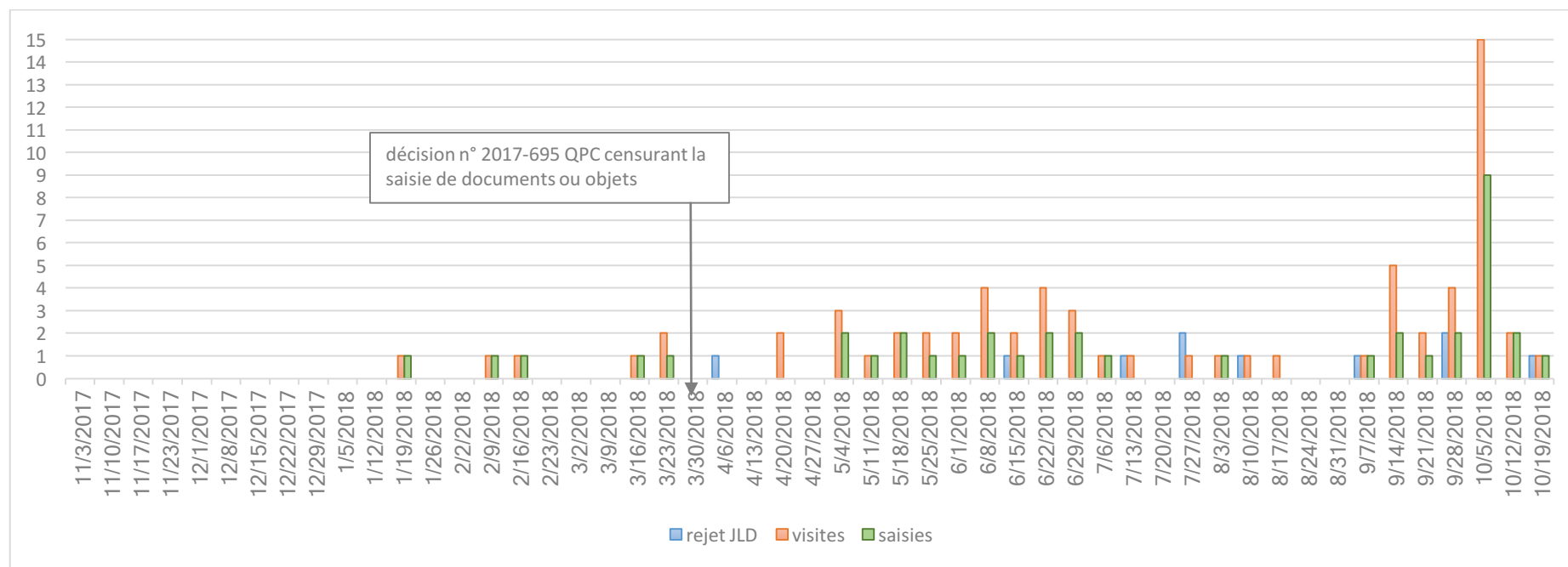


Environ une MICAS sur trois a fait l'objet d'un recours.

Cependant moins de 5% des recours ont été couronnés de succès, ce qui rapporté au nombre total de mesures correspond à un taux de censure inférieur à 1,5%.

1.4 Visites et saisies

1. Plusieurs changements de nomenclature sont intervenus au cours de l'année dans le tableau relatif aux visites et saisies publié sur le site de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Le tableau faisait tout d'abord référence au nombre de « saisies ». Cet intitulé a par la suite été remplacé par une référence au nombre de « visites effectuées », sans que cette modification pourtant substantielle n'entraîne d'altération des chiffres correspondants. Cette incohérence a été portée à la connaissance de la commission des lois par des membres du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés » par courrier en date du 26 juin 2018. Dans les chiffres mis en ligne le 27 juillet 2018, une distinction claire était finalement faite entre le nombre de visites et le nombre de saisies.



Si les visites domiciliaires ont été peu employées par les pouvoirs publics pendant les premiers mois, une nette augmentation s'est produite au printemps 2018, en toute probabilité suite aux attaques de Trèbes et Carcassonne. Les visites se sont poursuivies à cadence réduite mais régulière pendant l'été, et se sont fortement intensifiées à la rentrée, avec un pic de 15 visites pendant la semaine du 29 septembre au 5 octobre 2018.

Il est manifeste que de nombreuses visites n'ont pas donné lieu à la moindre saisie : 42% des visites ont ainsi été infructueuses.

Ce taux de succès relativement faible peut être en partie expliqué par la décision du Conseil constitutionnel du 29 mars 2018 censurant la saisie de « documents ou objets » autres que les équipements informatiques et autres supports de données.

Le taux de rejet par le JLD est faible : seules 12,5% des requêtes présentées par l'administration ont été rejetées. On remarque cependant que les rejets se font plus fréquents à compter de l'été 2018.

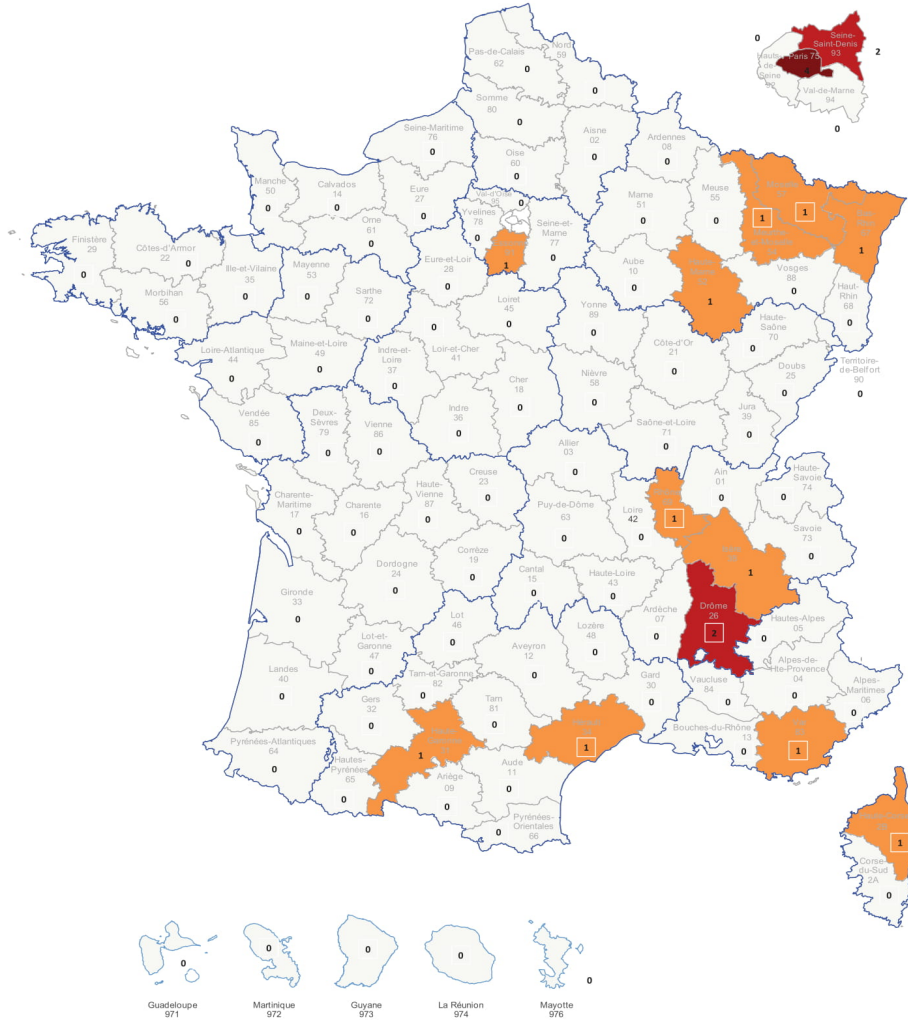
Concernant l'exercice des voies de recours, un seul recours devant le premier président a été enregistré sur l'ensemble de l'année.

2. Les chiffres mis en ligne recèlent par ailleurs une incohérence majeure : dès la semaine du 10 novembre 2017, alors qu'aucune visite domiciliaire n'avait encore été autorisée par le JLD, une demande d'autorisation d'exploitation de données est pourtant listée. Le JLD fera droit à cette requête la semaine suivante. Dans le courrier adressé le 26 juin 2018 par des membres du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés » aux députés en charge du contrôle parlementaire, des éclaircissements ont été sollicités sur ce point. Par courrier en date du 16 juillet 2018, la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale a indiqué que cette procédure portait sur des matériels informatiques saisis dans le cadre d'une perquisition réalisée avant l'entrée en vigueur de la loi SILT, sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence.

Il est permis d'émettre de sérieuses réserves quant à la légalité de ce procédé. S'il a de toute évidence été inspiré par un souci d'efficacité, il ne repose sur aucun fondement légal. Les données saisies lors d'une perquisition réalisée sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence ne peuvent être exploitées que sur le fondement de l'article 11 de cette même loi. De même, la procédure d'autorisation d'exploitation des données prévue par la loi SILT (article L. 229-5 du code de la sécurité intérieure) ne concerne que les données saisies dans le cadre des visites domiciliaires réalisées sur le fondement de cette dernière loi. Aucune passerelle entre les deux régimes n'est prévue par l'un ou l'autre de ces textes.

3. À la date du 18 mai 2018 (seules données disponibles), les requêtes aux fins d'autorisation de visite étaient réparties sur le territoire national de la façon suivante :

Répartition géographique des requêtes transmises au juge des libertés et de la détention pour l'organisation d'une visite domiciliaire depuis le 1^{er} novembre 2017



2. Griefs généraux

Sur la forme tout d'abord, il est reproché au gouvernement d'avoir fait adopter cette loi en ayant recours à la procédure parlementaire accélérée, empêchant ainsi la tenue d'un réel débat démocratique⁴. Par ailleurs, alors que l'exposé des motifs de la loi précise que celle-ci vise à « adapter » l'arsenal législatif antiterroriste de droit commun, il est fait grief au gouvernement d'avoir inclus dans le texte des dispositions ayant vocation à s'appliquer à d'autres fins que celle de la lutte contre le terrorisme, notamment en matière de techniques de renseignement ou de contrôles aux frontières⁵. Des réserves ont également été formulées au regard du nombre significatif de décrets d'application requis par le texte, ce qui pourrait traduire une renonciation du législateur à exercer pleinement sa compétence⁶.

2.1 Une pérennisation dans le droit commun de mesures d'exception

Sur le fond, les membres du Réseau, à l'instar de la Commission nationale consultative des droits de l'homme⁷ et du Défenseur des droits⁸, dénoncent la pérennisation dans le droit commun de mesures d'exception⁹. Cette critique a été reprise sur le plan international. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a mis en garde contre un risque de « contamination » permanente du droit commun¹⁰. Au cours de la procédure législative, la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste avait également dénoncé une « normalisation des mesures d'urgence »¹¹. À l'issue de sa visite en France du 14 au 23 mai 2018, la Rapporteuse spéciale s'est inquiétée de ce que la loi SILT « instaure *de facto* un état d'urgence qualifiée dans le droit commun français »¹². La position du gouvernement, exposée dans une communication adressée au Haut-commissariat des droits de l'homme, est que les mesures nouvelles ne sauraient être assimilées aux mesures relevant de la loi sur l'état d'urgence, dans la

⁴ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017.

⁵ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique) ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques) ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017.

⁶ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

⁷ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

⁸ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

⁹ **Réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, Communiqué de presse du 5 juillet 2017.

¹⁰ Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

¹¹ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017.

¹² **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

mesure où elles sont plus limitées dans leur finalité, encadrées par des conditions plus strictes, et accompagnées de garanties plus importantes que ces dernières¹³.

2.2 Des mesures de contrainte justifiées par de simples soupçons

Il est fait grief au texte de mettre en place des mesures de contrainte attentatoires aux libertés justifiées par de simples soupçons, en l'absence de tout élément objectif rendant vraisemblable la participation des personnes visées à la commission ou à la préparation d'une infraction pénale¹⁴. Les mesures de contrainte sont décidées sur le fondement de « notes blanches » rédigées par les services de renseignement, non signées, qui ne précisent souvent pas leurs sources, et ne sont souvent étayées par aucun élément matériel¹⁵, accordant une attention particulière aux « signaux faibles » de dangerosité¹⁶, notamment en milieu carcéral¹⁷. L'organisation Action droits des musulmans dénonce le caractère discriminatoire de ces « signaux faibles » d'une prétendue « radicalisation », dont une liste a été établie par le ministère de l'intérieur¹⁸, et qui se confondent trop souvent avec de simples signes d'appartenance religieuse¹⁹. Par ailleurs, il est fait grief à l'administration de se fonder sur des informations non vérifiées, obtenues par le biais de simples signalements effectués par des tiers, notamment sur la plateforme « Stop-djihadisme »²⁰. Selon la Rapporteuse spéciale de l'ONU, l'usage des notes blanches entrave la présomption d'innocence et affaiblit les droits de la défense²¹.

¹³ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

¹⁴ **Réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, Communiqué de presse du 5 juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; Analyse de **Serge Slama** et **Mireille Delmas-Marty**, « Ce que des juristes reprochent au projet de loi de sortie de l'état d'urgence », *Le Monde*, 18 juillet 2017 ; **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017 ; **CCIF**, « Quand l'urgence devient la règle », 2 novembre 2017. V. également **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017 ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

¹⁵ Conférence de presse du **réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017. V. également **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

¹⁶ Conférence de presse du **réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017.

¹⁷ **OIP – SF**, « De l'état d'urgence à l'état de sécurité », 4 juillet 2017.

¹⁸ Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, « Guide interministériel de prévention de la radicalisation », mars 2016.

¹⁹ **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017 ; « Conséquence de l'état d'urgence en France sur les droits de l'homme », 25 septembre 2017.

²⁰ **ADM**, « Conséquence de l'état d'urgence en France sur les droits de l'homme », 25 septembre 2017.

²¹ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

Dans le même temps, ce « droit administratif pénal »²² n'offre pas les garanties protectrices de la procédure pénale censées encadrer toute mesure répressive²³. Là où le droit pénal est d'interprétation stricte et impose à la partie poursuivante d'apporter la preuve des actes reprochés, le régime mis en place par la loi reconnaît une discrétion importante à l'administration, et fait peser sur le justiciable une présomption de risque qu'il lui appartient de contester²⁴. Le contradictoire, garantie essentielle de la procédure pénale, est largement absent des dispositions de la loi, qui mise sur le privilège du préalable dont jouit l'administration²⁵. Par ailleurs, l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles et à ce titre maillon essentiel de la chaîne pénale, se voit reléguée à un rôle secondaire – lorsqu'elle n'est pas purement et simplement exclue de la procédure –, empêchant tout contrôle effectif des mesures décidées par l'administration²⁶. L'information du Parquet, jugé insuffisamment indépendant de l'exécutif, ne constitue pas une garantie suffisante²⁷. Il est ainsi fait grief à la loi d'avoir opté pour un contrôle *a posteriori* par le juge administratif, dont l'indépendance et l'impartialité ont pu être remises en cause²⁸. En bref, il est mis en garde contre « une atteinte grave à l'équilibre des pouvoirs »²⁹.

2.3 Le principe de légalité mis à mal par des motifs ou finalités insuffisamment définis

Les mécanismes mis en place par la loi sont d'autant plus à craindre que leur finalité n'est pas définie avec une précision suffisante pour empêcher l'arbitraire : ainsi, là où l'action pénale en matière de lutte contre le terrorisme repose sur des fondements textuels clairs et précis, la notion d'« actes de terrorisme » conditionnant la mise en œuvre des principales mesures de police n'est pas définie par le code de la sécurité intérieure et est ainsi susceptible d'être interprétée de façon extensive³⁰. Le gouvernement, pour sa part, estime que la notion d'« actes de terrorisme » est suffisamment

²² **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

²³ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

²⁴ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017.

²⁵ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

²⁶ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; Conférence de presse du **réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017. V. également **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017 ; **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017 ; **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017.

²⁷ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

²⁸ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; **LDH**, « 29^{ème} session de la revue périodique universelle : Soumission de la Ligue des droits de l'Homme », 25 juillet 2017.

²⁹ **LDH**, « Défendre nos droits et nos libertés face à l'état d'urgence », 31 août 2017. V. également **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

³⁰ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017 ; **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017 ; **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017 ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques). V. également **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017.

définie, tant en droit interne par les dispositions du code pénal incriminant les infractions terroristes, qu'en droit international, au regard des différentes définitions figurant dans divers traités, instruments et résolutions adoptées par les Nations unies³¹. Ce dernier argument ne convainc pas, car il est notoire que les États ne sont jamais parvenus à s'accorder sur une définition du terrorisme sur le plan international et que les définitions existantes recouvrent des comportements très différents. En outre, alors même que le texte exige que les mesures soient prises aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, les autres critères conditionnant la mise en œuvre des mesures sont insuffisamment précis pour garantir que celles-ci ne seront pas mises en œuvre à des fins plus étendues³². La Rapporteuse spéciale de l'ONU a ainsi mis en garde contre un « danger certain » d'abus des nouvelles mesures dans un contexte et pour une finalité non prévus par le texte³³.

De façon générale, les motifs justifiant l'exercice des nouveaux pouvoirs de police sont jugés excessivement vagues et subjectifs, et donc extensifs³⁴. Dès 2015, le Comité des droits de l'homme avait mis la France en demeure de s'assurer que sa législation antiterroriste fût conforme au principe de légalité et en particulier à l'exigence de clarté et de précision des textes³⁵.

2.4 Un risque réel de discrimination

L'importante discrétion accordée à l'administration pour l'exercice de ses nouveaux pouvoirs de police fait craindre un risque majeur de discrimination à l'égard des personnes de confession musulmane³⁶. Dès 2015, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale avait exprimé la crainte que la mise en œuvre de l'arsenal législatif antiterroriste français ne génère « des pratiques de profilage ethnique ou racial contre les membres de certains groupes minoritaires »³⁷. La Rapporteuse spéciale de l'ONU a souligné que les indicateurs de radicalisation employés par le gouvernement français généraient un risque significatif de confusion entre la radicalisation terroriste et des pratiques religieuses légitimement protégées, conduisant à un amalgame entre le terrorisme et l'islam et à la stigmatisation injustifiée de la communauté musulmane³⁸. Au vu des risques d'exacerbation des tensions intercommunautaires, il est reproché au texte de négliger une

³¹ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

³² Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

³³ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

³⁴ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017 ; **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017.

³⁵ **Comité des droits de l'homme**, « Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France 17 août 2015 », 17 août 2015, doc. n° CCPR/C/FRA/CO/5.

³⁶ **Réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, Communiqué de presse du 5 juillet 2017 ; **CCIF**, « Quand l'urgence devient la règle », 2 novembre 2017 ; **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017. V. également **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017.

³⁷ **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale**, « Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France », 10 juin 2015, doc. n° CERD/C/FRA/CO/20-21.

³⁸ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

réelle approche préventive se devant d'intégrer la société civile et notamment les représentants des communautés religieuses³⁹.

2.5 Un dispositif incompatible avec le droit international des droits de l'homme

Sur le plan du droit international et européen des droits de l'homme, le maintien pour une durée potentiellement illimitée de mesures attentatoires aux droits et libertés apparaît incompatible avec les strictes exigences de nécessité et de proportionnalité encadrant les dérogations permises en état d'urgence⁴⁰. La nécessité de la loi SILT a été remise en question au regard des mécanismes déjà existants, tant dans la législation relative à l'état d'urgence, qui coexiste avec les nouvelles mesures de droit commun, que dans le droit pénal, qui permet d'ores et déjà la répression d'actes préparatoires ou d'incitation au terrorisme⁴¹. Sur le plan de la proportionnalité, l'inscription dans le droit commun de mesures jusqu'à présent justifiées par des circonstances exceptionnelles et limitées dans le temps rend malaisé le contrôle de proportionnalité des mesures nouvelles, d'applicabilité permanente⁴². En conséquence, le Défenseur des droits note que la France s'expose à un constat de violation de ses obligations découlant du droit international et européen des droits de l'homme, dans la mesure où l'État ne peut plus se prévaloir des dérogations autorisées au titre d'un état d'urgence depuis que ce dernier a pris fin au 1^{er} novembre 2017⁴³. Une mise en garde formelle a également été adressée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la commission des lois du Sénat au cours du processus législatif, pointant du doigt les risques d'atteinte aux droits et libertés protégés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁴.

À l'issue de sa visite en France en mai 2018, la Rapporteuse spéciale de l'ONU a estimé que les nouvelles mesures introduites par la loi SILT sont susceptibles d'avoir « des conséquences profondes, durables et potentiellement disproportionnées pour l'exercice des droits de l'homme », et est parvenue à la conclusion qu'en l'état du droit français, il « n'existe pas de système de contre-pouvoirs suffisant pour protéger les droits des personnes qui font l'objet de mesures administratives notamment en ce qui concerne leurs droits relatifs à la liberté de se déplacer, à la vie privée, à la vie de famille, à la liberté et à la liberté de croyance et de pratique religieuses »⁴⁵. À la date de la présente note, le gouvernement n'a pas diffusé de réponse officielle aux conclusions de la Rapporteuse spéciale.

Les organisations membres du Réseau ont souhaité attirer l'attention de la communauté internationale sur la loi SILT à l'occasion de l'examen périodique universel de la France conduit au

³⁹ **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017 ; **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

⁴⁰ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; **Vincent Brengarth**, « Le projet de loi antiterroriste est-il (in)constitutionnel ? », *Dalloz Actualité*, 4 octobre 2017.

⁴¹ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017. V. également **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

⁴² **Vincent Brengarth**, « Le projet de loi antiterroriste est-il (in)constitutionnel ? », *Dalloz Actualité*, 4 octobre 2017.

⁴³ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

⁴⁴ Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

⁴⁵ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

Conseil des droits de l'homme de l'ONU en janvier 2018. Plusieurs organisations membres du Réseau ont formulé des observations relatives au projet de loi dans leurs communications au Conseil des droits de l'homme, reprenant l'essentiel des griefs résumés dans la présente note⁴⁶. Les membres du Réseau ont notamment recommandé qu'il soit fait un usage rigoureux du mécanisme de contrôle parlementaire prévu par la loi SILT (v. section 7), afin que soient contrôlées la nécessité et la proportionnalité des mesures prises en application de la loi, en consultation avec les représentants de la société civile et les autorités administratives indépendantes compétentes en matière de libertés fondamentales. La CNCDH, en tant qu'institution nationale accréditée au Conseil des droits de l'homme, a pour sa part déploré l'intégration en droit commun des mesures de l'état d'urgence et le recul des libertés en matière de lutte contre le terrorisme, et rappelé la nécessité d'un suivi et d'un contrôle indépendants des mesures antiterroristes. La CNCDH s'est déclarée en mesure de remplir cette fonction de suivi et de contrôle⁴⁷.

Les États ont formulé 22 recommandations relatives à la lutte contre le terrorisme⁴⁸. Des recommandations visant à mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation de la législation sur la lutte contre le terrorisme pour assurer la protection des droits de l'homme ont été soutenues par la Norvège, la Suisse, l'Australie, la Biélorussie, le Mexique et la Slovaquie. Les États ont par ailleurs demandé à la France de veiller à ce que les nouvelles lois antiterroristes soient appliquées de manière proportionnée et en conformité avec droits de l'homme (Islande, Pérou, Philippines, Qatar, Ukraine, Brésil, République centrafricaine, Costa Rica, Égypte) et qu'un contrôle judiciaire préalable soit mis en place (Panama, République de Corée). Ils ont également exigé que la France poursuive ses efforts dans la lutte contre le terrorisme (Gabon, Myanmar, Liban) et mette en place un programme de dé-radicalisation (Indonésie) s'attaquant aux causes profondes de ce phénomène, dont l'exclusion sociale (Kazakhstan).

La quasi-totalité de ces recommandations ont été acceptées par la France⁴⁹, qui s'est dite « viscéralement attachée à ce que la lutte contre le terrorisme s'inscrive dans le respect de l'État de droit et des libertés fondamentales ». Le gouvernement a rappelé sa position quant à la conformité au droit international des droits de l'homme des mesures introduites par la loi SILT, en soulignant que celles-ci sont « ciblées, proportionnées et exclusivement liées à la finalité de prévention et de lutte contre le terrorisme », et qu'elles sont « entourées d'un grand nombre de garanties et f[oi]nt l'objet d'un large contrôle parlementaire et juridictionnel »⁵⁰. En réponse à la recommandation l'invitant à étudier l'impact des nouvelles mesures sur les minorités religieuses, la France a rappelé les principes constitutionnels d'égalité des citoyens devant la loi et d'unité et d'indivisibilité de la

⁴⁶ **Amnesty International**, « France : à la croisée des chemins : Communication pour l'examen périodique universel », 1^{er} juin 2017 ; **HRW**, « Submission for the Universal Periodic Review of France », 29 juin 2017 ; **LDH**, « 29^{ème} session de la revue périodique universelle : Soumission de la Ligue des droits de l'Homme », 25 juillet 2017 ; **SM**, « Examen périodique universel – France : Contribution du Syndicat de la magistrature », juin 2017.

⁴⁷ **CNCDH**, Intervention orale de Magali Lafourcade au Conseil des droits de l'homme, 28 juin 2018, en ligne : <http://webtv.un.org/search/france-upr-report-consideration-22nd-meeting-38th-regular-session-human-rights-council-/5803043777001/?term=&lan=english&cat=Human%20Rights%20Council&sort=date&page=7#player>.

⁴⁸ **Conseil des droits de l'homme**, « Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel », 11 avril 2018, doc. n° A/HRC/38/4, Recommandations nos 116 à 137.

⁴⁹ **Conseil des droits de l'homme**, « Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné », 10 mai 2018, doc n° A/HRC/38/4/Add.1.

⁵⁰ Positions de la France concernant les recommandations des États, doc n° A/HRC/38/4/Add.1/Annex/Fr, Recommandation n° 116 ; Intervention orale de François Croquette, ambassadeur de la France pour les droits de l'homme, au Conseil des droits de l'homme, 28 juin 2018. V. également **Conseil des droits de l'homme**, « Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel », 11 avril 2018, doc. A/HRC/38/4.

Nation, qui font obstacle à la reconnaissance d'un statut particulier aux minorités⁵¹. En ce qui concerne la mise en place d'un programme de dé-radicalisation, la France a souligné la mobilisation d'« importants moyens » dans le cadre des plans successifs de lutte antiterroriste renforçant le repérage, l'évaluation et la prise en charge des personnes radicalisées, en détention et en milieu ouvert⁵². Concernant enfin le suivi et l'évaluation des mesures prévues par la loi SILT, la France n'a pas jugé utile de créer un organe spécifique chargé de contrôler la nécessité et la proportionnalité des mesures prises en application de la loi⁵³, dans la mesure où l'article 5 de la loi prévoit déjà la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle parlementaire⁵⁴ (v. section 7).

La mise en place de mécanismes de suivi des mesures antiterroristes et d'évaluation globale de leur impact sur les droits fondamentaux constitue pourtant une garantie essentielle du maintien de l'État de droit. À l'issue de sa visite en France en mai 2018, la Rapporteuse spéciale de l'ONU a souligné la nécessité de procéder à une évaluation globale et continue de l'ensemble des mesures prévues par les diverses lois antiterroristes adoptées depuis 1955, précisant qu'un suivi fragmentaire était insuffisant pour prendre la pleine mesure de l'impact de ces dispositifs sur les droits fondamentaux. Insistant sur l'importance de la mission du mécanisme de contrôle parlementaire instauré par la loi SILT et sur la nécessité d'un suivi rigoureux de la part des députés, elle a toutefois déploré la portée limitée de leur mandat et l'insuffisance des consultations auprès des personnes et communautés affectées par les mesures antiterroristes⁵⁵.

2.6 Circulaire d'application

Il est à noter que la circulaire d'application prise par le ministre de l'intérieur⁵⁶ a fait l'objet d'un recours en annulation formé par la Ligue des droits de l'Homme devant le Conseil d'État. La requête invoque, sur le plan de la légalité externe, le moyen tiré de l'incompétence du ministre de l'intérieur pour imposer des obligations nouvelles aux destinataires de la circulaire. Sur le plan de la légalité interne, la requête, faisant référence aux quatre questions prioritaires de constitutionnalité déposées conjointement par la requérante, soulève le moyen tiré du défaut de base juridique de la circulaire prise en application d'un texte devant être déclaré contraire à la Constitution et à la CEDH.

⁵¹ Positions de la France concernant les recommandations des États, doc n° A/HRC/38/4/Add.1/Annex/Fr, Recommandation n° 130.

⁵² Positions de la France concernant les recommandations des États, doc n° A/HRC/38/4/Add.1/Annex/Fr, Recommandation n° 117.

⁵³ Positions de la France concernant les recommandations des États, doc n° A/HRC/38/4/Add.1/Annex/Fr, Recommandation n° 137.

⁵⁴ Positions de la France concernant les recommandations des États, doc n° A/HRC/38/4/Add.1/Annex/Fr, Recommandation n° 127 (v. également Recommandation n° 116).

⁵⁵ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

⁵⁶ Circulaire n° INTK1721270J du 31 octobre 2017 relative à la mise en œuvre des articles 1 à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

3. Périmètres de protection

3.1 Sur la nécessité

Il est tout d'abord fait grief à la loi d'instaurer des mécanismes superfétatoires, dans la mesure où l'administration dispose déjà de pouvoirs étendus permettant de contrôler et de maîtriser l'accès et la circulation des personnes dans certaines zones, par exemple à l'occasion d'événements sportifs⁵⁷. De la même façon, les fouilles de véhicules peuvent déjà être autorisées par le procureur de la République dans certaines zones aux fins de recherche et de poursuite d'infractions liées au terrorisme⁵⁸.

La Ligue de droits de l'Homme dénonce ainsi une concurrence des textes portant atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi⁵⁹.

3.2 Sur les conditions de mise en œuvre

Conformément aux dispositions du nouvel article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, le périmètre de protection peut être établi pour sécuriser un « lieu ou événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation ».

L'existence du risque, déduite de la seule nature ou fréquentation des sites, est sujette à une interprétation très large susceptible de concerner n'importe quel lieu public⁶⁰. En dépit des recommandations du Défenseur des droits, qui soulignait la nécessité pour l'administration de justifier de l'existence d'un risque circonstancié, réel et sérieux ainsi que d'un lien direct entre la mesure envisagée et le risque de passage à l'acte terroriste⁶¹, la loi n'exige pas que soit établie l'existence d'une menace grave ou imminente⁶², ou même d'une menace précise, ce qui rend difficile pour les justiciables de contester l'opportunité de la mesure devant le juge⁶³ et apparaît contraire aux exigences posées en matière de contrôle d'identité par le Conseil constitutionnel⁶⁴.

Ces conditions de mise en œuvre excessivement lâches font craindre la possibilité d'un détournement de pouvoir par l'administration en vue de gêner ou d'empêcher la tenue de

⁵⁷ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

⁵⁸ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

⁵⁹ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

⁶⁰ Conférence de presse du **réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **Stéphanie Hennette-Vauchez** et **Serge Slama**, « Le jour sans fin de l'état d'urgence », *Dalloz Actualité*, 9 juin 2017.

⁶¹ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

⁶² **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017.

⁶³ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

⁶⁴ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

rassemblements ou manifestations, ce qui constituerait une atteinte injustifiée à la liberté de se réunir et de manifester⁶⁵.

3.3 Sur la superficie et la durée

Les critères régissant l'étendue géographique du périmètre et la durée de la mesure, adossés aux seules « nécessités que font apparaître les circonstances », sont imprécis⁶⁶.

La durée maximale de la mesure (1 mois renouvelable) est jugée disproportionnée⁶⁷, notamment en raison de la possibilité d'un renouvellement perpétuel lorsque les conditions initiales continuent d'être réunies⁶⁸.

3.4 Sur les modalités d'exécution

La liste des agents habilités à procéder aux fouilles et palpations de sécurité, incluant en sus des OPJ et APJ, les agents de police municipale et, par renvoi, certains personnels de sécurité privée (sous l'autorité d'un OPJ), est jugée excessivement étendue⁶⁹, d'autant plus que la force publique ne saurait déléguer à des agents privés de sécurité des pouvoirs relevant de sa seule compétence⁷⁰.

Par ailleurs, la discrétion des agents pour procéder aux vérifications n'est encadrée par aucun critère objectif, comme des raisons plausibles de soupçonner la participation des personnes concernées à la commission ou à la préparation d'une infraction, ce qui fait craindre des risques d'abus⁷¹. Sont notamment pointés du doigt les risques de contrôles discriminatoires « au faciès »⁷².

⁶⁵ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017.

⁶⁶ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique) ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017.

⁶⁷ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

⁶⁸ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

⁶⁹ Conférence de presse du **réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

⁷⁰ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

⁷¹ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017. V. également Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

⁷² **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour). V. également **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

Il est également fait grief au texte de permettre la mise en œuvre des opérations de vérification non seulement à l'entrée du périmètre, mais également à l'intérieur de celui-ci⁷³. En pratique, les pouvoirs de police extrêmement larges ainsi conférés à l'administration pour l'instauration d'un périmètre de protection risquent de porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale des riverains⁷⁴, notamment au regard de la possibilité offerte aux agents d'interdire l'accès au périmètre aux personnes refusant de se soumettre aux vérifications⁷⁵. Le gouvernement admet que les mesures de vérification devront s'appliquer sans exception possible aux riverains et autres personnes travaillant ou ayant leurs habitudes de vie au sein du périmètre, bien que les mesures doivent pouvoir être aménagées pour tenir compte des impératifs de leur vie privée et familiale⁷⁶.

Concernant les modalités de recueil du consentement des personnes susceptibles d'être soumises aux vérifications, il est fait grief à la loi de ne pas prévoir l'obligation pour les agents d'informer les intéressés de l'existence du dispositif et des motifs pour lesquels celui-ci a été mis en place, ainsi que de leur droit de refuser de s'y soumettre. Dans ces conditions, il est douteux que les intéressés soient en mesure de consentir de façon pleinement éclairée à une restriction de leur liberté⁷⁷.

3.5 Sur les modalités de contrôle juridictionnel

L'absence de contrôle exercé par l'autorité judiciaire a été largement dénoncée⁷⁸, étant rappelé que l'information du procureur de la République ne permet aucunement l'exercice d'un contrôle préalable effectif sur l'opportunité et la proportionnalité de la mesure⁷⁹.

En dépit des recommandations du Défenseur des droits, aucun mécanisme juridictionnel de suivi en temps réel du dispositif, du type référé d'heure à heure, n'est prévu⁸⁰.

3.6 Sur la conformité aux engagements internationaux de la France

Au vu de l'imprécision des conditions permettant aux agents de procéder aux fouilles et palpations de sécurité, des pouvoirs très étendus conférés à l'administration excédant le strict nécessaire, et de l'absence de garanties adéquates contre l'arbitraire, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe met en garde contre une atteinte sérieuse au droit au respect de la vie privée, à la liberté de réunion et d'association, ainsi qu'au droit à un procès équitable⁸¹.

⁷³ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

⁷⁴ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

⁷⁵ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

⁷⁶ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

⁷⁷ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

⁷⁸ Conférence de presse du **réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017 ; **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017 ; **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017.

⁷⁹ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

⁸⁰ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

⁸¹ Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

Le gouvernement, pour sa part, estime que les restrictions apportées aux libertés sont conformes aux exigences de nécessité et de proportionnalité posées par le droit international et européen des droits de l'homme. Le gouvernement prétend également que le droit à la liberté et à la sûreté ne saurait être mis en cause dans la mesure où un éventuel refus de se soumettre aux mesures de vérification ne peut entraîner pour les intéressés aucune mesure de contrainte de nature pénale⁸².

3.7 Sur le contentieux de la constitutionnalité

1. La conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions relatives aux périmètres de protection a été contestée dans une question prioritaire de constitutionnalité déposée le 15 novembre 2017 devant le Conseil d'État concomitamment au recours en annulation formé par la Ligue des droits de l'Homme contre la circulaire du ministre de l'intérieur.

Sur le caractère sérieux de la question, la QPC souligne à titre liminaire le caractère particulièrement attentatoire aux libertés des dispositions de la loi héritées du régime dérogatoire de l'état d'urgence, et la nécessité qui en découle d'un contrôle strict de la part du Conseil constitutionnel.

La requérante soulève le moyen tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence en matière de restriction des droits et libertés, dans la mesure où ce dernier s'est abstenu, d'une part, de définir de façon précise les conditions d'institution des périmètres de protection, abandonnant de ce fait cette prérogative à la seule autorité administrative, et d'autre part, de prévoir des garanties légales appropriées aux fins d'encadrer les opérations de palpations de sécurité, d'inspection visuelle et de fouilles des bagages et des véhicules.

Concernant tout d'abord la définition des conditions d'institution des périmètres de protection, incompatible avec l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, la QPC souligne l'imprécision de l'expression « lieu ou un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation », susceptible de concerner n'importe quel lieu public sans exiger l'existence d'une menace réelle et sérieuse d'attentat. Par ailleurs, la requérante fait grief au texte de ne délimiter ni l'étendue géographique du périmètre pouvant être institué, ni sa durée, la mesure pouvant être renouvelée indéfiniment sans exigence supplémentaire. De fait, souligne la requérante, ces manquements ont pour conséquence de laisser à la seule autorité administrative le soin de préciser les conditions préalables de mise en œuvre des périmètres de protection, au risque d'un détournement de pouvoirs.

Concernant l'absence de garanties légales encadrant les opérations, il est fait grief aux dispositions litigieuses de permettre la mise en œuvre de mesures de vérification même en l'absence de toute menace pour la sécurité publique, tout en omettant de prévoir l'application de dispositions existantes encadrant les opérations de fouille des véhicules et d'inspection visuelle et de fouille des bagages. Il est également reproché au législateur de ne pas avoir prévu l'autorisation préalable des contrôles par l'autorité judiciaire, la seule information du procureur de la République ne constituant pas une garantie suffisante. La requérante souligne en conséquence le risque de contrôles généralisés et potentiellement discriminatoires. Par ailleurs, la QPC critique le champ excessivement large des agents habilités à mettre en œuvre les mesures litigieuses, notamment les agents de police municipale et les agents privés de sécurité, en rappelant que le consentement de la

⁸² **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017(non publiques).

personne soumise aux mesures de vérification, exigé par le texte, est réduit à néant par la possibilité offerte aux agents d'interdire l'accès du périmètre à toute personne refusant de s'y soumettre. Enfin, la requérante fait grief à la loi d'empêcher l'exercice d'un contrôle juridictionnel effectif des mesures, en raison de l'imprécision des critères d'institution des périmètres de protection devant être examinés par le juge.

Au regard de l'impact des dispositions litigieuses sur la liberté d'aller et venir, sur le droit au respect de la vie privée et sur le droit à un recours effectif, la QPC soulève un second moyen tiré d'une atteinte disproportionnée à ces droits et libertés, reposant sur le même argumentaire quoique sous un angle juridique différent.

Cette QPC a été renvoyée au Conseil constitutionnel le 28 décembre 2017⁸³, et tranchée par une décision rendue le 29 mars 2018.

2. Par décision en date du 29 mars 2018⁸⁴, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'ensemble des dispositions de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure.

Sans répondre dans le détail aux arguments avancés par la Ligue des droits de l'Homme, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait défini avec suffisamment de précision les conditions de mise en place d'un périmètre de protection, et qu'il avait suffisamment limité le champ d'application du dispositif.

Le Conseil constitutionnel a toutefois formulé des réserves d'interprétation apportant des précisions cosmétiques concernant les modalités d'institution et de mise en œuvre du dispositif.

Tout d'abord, le Conseil constitutionnel, ayant soulevé d'office le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen conférant à la seule force publique le soin de garantir les droits et libertés, souligne qu'« il appartient aux autorités publiques de prendre des dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle » exercé par les officiers de police judiciaire sur les agents de sécurité privés habilités à procéder aux vérifications au sein d'un périmètre de protection.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, ayant soulevé d'office le moyen tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, rappelle que les vérifications ne sauraient s'opérer « qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes ».

Enfin, compte tenu de la rigueur des mesures pouvant être ordonnées, le Conseil constitutionnel exige que tout renouvellement du dispositif soit subordonné à un constat par le préfet de la « persistance du risque » d'actes de terrorisme.

3. À noter que le 1^{er} décembre 2017, le Conseil constitutionnel, statuant sur une autre QPC également déposée par la Ligue des droits de l'Homme, avait invalidé les dispositions de l'article 8-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence⁸⁵, dispositions permettant à

⁸³ CE, 28 décembre 2017, nos 415.434 et 415.697.

⁸⁴ Décision n° 2017-695 QPC.

⁸⁵ Décision n° 2017-677 QPC.

l'administration d'autoriser des agents habilités à procéder dans un périmètre déterminé à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite de véhicules.

Le Conseil constitutionnel, soulignant que des contrôles généralisés et discrétionnaires seraient incompatibles avec la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée, avait estimé que le législateur n'avait pas encadré la mise en œuvre de ces mesures par des conditions suffisamment restrictives, telles que l'existence de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux concernés.

L'abrogation des dispositions litigieuses avait cependant été reportée au 30 juin 2018.

À noter également la décision du 11 janvier 2018⁸⁶ invalidant le 2° de l'article 5 de la loi relative à l'état d'urgence, concernant l'instauration de « zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé », au motif que le législateur n'avait ni suffisamment encadré les conditions de création de ces zones, ni défini la nature des mesures susceptibles d'être prises par le préfet pour réglementer le séjour des personnes à l'intérieur de ces zones.

Si ces dernières décisions ne concernent que des mesures relevant de l'état d'urgence, elles n'en étaient pas moins pertinentes pour juger de la constitutionnalité des dispositions de la loi SILT permettant la mise en place de périmètres de protection.

3.8 Suivi des périmètres de protection établis en application de la loi

Selon une communication du 20 décembre 2017 des membres de la commission des lois de l'Assemblée nationale en charge du contrôle parlementaire de la loi SILT⁸⁷, les mesures de palpations de sécurité, et d'inspection visuelle et de fouille des bagages sont presque toujours prévues au sein des périmètres de protection. Il est à noter que des mesures complémentaires sont souvent ordonnées, telles que l'interdiction de manifester. Certains rapporteurs ont exprimé des réserves concernant la mise en place durable de périmètres de protection autour de ports et gares.

Par ailleurs, le concours des agents de police municipale et des agents de sécurité privés est fréquemment prévu (respectivement par 20 et 51 arrêtés à la date du 11 avril 2018)⁸⁸.

Le 29 janvier 2018, les députés en charge du contrôle parlementaire se sont rendus à Lille afin de s'informer sur les conditions de mise en œuvre des périmètres de protection, le tiers des dispositifs ordonné au niveau national ayant été mis en place dans le département du Nord⁸⁹. Ils ont été imités le 19 mars 2018 par Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la mission de contrôle et de suivi du Sénat, qui à l'occasion de sa visite s'est entretenu avec Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France et préfet du Nord⁹⁰.

⁸⁶ Décision n° 2017-684 QPC.

⁸⁷ En ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5363797_5a3a1d57aa5dc.commission-des-lois--securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme--conclusions-du-groupe-de-t-20-decembre-2017.

⁸⁸ Communication à la commission des lois en date du 11 avril 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5846579_5acdb771d6cc0?timecode=8759646.

⁸⁹ Communication à la commission des lois en date du 11 avril 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5846579_5acdb771d6cc0?timecode=8759646.

⁹⁰ Présentation en ligne sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_et_de_suivi_de_la_mise_en_oeuvre_de_la_loi_renforçant_la_securite_interieure_et_la_lutte_contre_le_terrorisme.html.

À l'occasion d'une communication en date du 12 septembre 2018⁹¹, les députés soulignent que les dispositifs sont strictement circonscrits, tant en termes d'étendue que de durée.

Les données communiquées par le ministère de l'intérieur et publiées par la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure de contrôle parlementaire⁹², à jour au 19 octobre 2018, présentent les différents dispositifs mis en place depuis l'entrée en vigueur de la loi. Cette présentation est répartie sur trois tableaux de formats différents⁹³.

Un premier tableau dresse l'inventaire des périmètres de protection en vigueur au 19 octobre 2018 ou devant entrer en vigueur à une date prochaine :

département	périmètre	arrêté pris le	durée initiale du périmètre	renouvellement
-	-	-	-	-

Il semble donc qu'aucun périmètre de protection ne soit actif à la date du 19 octobre 2018.

Les deux autres tableaux, fournis en annexe, dressent l'inventaire des 175 périmètres de protection désactivés à la date du 19 octobre 2018. Le premier de ces tableaux liste les périmètres en vigueur après le 23 juin 2018, ainsi que 6 autres dispositifs antérieurs qui n'avaient pas été signalés lors des précédentes publications. Cette liste, qui ne suit aucune logique évidente, a été rétablie dans l'ordre antéchronologique pour plus de lisibilité :

département	périmètre	arrêté pris le	durée initiale du périmètre	renouvellement
52	visite présidentielle à Colombey-les-Deux-Églises	1 ^{er} octobre	4 octobre de 7h à 16h	-
95	35 ^{ème} foire d'automne à Domont	28 septembre	29 septembre de 5h à 21h 30 septembre de 5h à 19h	-
38	manifestation de vol libre « Coupe Icare »	19 septembre	22 septembre 8h au 23 septembre 20h	-
78	Ryder Cup 2018	17 septembre	du 24 septembre 20h au 1 ^{er} octobre 21h	-

⁹¹ En ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6564573_5b98c56d8683a.commission-des-lois--communications-sur-l-activite-de-la-commission-des-lois-2017-2018-12-septembre-2018.

⁹² Mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en ligne : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

⁹³ Un changement de format de présentation a été opéré à compter du 27 juillet 2018. Ce changement traduit la prise en compte de certaines des recommandations formulées par le Réseau dans un courrier à la commission des lois de l'Assemblée nationale en date du 26 juin 2018 – v. section 7.3.

45	concert « Vibration Tour » à Orléans	17 septembre	22 septembre de 18h à 23h30	-
59 et 62	meeting aérien « Flandre Lys air show »	13 septembre	16 septembre de 9h30 à 19h	-
64	concours de gardien de la paix à Biarritz	11 septembre	25 septembre de 8h à 21h	-
77	manifestation « Les Lumières de la Paix » à Melun	5 septembre	8 septembre de 8h à 0h	-
93	fête de l'Humanité	3 septembre	14 au 16 septembre de 9h à minuit	-
4	38 ^{ème} Antigone des associations à Montpellier	31 août	9 septembre de 9h à 19h	-
84	concours national de recrutement des sous-officiers de gendarmerie à Avignon	30 août	3 octobre de 7h à 19h	-
59	foire à l'ail à Arleux	29 août	1 ^{er} septembre 8h au 2 septembre 2h 2 septembre 8h au 3 septembre 2h	-
83	concerts sur les plages du Mourillon à Toulon	29 août	30 août au 2 septembre au matin	-
54	manifestation « le Livre sur la Place » à Nancy	28 août	7 septembre de 9h à 19h 8 et 9 septembre de 10h à 19h	-
51	foire-exposition de Châlons-en-Champagne	28 août	31 août, 3 au 7 septembre, de 9h30 à 22h 1 ^{er} et 8 septembre de 9h30 à 1h 10 septembre de 9h30 à 20h	-
59	braderie de Lille	27 août	31 août 18h au 2 septembre 23h	-
83	matches du RCT au Stade Mayol de Toulon	23 août	25 août, 9 septembre, et 22 ou 23 septembre	-
15	festival international de théâtre de rue d'Aurillac	20 août	22 août 11h au 26 août 2h	-
34	fête de la Saint-Louis à Sète	20 août	23 au 28 août de 20h à 3h	-
34	fête Saint-Roch à Montpellier (place Notre-Dame des Tables)	13 août	15 août de 17h30 à 21h	-

34	fête Saint-Roch à Montpellier (place Saint-Roch)	13 août	16 août de 7h30 à 19h	-
59	enceinte SNCF Lille Europe	3 août	25 août au 16 septembre	9 ^{ème} (interruption du 6 au 24 août)
64	feu d'artifice à Anglet	31 juillet	4 août 18h au 5 août 2h	-
57	fête de la mirabelle à Metz	30 juillet	25 août 19h au 26 août 1h	-
75	arrivée du Tour de France à Paris	26 juillet	29 juillet de 11h à 20h	-
10	centre culturel Rachi à Troyes	26 juillet	29 juillet de 9h à 15h	-
67	grande braderie de Strasbourg	24 juillet	27 juillet 22h au 28 juillet 23h	-
71	présence d'Antoine Griezmann à la mairie de Mâcon	19 juillet	20 juillet de 16h jusqu'à la fin de la manifestation	-
26	départ de la 14 ^{ème} étape du Tour de France à Saint-Paul-Trois-Châteaux	17 juillet	21 juillet de 7h30 à 14h30	-
26	arrivée de la 13 ^{ème} étape du Tour de France à Valence	17 juillet	20 juillet de 9h à 18h30	-
64	fêtes de Bayonne	16 juillet	25 juillet 11h au 30 juillet 2h	-
56	fan zone pour retransmission de la coupe du monde de football à Vannes	13 juillet	15 juillet de 15h à 22h	-
56	fan zone pour retransmission de la coupe du monde de football à Palais	13 juillet	15 juillet de 16h à 22h30	-
38	retransmission de la finale de la coupe du monde à Vienne	13 juillet	15 juillet de 12h à 0h	-
38	concerts à Vienne	13 juillet	16 juillet au 30 juillet de 16h à 0h	-
6	festival de jazz à Nice	13 juillet	16 juillet à 18h au 17 juillet à 2h 17 juillet à 18h au 18 juillet à 2h 18 juillet à 18h au 19 juillet à 2h	-

			19 juillet à 18h au 20 juillet à 2h 20 juillet à 18h au 21 juillet à 2h 21 juillet à 18h au 22 juillet à 2h	
57	feu d'artifice à Metz	13 juillet	14 juillet de 20h à la fin des festivités	-
59	retransmission de la finale de la coupe du monde à Lille	13 juillet	15 juillet à 17h au 16 juillet à 3h	-
69	retransmission de la finale de la coupe du monde à Lyon	13 juillet	15 juillet de 15h à 22h	-
6	retransmission de la finale de la coupe du monde à Nice	13 juillet	15 juillet de 12h à 21h	-
17	retransmission de la finale de la coupe du monde à Rochefort	13 juillet	15 juillet de 13h à 22h	-
17	retransmission de la finale de la coupe du monde à Saintes	13 juillet	15 juillet	-
17	retransmission de la finale de la coupe du monde à Saujon	13 juillet	15 juillet	-
67	retransmission de la finale de la coupe du monde à Strasbourg	13 juillet	15 juillet de 12h à 21h	-
81	retransmission de la finale de la coupe du monde de football à Albi	13 juillet	15 juillet de 15h à la fin de la manifestation	-
81	retransmission de la finale de la coupe du monde de football à Castres	13 juillet	15 juillet de 15h à la fin de la manifestation	-
75	retransmission de la finale de la coupe du monde à Paris	12 juillet	15 juillet de 13h à 21h	-
67	retransmission de la finale de la coupe du monde à Saverne	12 juillet	15 juillet de 13h à 21h	-
6	festival de jazz à Antibes	12 juillet	12 juillet à 17h30 au 13 juillet à 1h 14 juillet à 17h30 au 15 juillet à 1h 16 juillet au 23 juillet de 17h30 à 1h 26 juillet de 16h30 à 0h 27 juillet de 16h30 à 0h	-

51	fête nationale à Reims	12 juillet	13 juillet de 17h30 à 0h	-
6	cérémonie d'hommage aux victimes de l'attentat de 2016 à Nice	11 juillet	14 juillet de 10h à 14h	-
6	cérémonie d'hommage aux victimes de l'attentat de 2016 à Nice	11 juillet	14 juillet à 12h au 15 juillet à 1h	-
45	retransmission de la finale de la coupe du monde à Orléans	11 juillet	15 juillet de 13h à 21h	-
45	feu d'artifice et bal de la fête nationale à Orléans (et plusieurs communes)	11 juillet	13 juillet à 20h45 au 14 juillet à 2h	-
38	étape du Tour de France Bourg Saint Maurice Les Arcs – L'Alpe d'Huez	10 juillet	18 juillet 8h au 20 juillet 12h	-
38	départ d'une étape du Tour de France à Bourg d'Oisans	10 juillet	19 juillet à 8h au 20 juillet à 15h	-
38	arrivée d'une étape du Tour de France à Huez	10 juillet	19 juillet 8h au 20 juillet 15h	-
45	retransmission de la demi-finale de la coupe du monde à Orléans	9 juillet	10 juillet de 17h à 24h	-
45	Set Electro et feu d'artifice aux abords du château de la Ferté Saint-Aubin	9 juillet	14 juillet 16h au 15 juillet 3h	-
59	arrivée de la 9 ^{ème} étape du Tour de France à Roubaix	9 juillet	14 juillet 18h au 15 juillet 22h	-
56	fan zone lors d'une étape du Tour de France à Sarzeau	6 juillet	10 juillet 12h au 11 juillet 1h	-
75	défilé militaire du 14 juillet sur les Champs Élysées à Paris	6 juillet	14 juillet de 6h30 à 14h	-
75	concert et feu d'artifice du 14 juillet à la Tour Eiffel à Paris	6 juillet	14 juillet 16h au 15 juillet 1h	-
59	Grand port maritime de Dunkerque et abords immédiats	5 juillet	7 juillet au 5 août	7 ^{ème} (interruption du 2 juin au 6 juillet)
59	enceinte SNCF Lille Europe	5 juillet	7 juillet au 5 août	8 ^{ème} (interruption du 2 au 6 juillet) ⁹⁴

⁹⁴ Doublon : ce périmètre, renouvelé une 9^{ème} fois pour la période du 25 août au 16 septembre 2018, est déjà listé plus haut.

45	retransmission des quarts de finale de la coupe du monde à Orléans	4 juillet	6 juillet de 13h à 21h	-
38	Grenoble Air Show à Domène et Le Versoud	3 juillet	7 juillet de 8h à 20h	-
81	festival « Pause Guitare » à Albi	2 juillet	3 au 8 juillet	-
28	kermesse avec retransmission France – Argentine à Mignière	29 juin	30 juillet ⁹⁵ de 15h30 à 18h30	-
51	forum « Planet A » à Châlons-en-Champagne	27 juin	28 juin de 8h30 à 12h30 et de 14h à 19h	-
38	festival « Jazz à Vienne »	27 juin	28 juin au 13 juillet	-
2	concert du Grand Live à Laon	27 juin	30 juin 18h au 1 ^{er} juillet 1h	-
59	Festival « La citadelle en Bordées 2018 » à Dunkerque	26 juin	29 juin 18h au 30 juin 3h	-
75	cérémonie de transfert des cendres de Simone Veil au Panthéon à Paris	25 juin	1 ^{er} juillet de 7h à minuit	-
59	festival « La bonne aventure » à Dunkerque	19 juin	23 et 24 juin de 12h à 1h	-
93	Salon du nucléaire à Villepinte	18 juin	23 au 29 juin	-
52	81 ^{ème} édition du Grand Pardon à Chaumont	14 juin	23 juin de 15h à minuit 24 juin de 7h à 14h	-
51	manifestation « Carrefour de Stars » à Vitry-le-François	13 juin	23 juin de 14h à 0h	-
51	course « Les foulées des sacres » à la cathédrale de Reims	7 juin	9 juin de 18h30 à 0h	-
51	fêtes johanniques à Reims	30 mai	2 juin de 13h30 à 23h30 3 juin de 9h30 à 19h30	-
51	messe de Pentecôte à la cathédrale de Reims	18 mai	20 mai de 8h30 à 12h30	-
51	centenaire de l'armistice et festivités aux abords de la cathédrale de Reims	9 mai	12 mai de 8h30 à 12h30 puis de 14h à 19h	-

⁹⁵ Erreur manifeste : le match France-Argentine s'est tenu le 30 juin.

51	messe de l'Ascension à la cathédrale de Reims	9 mai	10 mai 2018 de 8h30 à 12h30	-
84	concours national de recrutement des sous-officiers de gendarmerie à Avignon	13 février	8 mars de 7h à 19h	-

Un troisième et dernier tableau, présenté dans un format moins élaboré, dresse la liste des périmètres de protection en vigueur chaque semaine depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 22 juin 2018. À noter que cette liste est incomplète ; doivent y être ajoutés les 6 dispositifs listés dans le tableau précédent ayant été en vigueur entre le 1^{er} novembre 2017 et le 22 juin 2018 :

	périmètres de protection
en cours (semaine du 15 au 22 juin)	<i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), Bordeaux fête le vin accueille les grands voiliers (14 au 18 juin), festival Download (14 au 19 juin), fête de la musique à Strasbourg (2) (21 – 22 juin), retransmission du match France – Australie à Dreux (16 juin), fête de la musique à Nice (21– 22 juin)</i>
en cours (semaine du 8 au 15 juin)	<i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), Bordeaux fête le vin accueille les grands voiliers (14 au 18 juin), fête du Port à Nice (9 – 10 juin), festival Download (14 au 19 juin), salon Eurosatory (10 au 15 juin)</i>
en cours (semaine du 1 ^{er} au 8 juin)	<i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), meeting aérien Air Exposé, aérodrome Muret Lberm (2 juin), cérémonie d'ouverture de la saison France–Israël 2018 (5 juin), retransmission du match de rugby de Top 14 (Montpellier Hérault Rugby / Castres Olympique) (2 juin)</i>
en cours (semaine du 25 mai au 1 ^{er} juin)	<i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), foire de mai à Metz (5 au 27 mai), Centenaire de la bataille du bois Bellau, cimetière américain de Belleau (27 mai)</i>
en cours (semaine du 18 au 25 mai)	<i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), foire de mai à Metz (5 au 27 mai)</i>
en cours (semaine du 11 au 18 mai)	<i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), foire de mai à Metz (5 au 27 mai), festival de Cannes (2 arrêtés – 8 au 20 mai),</i>

	<p><i>festival Rolling Saône à Gray (10 au 13 mai),</i> <i>festival international des sports extrêmes à Montpellier (9 au 13 mai)</i></p>
<p>en cours (semaine du 4 au 11 mai)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement),</i> <i>festival des arts de la rue « les turbulentes » à Vieux-Condé (4 au 6 mai),</i> <i>foire de mai à Metz (5 au 27 mai),</i> <i>festival de Cannes (2 arrêtés – 8 au 20 mai),</i> <i>commémoration du 589^{ème} anniversaire de la libération d'Orléans</i> <i>(4 arrêtés – 5/7/8 mai),</i> <i>festival Rolling Saône à Gray (10 au 13 mai),</i> <i>festival international des sports extrêmes à Montpellier (9 au 13 mai)</i></p>
<p>en cours (semaine du 27 avril au 4 mai)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement),</i> <i>festival des arts de la rue « les turbulentes » à Vieux-Condé (4 au 6 mai)</i></p>
<p>en cours (semaine du 20 au 27 avril)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement),</i> <i>Faîtes de la nationale 7 Pougues-les-Eaux (22 avril)</i></p>
<p>en cours (semaine du 13 au 20 avril)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement)</i></p>
<p>en cours (semaine du 6 au 13 avril)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement)</i></p>
<p>en cours (semaine du 30 mars au 6 avril)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement),</i> <i>étape du championnat du monde des rallyes à Bastia (uniquement le 5 avril),</i> <i>parc assistance automobile de Lucciana (5 au 8 avril),</i> <i>abords du stade Félix Mayol à Toulon (uniquement le 4 avril)</i></p>
<p>en cours (semaine du 23 au 30 mars)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement),</i> <i>abords de la cathédrale Notre-Dame de Paris (fête des Rameaux),</i> <i>abords de la cathédrale Notre-Dame de Paris (semaine sainte et Pâques)</i></p>
<p>en cours (semaine du 16 au 23 mars)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement)</i></p>

<p>en cours (semaine du 9 au 16 mars)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), 16^{ème} congrès du FN, bal de la nuit des Noirs, bande de Bergues, concours du corps de soutien technique et administratif de la Gendarmerie nationale à Rungis</i></p>
<p>en cours (semaine du 2 au 9 mars)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), carnaval de Nice, fête du citron à Menton, concours national de recrutement des sous-officiers de gendarmerie à Vandoeuvre-lès- Nancy (8 mars), concours national de recrutement des sous-officiers de gendarmerie à Bordeaux (8 mars), concours national de recrutement des sous-officiers de gendarmerie au Mans (8 mars), concours national de recrutement des sous-officiers de gendarmerie à Villepinte (8 mars)</i></p>
<p>en cours (semaine du 23 février au 2 mars)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), carnaval de Nice, fête du citron à Menton</i></p>
<p>en cours (semaine du 16 au 23 février)</p>	<p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), vernissage à Tourcoing d'une exposition sur les « Chrétiens d'Orient », visite ministérielle à Roubaix, comité interministériel pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation, manifestation carnavalesque de Malo les Bains, abords du stade Félix Mayol (pour plusieurs matchs), carnaval de Nice, fête du citron à Menton, visite ministérielle à Leers</i></p>
<p>en cours (semaine du 9 au 16 février)</p>	<p>2 <i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), manifestation carnavalesque de Malo les Bains</i></p>

<p>en cours (semaine du 2 au 9 février)</p>	<p>2</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), 50^{ème} Saint-Vincent du Chablisien, carnaval des enfants de Bailleul, cortège nocturne de Bailleul, carnaval de Bailleul, manifestation carnavalesque de Malo les Bains</i></p>
<p>en cours (semaine du 26 janvier au 2 février)</p>	<p>3</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), abords du stade Félix Mayol</i></p>
<p>en cours (semaine du 19 au 26 janvier)</p>	<p>2</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement)</i></p>
<p>en cours (semaine du 12 au 19 janvier)</p>	<p>2</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement)</i></p>
<p>en cours (semaine du 5 au 12 janvier)</p>	<p>6</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), installation de l'archevêque de Paris à Notre-Dame de Paris (uniquement le 6 janvier), CNPE de Flamanville, abords de la commune du Mont-Saint-Michel, commémoration victimes de l'attentat du 9 janvier 2015 (uniquement le 9 janvier),</i></p>
<p>en cours (semaine du 29 décembre au 5 janvier)</p>	<p>6</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), dans l'enceinte de la Gare du Nord (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), marché de Noël de Strasbourg (renouvellement), nouvel an sur les champs-Élysées (uniquement le 31 décembre), cavalcade de Saintes (uniquement le 31 décembre)</i></p>

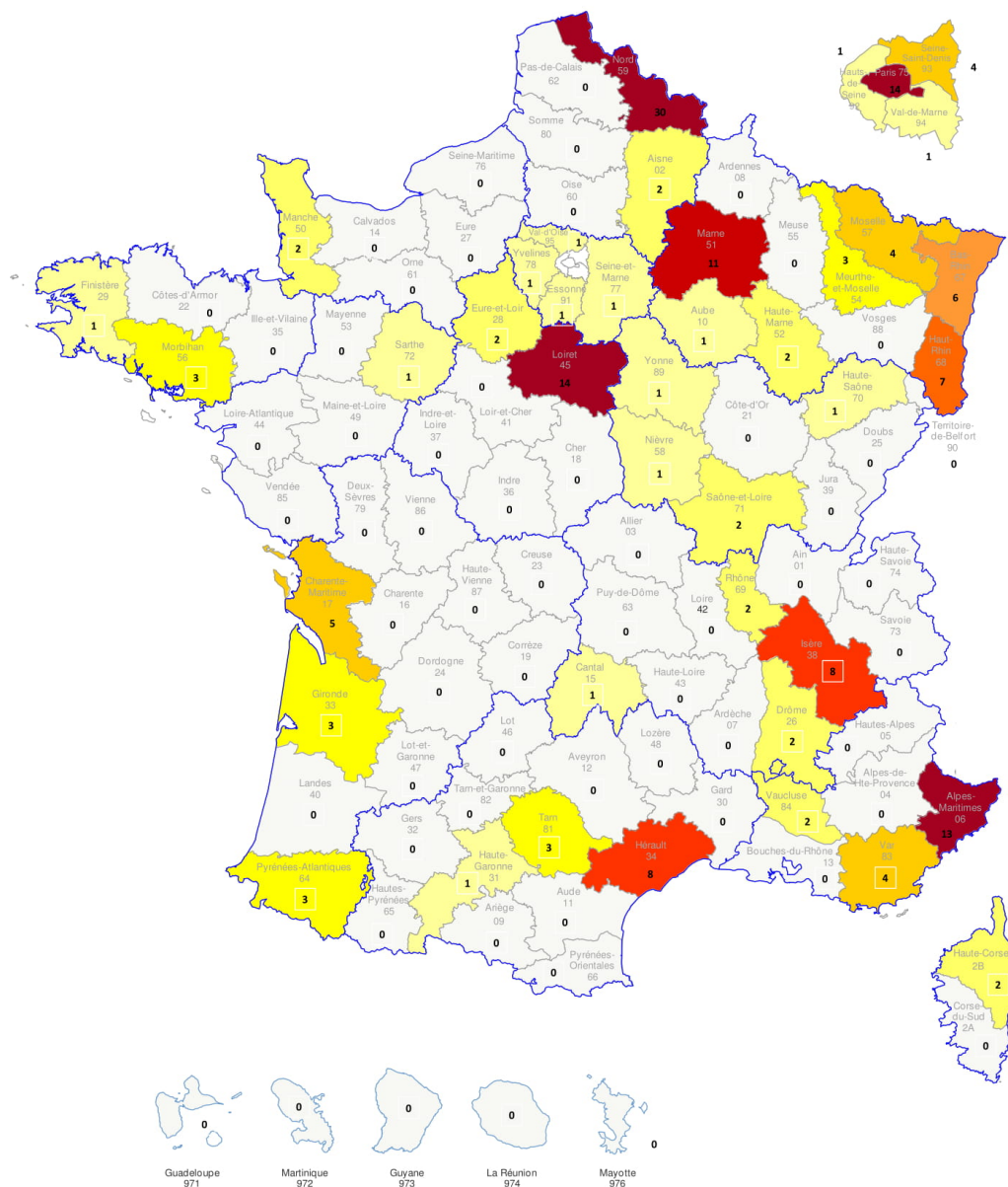
<p>en cours (semaine du 15 au 22 décembre)</p>	<p>20</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement)</i> <i>dans l'enceinte de la Gare du Nord (renouvellement)</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement)</i> <i>marché de Noël de Lille (renouvellement),</i> <i>marché de Noël de Strasbourg (renouvellement),</i> <i>marché de Noël Eguisheim,</i> <i>marché de Noël de Colmar,</i> <i>marché de Noël de Kayserberg,</i> <i>marché de Noël de Mulhouse,</i> <i>marché de Noël d'Orléans (3),</i> <i>marché de Noël de Reims,</i> <i>marché de Noël de Riquevibr,</i> <i>marché de Noël de Metz,</i> <i>marché de Noël de Ribeauvillé,</i> <i>marché de Noël de Montpellier,</i> <i>marché de Noël de Nice,</i> <i>marché de Noël de Gravelines</i></p>
<p>en cours (semaine du 8 au 15 décembre)</p>	<p>19</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement),</i> <i>dans l'enceinte de la Gare du Nord (renouvellement),</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement),</i> <i>marché de Noël de Lille (renouvellement),</i> <i>marché de Noël de Strasbourg (renouvellement),</i> <i>marché de Noël Eguisheim, marché de Noël de Colmar,</i> <i>marché de Noël de Kayserberg, marché de Noël de Mulhouse,</i> <i>marché de Noël d'Orléans (3), marché de Noël de Reims,</i> <i>marché de Noël de Riquevibr, marché de Noël de Metz,</i> <i>marché de Noël de Ribeauvillé, marché de Noël de Montpellier,</i> <i>marché de Noël de Nice, marché de Noël de Gravelines</i></p>

<p>en cours (semaine du 2 au 8 décembre)</p>	<p>26</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), dans l'enceinte de la Gare du Nord (renouvellement), sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), marché de Noël de Lille, marché de Noël de Strasbourg, marché de Noël Eguisheim, marché de Noël de Colmar, marché de Noël de Kaysersberg, marché de Noël de Mulhouse, marché de Noël d'Orléans (3), marché de Noël de Reims, marché de Noël de Riquenibr, marché de Noël de Metz, marché de Noël de Ribeauvillé, fête des lumières de Lyon, les habits de Lumière d'Épernay, marché de Noël de Montpellier, marché de Noël de Bergues, marché de Noël de Nice, marché de Noël de Gravelines, cœur de ville en lumières, Montpellier (uniquement du 30 novembre au 2 décembre), sommet international sur le climat (uniquement du 11 au 12 décembre), parade de Noël de Dunkerque (uniquement le 9 décembre), hommage à Johnny Hallyday (uniquement le 9 décembre)</i></p>
<p>en cours au 1^{er} décembre 2017</p>	<p>20</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe (renouvellement), dans l'enceinte de la Gare du Nord, sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords (renouvellement), marché de Noël de Lille, marché de Noël de Strasbourg, marché de Noël Eguisheim, marché de Noël de Colmar, marché de Noël de Kaysersberg, marché de Noël de Mulhouse, marché de Noël d'Orléans (3), marché de Noël de Reims, marché de Noël de Riquenibr, marché de Noël de Metz, marché de Noël de Ribeauvillé, défilé de la Saint-Nicolas à Nancy (uniquement le 2 décembre), marathon de La Rochelle (uniquement le 26 novembre), animation « contes et lumières » de Mâcon (uniquement le 2 décembre), fête des lumières de Lyon, cœur de ville en lumières, Montpellier (uniquement du 30 novembre au 2 décembre)</i></p>

<p>en cours au 23 novembre 2017</p>	<p>14</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe,</i> <i>dans l'enceinte de la Gare du Nord,</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords,</i> <i>marché de Noël de Lille, marché de Noël de Strasbourg,</i> <i>marché de Noël Egguisheim, marché de Noël de Colmar,</i> <i>marché de Noël de Kayzersberg, marché de Noël de Mulhouse,</i> <i>marché de Noël d'Orléans (3), marché de Noël de Reims</i> <i>abords du stade Pierre Mauroy à Villeneuve d'Ascq</i></p>
<p>en cours au 17 novembre 2017</p>	<p>7</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe,</i> <i>dans l'enceinte de la Gare du Nord,</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords,</i> <i>site de la plaine image à Roubaix et Tourcoing,</i> <i>marché de Noël de Lille, centre social de Tourcoing,</i> <i>marché de Noël de Strasbourg</i></p>
<p>en cours au 10 novembre 2017</p>	<p>4</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe,</i> <i>dans l'enceinte de la Gare du Nord,</i> <i>sur l'emprise du Grand port maritime de Dunkerque et abords,</i> <i>lieu de mémoire Hartmannswillerkopf et abords</i></p>
<p>en cours au 3 novembre 2017</p>	<p>1</p> <p><i>dans l'enceinte de la Gare SNCF Lille Europe</i></p>

Selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, à la date du 19 octobre 2018 les périmètres de protection étaient répartis sur le territoire national de la façon suivante :

Répartition géographique des 175 périmètres de protection instaurés depuis le 1^{er} novembre 2017



4. Fermeture de lieux de culte

4.1 Sur la nécessité

Les nouveaux pouvoirs de fermeture de lieux de culte sont jugés inutiles, dans la mesure où l'administration dispose déjà du pouvoir de dissoudre toute association incitant à la commission d'actes de terrorisme, ou de fermer tout lieu constituant une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique⁹⁶. Par ailleurs, l'objectif affiché de lutter contre l'apologie du terrorisme ou l'incitation à la haine ou à la violence est déjà rempli par des dispositions pénales incriminant ces actes⁹⁷.

4.2 Sur les conditions de mise en œuvre

Conformément aux dispositions du nouvel article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, les préfets peuvent ordonner la fermeture d'un lieu « dans lesquels 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 ».

Si la mesure est censée avoir pour unique finalité la prévention de la commission d'actes de terrorisme⁹⁸, les critères énoncés par la loi vont au-delà de la prévention d'actes de violence constitutifs d'infractions pénales et le champ d'application de la mesure est donc jugé excessivement étendu⁹⁹.

En outre, l'extrême imprécision des critères retenus, sans lien direct avec la commission d'actes de terrorisme (notamment la référence aux « idées ou théories »), porte une atteinte disproportionnée aux libertés de croyance et de culte¹⁰⁰ et fait naître un risque majeur d'abus et de discrimination à l'encontre de certaines communautés religieuses¹⁰¹. Il est fait grief à la loi de permettre ainsi à

⁹⁶ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

⁹⁷ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

⁹⁸ Circulaire du ministre de l'intérieur, n° INTK1721270J, 31 octobre 2017, relative à la mise en œuvre des articles 1 à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁹⁹ **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017 ; **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017. V. également **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹⁰⁰ **ADM**, « Propositions ADM au Rapporteur et député Raphael Gauvin – texte loi sécurité », 20 octobre 2017 ; **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017.

¹⁰¹ **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017 ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique) ; **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017 ; **CCIF**, « Quand l'urgence devient la règle »,

l'administration de « s'affranchir du droit commun de la preuve »¹⁰². L'organisation Action droits des musulmans souligne l'impossibilité dans laquelle sont placées les mosquées de contester les décisions de l'administration prises sur le fondement de critères aussi imprécis, et qui résultent parfois d'erreurs d'analyse et notamment de traduction des textes arabes¹⁰³.

Le Syndicat de la magistrature dénonce la pratique de l'administration consistant à se fonder notamment sur la fréquentation du lieu par des individus faisant déjà l'objet de mesures de contrainte, tirant ainsi d'une mesure qu'elle a elle-même ordonnée un indice de dangerosité justifiant la fermeture d'un lieu de culte¹⁰⁴.

Il est également fait grief à la loi de ne pas exiger l'intervention du juge judiciaire, seul compétent pour ordonner la dissolution d'une association cultuelle¹⁰⁵.

Enfin, il est à noter que le nombre des autorités compétentes pour ordonner la mesure est plus élevé que dans la législation relative à l'état d'urgence, qui ne confère cette compétence qu'au seul ministre de l'intérieur¹⁰⁶.

4.3 Sur la durée

Il est à noter que la durée maximale de la mesure (6 mois) est supérieure à la limite de 4 mois fixée par le Conseil d'État dans son avis consultatif portant sur le projet de loi¹⁰⁷.

4.4 Sur les voies de recours

L'alinéa troisième de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure prévoit un délai d'exécution différée minimal de 48h, pendant lequel les personnes concernées peuvent saisir le juge des référés d'un recours ayant la particularité d'être suspensif. Le cabinet VIGO estime que ce délai est trop bref pour garantir l'effet suspensif du recours qui risque bien souvent d'être introduit tardivement¹⁰⁸.

Le gouvernement estime que ce recours « permet un contrôle efficace et rapide de la légalité de la mesure »¹⁰⁹. Cet argument ne convainc pas, dans la mesure où le degré de contrôle exercé par le juge des référés est inférieur au plein contrôle d'adéquation pouvant être exercé par le juge de

2 novembre 2017. V. également Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

¹⁰² **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹⁰³ **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017.

¹⁰⁴ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹⁰⁵ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

¹⁰⁶ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹⁰⁷ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017. V. CE, avis n° 393348 du 15 juin 2017.

¹⁰⁸ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique) ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

¹⁰⁹ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

l'excès de pouvoir (c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel a censuré une partie des dispositions relatives aux voies de recours contre les MICAS – v. section 5.8.4).

Par ailleurs, des réserves ont été exprimées concernant l'effectivité du contrôle d'opportunité censé être exercé par le juge administratif, dans la mesure où l'administration reste seule juge des éléments à produire. L'usage abusif des « notes blanches » non sourcées et non signées, combiné avec la nécessité souvent invoquée par l'administration de préserver le secret des méthodes des services de renseignement, affaiblit de fait considérablement le pouvoir de contrôle du juge¹¹⁰. À cet égard, la CNCDH estime que les notes blanches ne devraient constituer des moyens de preuve recevables que pour autant qu'elles sont suffisamment circonstanciées et précises, soumises au débat contradictoire, et confortées par des éléments complémentaires extrinsèques¹¹¹.

La Rapporteuse spéciale de l'ONU a dénoncé les restrictions encadrant les voies de recours contre une décision de fermeture de lieux de culte¹¹².

4.5 Sur la conformité aux engagements internationaux de la France

Au vu des risques de mise en œuvre, sans mandat judiciaire préalable, de mesures disproportionnées, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe met en garde contre une violation de la liberté de religion¹¹³. La Rapporteuse spéciale de l'ONU, pour sa part, s'est déclarée « soucieuse de l'atteinte à l'exercice de la liberté religieuse que constitue la fermeture de mosquées », au regard des « importantes répercussions sur l'exercice des droits de nombreux individus dont les liens avec un quelconque acte malveillant sont extrêmement ténus »¹¹⁴.

Le gouvernement, pour sa part, estime que les restrictions apportées aux libertés sont conformes aux exigences de nécessité et de proportionnalité posées par le droit international et européen des droits de l'homme. Il sous-entend par ailleurs que des personnes faisant l'apologie du terrorisme ou appelant à la haine ou à la discrimination ne seraient pas recevables à contester un arrêté de fermeture devant la Cour européenne des droits de l'homme, en vertu de la doctrine de l'abus de droit¹¹⁵.

4.6 Sur le contentieux de la constitutionnalité

La conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions relatives à la fermeture de lieux de culte a été contestée dans plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité.

¹¹⁰ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹¹¹ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

¹¹² **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017.

¹¹³ Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

¹¹⁴ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Conclusions préliminaires de la visite », 23 mai 2018.

¹¹⁵ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

1. Une première QPC a été déposée le 15 novembre 2017 devant le Conseil d'État concomitamment au recours en annulation formé par la Ligue des droits de l'Homme contre la circulaire du ministre de l'intérieur.

Sur le caractère sérieux de la question, la QPC souligne à titre liminaire le caractère particulièrement attentatoire aux libertés des dispositions de la loi héritées du régime dérogatoire de l'état d'urgence, et la nécessité qui en découle d'un contrôle strict de la part du Conseil constitutionnel.

La requérante soulève le moyen tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence en matière de restriction des droits et libertés, dans la mesure où ce dernier s'est abstenu, d'une part, de définir de façon précise les conditions d'édiction des décisions de fermeture des lieux de culte, abandonnant de ce fait cette prérogative à la seule autorité administrative, et d'autre part, de prévoir des garanties légales appropriées aux fins d'encadrer ces mesures.

Concernant tout d'abord la définition des conditions de fermeture des lieux de culte, incompatible avec l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, la requérante souligne l'extrême imprécision du critère de la diffusion d'« idées ou théories », qui de fait confère à l'administration une discrétion excessive dans l'exercice de son pouvoir de police tout en générant des difficultés probatoires majeures.

Concernant l'absence de garanties légales encadrant les mesures de fermeture des lieux de culte, la QPC fait tout d'abord grief à la loi de prévoir une durée excessive et de ne pas avoir précisé les conditions d'un éventuel renouvellement. Il est ensuite reproché aux dispositions litigieuses de ne pas imposer à l'administration de tenir compte, pour la mise en œuvre de la mesure, de la nécessité de prévoir des aménagements permettant de préserver dans la mesure du possible la liberté de religion, la liberté d'expression individuelle et collective, la liberté de manifestation, et la liberté d'association. Enfin, la requérante fait grief à la loi d'empêcher l'exercice d'un contrôle juridictionnel effectif des mesures de fermeture des lieux de culte, en raison de l'imprécision des critères présidant à leur mise en œuvre et devant être examinés par le juge.

Au regard de l'impact des dispositions litigieuses sur la liberté de religion, sur la liberté d'expression et de communication, sur le droit d'expression collective des idées et des opinions, sur la liberté d'association ainsi que sur le droit à un recours effectif, la QPC soulève un second moyen tiré d'une atteinte disproportionnée à ces droits et libertés, reposant sur le même argumentaire quoique sous un angle juridique différent.

Cette QPC a été renvoyée en partie au Conseil constitutionnel le 28 décembre 2017¹¹⁶, et tranchée par une décision rendue le 29 mars 2018.

2. Par décision en date du 29 mars 2018¹¹⁷, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'ensemble des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.

Le Conseil constitutionnel a validé les dispositions contestées sans répondre dans le détail aux arguments avancés par la Ligue des droits de l'Homme. Toutefois, certaines précisions ont été apportées concernant les modalités de mise en œuvre et de contrôle de la légalité d'un arrêté de fermeture de lieu de culte.

¹¹⁶ CE, 28 décembre 2017, n^{os} 415.434 et 415.697.

¹¹⁷ Décision n^o 2017-695 QPC.

Le Conseil constitutionnel rappelle tout d'abord que « lorsque la justification de [la] mesure repose sur la provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination, il appartient au préfet d'établir que cette provocation est bien en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme ».

De plus, la loi ne prévoyant pas la possibilité de renouveler un arrêté de fermeture, le Conseil constitutionnel indique qu'un nouvel arrêté de fermeture pris après l'expiration d'une première mesure « ne peut que reposer sur des faits intervenus après la réouverture du lieu de culte ».

Le Conseil constitutionnel précise également qu'« il appartient au préfet de tenir compte des conséquences [de la] mesure pour les personnes fréquentant habituellement le lieu de culte et de la possibilité qui leur est offerte ou non de pratiquer leur culte en un autre lieu ».

Enfin, le Conseil constitutionnel précise l'étendue du contrôle juridictionnel, rappelant que « le juge administratif est chargé de s'assurer que [la] mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ».

3. Une seconde QPC, déposée par l'association Communauté musulmane de la cité des Indes à l'occasion d'une requête en référé-liberté demandant au juge des référés du tribunal administratif de Versailles la suspension d'un arrêté de fermeture d'une mosquée, a été transmise en partie au Conseil d'État par le juge des référés le 22 novembre 2017¹¹⁸.

La requérante soulevait un premier moyen tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence en affectant la liberté religieuse, la liberté d'expression et de communication et le droit d'expression collective des idées et des opinions, la liberté d'association, ainsi que le droit à un recours effectif. La QPC soulevait un second moyen tiré de ce que le législateur avait porté une atteinte disproportionnée à ces mêmes droits et libertés.

Le Conseil d'État ayant déjà transmis au Conseil constitutionnel la QPC de la Ligue des droits de l'Homme portant sur les mesures de fermeture de lieux de culte¹¹⁹, aucune suite ne semble avoir été donnée à cette seconde QPC¹²⁰.

4.7 Suivi des mesures de fermeture de lieux de culte prises en application de la loi

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur et publiés par la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure de contrôle parlementaire¹²¹, à la date du 19 octobre 2018 le nombre d'arrêtés de fermeture de lieux de culte pris depuis l'entrée en vigueur de la loi et le nombre de procédures contradictoires en cours étaient les suivants :

¹¹⁸ *Communauté musulmane de la cité des Indes*, ordonnance du 22 novembre 2017, n° 1708063.

¹¹⁹ CE, 28 décembre 2017, nos 415.434 et 415.697.

¹²⁰ V. CE, réf., 11 janvier 2018, n° 416.398.

¹²¹ Mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en ligne : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

	mesures initiales	mesures en vigueur	arrêtés en cours de notification	procédures contradictoires en cours
au 19 octobre 2018	5	2	0	0
au 12 octobre 2018	4	1	0	0
au 5 octobre 2018	4	1	0	0
au 28 septembre 2018	4	1	0	0
au 21 septembre 2018	4	1	0	0
au 14 septembre 2018	4	1	0	0
au 7 septembre 2018	4	1	0	0
au 31 août 2018	4	1	0	0
au 24 août 2018	4	1	0	0
au 17 août 2018	4	1	0	0
au 10 août 2018	4	1	0	0
au 3 août 2018	4	1	0	0
au 27 juillet 2018	4	1	0	0
au 20 juillet 2018	4	1	0	0
au 13 juillet 2018	4	1	0	0
au 6 juillet 2018	4	1	0	0
au 29 juin 2018	4	1	0	0
au 22 juin 2018	4	1	0	0
au 15 juin 2018	4	1	0	0
au 8 juin 2018	4	2	0	0
au 1 ^{er} juin 2018	4	2	0	0
au 25 mai 2018	4	2	0	0
au 18 mai 2018	4	4	0	0
au 11 mai 2018	3	3	0	1
au 4 mai 2018	3	3	0	1
au 27 avril 2018	3	3	0	0
au 20 avril 2018	3	3	0	0

au 13 avril 2018	3	3	0	0
au 6 avril 2018	3	3	0	0
au 30 mars 2018	3	3	0	0
au 23 mars 2018	3	3	0	0
au 16 mars 2018	3	3	0	0
au 9 mars 2018	3	3	0	0
au 2 mars 2018	3	3	0	0
au 23 février 2018	3	3	0	0
au 16 février 2018	3	3	0	0
au 9 février 2018	3	3	0	0
au 2 février 2018	3	3	0	0
au 26 janvier 2018	3	3	0	0
au 19 janvier 2018	3	3	0	0
au 12 janvier 2018	3	3	0	0
au 5 janvier 2018	3	3	0	0
au 29 décembre 2017	3	3	0	0
au 22 décembre 2017	3	3	0	0
au 15 décembre 2017	3	3	0	0
au 8 décembre 2017	2	2	0	1
au 1 ^{er} décembre 2017	2	2	0	1
au 23 novembre 2017	2	2	0	0
au 17 novembre 2017	1	1	1	0
au 10 novembre 2017	0	0	0	0
au 3 novembre 2017	0	0	0	2

5. Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (« MICAS »), dont le régime est quasiment identique à celui des assignations à résidence de l'état d'urgence, ont été rejetées dans leur principe comme portant une atteinte disproportionnée aux libertés de personnes contre lesquelles il n'existe pas d'indices graves ou concordants de leur participation à la commission ou à la préparation d'une infraction pénale¹²².

Certains y voient une véritable sanction administrative¹²³, incompatible avec les principes de légalité et de nécessité des délits et des peines¹²⁴.

5.1 Sur la nécessité

Ces nouvelles mesures sont jugées inutiles au regard de l'objectif affiché de lutte contre le terrorisme, dans la mesure où le droit pénal permet déjà l'assignation à résidence assortie d'une surveillance électronique de personnes mises en examen pour les crimes et délits d'une certaine gravité¹²⁵.

5.2 Sur les conditions de mise en œuvre

Le nouvel article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure autorise l'assignation à résidence de « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ».

Cette accumulation de critères imprécis et d'appréciation subjective a fait l'objet de nombreuses critiques. Tout d'abord, l'accent mis sur les « raisons sérieuses de penser » et le « comportement » se fait au détriment de l'exigence de griefs matériels concrets, laissant le champ libre à une appréciation subjective de l'administration¹²⁶, en méconnaissance de l'exigence de clarté et de

¹²² **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017.

¹²³ **Vincent Brengarth**, « Le projet de loi antiterroriste est-il (in)constitutionnel ? », *Dalloz Actualité*, 4 octobre 2017.

¹²⁴ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹²⁵ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹²⁶ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017 ; **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

prévisibilité des textes découlant du principe de légalité¹²⁷. Le défaut de clarté et de précision de ces termes avait déjà été dénoncé par un groupe d'experts indépendants de l'ONU, au sujet des critères de mise en œuvre des assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence¹²⁸.

Ensuite, le texte se contente de simples relations avec des personnes facilitant ou participant à des actes de terrorisme, là encore sans exiger la preuve d'une participation de la personne concernée à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme¹²⁹, ni même d'une manifestation de son adhésion à des thèses terroristes – une exigence pourtant rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative au délit de consultation habituelle de sites à caractère terroriste¹³⁰. Il est fréquent que les « relations » en question soient excessivement distendues, au point que la personne visée ne connaît souvent pas les individus avec lesquels il lui est reproché d'avoir été en relation¹³¹. La loi ne précise pas non plus les critères permettant d'apprécier la facilitation ou la participation des personnes en question au terrorisme, laissant une marge d'appréciation excessive à l'administration¹³².

Par ailleurs, le soutien ou l'adhésion à des thèses incitant au terrorisme n'ont pas à être manifestés en public, et peuvent donc relever du cercle privé : ces conditions peuvent difficilement s'apprécier sur la base d'éléments objectifs dont le juge administratif serait à même de vérifier l'existence¹³³. Enfin, toujours concernant cette dernière condition, le Syndicat des avocats de France met en garde contre la relativité du concept de « thèses terroristes », lesquelles dans certains contextes peuvent être considérées par certaines personnes et y compris par l'État, comme prônant une juste cause¹³⁴.

De façon plus générale, le concept d'« actes de terrorisme », qui n'est pas défini par le code de la sécurité intérieure, risque d'être interprété de façon extensive par l'administration qui conserve un important pouvoir d'appréciation pour caractériser une menace¹³⁵, d'autant plus que le texte n'exige aucun lien entre le comportement de l'intéressé et l'existence d'une menace précise et circonstanciée d'actes de terrorisme¹³⁶.

¹²⁷ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹²⁸ Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, et Rapporteuse spéciale sur le droit à la vie privée, « Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales », 19 janvier 2016.

¹²⁹ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

¹³⁰ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour). V. Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017.

¹³¹ **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017.

¹³² Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

¹³³ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹³⁴ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

¹³⁵ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017 ; Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017. V. également **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017.

¹³⁶ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

L'absence de débat contradictoire préalable et de contrôle du juge judiciaire a également été sévèrement critiquée¹³⁷. Il est rappelé que l'information du procureur de la République, privé du moindre pouvoir d'intervention ou de contrôle, ne constitue pas une garantie¹³⁸.

5.3 Sur la durée

La durée totale maximale des MICAS après renouvellement (12 mois) excède la limite fixée à 6 mois par le Conseil d'État dans son avis consultatif, dans le cas d'une obligation de résider dans un périmètre géographique déterminé¹³⁹.

Les modalités de renouvellement posent également problème, dans la mesure où les « éléments complémentaires » pouvant justifier un renouvellement n'ont pas à être des éléments nouveaux précédemment inconnus de l'administration¹⁴⁰. Un manquement à l'obligation de pointage, puni par une sanction pénale, peut suffire à constituer un « élément nouveau » justifiant la prolongation de la mesure¹⁴¹. À cet égard, Stéphanie Hennette-Vauchez et Serge Slama, du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux de l'Université Paris Nanterre, rappelaient que la jurisprudence administrative interprète largement les « éléments nouveaux » susceptibles de justifier un renouvellement, incluant notamment des actes réalisés par l'administration elle-même¹⁴².

5.4 Sur les modalités d'exécution

Parmi les mesures pouvant être ordonnées, l'intéressé peut se voir proposer un placement sous surveillance électronique mobile. Le consentement requis par la loi pour l'imposition de cette mesure est toutefois à relativiser, car des mesures plus contraignantes sont applicables en cas de refus (interdiction de sortir de la commune au lieu d'interdiction de sortir du département)¹⁴³.

En cas de placement sous surveillance électronique, les risques de surveillance abusive de la part de l'administration, à même de procéder à tout moment à la localisation de l'intéressé même lorsqu'il ne sort pas du périmètre imposé, sont conséquents¹⁴⁴.

¹³⁷ Conférence de presse du **réseau « état d'urgence / antiterrorisme »**, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

¹³⁸ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

¹³⁹ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017. V. CE, avis n° 393348 du 15 juin 2017.

¹⁴⁰ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

¹⁴¹ **ADM**, « Propositions ADM au Rapporteur et député Raphael Gauvin – texte loi sécurité », 20 octobre 2017.

¹⁴² **Stéphanie Hennette-Vauchez** et **Serge Slama**, « Le jour sans fin de l'état d'urgence », *Dalloz Actualité*, 9 juin 2017.

¹⁴³ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹⁴⁴ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

Par ailleurs, la possibilité de sous-traiter le suivi des personnes placées sous surveillance à des personnes privées a été dénoncée¹⁴⁵.

Enfin, l'intéressé peut se voir interdire 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 ». Là encore, l'imprécision et la subjectivité des critères ont été critiquées¹⁴⁶.

5.5 Sur les sanctions encourues

En cas de manquements aux obligations imposées par l'administration, des sanctions pénales sont applicables (trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende).

L'absence de distinction selon la gravité des manquements incriminés est jugée contraire au principe de proportionnalité des peines¹⁴⁷.

Compte tenu de la difficulté prévisible qu'auront les personnes à se conformer à certaines obligations (ainsi, le pointage ne doit pas nécessairement être effectué dans le commissariat du domicile de l'intéressé¹⁴⁸), le Syndicat de la magistrature dénonce une forme d'incitation à la commission de ces infractions, ouvrant la voie à l'incarcération (la procédure de comparution immédiate étant applicable) de personnes à l'égard desquelles il n'existe par ailleurs aucune charge sur le plan pénal¹⁴⁹.

5.6 Sur les voies de recours

Sur le principe, l'intervention *a posteriori* du juge administratif en lieu et place d'un contrôle préalable a été critiquée¹⁵⁰.

Le délai de recours d'un mois prévu par la loi pour contester sur le fond la décision imposant ou renouvelant l'obligation de ne pas se déplacer en dehors d'un périmètre déterminé et de se présenter au commissariat est dérogatoire du droit commun¹⁵¹. Ce délai abrégé, que le gouvernement estimait suffisant pour permettre l'exercice d'un recours « effectif et rapide »¹⁵², a été censuré par le Conseil constitutionnel (v. point 5.8.4 ci-dessous).

Par ailleurs, le délai de 48h prévu par le texte pour permettre aux personnes faisant l'objet de MICAS de contester la décision de renouvellement des mesures les concernant devant le juge des

¹⁴⁵ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

¹⁴⁶ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

¹⁴⁷ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

¹⁴⁸ **Stéphanie Hennette-Vauchez** et **Serge Slama**, « Le jour sans fin de l'état d'urgence », *Dalloz Actualité*, 9 juin 2017.

¹⁴⁹ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹⁵⁰ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017 ; Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

¹⁵¹ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **ADM**, « Propositions ADM au Rapporteur et député Raphael Gauvin – texte loi sécurité », 20 octobre 2017.

¹⁵² **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

référé est jugé trop bref pour permettre l'exercice d'un recours effectif¹⁵³. Il est également fait grief au législateur d'avoir omis d'inclure une présomption d'urgence par ailleurs applicable en matière de référé-liberté¹⁵⁴.

Par ailleurs, des réserves ont été exprimées concernant l'effectivité du contrôle d'opportunité censé être exercé par le juge administratif, dans la mesure où l'administration reste seule juge des éléments à produire. L'usage abusif des « notes blanches » non sourcées et non signées, combiné avec l'impossibilité dans laquelle est placé le requérant d'accéder aux informations le concernant, affaiblit de fait considérablement le pouvoir de contrôle du juge¹⁵⁵. À cet égard, la CNCDH estime que les notes blanches ne devraient constituer des moyens de preuve recevables que pour autant qu'elles soient suffisamment circonstanciées et précises, soumises au débat contradictoire, et confortées par des éléments complémentaires extrinsèques¹⁵⁶. De fait, la charge de la preuve est renversée, contraignant le requérant à contester tous les griefs formulés à son encontre, et l'empêchant de se prévaloir du droit au silence en vigueur dans la procédure pénale¹⁵⁷.

Enfin, il a été noté qu'aucun recours n'a été prévu pour les personnes que l'intéressé peut se voir interdire de fréquenter, alors que celles-ci peuvent être profondément affectées par la mesure¹⁵⁸.

La Rapporteuse spéciale de l'ONU a dénoncé les restrictions encadrant les voies de recours contre les MICAS¹⁵⁹.

5.7 Sur la conformité aux engagements internationaux de la France

Le Défenseur des droits souligne que les MICAS sont susceptibles de porter atteinte à la liberté de circulation reconnue aux citoyens européens par le droit de l'Union européenne¹⁶⁰. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est également déclaré préoccupé par les dispositions de la loi relatives aux MICAS¹⁶¹.

Le gouvernement, pour sa part, estime que les restrictions apportées aux libertés sont conformes aux exigences de nécessité et de proportionnalité posées par le droit international et européen des

¹⁵³ Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

¹⁵⁴ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

¹⁵⁵ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

¹⁵⁶ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

¹⁵⁷ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

¹⁵⁸ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹⁵⁹ **Rapporteuse spéciale** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017.

¹⁶⁰ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹⁶¹ Commissaire aux droits de l'homme du **Conseil de l'Europe**, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017.

droits de l'homme, notamment au regard des prétendues garanties encadrant la mise en œuvre des MICAS¹⁶².

5.8 Sur le contentieux de la constitutionnalité

La conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions relatives à la mise en œuvre de MICAS a été contestée dans plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité.

1. Une première QPC a été déposée le 1^{er} novembre 2017 par M^e Bruno Vinay dans un dossier soutenu par ADM devant le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble, conjointement à une requête en référé-liberté aux fins de suspension de l'exécution d'un arrêté ordonnant des MICAS à l'encontre du requérant.

Le premier moyen fait état d'une atteinte à la liberté de conscience et d'opinion résultant de la possibilité d'ordonner des mesures de contrainte à l'encontre d'une personne adhérant à certaines « thèses ».

Le deuxième moyen soulevé par le requérant est tiré de ce que les dispositions litigieuses, qui ont vocation à s'appliquer de façon permanente indépendamment de l'état d'urgence, portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la vie privée et familiale.

Le troisième grief porte sur le caractère inintelligible de la loi, qui ne définit pas de façon suffisamment précise le concept d'« actes de terrorisme ».

Enfin, un dernier moyen est tiré d'une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, notamment le principe fondamental reconnu par les lois de la République de séparation des autorités administrative et judiciaire, dans la mesure où les pouvoirs attribués à l'administration par les dispositions litigieuses relèvent déjà de l'autorité judiciaire dans le cadre de la procédure pénale. La QPC dénonce un risque de cumul des mesures de police administrative et des mesures pénales, et fait à ce titre observer que bon nombre d'individus faisant l'objet de MICAS sont par ailleurs également soumis à des mesures de contrôle judiciaire ou d'aménagement de peine.

Cette QPC a été transmise au Conseil d'État par ordonnance en date du 3 novembre 2017, renvoyée au Conseil constitutionnel le 28 décembre 2017¹⁶³, et tranchée par une décision rendue le 29 mars 2018.

2. Une deuxième QPC a été déposée le 15 novembre 2017 devant le Conseil d'État concomitamment au recours en annulation formé par la Ligue des droits de l'Homme contre la circulaire du ministre de l'intérieur.

Sur le caractère sérieux de la question, la QPC souligne à titre liminaire le caractère particulièrement attentatoire aux libertés de ces dispositions héritées du régime dérogatoire de l'état d'urgence, et la nécessité qui en découle d'un contrôle strict de la part du Conseil constitutionnel.

¹⁶² **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

¹⁶³ CE, 28 décembre 2017, n^{os} 415.434 et 415.697.

La requérante soulève le moyen tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence en matière de restriction des droits et libertés, dans la mesure où ce dernier s'est abstenu, d'une part, de définir de façon précise les conditions d'édition des MICAS, abandonnant de ce fait cette prérogative à la seule autorité administrative, et d'autre part, de prévoir des garanties légales appropriées aux fins d'encadrer ces mesures.

Concernant tout d'abord la définition des conditions d'édition des MICAS, incompatible avec l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, la requérante souligne l'imprécision et la subjectivité de l'expression « raisons sérieuses de penser », qui confère à l'administration une discrétion quasi-illimitée pour la mise en œuvre des MICAS. De plus, il est fait grief aux dispositions litigieuses de ne pas préciser la définition des « comportements » susceptibles de constituer une « menace », et de ne pas exiger la preuve d'un lien de connexité entre le comportement de la personne visée et des actes de terrorisme précis et circonstanciés. De la même façon, il est encore reproché à la loi de ne pas préciser la fréquence des « relations habituelles » exigées, et de ne pas définir les critères de « soutien » ou d'« adhésion » à des « thèses » ou « idéologies », notamment en omettant de préciser si ce soutien ou cette adhésion s'étendent aux paroles échangées lors d'une conversation privée et s'ils doivent être répétés, et en omettant de définir les notions floues de « thèses » et « idéologies ». Enfin, s'agissant des dispositions permettant d'interdire à la personne sous surveillance d'entrer en contact avec certaines personnes, la QPC souligne que la loi ne détermine pas la nature exacte de la « relation directe ou indirecte » exigée entre les personnes concernées.

Concernant l'absence de garanties légales encadrant les MICAS, la requérante fait grief à la loi d'empêcher l'exercice d'un contrôle juridictionnel effectif des mesures, en raison de l'imprécision des critères présidant à leur mise en œuvre et devant être examinés par le juge.

Au regard de l'impact des dispositions litigieuses sur la liberté d'aller et venir, sur le droit au respect de la vie privée et familiale et sur le droit à un recours effectif, la QPC soulève un second moyen tiré d'une atteinte disproportionnée à ces droits et libertés, reposant sur le même argumentaire quoique sous un angle juridique différent.

Ce dernier moyen fait de plus état d'une violation du principe de légalité des délits et des peines et plus particulièrement de l'exigence de clarté des textes d'incrimination, en raison de l'imprécision de la définition de l'infraction sanctionnant le manquement à l'obligation de ne pas entrer en relation avec certaines personnes, elle-même définie de façon insuffisamment précise.

Cette QPC a été renvoyée en partie au Conseil constitutionnel le 28 décembre 2017 (conjointement avec la QPC présentée par M^e Bruno Vinay)¹⁶⁴, et tranchée par une décision rendue le 29 mars 2018.

3. Une troisième QPC a été déposée le 16 novembre 2017 par M^{es} William Bourdon et Vincent Brengarth devant le Conseil d'État, concomitamment à un appel formé contre une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse refusant de suspendre l'exécution de MICAS ordonnées à l'encontre du requérant. Ce dernier avait déjà été soumis, de façon renouvelée et pour une durée de près de deux ans, à des mesures d'assignation à résidence sous le régime de l'état d'urgence.

¹⁶⁴ CE, 28 décembre 2017, n^{os} 415.434 et 415.697.

Le requérant soulève le moyen tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence en matière de restriction de la liberté d'aller et venir et du droit au respect de la vie privée, dans la mesure où celui-ci s'est abstenu de fixer des règles permettant d'encadrer la transition entre une mesure d'assignation à résidence de longue durée relevant du régime de l'état d'urgence, et une MICAS prise en application de la loi SILT.

Cette QPC a été renvoyée au Conseil constitutionnel par ordonnance en date du 1^{er} décembre 2017¹⁶⁵. C'est donc cette dernière QPC qui la première a été renvoyée au Conseil constitutionnel, l'amenant à se prononcer sur la constitutionnalité des MICAS.

4. Par décision en date du 16 février 2018¹⁶⁶, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'essentiel des dispositions de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure.

En réponse aux griefs formulés dans la QPC, le Conseil a jugé que « le fait qu'une même personne puisse successivement être soumise à [une mesure d'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence puis à des MICAS] n'imposait pas au législateur de prévoir des mesures transitoires destinées à tenir compte de cette succession ». Le Conseil estime en effet que les MICAS et les mesures d'assignation à résidence prévues par la loi sur l'état d'urgence ne répondent pas aux mêmes conditions et qu'elles n'ont pas non plus la même portée.

Le Conseil précise que la durée totale cumulée des obligations imposées, de manière continue ou non, à une même personne au titre des MICAS, ne saurait excéder douze mois.

Par ailleurs, en réponse aux observations formulées par la Ligue des droits de l'Homme, partie intervenante, le Conseil a estimé que le législateur avait défini avec précision les conditions de recours aux MICAS, prévues à l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure.

Toutefois, bien que l'essentiel des dispositions contestées ait été validé par le Conseil constitutionnel, certains membres du texte ont été censurés afin de renforcer le contrôle du juge administratif.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord élargi le champ des recours ouverts aux personnes soumises aux mesures prévues à l'article L. 228-2 et souhaitant contester la décision de renouvellement des mesures les concernant. Ont été déclarés contraires à la Constitution les mots « sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » figurant à la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 228-2. Ces dispositions permettaient aux intéressés de saisir le juge administratif d'une requête en référé-liberté afin de demander la suspension d'une décision de renouvellement en cas d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés. En supprimant du texte la référence à la procédure de référé-liberté, le Conseil constitutionnel a ainsi ouvert plus largement le champ du contentieux, et permis aux requérants de saisir le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir, qui a la particularité d'être suspensif. Le juge doit ainsi à présent se prononcer sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement avant que celle-ci puisse être mise en œuvre. À noter que l'abrogation des termes censurés a été reportée au 1^{er} octobre 2018.

Le Conseil constitutionnel a ensuite assoupli les conditions d'exercice du recours en annulation contre les mesures prévues à l'article L. 228-2. Ont été déclarés contraires à la Constitution les mots

¹⁶⁵ CE, ordonnance du 1^{er} décembre 2017, n° 415.740.

¹⁶⁶ Décision n° 2017-691 QPC.

« dans un délai d'un mois » figurant à la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 228-2, ainsi que la deuxième phrase de ce même alinéa. Le Conseil constitutionnel a ainsi rétabli le délai de recours de droit commun, qui permet aux intéressés de demander au juge l'annulation des mesures dans les deux mois suivant notification de la décision. Le Conseil constitutionnel a également imposé au juge administratif de statuer « dans de brefs délais », et non plus dans les deux mois comme le prévoyait initialement le texte.

À noter que la décision du Conseil constitutionnel ne concerne que les dispositions de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, et qu'elle n'entraîne donc pas l'abrogation des dispositions similaires des articles L. 228-4 et L. 228-5, non applicables au litige ayant donné lieu à la QPC.

5. Par décision en date du 29 mars 2018¹⁶⁷, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les QPC déposées par la Ligue des droits de l'Homme et M^e Bruno Vinay, déclarant conformes à la Constitution l'essentiel des dispositions des articles L. 228-1 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure.

Sans répondre dans le détail aux arguments avancés par les parties requérantes, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait défini avec suffisamment de précision les conditions de mise en œuvre des mesures, prévues à l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure.

Le Conseil constitutionnel a également validé l'essentiel des dispositions de l'article L. 228-5 du code de la sécurité intérieure, lequel prévoit la possibilité pour l'administration d'édicter une interdiction de rentrer en contact avec certaines personnes nommément désignées. Le Conseil constitutionnel a toutefois apporté quelques réserves d'interprétation concernant les modalités d'édition et de mise en œuvre de cette interdiction, et censuré certains membres du texte afin de renforcer le contrôle du juge administratif.

Toute d'abord, le Conseil constitutionnel précise que l'interdiction de rentrer en contact avec certaines personnes doit être justifiée par la menace que présentent ces personnes « en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme ».

Le Conseil constitutionnel exige également du ministre de l'intérieur qu'il « [tienne] compte, dans la détermination des personnes dont la fréquentation est interdite, des liens familiaux de l'intéressé » et qu'il s'assure « en particulier que la mesure d'interdiction de fréquentation ne porte pas une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie familiale normale ».

Le Conseil constitutionnel rappelle également que compte tenu de sa rigueur, cette interdiction ne saurait excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a élargi le champ des recours ouverts aux personnes soumises à cette interdiction et souhaitant contester la décision de renouvellement de la mesure. Ont ainsi été déclarés contraires à la Constitution les mots « sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » figurant à la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 228-5. Ces dispositions permettaient aux intéressés de saisir le juge administratif d'une requête en référés-liberté afin de demander la suspension d'une décision de renouvellement en cas d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés. En supprimant du texte la référence à la procédure de référés-liberté, le Conseil constitutionnel a ainsi plus largement ouvert le champ du contentieux, et permis

¹⁶⁷ Décision n° 2017-695 QPC.

aux requérants de saisir le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir, qui a la particularité d'être suspensif. Le juge doit ainsi à présent se prononcer sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement avant que celle-ci puisse être mise en œuvre. À noter que l'abrogation des termes censurés a été reportée au 1^{er} octobre 2018.

Enfin, le Conseil constitutionnel a renforcé l'effectivité du recours en annulation formé contre la mesure prévue à l'article L. 228-5. La deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 228-5, qui laissait au juge administratif un délai de quatre mois pour statuer sur un recours, a été déclarée contraire à la Constitution, le Conseil constitutionnel imposant au juge administratif de statuer « dans de brefs délais ».

À noter que ces derniers considérants ne concernent que les dispositions de l'article L. 228-5 du code de la sécurité intérieure, et qu'ils n'entraînent donc pas l'abrogation des dispositions similaires de l'article L. 228-4, non applicable au litige ayant donné lieu à la QPC. Le Conseil constitutionnel ne s'est pas non plus prononcé sur les dispositions des articles L. 228-3, L. 228-6 et L. 228-7.

5.9 Suivi des MICAS prises en application de la loi

Selon une communication du 20 décembre 2017 des membres de la commission des lois de l'Assemblée nationale en charge du contrôle parlementaire de la loi SILT¹⁶⁸, les 21 mesures ordonnées dès l'entrée en vigueur de la loi concernaient des personnes qui étaient déjà soumises à une assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence. 3 personnes se sont ainsi trouvées soumises à des mesures de contrainte (assignation à résidence puis MICAS) depuis plus de 600 jours. Par ailleurs, il est à noter qu'à la date de la communication 4 personnes étaient en parallèle soumises à des mesures de contrôle judiciaire.

La plupart des premiers arrêtés prévoyaient une interdiction de se déplacer en dehors du territoire communal, ainsi qu'un pointage quotidien au commissariat. À la date de cette première communication, seules 6 personnes s'étaient vues ordonner de ne pas entrer en relation avec d'autres personnes désignées¹⁶⁹.

Une seconde communication en date du 11 avril 2018¹⁷⁰ précise que 10 personnes se sont vues interdire d'entrer en communication avec d'autres individus nommément désignés, et qu'à cette date une seule personne avait fait l'objet d'une obligation de déclarer son domicile. Il s'avère que les MICAS concernent essentiellement des hommes (37 hommes pour 9 femmes).

À la date du 12 septembre 2018, il est à noter que les personnes ayant déjà été soumises à une assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence constituent toujours une cible principale des MICAS : 15 des 36 personnes visées par des MICAS en vigueur à cette date avaient ainsi déjà fait l'objet d'une assignation à résidence pendant l'état d'urgence. Par ailleurs, il a été souligné que les services de renseignement avaient recours aux MICAS pour surveiller les personnes

¹⁶⁸ En ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5363797_5a3a1d57aa5dc.commission-des-lois--securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme--conclusions-du-groupe-de-t-20-decembre-2017.

¹⁶⁹ Communication à la commission des lois en date du 20 décembre 2017, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5363797_5a3a1d57aa5dc.commission-des-lois--securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme--conclusions-du-groupe-de-t-20-decembre-2017.

¹⁷⁰ En ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5846579_5acdb771d6cc0?timecode=8759646.

condamnées pour des infractions terroristes à leur sortie de détention, voire même, dans le cadre d'une information judiciaire, pour faire suite à la détention provisoire¹⁷¹.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur et publiés par la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure de contrôle parlementaire¹⁷², à la date du 19 octobre 2018 le nombre de MICAS ordonnées depuis l'entrée en vigueur de la loi et le nombre de recours contentieux étaient les suivants :

	mesures initiales	mesures en vigueur	abrogations	renouvellements			non renouvellement	recours contentieux		
				1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}		en instance	rejet	suspension
au 19 octobre	70	36	12	45	19	4	20	8	32	2
au 12 octobre	70	37	11	44	19	4	20	8	32	2
au 5 octobre	69	37	11	44	19	4	19	7	32	2
au 28 septembre	66	35	10	42	18	4	19	7	32	2
au 21 septembre	66	36	9	40	18	3	19	8	31	2
au 14 septembre	66	37	8	38	18	3	19	9	30	2
au 7 septembre	64	36	8	38	18	3	18	8	30	2
au 31 août	63	35	8	38	18	3	18	4	30	2
au 24 août	63	36	7	37	17	3	21	5	28	2
au 17 août	63	36	7	36	17	2	21	5	28	2
au 10 août	63	38	6	35	17	2	20	5	28	2
au 3 août	62	37	6	34	16	2	20	6	26	2
au 27 juillet	61	39	6	34	15	2	14	6	26	2
au 20 juillet	60	39	6	33	15	0	13	7	25	2
au 13 juillet	60	40	6	32	13	0	13	7	24	1
au 6 juillet	59	40	6	31	12	0	13	8	23	1

¹⁷¹ Communication à la commission des lois en date du 12 septembre 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6564573_5b98c56d8683a.commission-des-lois--communications-sur-l-activite-de-la-commission-des-lois-2017-2018-12-septembre-2018.

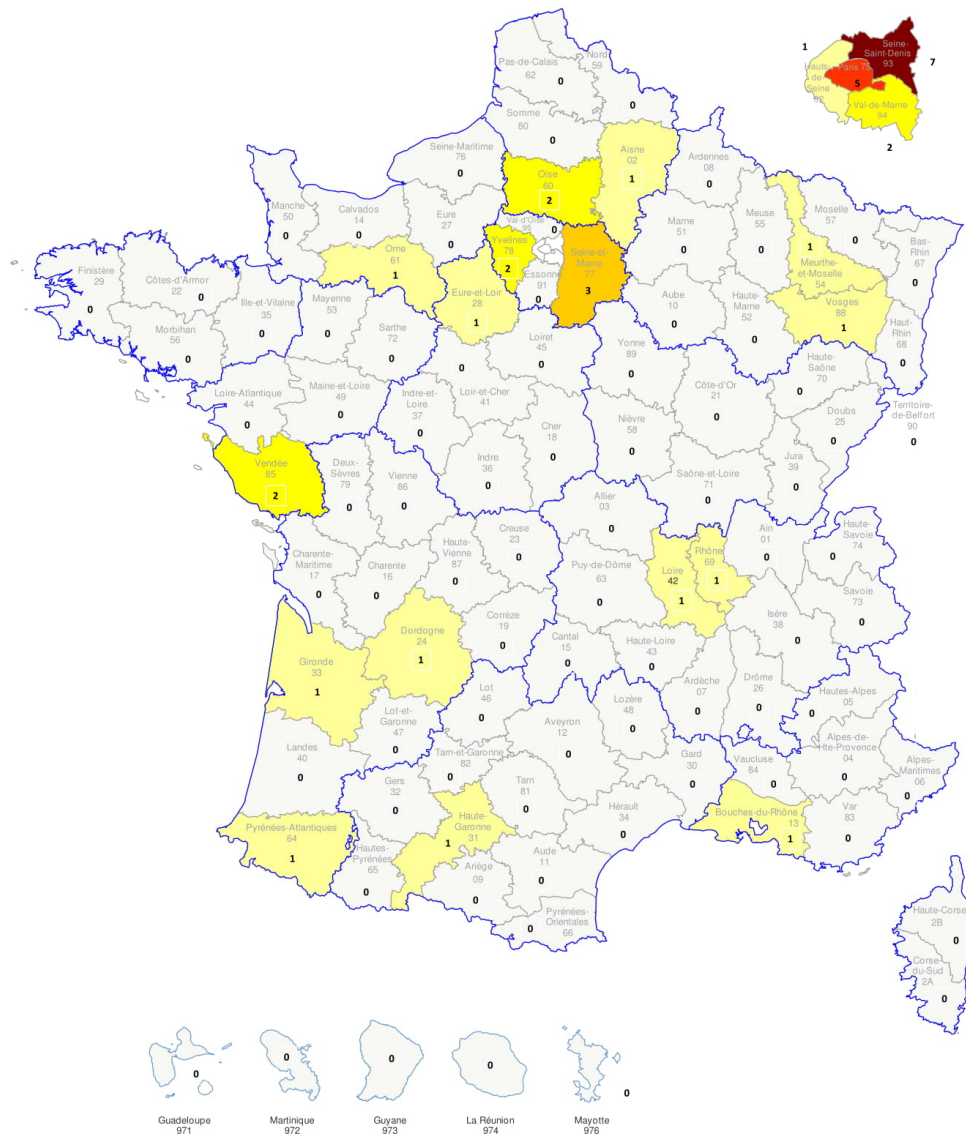
¹⁷² Mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en ligne : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

au 29 juin	57	38	6	30	12	0	13	8	21	1
au 22 juin	55	39	5	28	11	0	12	7	21	1
au 15 juin	55	39	4	28	11	0	11	7	20	1
au 8 juin	54	38	4	28	10	0	11	6	18	1
au 1 ^{er} juin	53	37	4	28	9	0	11	6	18	1
au 25 mai	52	36	4	28	9	0	11	7	15	1
au 18 mai	51	35	4	28	9	0	11	7	14	1
au 11 mai	51	35	4	28	8	0	10	6	14	1
au 4 mai	50	35	4	27	7	0	10	6	14	1
au 27 avril	48	40	4	25	7	0	3	6	14	1
au 20 avril	48	39	4	24	0	0	3	6	14	1
au 13 avril	47	40	4	19	0	0	2	6	14	1
au 6 avril	46	36	4	19	0	0	2	5	14	1
au 30 mars	45	35	4	19	0	0	2	5	13	1
au 23 mars	41	34	4	19	0	0	2	5	12	1
au 16 mars	41	34	4	18	0	0	2	4	12	1
au 9 mars	41	35	3	16	0	0	2	5	11	1
au 2 mars	40	35	2	16	0	0	2	3	12	1
au 23 février	39	34	2	16	0	0	2	3	10	1
au 16 février	38	33	2	16	0	0	2	3	10	1
au 9 février	38	33	2	16	0	0	2	4	8	1
au 2 février	35	30	2	15	0	0	2	3	7	1
au 26 janvier	34	30	2	14	0	0	0	3	7	1
au 19 janvier	31	29	1	0	0	0	0	3	7	1
au 12 janvier	29	26	1	0	0	0	0	3	7	1
au 5 janvier 2018	28	26	1	0	0	0	0	3	7	1
au 29 décembre	28	26	1	0	0	0	0	6	4	1

au 22 décembre	25	23	1	0	0	0	0	6	4	1
au 15 décembre	24	22	1	0	0	0	0	3	5	1
au 8 décembre	23	21	1	0	0	0	0	4	4	1
au 1 ^{er} décembre	23	21	1	0	0	0	0	1	4	1
au 23 novembre	23	23	0	0	0	0	0	2	3	0
au 17 novembre	23	23	0	0	0	0	0	0	3	0
au 10 novembre	22	22	0	0	0	0	0	0	2	0
au 3 novembre 2017	21	21	0	0	0	0	0	1	1	0

Selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, à la date du 19 octobre 2018 les mesures étaient réparties sur le territoire national de la façon suivante :

**Répartition géographique des 36 mesures individuelles
de contrôle administratif et de surveillance en vigueur au 19 octobre 2018**



6. Visites et saisies

Les mesures de « visites domiciliaires », héritières des perquisitions administratives de l'état d'urgence permettant à l'administration de procéder à la perquisition de locaux en l'absence de tout élément laissant supposer la commission ou la préparation d'une infraction pénale, constituent une dérogation au régime des perquisitions réglementé de façon plus stricte par le code de procédure pénale¹⁷³.

6.1 Sur la nécessité

Il est rappelé que la procédure pénale permet déjà la perquisition de lieux aux fins de la recherche de preuves de la commission d'une infraction, notamment en matière de terrorisme¹⁷⁴.

En tout état de cause, bien que la mesure doive avoir pour objectif de prévenir la commission d'actes de terrorisme¹⁷⁵, le lien de connexité entre les éléments invoqués pour procéder à la perquisition et l'existence d'un risque avéré d'attentat est souvent ténu, ce qui fait douter de la nécessité de ces mesures au regard de l'objectif poursuivi¹⁷⁶. De l'aveu du gouvernement, les mesures de visites et de saisies doivent être distinguées des perquisitions judiciaires, dans la mesure où contrairement à ces dernières il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve d'éléments permettant de soupçonner la commission d'une infraction pénale¹⁷⁷.

6.2 Sur les conditions de mise en œuvre

Conformément aux dispositions du nouvel article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure, la visite peut être ordonnée « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou

¹⁷³ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

¹⁷⁴ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017.

¹⁷⁵ Circulaire du ministre de l'intérieur, n° INTK1721270J, 31 octobre 2017, relative à la mise en œuvre des articles 1 à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

¹⁷⁶ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017.

¹⁷⁷ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ».

Les conditions étant très proches de celles conditionnant la mise en œuvre des MICAS, les griefs formulés à l'encontre de ce texte sont essentiellement les mêmes : les critères sont excessivement larges et imprécis¹⁷⁸. Il est notamment reproché au texte de mettre l'accent sur des « raisons sérieuses de penser » et le « comportement » d'une personne, au détriment de l'exigence de griefs matériels concrets et objectifs¹⁷⁹. Le défaut de clarté et de précision de ces termes avait déjà été dénoncé par un groupe d'experts indépendants de l'ONU, au sujet des critères de mise en œuvre des perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence¹⁸⁰.

Ensuite, le texte se contente de simples relations avec des personnes facilitant ou participant à des actes de terrorisme, sans exiger la preuve d'une participation de la personne visée à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme¹⁸¹.

Par ailleurs, le critère faisant état d'un « soutien » ou d'une « adhésion à des thèses » incitant au terrorisme est jugé insuffisamment précis¹⁸². Concernant cette dernière condition, le Syndicat des avocats de France met en garde contre la relativité du concept de « thèses terroristes », lesquelles dans certains contextes peuvent être considérées par certaines personnes et y compris par l'État, comme prônant une juste cause¹⁸³.

De façon plus générale, le concept d'« actes de terrorisme », qui n'est pas défini par le code de la sécurité intérieure, risque d'être interprété de façon extensive par l'administration qui conserve un important pouvoir d'appréciation pour caractériser une menace¹⁸⁴.

Enfin, le critère de « fréquentation », qui établit le lien entre la personne visée et le lieu à perquisitionner, est bien trop large, dans la mesure où aucune fréquence ni durée ne sont précisées, ce qui permet à tout lieu occasionnellement visité par la personne visée de faire l'objet d'une perquisition¹⁸⁵.

Le nouvel article L. 229-4 du code de la sécurité intérieure permet également de retenir sur place toute personne « susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données

¹⁷⁸ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

¹⁷⁹ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017.

¹⁸⁰ Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, et Rapporteuse spéciale sur le droit à la vie privée, « Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales », 19 janvier 2016.

¹⁸¹ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

¹⁸² **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017.

¹⁸³ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

¹⁸⁴ **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017. V. également **HRW**, « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017.

¹⁸⁵ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

présents sur le lieu de la visite ayant un lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié la visite, [et] pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ».

Les conditions permettant de retenir la personne visée sont jugées trop vagues, ce qui fait naître le risque de retenues systématiques¹⁸⁶.

6.3 Sur les modalités de contrôle juridictionnel

Le nouvel article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que les visites et saisies ne pourront être mises en œuvre que sur autorisation préalable du juge des libertés et de la détention du TGI de Paris. Les conditions d'intervention du juge judiciaire sont cependant jugées largement insuffisantes pour garantir efficacement les libertés.

Tout d'abord, il est fait grief au texte de ne pas préciser les conditions de fond et de forme de la demande d'autorisation¹⁸⁷.

Par ailleurs, le texte ne confie pas explicitement au juge la mission de contrôler le bien-fondé de la demande qui lui est soumise par l'administration ; dans ces conditions, la jurisprudence du Conseil constitutionnel conclut à une violation du principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile¹⁸⁸.

En pratique, les modalités de contrôle du juge judiciaire sont problématiques. Le JLD devra se contenter des éléments fournis par l'administration et notamment des « notes blanches » non sourcées et non signées, rédigées par les services de renseignement¹⁸⁹. Le juge ne se voit confier aucun pouvoir d'instruction pour solliciter à bref délai des éléments complémentaires, y compris des éléments relevant du secret défense, afin de pouvoir contrôler les modalités de recueil des preuves avancées par l'administration au soutien de sa demande¹⁹⁰. Le Syndicat de la magistrature dénonce un contrôle « illusoire », sur la base d'un critère d'autorisation « vague et spéculatif » et « d'exigences probatoires dégradées » dans la mesure où le justiciable ne sera pas en mesure de se défendre contre les éléments apportés par l'administration¹⁹¹. À cet égard, la CNCDH estime que les notes blanches ne devraient constituer des moyens de preuve recevables que pour autant qu'elles soient suffisamment circonstanciées et précises, soumises au débat contradictoire, et confortées par des éléments complémentaires extrinsèques¹⁹². Par ailleurs, compte tenu des moyens limités

¹⁸⁶ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique) ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

¹⁸⁷ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹⁸⁸ **LDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017. V. Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983.

¹⁸⁹ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017 ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique) ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017.

¹⁹⁰ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹⁹¹ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹⁹² **CNCDH**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017.

dont dispose la justice et des conditions générales d'exercice du JLD, il est à craindre que l'intervention du JLD se limite à une autorisation de pure forme¹⁹³.

De la même façon, l'autorisation d'exploiter les données saisies devant être délivrée par le JLD uniquement « au vu des éléments révélés par la visite » génère un risque d'autorisations quasi-incontrôlées¹⁹⁴. Des raisons similaires rendent improbable l'exercice d'un contrôle réel sur la retenue de la personne visée par la perquisition¹⁹⁵.

6.4 Sur les modalités d'exécution

Il a été souligné que contrairement aux saisies pouvant être effectuées à l'occasion des perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence, les saisies prévues par la nouvelle loi n'étaient pas limitées aux seuls matériels informatiques et incluent tous « documents, objets ou données »¹⁹⁶. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré la possibilité pour l'administration de saisir des documents ou objets autres que les équipements informatiques (v. point 6.7.3 ci-dessous).

Le délai de conservation des données saisies (3 mois, renouvelable sur autorisation du JLD) est jugé disproportionné¹⁹⁷.

Par ailleurs, il est fait grief à la loi de ne pas prévoir la possibilité pour la personne faisant l'objet d'une retenue d'être assistée par un avocat¹⁹⁸.

Les conditions dans lesquelles les visites domiciliaires sont exécutées font également craindre des abus. Le Comité contre la torture de l'ONU s'est ainsi déclaré préoccupé par l'usage parfois excessif de la force par les services de police au cours des perquisitions administratives ordonnées dans le cadre de l'état d'urgence¹⁹⁹.

¹⁹³ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

¹⁹⁴ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹⁹⁵ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

¹⁹⁶ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

¹⁹⁷ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

¹⁹⁸ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

¹⁹⁹ **Comité contre la torture**, « Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France », 10 juin 2016, doc. n° CAT/C/FRA/CO/7.

6.5 Sur les voies de recours

L'absence d'effet suspensif de l'appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris est jugée problématique²⁰⁰. Cette voie de recours est critiquée dans son principe comme étant inutile, dans la mesure où le juge ne peut se prononcer qu'après l'exécution de la mesure²⁰¹.

Il est également fait grief au texte de prévoir un délai de recours trop bref pour permettre une contestation effective des mesures²⁰².

6.6 Sur la conformité aux engagements internationaux de la France

Le Défenseur des droits note que l'utilisation par l'administration d'informations classées « secret défense » au soutien d'une demande d'autorisation de visite domiciliaire est potentiellement incompatible avec les exigences du droit à un procès équitable concernant le respect du contradictoire, protégé par la CEDH²⁰³.

Le gouvernement, pour sa part, estime que les restrictions apportées aux libertés sont conformes aux exigences de nécessité et de proportionnalité posées par le droit international et européen des droits de l'homme, notamment au regard du prétendu contrôle exercé par le juge judiciaire tout au long de la procédure²⁰⁴.

6.7 Sur le contentieux de la constitutionnalité

La conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions relatives aux visites et saisies a été contestée dans plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité.

1. Une première QPC, portant sur l'ensemble des nouvelles dispositions du code de la sécurité intérieure relatives aux visites et saisies, a été déposée le 15 novembre 2017 devant le Conseil d'État concomitamment au recours en annulation formé par la Ligue des droits de l'Homme contre la circulaire du ministre de l'intérieur.

Sur le caractère sérieux de la question, la QPC souligne à titre liminaire le caractère particulièrement attentatoire aux libertés de ces dispositions héritées du régime dérogatoire de l'état d'urgence, et la nécessité qui en découle d'un contrôle extrêmement rigoureux de la part du Conseil constitutionnel.

La requérante soulève le moyen tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence en matière de restriction des droits et libertés, dans la mesure où ce dernier s'est abstenu, d'une part, de définir de façon précise les conditions de déclenchement et de mise en œuvre des visites et saisies, abandonnant de ce fait cette prérogative à la seule autorité

²⁰⁰ **Amnesty International**, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017.

²⁰¹ **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017.

²⁰² **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017.

²⁰³ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

²⁰⁴ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

administrative, et d'autre part, de prévoir des garanties légales appropriées aux fins d'encadrer ces mesures.

À cet égard, la QPC souligne à titre préliminaire l'absence de nécessité des mesures incriminées après la levée de l'état d'urgence, d'autant plus que des mécanismes de droit pénal permettent déjà de remplir efficacement les objectifs de prévention et de lutte contre le terrorisme, notamment en procédant à des perquisitions, et en poursuivant des personnes faisant l'apologie du terrorisme ou participant à un groupement ou à une entente en vue de la commission ou de la préparation d'actes de terrorisme.

Concernant tout d'abord la définition des conditions de déclenchement et de mise en œuvre des visites et saisies, incompatible avec l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, la requérante souligne l'imprécision et la subjectivité de l'expression « raisons sérieuses de penser » qui, conjuguée à l'absence de définition précise de la motivation dont la saisine du JLD doit être assortie, a pour conséquence de laisser à la seule autorité administrative le soin de préciser les conditions préalables de mise en œuvre des opérations de visites et saisies. Il est également fait grief au texte de ne pas préciser la fréquence des « relations habituelles » exigées, et de ne pas définir les critères de « soutien » ou d'« adhésion » à des « thèses » ou « idéologies », notamment en omettant de préciser si ce soutien ou cette adhésion s'étendent aux paroles échangées lors d'une conversation privée et s'ils doivent être répétés, et en omettant de définir les notions floues de « thèses » et « idéologies ». De fait, souligne la requérante, le législateur a privé le juge des libertés et de la détention de la possibilité d'exercer un contrôle juridictionnel effectif et efficace sur la nécessité de la mesure. Enfin, il est reproché au législateur de ne pas avoir défini les concepts de « système informatique » et d'« équipement terminal », entourant de ce fait la collecte de données à caractère personnel d'un flou préjudiciable aux intéressés.

Concernant l'absence de garanties légales encadrant les mesures de visites et de saisies, il est fait grief au texte de ne pas préciser les conditions de recours à la force publique pour pénétrer à l'intérieur des locaux, notamment lorsque l'intéressé est absent. La QPC critique également l'absence d'autorisation préalable par le JLD de la mesure de retenue, et l'imprécision et le caractère excessivement large des conditions permettant cette mesure. Par ailleurs, la requérante fait grief au législateur de ne pas avoir suffisamment précisé les conditions d'autorisation par le JLD des mesures d'exploitation des données saisies. Enfin, la QPC critique l'absence d'effet suspensif du recours formé devant le premier président, ce qui de fait place la personne visée dans l'obligation de ne pouvoir contester la mesure de visite qu'après sa mise à exécution.

Au regard de l'impact des dispositions critiquées sur le droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, et sur le droit à un recours effectif, la QPC soulève un second moyen tiré d'une atteinte disproportionnée à ces droits, reposant sur le même argumentaire quoique sous un angle juridique différent.

Cette QPC a été renvoyée en partie au Conseil constitutionnel le 28 décembre 2017²⁰⁵, et tranchée par une décision rendue le 29 mars 2018.

2. Une seconde QPC, portant spécifiquement sur les dispositions de l'article L. 229-5 II du code de la sécurité intérieure relatives aux modalités d'autorisation par le JLD de l'exploitation des données contenues dans les matériels informatiques saisis lors d'une visite, a été déposée par

²⁰⁵ CE, 28 décembre 2017, n^{os} 415.434 et 415.697.

M^e Raphaël Kempf le 15 novembre 2017 devant la cour d'appel de Paris suite à un appel formé contre une ordonnance du JLD.

L'appelant soulève tout d'abord le moyen tiré de la violation du droit à un recours effectif résultant de l'absence d'effet suspensif du recours devant le premier président. La QPC souligne notamment que les dispositions nouvelles ne reprennent pas le principe applicable aux recours formés contre l'exploitation de données saisies lors de perquisitions administratives sous l'état d'urgence, qui ont un effet suspensif.

Le second moyen soulevé par l'appelant fait état d'une violation du droit à un procès équitable et des droits de la défense, faisant grief aux ordonnances rendues par le JLD d'être prises sans débat contradictoire au vu des seuls éléments produits par l'administration, en méconnaissance du principe de l'égalité des armes.

Enfin et en conséquence, la QPC soulève le moyen tiré de la violation du droit au respect de la vie privée, résultant de l'absence de garanties suffisantes entourant la procédure d'autorisation de l'exploitation des données.

Par ordonnance en date du 16 novembre 2017, le premier président de la Cour d'appel de Paris a refusé de transmettre cette dernière QPC à la Cour de cassation.

Le requérant s'est pourvu en cassation, et a saisi la chambre criminelle de la QPC le 24 janvier 2018. Par arrêt en date du 11 avril 2018, la Cour de cassation a décidé de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel²⁰⁶.

Le requérant s'est ensuite constitué partie intervenante dans la procédure d'examen de la QPC présentée par la Ligue des droits de l'Homme.

3. Par décision en date du 29 mars 2018²⁰⁷, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'essentiel des dispositions des articles L. 229-1, L. 229-2, L. 229-4 et L. 229-5 du code de la sécurité intérieure.

Sans répondre dans le détail aux arguments avancés par l'association requérante et la partie intervenante, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait défini avec suffisamment de précision les conditions de mise en œuvre des visites et saisies, prévues à l'article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure.

Le Conseil constitutionnel, estimant que le législateur avait strictement encadré le champ d'application des mesures et instauré des garanties suffisantes, a également validé l'essentiel des dispositions des articles L. 229-2, L. 229-4, et L. 229-5 du code de la sécurité intérieure. Certains membres du texte ont toutefois été censurés.

Ainsi, constatant d'office que le législateur n'avait fixé aucune règle encadrant l'exploitation, la conservation, et la restitution des documents ou objets saisis lors d'une visite (à l'exception des équipements informatiques et autres supports de données, qui font l'objet d'un régime détaillé), le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution pour atteinte au droit de propriété les mots « des documents, objets ou » figurant au premier alinéa de l'article L. 229-1, les mots « objets,

²⁰⁶ Cass. crim., 11 avril 2018, n° 18-80.510.

²⁰⁷ Décision n° 2017-695 QPC.

documents et » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 229-4, ainsi que les mots « documents, objets ou » et « objets, documents ou » figurant respectivement aux premier et second alinéas du paragraphe I de l'article L. 229-5.

Dès lors, l'administration ne peut plus être autorisée à procéder à la saisie ou à l'exploitation de « documents ou objets » autres que des équipements informatiques et autres supports de données. Par ailleurs, une personne ne peut plus être retenue sous la contrainte pour fournir des renseignements sur ces mêmes documents ou objets.

6.8 Suivi des visites et saisies autorisées en application de la loi

Lors de son audition en date du 10 avril 2018 par les membres de la commission des lois de l'Assemblée nationale en charge du contrôle parlementaire de la loi SILT, Thierry Fusina, premier vice-président en charge du service des juges des libertés et de la détention au TGI de Paris, a constaté une augmentation des requêtes aux fins d'autorisation des visites domiciliaires²⁰⁸, suite aux attaques de Trèbes et Carcassonne.

Selon une communication des députés en date du 12 septembre 2018, 13 visites ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure pénale, dont 3 pour participation à une association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste (article L. 421-2-1 du code pénal). À noter que deux visites projetées par l'administration n'ont pas été réalisées après avis du Parquet de Paris, qui a estimé préférable d'agir dans le cadre d'une procédure pénale²⁰⁹.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur et publiés par la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure de contrôle parlementaire²¹⁰, à la date du 19 octobre 2018 le nombre de visites et de saisies autorisées depuis l'entrée en vigueur de la loi et le nombre de recours contentieux étaient les suivants :

	requêtes préfectorales	ordonnances du JLD		visites effectuées	saisies effectuées	demandes d'autorisation d'exploitation de données	autorisations d'exploitation		contentieux
		donnée	refusée				donnée	refusée	
au 19 octobre 2018	80	70	10	67	39	40	40	0	1
au 12 octobre 2018	80	70	9	66	38	39	38	0	1
au 5 octobre 2018	77	68	9	64	36	37	37	0	1
au 28 septembre 2018	75	66	9	49	27	28	28	0	1

²⁰⁸ Communication à la commission des lois en date du 11 avril 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5846579_5acdb771d6cc0?timecode=8759646.

²⁰⁹ Communication à la commission des lois en date du 12 septembre 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6564573_5b98c56d8683a.commission-des-lois--communications-sur-l-activite-de-la-commission-des-lois-2017-2018-12-septembre-2018.

²¹⁰ Mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en ligne : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

au 21 septembre 2018	66	49	7	45	25	26	26	0	1
au 14 septembre 2018	56	48	7	43	24	25	24	0	1
au 7 septembre 2018	52	44	7	38	22	22	22	0	1
au 31 août 2018	49	42	6	37	21	22	22	0	1
au 24 août 2018	47	41	6	37	21	22	22	0	1
au 17 août 2018	47	41	6	37	21	22	22	0	1
au 10 août 2018	46	40	6	36	21	22	22	0	1
au 3 août 2018	45	39	5	35	21	22	21	0	1
au 27 juillet 2018	43	37	5	34	20	21	21	0	1
au 20 juillet 2018	41	37	3	33	20	21	21	0	1
au 13 juillet 2018	40	37	3	33	20	21	21	0	1
au 6 juillet 2018	38	35	2	32	20	21	21	0	1
au 29 juin 2018	37	35	2	31	19	20	20	0	1
au 22 juin 2018	35	32	2	28	17	18	17	0	1
au 15 juin 2018	33	30	2	24	15	16	16	0	1
au 8 juin 2018	28	25	1	22	14	15	14	0	1
au 1 ^{er} juin 2018	22	21	1	18	12	13	13	0	1
au 25 mai 2018	20	18	1	16	11	12	12	0	1
au 18 mai 2018	19	18	1	14	10	11	9	0	1
au 11 mai 2018	16	14	1	12	8	9	7	0	1
au 4 mai 2018	14	13	1	11	7	8	7	0	1
au 27 avril 2018	13	10	1	8	5	6	6	0	1
au 20 avril 2018	10	8	1	8	5	6	6	0	1
au 13 avril 2018	10	8	1	6	5	6	6	0	1
au 6 avril 2018	9	7	1	6	5	6	6	0	1
au 30 mars 2018	8	6	0	6	5	6	6	0	1
au 23 mars 2018	6	6	0	6	5	6	6	0	1
au 16 mars 2018	6	6	0	4	4	5	4	0	1
au 9 mars 2018	4	4	0	3	3	4	4	0	1

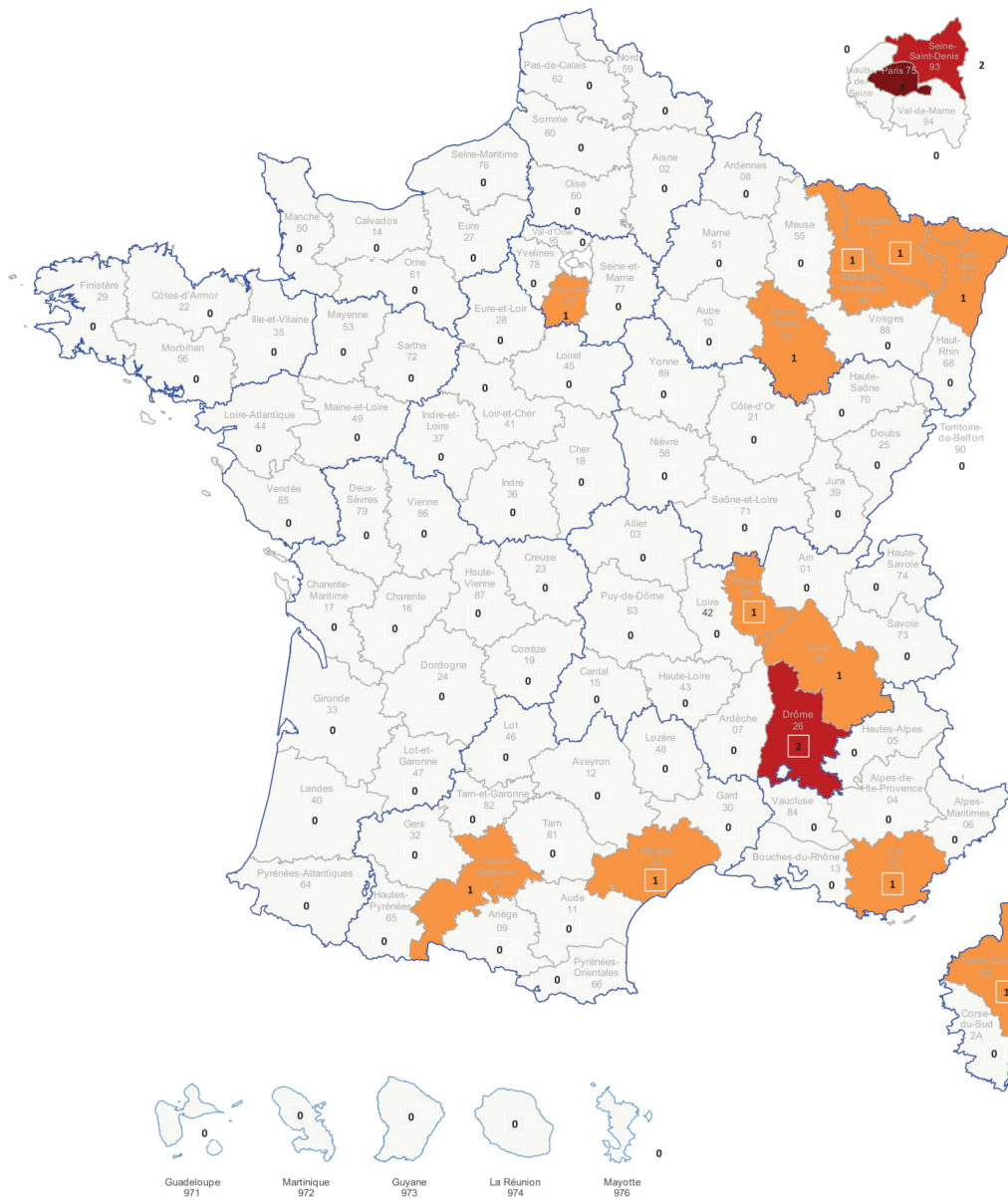
au 2 mars 2018	4	4	0	3	3	4	4	0	1
au 23 février 2018	4	4	0	3	3	4	4	0	1
au 16 février 2018	4	4	0	3	3	3	3	0	1
au 9 février 2018	4	4	0	2	2	3	3	0	1
au 2 février 2018	3	3	0	1	2	2	2	0	1
au 26 janvier 2018	3	3	0	1	1	2	2	0	1
au 19 janvier 2018	3	3	0	1	1	2	2	0	1
au 12 janvier 2018	1	1	0	0	0	1	1	0	1
au 5 janvier 2018	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 29 décembre 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 22 décembre 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 15 décembre 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 8 décembre 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 1 ^{er} décembre 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 23 novembre 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 17 novembre 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	1
au 10 novembre 2017	0	0	0	0	0	1	0	0	0
au 3 novembre 2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0

À noter que dès la semaine du 10 novembre 2017, alors qu'aucune visite domiciliaire n'avait encore été autorisée par le JLD, une demande d'autorisation d'exploitation de données est listée.

Des membres du Réseau ont sollicité des éclaircissements sur ce point par courrier adressé le 26 juin 2018 aux députés en charge du contrôle parlementaire (v. section 7.3). Par courrier en date du 16 juillet 2018, la présidente de la commission des lois a indiqué que cette procédure portait sur des équipements informatiques saisis dans le cadre d'une perquisition réalisée avant l'entrée en vigueur de la loi, sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, à la date du 18 mai 2018 les requêtes aux fins d'autorisation de visite étaient réparties sur le territoire national de la façon suivante :

Répartition géographique des requêtes transmises au juge des libertés et de la détention pour l'organisation d'une visite domiciliaire depuis le 1^{er} novembre 2017



7. Mécanisme de contrôle parlementaire

Conformément aux dispositions du nouvel article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure, inséré par l'article 5 de la loi : « L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives en application des [dispositions relatives aux périmètres de protection, fermeture de lieux de culte, MICAS, et visites et saisies]. Ces autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ces dispositions. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures ».

7.1 Composition

Le 8 novembre 2017, la commission des lois de l'Assemblée nationale a confié cette mission de contrôle à sa présidente, Yaël Braun-Pivet (LREM), ainsi qu'au rapporteur de la loi, Raphaël Gauvain (REM), et au co-rapporteur d'application, Éric Ciotti (LR), précédemment chargés du contrôle de l'état d'urgence²¹¹.

Le 21 novembre 2017, la commission des lois du Sénat a créé une mission de contrôle et de suivi, sous la responsabilité du rapporteur Marc-Philippe Daubresse (LR), avec l'appui des sénateurs et sénatrices Esther Benbassa (EELV), Philippe Bonnecarrère (UC), Josiane Costes (RDSE), Marie-Pierre de la Gontrie (PS), François Grosdidier (LR), Alain Richard (LREM), et Dany Wattebled (Les Indépendants RT)²¹².

7.2 Compétences

Il est prévu que les députés en charge du contrôle puissent procéder à des auditions et à des déplacements sur site pour apprécier la pertinence et l'efficacité opérationnelle de certaines mesures, et que leurs travaux feront régulièrement l'objet de communications devant la Commission²¹³.

De la même façon, il est prévu que les membres de la mission du Sénat puissent procéder à des auditions et à des déplacements²¹⁴.

²¹¹ Présentation en ligne sur le site de l'Assemblée nationale : [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/\(block\)/45080](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/(block)/45080).

²¹² Présentation en ligne sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_et_de_suivi_de_la_mise_en_oeuvre_de_la_loi_renforçant_la_securite_interieure_et_la_lutte_contre_le_terrorisme.html.

²¹³ Présentation en ligne sur le site de l'Assemblée nationale : [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/\(block\)/45080](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/(block)/45080).

²¹⁴ Présentation en ligne sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_et_de_suivi_de_la_mise_en_oeuvre_de_la_loi_renforçant_la_securite_interieure_et_la_lutte_contre_le_terrorisme.html.

7.3 Publication des données relatives à la mise en œuvre de la loi SILT

Des données chiffrées relatives à la mise en œuvre des articles 1 à 4 de la loi SILT sont publiées sur le site internet de la commission des lois de l'Assemblée nationale²¹⁵, sur la base des éléments communiqués par le ministère de l'intérieur. Ces données font l'objet de mises à jour régulières (mensuelles, voire bimestrielles). À la date de la présente note, les derniers chiffres disponibles sont à jour au 19 octobre 2018.

Par courrier en date du 26 juin 2018, les membres du Réseau ont attiré l'attention de la commission sur certaines incohérences et insuffisances ayant été relevées dans les chiffres mis en ligne. Par courrier en date du 16 juillet 2018, la présidente de la commission, Yaël Braun-Pivet, s'est engagée en réponse à prendre en compte les remarques formulées par le Réseau, et a fourni des explications sur les chiffres relatifs aux autorisations d'exploitation de données saisies lors des visites domiciliaires.

Des améliorations sensibles sont à noter dans la présentation des chiffres publiés à partir du 27 juillet 2018, laquelle met en œuvre certaines des recommandations formulées par le Réseau.

Bien que la mission de contrôle du Sénat ait également prévu de publier des statistiques, une seule publication a été effectuée le 2 février 2018, et les chiffres mis en ligne se bornent à rappeler le nombre de mesures en vigueur à cette date ainsi que le nombre total de mesures ordonnées depuis l'entrée en vigueur de la loi, sans aucune autre précision²¹⁶.

7.4 Communications orales

Les communications des députés en charge du contrôle parlementaire prennent la forme de comptes-rendus oraux devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, télédiffusés en ligne sur son site internet²¹⁷. À la date de la présente note, seules trois communications ont été diffusées, le 20 décembre 2017, le 11 avril 2018, et le 12 septembre 2018. Ces communications ne font l'objet d'aucune transcription et ne s'accompagnent d'aucun rapport écrit.

7.5 Activités

Selon les informations diffusées à l'occasion de ces communications, les députés en charge du contrôle parlementaire ont procédé à deux déplacements et à un certain nombre d'auditions.

²¹⁵ À l'adresse : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

²¹⁶ Présentation en ligne sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_et_de_suivi_de_la_mise_en_oeuvre_de_la_loi_renforçant_la_securite_interieure_et_la_lutte_contre_le_terrorisme.html#c637954.

²¹⁷ Comptes-rendus disponibles : [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/\(block\)/45422](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/(block)/45422).

En novembre et décembre 2017, les députés ont entendu des représentants de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques ainsi que de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste du ministère de l'intérieur²¹⁸.

Le 9 janvier 2018, ils ont visité le Quartier d'évaluation de la radicalisation de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis. Le 29 janvier 2018, ils se sont rendus à Lille afin de s'informer sur les conditions de mise en œuvre des périmètres de protection²¹⁹.

Le 10 avril 2018, les députés ont entendu Jean-Michel Hayat, président du TGI de Paris, et Thierry Fusina, premier vice-président en charge du service des juges des libertés et de la détention au TGI de Paris, au sujet des aspects opérationnels de la procédure d'autorisation des visites domiciliaires²²⁰.

La première semaine de septembre 2018, ont été entendus Hugues Bricq, chef du Service central du renseignement territorial ; Laurent Nuñez, directeur général de la DGSI ; François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris, et Camille Hennetiers, vice-procureure près le TGI de Paris en charge de la Section antiterroriste²²¹.

Les sénateurs, pour leur part, ont entendu des représentants de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur le 24 janvier 2018, ainsi que François Mollins, procureur de la République près le TGI de Paris, le 4 avril 2018. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la mission, s'est rendu à Lille le 19 mars 2018, et s'est entretenu à cette occasion avec Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France et préfet du Nord, ainsi qu'avec des représentants des forces de police et de gendarmerie²²².

7.6 Examen des rapports du gouvernement

Le 2 novembre 2018, le gouvernement remettra au Parlement son rapport annuel relatif à la mise en œuvre de la loi SILT, prévu au second alinéa de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure. En vue de cet événement, des membres du Réseau ont sollicité, par courrier adressé le 15 octobre 2018 aux députés en charge du contrôle parlementaire, une audition de représentants de la société civile, afin de garantir la transparence du processus d'évaluation de la mise en œuvre de la loi SILT.

À noter qu'un premier rapport relatif aux textes réglementaires de mise en application a été présenté par le gouvernement le 15 juin 2018, sur le fondement de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

²¹⁸ Communication à la commission des lois en date du 20 décembre 2017, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5363797_5a3a1d57aa5dc.commission-des-lois--securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme--conclusions-du-groupe-de-t-20-decembre-2017.

²¹⁹ Communication à la commission des lois en date du 11 avril 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5846579_5acdb771d6cc0?timecode=8759646.

²²⁰ Communication à la commission des lois en date du 11 avril 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5846579_5acdb771d6cc0?timecode=8759646.

²²¹ Communication à la commission des lois en date du 12 septembre 2018, en ligne : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6564573_5b98c56d8683a.commission-des-lois--communications-sur-l-activite-de-la-commission-des-lois-2017-2018-12-septembre-2018.

²²² Présentation en ligne sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_et_de_suivi_de_la_mise_en_oeuvre_de_la_loi_renforçant_la_securite_interieure_et_la_lutte_contre_le_terrorisme.html.

8. Autres mesures

En sus des mesures inspirées de la loi sur l'état d'urgence, décrites ci-dessus, la loi SILT introduit d'autres dispositifs renforçant les pouvoirs de la puissance publique, en matière de traitement automatisé de données à caractère personnel, de techniques de renseignement, et de contrôles aux frontières. Ces mesures, secondaires dans l'architecture du texte mais non moins dignes d'intérêt, peuvent être mises en œuvre à des fins plus larges que la prévention d'actes de terrorisme, et échappent au mécanisme de contrôle parlementaire.

8.1 Traitement de données à caractère personnel recueillies à l'occasion des déplacements internationaux

La loi contient des dispositions autorisant la mise en place de systèmes de traitement automatisé de données à caractère personnel, applicables notamment aux données d'enregistrement des passagers des transports internationaux (« PNR »), un dispositif régi par la Directive 2016/681 du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité.

Il est fait grief à ces dispositions de porter une atteinte injustifiée à la vie privée dans la mesure où les dispositifs qu'elles prévoient peuvent être utilisés pour des fins plus larges que la seule lutte contre le terrorisme, notamment pour prévenir et constater des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation²²³. Ceci apparaît contraire aux exigences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui interdit aux États membres d'adopter des mesures de transposition d'une directive à des fins non prévues par celle-ci lorsque les mesures en question dérogent au droit au respect de la vie privée²²⁴.

Par ailleurs, il est fait remarquer que sur un certain nombre de points, le texte n'est pas conforme à la directive qu'elle a vocation à transposer²²⁵.

8.2 Techniques de renseignement

De nouvelles dispositions étendent les pouvoirs des services de renseignement en les autorisant à intercepter en temps réel les communications électroniques hertziennes « aux seules fins de la défense et de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation ». L'introduction de ces mesures

²²³ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017.

²²⁴ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017. V. *Tele2 Sverige AB c/ Post- och telestyrelsen*, affaires n°s C-203/15 et C-698/15, 21 décembre 2016.

²²⁵ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

dans la loi alors que leur champ d'application est bien plus large que la seule lutte contre le terrorisme a été critiquée²²⁶.

Les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle technique de renseignement posent problème, dans la mesure où elle n'a pas à faire l'objet d'une autorisation préalable du Premier ministre ou de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement²²⁷. De plus, la durée de conservation des données (6 ans) est jugée excessive²²⁸.

Par ailleurs, les services de renseignement se voient dotés de la capacité de recueillir en temps réel, sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques, des données techniques de connexion et de communication concernant des personnes « appartenant à l'entourage » d'une cible. Si le nombre de personnes pouvant ainsi être visées doit désormais être limité par arrêté ministériel suite à une décision du Conseil constitutionnel²²⁹, ce pouvoir de surveillance est jugé trop étendu²³⁰, arbitraire, et potentiellement contraire à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne²³¹.

8.3 Contrôles dans les zones frontalières

La loi amende le code de procédure pénale et le code des douanes pour renforcer les pouvoirs de contrôle d'identité aux frontières aux fins de lutte contre la criminalité transnationale. L'incorporation de ces dispositions, sans rapport avec la lutte contre le terrorisme et manifestement destinée au contrôle migratoire, a été critiquée²³².

Les conditions de mise en œuvre de ces contrôles sont problématiques. Tout d'abord, ces mesures sont susceptibles de contrevenir au droit de l'Union européenne, qui proscrie le rétablissement des vérifications aux frontières²³³. Le gouvernement s'en défend en soulignant que les contrôles prévus par la loi ne sauraient s'apparenter à des vérifications aux frontières telles que définies par le droit européen, dans la mesure où ils ont une finalité différente²³⁴.

Par ailleurs, les contrôles d'identité pouvant être réalisés par les agents des douanes sur des personnes « dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la

²²⁶ Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique).

²²⁷ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour). V. également **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

²²⁸ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour). V. également **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

²²⁹ Décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017.

²³⁰ **ADM**, « Propositions ADM au Rapporteur et député Raphael Gauvin – texte loi sécurité », 20 octobre 2017.

²³¹ **La quadrature du Net**, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017. V. *Tele2 Sverige AB c/ Post- och telestyrelsen*, affaires nos C-203/15 et C-698/15, 21 décembre 2016.

²³² **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017.

²³³ **SAF**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017 ; **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour).

²³⁴ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

personne même de l'intéressé », reposent sur une base clairement discriminatoire²³⁵. Des abus sont à craindre notamment en matière de contrôle des titres de séjour²³⁶. Le gouvernement souligne que l'apparence physique ou la langue parlée ne sauraient justifier un contrôle²³⁷, sans pour autant préciser quels éléments sont susceptibles d'être retenus par les agents pour motiver un contrôle²³⁸.

Enfin, les mécanismes juridictionnels permettant de contrôler la légalité des opérations sont jugés insuffisants²³⁹.

²³⁵ **SM**, « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour) ; **ADM**, « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017 ; Note d'analyse du projet de loi par le cabinet **VIGO** (non publique) ; Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

²³⁶ **Défenseur des droits**, avis n° 17-05, 7 juillet 2017.

²³⁷ **Réponses du Gouvernement français** à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 27 novembre 2017 (non publiques).

²³⁸ Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

²³⁹ Cabinet **VIGO**, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement Français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques).

9. Récapitulatif du contentieux constitutionnel

Questions prioritaires de constitutionnalité							
date de dépôt	dispositions contestées (CSI)	partie requérante	avocat	contexte	juridiction saisie	date/références de la décision	dispositif
01/11/2017	MICAS articles L. 228-1 et L. 228-2	[expurgé]	Bruno Vinay (dossier ADM)	requête en référé-liberté	TA Grenoble, juge des référés	03/11/2017	transmission au Conseil d'État
					Conseil d'État	28/12/2017	renvoi au Conseil constitutionnel
					Conseil constitutionnel	29/03/2018 n° 2017-695 QPC	non lieu à statuer sur la question relative à l'article L. 228-2 ²⁴⁰ L'article L. 228-1 est conforme à la Constitution.
15/11/2017	procédure d'autorisation d'exploitation des données saisies au cours d'une visite article L. 229-5, II	[expurgé]	Raphaël Kempf	appel sur ordonnance du JLD autorisant l'exploitation de données saisies lors d'une visite	CA Paris, pôle 5 ch. 15, premier président	16/11/2017	rejet
pourvoi en cassation				Cour de cassation, ch. crim.	11/04/2018	renvoi au Conseil constitutionnel	

²⁴⁰ Devenue sans objet après la [décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018](#).

					Conseil constitutionnel	13/06/2018 n° 2018-713/714 QPC	non lieu à statuer (aucun changement de circonstances)
15/11/2017	périmètres de protection articles L. 226-1, L. 511-1, alinéa 6, L. 613-1, alinéa 1 ^{er} , L. 613-2, alinéa 2	Ligue des droits de l'Homme	Spinosi & Sureau	recours en annulation contre la circulaire d'application	Conseil d'État	28/12/2017	renvoi au Conseil constitutionnel
					Conseil constitutionnel	29/03/2018 n° 2017-695 QPC	Sont conformes à la Constitution : - l'article L. 226-1 ; - les mots « <i>ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1</i> » figurant à l'alinéa 6 de l'article L. 511-1 ; - les mots « <i>y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1</i> » figurant à l'alinéa 1 ^{er} de l'article L. 613-1 ; - les mots « <i>ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1</i> » figurant à la première phrase de l'alinéa 2 de l'article L. 613-2.
15/11/2017	fermeture de lieux de culte articles L. 227-1 et L. 227-2	Ligue des droits de l'Homme	Spinosi & Sureau	recours en annulation contre la circulaire d'application	Conseil d'État	28/12/2017	renvoi partiel au Conseil constitutionnel (non lieu à renvoyer la question relative à l'article L. 227-2)
					Conseil constitutionnel	29/03/2018 n° 2017-695 QPC	L'article L. 227-1 est conforme à la Constitution.

15/11/2017	MICAS articles L. 228-1 à L. 228-7	Ligue des droits de l'Homme	Spinosi & Sureau	recours en annulation contre la circulaire d'application	Conseil d'État	28/12/2017	renvoi partiel au Conseil constitutionnel (non lieu à renvoyer la question relative à l'article L. 228-7)
					Conseil constitutionnel	29/03/2018 n° 2017-695 QPC	La QPC ne porte que sur les articles L. 228-1, L. 228-2, et L. 228-5. Non lieu à statuer sur la question relative à l'article L. 228-2 ²⁴¹ . Sont contraires à la Constitution : - les mots « <i>sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative</i> » figurant à la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 228- 5, ainsi que la deuxième phrase de l'alinéa 4 de ce même article. Le reste de l'article L. 228-5, ainsi que l'article L. 228-1, sont conformes à la Constitution.

²⁴¹ Devenue sans objet après la [décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018](#).

15/11/2017	visites et saisies articles L. 229-1 à L. 229-6	Ligue des droits de l'Homme	Spinosi & Sureau	recours en annulation contre la circulaire d'application	Conseil d'État	28/12/2017	renvoi partiel au Conseil constitutionnel (non lieu à renvoyer la question relative aux articles L. 229-3 et L. 229-6)
					Conseil constitutionnel	29/03/2018 n° 2017-695 QPC	La QPC ne porte que sur l'article L. 229-1, les alinéas 3 et 10 de l'article L. 229-2, l'alinéa 1 ^{er} du paragraphe I de l'article L. 229-4, et l'article L. 229-5. Sont contraires à la Constitution : - les mots « <i>des documents, objets ou</i> » figurant à l'alinéa 1 ^{er} de l'article L. 229-1 ; - les mots « <i>objets, documents et</i> » figurant à l'alinéa 1 ^{er} du paragraphe I de l'article L. 229-4 ; - les mots « <i>documents, objets ou</i> » et « <i>objets, documents ou</i> » figurant respectivement aux alinéas 1 ^{er} et 2 du paragraphe I de l'article L. 229-5. Sont conformes à la Constitution : - le reste de l'article L. 229-1 ; - les alinéas 3 et 10 de l'article L. 229-2 ; - le reste de l'alinéa 1 ^{er} du paragraphe I de l'article L. 229-4 ; - le reste de l'article L. 229-5.

16/11/2017	MICAS articles L. 228-1 et L. 228-2	[expurgé]	William Bourdon & Vincent Brengrath	requête en référé-liberté, sur appel d'une ordonnance du juge des référés du TA de Toulouse	Conseil d'État, juge des référés	01/12/2017	renvoi au Conseil constitutionnel
					Conseil constitutionnel	16/02/2018 n° 2017-691 QPC	La QPC ne porte que sur l'article L. 228-2. Sont contraires à la Constitution : - les mots « <i>sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative</i> » figurant à la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 228-2 ; - les mots « <i>dans un délai d'un mois</i> » figurant à la première phrase de l'alinéa 4 du même article, ainsi que la deuxième phrase de ce même alinéa. Le reste de l'article L. 228-2 est conforme à la Constitution. Les dispositions de l'article L. 228-1 définissent avec précision les conditions de recours aux MICAS.
21/11/2017	fermeture de lieux de culte articles L. 227-1 et L. 227-2	Communauté musulmane de la cité des Indes	Hosni Maati	requête en référé-liberté	TA Versailles, juge des référés	22/11/2017	transmission partielle au Conseil d'État (non lieu à transmettre la question relative à l'article L. 227-2)
					Aucune suite ne semble avoir été donnée à cette QPC (v. CE, réf., 11 janvier 2018, n° 416.398), le Conseil d'État ayant déjà transmis au Conseil constitutionnel une autre QPC portant sur les mêmes dispositions (décision du 28/12/2017).		

10. Références

Textes législatifs et réglementaires :

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Circulaire du ministre de l'intérieur, n° INTK1721270J, 31 octobre 2017, relative à la mise en œuvre des articles 1 à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Réseau « Antiterrorisme, droits et libertés » :

Communiqué de presse conjoint, « État d'urgence : de l'exception à la permanence, les parlementaires au pied du mur », 5 juillet 2017

Conférence de presse conjointe, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi antiterroriste », *Mediapart*, 11 juin 2017

Action droit des musulmans (ADM), « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 28 septembre 2017

_____, « Conséquence de l'état d'urgence en France sur les droits de l'homme », 25 septembre 2017

_____, « Propositions ADM au Rapporteur et député Raphael Gauvin – texte loi sécurité », 20 octobre 2017

Amnesty International, « France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun », 5 juillet 2017

_____, « France : à la croisée des chemins : Communication pour l'examen périodique universel », 1^{er} juin 2017

Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), « Quand l'urgence devient la règle », 2 novembre 2017

Human Rights Watch (HRW), « France : une nouvelle loi anti-terroriste défectueuse et source de violations des droits », 12 septembre 2017

_____, « Submission for the Universal Periodic Review of France », 29 juin 2017

La quadrature du Net, « L'état d'urgence En Marche pour toujours », 12 septembre 2017

Ligue des droits de l'Homme (LDH), « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », juillet 2017

_____, « Défendre nos droits et nos libertés face à l'état d'urgence », 31 août 2017

_____, « 29^{ème} session de la revue périodique universelle : Soumission de la Ligue des droits de l'Homme », 25 juillet 2017

Observatoire international des prisons – Section française (OIP – SF), « De l'état d'urgence à l'état de sécurité », 4 juillet 2017

Syndicat de la magistrature (SM), « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale », 22 septembre 2017 (version mise à jour)

_____, « Examen périodique universel – France : Contribution du Syndicat de la magistrature », juin 2017

Syndicat des avocats de France (SAF), « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : de l'exception à la création définitive d'une police spéciale du comportement et de la pensée », 27 juillet 2017

Serge Slama & Mireille Delmas-Marty, cités dans « Ce que des juristes reprochent au projet de loi de sortie de l'état d'urgence », *Le Monde*, 18 juillet 2017

Stéphanie Hennette-Vauchez & Serge Slama, « Le jour sans fin de l'état d'urgence », *Dalloz Actualité*, 9 juin 2017

Vincent Brengarth, « Le projet de loi antiterroriste est-il (in)constitutionnel ? », *Dalloz Actualité*, 4 octobre 2017

Cabinet VIGO, Note d'analyse du projet de loi (non publique)

_____, « Observations relatives aux réponses formulées par le Gouvernement français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale, concernant la loi renforçant la sécurité intérieure » (non publiques)

Autorités administratives indépendantes :

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 6 juillet 2017

Défenseur des droits, « Avis relatif au projet de loi n° 587 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », n° 17-05, 7 juillet 2017

Procédure de contrôle parlementaire :

Assemblée nationale, commission des lois, « Mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme »

_____, communication relative au contrôle des articles 1 à 4 de la loi SILT, 20 décembre 2017

_____, communication relative au contrôle des articles 1 à 4 de la loi SILT, 11 avril 2018

_____, communication relative au contrôle des articles 1 à 4 de la loi SILT, 12 septembre 2018

Sénat, commission des lois, « Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme »

Gouvernement français :

Mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève, « Réponses du Gouvernement français à la suite de la communication de la rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », 27 novembre 2017, doc. n° HP/cda/2017-3297096 (non public)

Positions de la France concernant les recommandations formulées par les États lors de l'examen périodique universel, mars 2018, doc n° A/HRC/38/4/Add.1/Annex/Fr

Intervention orale de François Croquette, ambassadeur pour les droits de l'homme, au Conseil des droits de l'homme, 28 juin 2018

Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, « Guide interministériel de prévention de la radicalisation », mars 2016

Conseil d'État (fonction consultative) :

Conseil d'État, avis sur un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 15 juin 2017, n° 393348

Jurisprudence :

Conseil constitutionnel, décision n° 2016-611 QPC, 10 février 2017 (délit de consultation habituelle de sites internet terroristes)

_____, décision n° 2017-648 QPC, 4 août 2017 (accès administratif en temps réel aux données de connexion)

_____, décision n° 2017-677 QPC, 1^{er} décembre 2017 (contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence)

_____, décision n° 2017-684 QPC, 11 janvier 2018 (zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence)

_____, décision n° 2017-691 QPC, 16 février 2018 (mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme)

_____, décision n° 2017-695 QPC, 29 mars 2018 (conditions de mise en œuvre des périmètres de protection, des fermetures de lieux de culte, des visites domiciliaires, des saisies de documents et des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance)

_____, décision n° 2018-713/714 QPC, 13 juin 2018 (mesure administrative d'exploitation des données saisies dans le cadre d'une visite aux fins de prévention du terrorisme)

Conseil d'État, 28 décembre 2017, n°s 415.434 et 415.697

_____, juge des référés, ordonnance du 1^{er} décembre 2017, n° 415.740

_____, ordonnance du 11 janvier 2018, n° 416.398

Tribunal administratif de Versailles, *Communauté musulmane de la cité des Indes*, ordonnance du 22 novembre 2017, n° 1708063

Cour de cassation, chambre criminelle, 11 avril 2018, n° 18-80.510

Cour de justice de l'Union européenne, *Tele2 Sverige AB c/ Post- och telestyrelsen*, n°s C-203/15 et C-698/15, 21 décembre 2016

Organes intergouvernementaux :

Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel », 11 avril 2018, doc. n° A/HRC/38/4

_____, « Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné, » 10 mai 2018, doc n° A/HRC/38/4/Add.1

Comité contre la torture, « Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France », 10 juin 2016, doc. n° CAT/C/FRA/CO/7

Comité des droits de l'homme, « Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France 17 août 2015 », 17 août 2015, doc. n° CCPR/C/FRA/CO/5

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, « Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France », 10 juin 2015, doc. n° CERD/C/FRA/CO/20-21

Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017, réf. CommHR/NM/sf 029-2017

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Lettre au représentant de la France, 22 septembre 2017

_____, « Conclusions préliminaires de la visite : la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste conclut sa visite en France », 23 mai 2018

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme,

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste & Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, « Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales », 19 janvier 2016