



Le 25 juillet 2017

Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

FO Magistrats est le seul syndicat confédéré représentatif dans la magistrature. Il a depuis plusieurs années, en autres sujets, développé une expertise approfondie et reconnue en matière de terrorisme.

Il est régulièrement sollicité par les institutions, les médias et les professionnels qualifiés pour enrichir le débat.

FO Magistrats a été auditionné le 29 juin dernier par Michel MERCIER, sénateur du Rhône et ancien ministre de la justice, rapporteur de la commission des lois du Sénat pour le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Le Sénat a adopté le 19 juillet 2017, en première lecture après engagement de la procédure accélérée le présent projet de loi.

Le texte est en cours d'examen par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

FO Magistrats est auditionné dans ce cadre, le 25 juillet 2017.

Nos observations sur ses principales dispositions sont présentement exposées.

Chapitre 1er : Dispositions renforçant la prévention des actes de terrorisme
Article 1er : Périmètres de protection
Projet de loi

Etat des lieux :

- Le représentant de l'Etat dans le département ou à Paris, le préfet de police, peut instituer par arrêté motivé un périmètre de protection au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés. L'arrêté définit ce périmètre, limité aux lieux soumis à la menace et aux abords immédiats, et dont l'étendue et la durée sont adaptées aux nécessités que font apparaître les circonstances, en prévoyant les règles d'accès et de circulation des personnes, en considération des impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale.

FO Magistrats

Constate

- que les sénateurs ont davantage circonscrit les périmètres de protection au sein desquels

l'accès et la circulation des personnes peuvent être réglementés notamment pour des événements.

- que les préconisations de notre organisation syndicale visant à justifier l'étendue du périmètre de protection et à le circonscrire ont été prises en compte. Nous avons demandé de justifier les restrictions à la liberté d'aller et venir par l'existence d'un risque actuel et sérieux d'actes de terrorisme, et proportionnés aux nécessités que font apparaître les circonstances, sans préjudicier outre mesure au quotidien des citoyens, non concernés par les objectifs poursuivis.
- que les garanties relatives à la vie privée, professionnelle et familiale des personnes contrôlées au sein de ses périmètres sont apportées, l'arrêté préfectoral ne pouvant avoir pour conséquence d'empêcher une personne d'accéder à son domicile ou à son lieu de travail.

Interroge

La définition exacte du périmètre de protection pouvant justifier son instauration par le préfet dans un lieu ou lors d'un événement susceptible d'être exposé à un risque terroriste.

S'inquiète

Du caractère toujours trop évasif et subjectif de la définition de ce périmètre, ouvrant au préfet une marge de manœuvre extensive d'interprétation en arguant d'un risque justifié de manière lapidaire, et augurant des possibilités d'application dans nombre de cas infinis, sous couvert d'un principe de précaution, au préjudice de nos libertés publiques comme individuelles.

De l'absence de garantie en l'état du projet de loi, que des arrêtés préfectoraux ne seront pas institués pour faire obstacle à la liberté de manifester dès lors que tout lieu sur le territoire français, est susceptible en menace de terrorisme permanente -dont nous rappelle régulièrement l'acuité le ministre de l'intérieur- de constituer un risque d'acte(s) de terrorisme et partant, de faire l'objet d'une restriction préfectorale.

De l'instauration d'un périmètre de protection -assurément mobilisateur en professionnels et attentatoire aux libertés individuelles- qui ne sauraient garantir qu'une action terroriste ne puisse s'y dérouler à sa périphérie.

Etat des lieux :

- Les OPJ (gendarmes, police nationale), et sous leurs responsabilités, leurs agents, adjoints, (stagiaires/réservistes), peuvent procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages, et peuvent être assistés par des agents de sécurité privé pour procéder à ces opérations, sous réserve du consentement des intéressés. Les agents de police municipale sous réserve de l'accord du maire, peuvent participer à ces opérations sous l'autorité d'un OPJ.

FO Magistrats

Constate

- que ses préconisations interrogeant le bien fondé du recours à des agents de sécurité privé

n'ont pas été prises en compte, en dépit d'un contrôle hiérarchique par un OPJ, et de missions circonscrites à de l'assistance.

- que les opérations de contrôle (palpations, inspection visuelle, fouilles) sont conditionnées au consentement de l'intéressé.

Interroge

Le recours à des agents de sécurité privé agissant avec les mêmes droits et pouvoirs que les agents de police judiciaire placés sous leur autorité. Ces agents de sécurité privée auront ainsi le droit d'effectuer des palpations de sécurité et la fouille des bagages en assistance des fonctionnaires de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie.

Le respect des droits individuels garanti par le consentement en amont, et l'efficacité consécutive de ces opérations de contrôle, auquel aucun individu ne se soumettra s'il transporte des armes, explosifs ou tout autre matériel nécessaire à la commission d'un acte terroriste.

S'inquiète

De la mobilisation prévisible des professionnels de police et de gendarmerie pour procéder à ces opérations, dans une configuration accusant déjà des sous-effectifs majeurs.

De l'introduction maintenue des agents de sécurité privée, pour des motifs qui ne semblent pas objectivement justifiées outre les lobby, ou autres influences sous-jacentes.

De la réalité de leur efficacité sans garantie de formation technique adaptée aux objectifs poursuivis.

De la confusion des genres entre les prérogatives régaliennes et les intérêts privés, inaudibles pour les citoyens.

Du risque d'un transfert de fait, de prérogatives et de pouvoirs étendus relevant du régalien à des partenaires du secteur privé sans contrôle autre que formel par les officiers de police judiciaire. Aucune perception réaliste ne saurait envisager qu'un OPJ sera derrière un agent de sécurité privé pour contrôler ses agissements, de surcroît en périmètre étendu et en contrôle massif.

De l'absence d'évaluation en amont du coût de ce recours à des agents de sécurité privé : qui va payer, combien et comment ?

Des conséquences extrêmement limitées en cas de refus par un individu de se soumettre à des opérations de contrôle, qui par défaut de consentement se verra uniquement interdire l'accès au lieu considéré, et « repartira dans la nature », -quoi que possiblement reconduit à l'extérieur du périmètre- sans même pouvoir s'assurer qu'il puisse être hors de tout soupçon sérieux justifiant son refus.

Par ailleurs, refuser le contrôle n'est pas en soi une protection, puisque la personne concernée se verra alors interdire d'exercer son droit d'aller et venir dans le périmètre délimité.

Chapitre VII : Fermeture des lieux de culte
Code de la sécurité intérieure
Article 2 du projet de loi

Etat des lieux :

- Afin de prévention des actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département ou, le préfet de police à Paris, peut prononcer la fermeture des lieux de culte, dans lesquels les propos qui sont tenus, les écrits qui sont diffusés ou les activités qui se déroulent, provoquent à la violence, à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes. La fermeture doit être motivée, et ne saurait excéder une durée de 6 mois, ni intervenir avant 48 heures, pour réserver un recours suspensif devant le juge des référés.

FO Magistrats**Constate**

- que l'arsenal judiciaire existant est suffisant pour faire face aux lieux de culte où sont commis des actes délictueux ou criminels.

- que la notion « d'incitation » initialement prévue a été modifiée en « provocation » pour correspondre aux dispositions juridiques usuelles, que la fermeture a été limitée dans le temps afin de satisfaire aux circonstances qui l'ont motivé, et maintenu différée au respect des règles de recours du droit administratif.

Interroge

Le périmètre toujours trop vague de la définition exacte de propos tenus, d'idées ou de théories diffusées qui provoquent à la violence.

L'absence de mention d'un risque actuel et sérieux en lien avec des actes terroristes, exigé pour justifier par le préfet de sa décision motivée, de la fermeture d'un lieu de culte.

La durée maintenue de 6 mois qui relève directement de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, contraire à l'avis du Conseil d'Etat (avis n°393348 du 15 juin 2017) qui avait préconisé une durée réduite à 4 mois.

S'inquiète

Du maintien dans le projet de loi de motifs de provocation à la violence pour justifier la fermeture temporaire d'un lieu de culte qui ne limite pas de fait, le champ de la mesure à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme.

Que tous propos tenus, toutes idées ou théories diffusées, même sans lien direct avec le terrorisme pourraient permettre de justifier la fermeture de lieux de culte dès lors qu'il existe un contexte général de risque terroriste.

Que tout particulier fréquentant un lieu de culte pouvant tenir des propos entrant dans ce périmètre de définition, pourrait justifier sa fermeture même s'ils sont individuels et sans rapport avec l'idéologie véhiculée par le responsable du lieu considéré.

Du devenir de la liberté d'expression et de la liberté de religion qui pourraient sous ce couvert, subir des restrictions.

Du déséquilibre existant entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des libertés protégées que sont les libertés de culte et de réunion, dans le respect de la CEDH.

De l'augmentation considérable des pouvoirs de police des préfets qui pourront procéder à la fermeture temporaire d'un lieu de culte pour une durée de 6 mois par des dispositions de droit commun.

De la priorité donnée aux lieux de culte, qui ne sauraient être valablement considérés comme les seuls lieux de prosélytisme d'actes de terrorisme, de propagation d'idéologies afférentes ou de recrutement. La réalité des ramifications est ici déniée sous couvert d'identification démagogique concentrant les difficultés repérées dans les mosquées, telles que véhiculées dans l'imagerie populaire. Or, rien n'est prévu pour « les propos qui sont tenus, les écrits qui sont diffusés ou les activités qui se déroulent » sous d'autres couverts prétendument inoffensifs : certaines organisations associatives, réseaux d'aides en tout genre, soutiens scolaires, gardes d'enfants, activités sportives ou de loisirs... Les lieux de culte n'ont malheureusement pas l'exclusivité de la menace terroriste.

Le projet de loi n'envisage d'ailleurs pas davantage son application dans d'autres lieux privés de réunion qui peuvent objectivement comporter de mêmes risques : cafés, restaurants, salles de loisirs, domiciles...

Chapitre VIII du code de la sécurité intérieure
--

Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

Etats des lieux :

- Le ministre de l'intérieur peut après en avoir informé le procureur de la République de Paris et le procureur de la République territorialement compétent, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, soumettre à des obligations toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, et qui, soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Est ainsi prévue :

- l'assignation à commune de résidence avec pointage 3 fois par semaine maximum, pour une durée de 3 mois renouvelable une fois, par décision motivée, sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires, et un recours devant le tribunal administratif.

FO Magistrats

Constate

Que depuis le 14 novembre 2015, 612 personnes ont été assignées à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, en décembre 2016, 95 personnes étaient assignées à résidence, en juin 2017, 69 personnes dont 13 depuis plus d'un an.

Interroge

Les critères d'assignation à résidence, et autres obligations. Comment sera appréciée la notion de « soutien » ou « d'adhésion » à des « thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes »? Si le soutien peut correspondre à un acte public (ou du moins prouvé) dont l'appréciation peut être objective (et sous cette double réserve), on reste perplexe face à la notion beaucoup plus vague « d'adhésion », qui peut inclure des comportements passifs ou appréciés subjectivement. Dans les deux cas, de toute façon, il faut rapporter des faits à des convictions.

S'inquiète

Le fait de tenir des propos outranciers dans un contexte particulier (rixe, état alcoolisé, provocation délibérée, etc.) pour répréhensibles qu'ils puissent être au regard du seul droit commun, ne risqueront-ils pas, dans un contexte de forte tension, d'enclencher des réactions sans rapport avec leur véritable portée ?

De l'efficacité réelle de cette mesure voire de sa contre-productivité, et/ou de son ciblage « à côté » car sans intérêt et disproportionné entre les objectifs poursuivis et les moyens alloués.

De la conviction erronée de pouvoir penser qu'une assignation à résidence puisse empêcher de poursuivre des activités terroristes en dépit de contraintes et d'une enquête en cours.

Est également prévue :

- Le placement sous surveillance électronique mobile dans un périmètre départemental, sous réserve d'accord écrit de l'intéressé, pour une période de 6 mois, renouvelable une fois, avec recours prévu devant la juridiction administrative.

FO Magistrats

Constate

Que cette mesure rappelle le régime prévu par l'état d'urgence issu de la loi du 20 novembre 2015 prolongeant la loi du 3 avril 1955, sans pour autant le subordonner à des antécédents judiciaires pour actes de terrorisme.

Interroge

L'étendue conférée par le projet de loi au recours au placement sous résidence électronique mobile qui va au delà des mesures initialement prévues dans le cadre de l'état d'urgence.

Les modalités de mise en œuvre de ces placements sous bracelet électronique.

Les moyens humains et matériels dédiés pour en garantir l'effectivité et leur efficacité.

S'inquiète

Du devenir d'une mesure régaliennne qui doit demeurer dans le giron de l'Etat et de la désignation du service compétent, qui devrait être la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), à la faveur de son expertise et de ses moyens matériels, mais qui interviendrait de fait, dans un cadre préventif de police administrative. Serait-ce ici, la première étape d'une absorption programmée d'une direction du ministère de la justice par le ministère de l'intérieur ?

De l'insuffisance de prise en compte objective des dysfonctionnements de ces mesures, des manques de moyens et des délais de prise en charge auxquels les services déconcentrés de la DAP sont confrontés pour satisfaire à l'exécution actuelle des mesures ordonnées par les magistrats, hors situation de terrorisme.

De la conviction erronée de pouvoir penser qu'un placement sous surveillance électronique puisse empêcher de poursuivre des activités terroristes en dépit de contraintes et d'une enquête en cours.

Est aussi prévue :

- l'interdiction d'entrer en contact directement ou indirectement avec certaines personnes, nommément désignées et dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste (6 mois renouvelable une fois sous conditions d'éléments nouveaux ou complémentaires)

FO Magistrats réitère sur ce point ses constats, interrogations et inquiétudes en écho à ses développements précédents.

Plus globalement sur ces 3 mesures, FO Magistrats rappelle qu'elles sont quasiment similaires à celles prévues par les dispositions du code de procédure pénale relatives au placement sous contrôle judiciaire d'une personne mise en examen ou astreinte à des obligations dans le cadre d'une condamnation assortie d'un sursis mis à l'épreuve.

Or, les pouvoirs conférés par le projet de loi au Ministère de l'intérieur sont ici exorbitants, car il peut sous couvert d'une interprétation large de prévention du terrorisme, soumettre un individu à des obligations et porter atteinte à ses droits et libertés, en les restreignant sous couvert d'un contrôle a posteriori du juge administratif à la faveur de restriction, mais pas de privation de droit.

L'iniquité de traitement entre la personne condamnée, placée sous contrôle judiciaire et une personne suspectée dans le cadre du présent projet de loi ne sauraient être acceptées, chacun devant disposer des mêmes droits.

Pas davantage, que ne peuvent être cautionnés l'absence du juge judiciaire pour autoriser et contrôler ces mesures, et le recours prévu devant le juge administratif au détriment du judiciaire. Il en va du respect de nos garanties constitutionnelles.

L'ère de la consécration des « notes blanches » des services de renseignement a-t-elle sonnée ? Des mentions, non datées, non signées, non évaluées, non vérifiées suffiront-elles à déclencher une mesure restrictive de liberté sur la base de témoignages approximatifs, sujets à caution sur leur origine comme sur les finalités poursuivies.

L'information préalable donnée au procureur de la République de Paris et au procureur de la République du département compétent, ne saurait être qualifiée autrement qu'essentiellement formelle, dans la mesure où ces dispositifs sont entièrement régis par le droit administratif. Le rôle du Procureur est ici réduit à « une boîte aux lettres », et le prive de tout contrôle sur le bien fondé et la proportionnalité de la mesure à l'égard d'un individu pour lequel il pourrait au moins s'enquérir de ses antécédents en sollicitant la transmission de son casier judiciaire.

FO Magistrats tient en outre à noter la disparition dans le projet de loi adopté par le Sénat de l'obligation faite à la personne soupçonnée de déclarer ses numéros d'abonnement et identifiants (à l'exclusion des mots de passe) de tout moyen électronique, mesure à l'égard de laquelle l'avis du Conseil d'Etat ne soulevait pour rappel, aucune objection. Or, notre organisation syndicale avait soutenu lors de son audition devant le sénateur MERCIER, la nécessité de supprimer cette disposition car d'une part contraire à notre droit, qui interdit l'auto-incrimination et en raison de l'atteinte substantielle aux droits constitutionnels de respect de la vie privée en dehors de toute investigation judiciaire sur des crimes ou délits déterminés. Ces motifs ont été énoncés dans le rapport sénatorial n°629 du 12 juillet 2017 et repris en séance publique.

Chapitre IX du code de la sécurité intérieure
--

Visites et saisies

Etats des lieux :

- Le juge des libertés et de la détention du TGI de Paris sur saisine motivée du préfet peut aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme ordonner, par ordonnance écrite et motivée après avis du procureur de la République de Paris, la visite de tout lieu (hors ceux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, magistrats ou des journalistes) dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'il est fréquenté par une personne répondant aux critères identiques que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, et la saisie de documents, objets et données.

FO Magistrats

Constate

- Le renforcement de l'intervention du juge judiciaire par rapport au régime de l'état d'urgence.
- Le maintien de la place et du rôle du juge de la liberté et de la détention (JLD) dans le dispositif (autorise/contrôle), magistrat indépendant du pouvoir exécutif, à la différence du procureur de la République, avisé mais non décisionnaire.
- La conciliation entre les exigences de sécurité publique et le respect des droits et des libertés, par des décisions du JLD susceptibles d'appel devant le premier président de la cour d'appel, et le cas échéant d'un pourvoi devant la cour de cassation.
- Que depuis le 14 novembre 2015, 4500 perquisitions administratives ont été pratiquées.

Interroge

Les moyens qui seront donnés au TGI de Paris et plus particulièrement aux JLD qui traitent et traiteront les dossiers de terrorisme et tous les actes s'y rapportant, en plus de leur permanence générale, pour exercer leurs missions supplémentaires, à tous les stades où ils devront intervenir dans le cadre de la future loi.

L'articulation concrète entre l'exercice des missions confiées au JLD et le réalité de ses pouvoirs comme de son indépendance dans un contexte sécuritaire.

La contradiction induite par le projet de loi, entre renforcement de la collégialité appelé de tous ses vœux par le ministère de la justice et le renforcement des pouvoirs du juge unique, que constitue le JLD, en inversement paradoxal de tendance.

S'inquiète

De la capacité d'anticipation du ministère de la justice et notamment de la Direction des services judiciaires pour doter le TGI de Paris de moyens satisfaisant aux objectifs et aux enjeux de la loi.

De la méconnaissance de la réalité de fonctionnement du JLD, qui gère un contentieux de masse, dans des délais contraints, et sans toujours disposer du temps suffisant pour approfondir ses dossiers.

Du risque d'interprétation extensive des notions de « soutien » ou « d'adhésion » à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme pour justifier une perquisition administrative. Suffira-t-il de consulter des sites djihadistes pour s'exposer une telle mesure ?

De la pression sous-jacente qui sera exercée sur les juges du siège, sous couvert de priorité donnée à la protection de l'ordre public au détriment des droits et libertés fondamentales.

Des garanties données aux JLD pour vérifier les motifs invoqués par le préfet, et de sa marge de manœuvre pour motiver son ordonnance sans s'immiscer dans ceux de l'autorité administrative, et sans percuter la règle de la séparation des pouvoirs.

Sur les retenues concernant les mineurs:

L 229-4 alinéa 2 j du Code de la sécurité intérieure

Etat des lieux :

- Si un mineur est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données suite à saisine dans le cadre d'une visite domiciliaire aux fins sus-évoqués, le JLD du TGI de Paris peut ordonner sa retenue sur place par l'OPJ, durant 4 heures, assisté de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée.

FO Magistrats

Constate

- Que les mineurs figurent dans le projet de loi au titre des personnes susceptibles d'être retenue durant 4 heures, dans des conditions ne correspondant pas au régime spécifique duquel il relève (ordonnance du 2 février 1945).

Interroge

Le dispositif dérogatoire et attentatoire aux droits des mineurs.

S'inquiète

Du caractère particulièrement large de la possibilité de retenu d'un mineur, qui n'envisage aucune restriction d'âge.

De la seule présence envisagée de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée, ouvrant ainsi la possibilité d'une mention formelle sur le procès-verbal (le représentant n'a pas pu être joint par téléphone, par exemple) pouvant satisfaire à cette condition. Nul ne saurait ignorer les conditions dans lesquelles les OPJ contactent les représentants légaux.

De la confusion entre « représentant légal » et titulaire de l'autorité parentale, seul ce dernier ayant autorité à décider pour son enfant mineur, la première notion étant dans les faits, régulièrement mésinterprétée. La mention de titulaire de l'autorité parentale doit être substituée à celle de représentant légal.

De l'absence d'alternative permettant au mineur d'être assisté par une personne désignée par son « représentant légal », en cas d'indisponibilité de ce dernier.

De la restriction des droits des mineurs qui disposent, en cas de retenu de la présence obligatoire d'un avocat (10/13 ans) et dès le début d'une garde à vue.

Sur la durée et le contrôle des dispositions des chapitres VIII et IX du titre II du livre II du Code de la sécurité intérieure
--

Article 4 bis (nouveau)

Etat des lieux :

- Les sénateurs ont limité dans le temps, au 31 décembre 2021, l'application des dispositions permettant de prendre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et de procéder à des visites domiciliaires et de saisies, et prévue la transmission par le gouvernement au Parlement, d'un rapport annuel sur l'application de ces dispositions.

FO Magistrats

Constate

- L'apport de la commission des lois du Sénat, porté par son rapporteur, pour introduire un délai dans l'application de dispositions relevant pour leur majorité d'un régime exceptionnel, et à l'égard desquelles nous avons interrogé leur caractère indéfini lors de notre précédente audition, le projet de loi initial ne prévoyant pas de date limite.

- La mise en place d'un contrôle parlementaire via la transmission d'un rapport annuel visant à évaluer l'utilité de ces dispositions. Notre organisation syndicale avait déploré la disparition de fait, du contrôle parlementaire visé à l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, issu d'un amendement présenté par Jean-Jacques URVOAS, alors rapporteur et président de la commission des lois. Cet article prévoyait que l'Assemblée nationale et le Sénat étaient informés sans délai des mesures prises par le gouvernement pendant l'état d'urgence et pouvait requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Or, il était particulièrement préoccupant de constater que des dispositions relevant de l'état d'urgence allaient s'intégrer dans une loi visant à « mettre un terme à ce régime d'exception » et par conséquent, priver de fait, les parlementaires de leurs prérogatives de contrôle permanent, l'article 4-1 n'ayant vocation à s'appliquer qu'en situation d'état d'urgence. Aussi, nous avons demandé qu'un contrôle de toutes mesures prévues par la future loi anti-terroriste soit imposé, afin de se prémunir de tout abus, arbitraire et excès de pouvoir.

Interroge

La durée de 3 ans de l'application de mesures exceptionnelles qui mériterait d'être alignées sur la périodicité de leur contrôle, soit annuellement, afin de coordonner l'évaluation de leur utilité ou de leur inutilité sur le corpus législatif.

L'absence de diffusion des informations sur la réalité d'applications des mesures ordonnées.

S'inquiète

De la régression du contrôle parlementaire qui contrairement à la loi sur l'état d'urgence prévoyait une information du public via une page dédiée sur le site de l'Assemblée nationale, comportant le nombre de perquisitions administratives, d'assignations à résidence, d'interdictions, d'arrêtés préfectoraux...et permettait ainsi d'évaluer les suites données à ces mesures.

Ces informations et données statistiques doivent rester disponibles et être publiées « en temps réel » sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat, en accès public. La transmission d'un bilan annuel est insuffisant.

Sur le traitement automatisé de données à caractère personnelle détenues par les compagnies aériennes et maritimes

Article 6 et 7 du projet de loi
--

Etat des lieux :

- Pour les besoins de la prévention, détection, constatation de certaines infractions (actes de terrorismes et formes graves de criminalité), atteintes aux intérêts de la Nation, pour les nécessités de rassemblement de leurs preuves ainsi que de la recherche de leurs auteurs, les besoins des enquêtes et poursuites en la matière, les ministres de l'intérieur, de la défense, des transports et des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé des données à caractère personnel.
- Ainsi, les agences de voyages et opérateurs de voyages ou de séjours affrétant tout ou partie d'un navire, les exploitants maritimes, recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers enregistrés dans leurs systèmes de réservation à

- destination et en provenance du territoire national.
- Les personnes concernées sont avisées et les données sont conservées sur une durée de 5 ans.
 - Les modalités d'application de ces dispositions seront fixées par décret pris en Conseil d'Etat, après avis de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés). Seront déterminés les services autorisés à interroger l'unité de gestion chargée de la collecte des données auprès des sources visées, de leur conservation, de leur analyse, en précisant si cette autorisation est délivrée aux fins de prévention ou à des fins de répression.

FO Magistrats

Constate

- que ce dispositif renvoie au PNR « Passenger Name Record », fichier composé d'informations, non vérifiées, transmises par les passagers aux transporteurs aériens. On peut y trouver le nom, le prénom, le numéro de téléphone, des informations concernant les bagages des passagers. Adopté par le Parlement européen le 14 avril 2016, il doit faire l'objet d'une transposition nationale pour être effectif. (Directive 2016/681/PNR).
- que ces dispositions visent à lutter contre le terrorisme et à répondre à l'obligation de transposition des directives européennes (pérennisation du système API-PNR France).
- que le projet de loi pérennise ce système de suivi des passagers aériens.
- qu'au PNR aérien s'associe désormais une forme de « PNR » maritime, conformément à la loi n°2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue qui avait déjà institué un traitement automatisé de données à caractère personnel des passagers du transport maritime en modifiant les articles L232-4 et L232-7 du code de la sécurité intérieure.
- que le présent projet de loi propose de créer un dispositif à part entière, distinct du PNR aérien, strictement national car aucune règle européenne ne régit le domaine maritime, afin de prévenir d'éventuels actes terroristes à bord des navires et mieux connaître les routes empruntées par les personnes à risque, tant à l'entrée qu'à la sortie du territoire national.
- que dans la lignée des mesures adoptées en matière aérienne, les services de sécurité pourront exploiter avant embarquement des données à caractère personnelle, détenues par les compagnies maritimes afin d'identifier des passagers présentant une menace potentielle ou avérée.

Interroge

L'étendue du décret d'application qui sera pris après avis de la CNIL s'agissant du « PNR maritime » qui bien que reprenant pour l'essentiel les dispositions du PNR aérien, ne prévoira la création d'aucune « Unité information passagers ». Le système s'apparentera davantage à un fichier de police classique qu'à un PNR aérien.

L'autorité de direction au niveau central qui restera à déterminer, pour centraliser les informations entre les services et directions chargés de la lutte anti-terroriste et contre les crimes graves et les ministères concernés, cette centralisation aura lieu manifestement dans un second temps.

L'efficacité du système mis en place, qui en dépit d'une volonté affirmée d'accroître la connaissance du risque terroriste en matière de transport, ne pourra être efficace en matière maritime comme

aérienne que si la coopération entre les pays membres de l'Union européenne est renforcée. En l'état, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne, le Danemark et la Finlande disposent de systèmes variablement avancés. La France doit être pro-active pour encourager ces pays et les autres à poursuivre leurs efforts dans ce domaine.

S'inquiète

De l'omission de la consultation de la CNIL en amont, et de la privation consécutive de son expertise pour modifier et ajuster le projet dans le respect des droits fondamentaux des citoyens. Ainsi, dans une note publiée le 11 juillet dernier, la CNIL, autorité indépendante, chargée de vérifier que les dispositifs informatiques envisagés ne préjudicient pas aux droits et libertés des citoyens, a indiqué ne pas avoir été consulté sur ce point : « Indépendamment de l'obligation juridique de recueillir l'avis de la CNIL, l'importance des questions soulevées par diverses dispositions, du point de vue du droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles, aurait dû, par elle-même, justifier la consultation de la CNIL. Elle a rappelé que ce projet relève « d'un type de traitement de grande ampleur, susceptible d'avoir une incidence majeure sur le droit au respect de la vie privée ».

Du périmètre trop large, de l'ampleur et de la durée du système envisagé, qui risque de concerner l'ensemble des déplacements des citoyens sur des conservations de données exagérément longues (5 ans).

Du caractère insuffisamment défini des modalités d'information aux personnes concernées : selon quelle temporalité, en amont, en aval d'un départ en avion, en bateau ? Selon quels moyens de communication ? A qui sera imputée la charge de l'information ? Quels moyens humains, quels moyens financiers seront consacrés ? Pour quelle efficacité, si l'information est donnée à un individu prévoyant un attentat terroriste qu'avant de prendre l'avion ou le bateau, il est d'ores et déjà fiché ? Dans un contexte commercial particulièrement concurrentiel, les compagnies aériennes et maritimes seront-elles en capacité de prioriser la prévention au risque de préjudicier à leur réputation, et partant à leur publicité. Les intérêts ne sont-ils pas ici contradictoires ? Les sanctions encourues seront-elles suffisantes pour les convaincre ?

Chapitre V - Sur la surveillance des communications hertziennes

Code de la sécurité intérieure

Etat des lieux :

- Le projet de loi vise à procéder à des écoutes hertziennes. Les objectifs visés, exclusifs de tout autre, doivent correspondre à des finalités visant à défendre et à promouvoir les intérêts fondamentaux de la Nation. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements assure dans le projet un contrôle global, par sa centralisation des informations des mesures prises sur ce champ, leur contenu, sa faculté d'alerte (recommandations et observations) au Premier ministre et à la délégation parlementaire au renseignement.

FO Magistrats

Constate

- que ces dispositions sont conformes à la décision du Conseil constitutionnel 2016-590 QPC 21 octobre 2016 avec effet jusqu'au 31 décembre 2017.

Pour rappel, le Conseil constitutionnel avait conditionné l'usage de procédés, aux seules fins précitées, à des garanties procédurales et de fond, à l'assurance d'une proportion justifiée entre le respect de la vie privée et le secret de la correspondance aux objectifs poursuivis.

- que le recours à un procédé d'écoutes visant exclusivement à préserver les intérêts fondamentaux de la Nation n'a pas fait l'objet d'objection dans l'avis précité du Conseil d'Etat.

Interroge

La définition précise des termes « communications exclusivement par voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques lorsque cette interception et cette exploitation n'entrent pas dans le champ d'application d'aucune des techniques de renseignements prévues aux chapitres Ier à IV ».

Les communications passent toujours (ou presque toujours) par un ou plusieurs types de support matériel (réseau électrique, fibre, câbles, téléphone), la voie hertzienne n'intervenant que sur une partie du parcours des communications, l'absence de précision pourrait être source d'abus incontrôlables ou de pertes de renseignements.

S'inquiète

De l'efficacité du dispositif, les interceptions apparaissent selon le projet de loi, limitées aux conversations dont les utilisateurs ont manifestement connaissance d'une possibilité de perception par d'autres utilisant la même fréquence, renonçant ainsi, au caractère privé de leur contenu.

Le projet de loi manque d'ambition sur ses objectifs de lutte anti-terroriste par méconnaissance des dispositifs de communication, ouvre la voie à des abus préjudiciables aux citoyens par insuffisance de précision de son périmètre d'application, et se méprend sur son efficacité, aucun individu prévoyant un acte terroriste n'utilisera un procédé qu'il saura susceptible d'être audible par une autre personne usant de sa même fréquence, en renonçant de surcroît en y recourant, au caractère privé des correspondances échangées.

Le projet de loi en cours d'examen à l'Assemblée nationale propose une version moins restrictive pour les libertés publiques et individuelles que le projet initial, à la faveur de l'apport de la commission des lois du Sénat.

Pour autant, elles ne sauraient être suffisantes et offrir toutes les garanties constitutionnelles des droits des citoyens.

Des avancées sont pareillement perceptibles sur la réintroduction du juge judiciaire dans un dispositif majoritairement consacré dans sa mouture initiale au juge administratif. Des velléités de rééquilibrage sont objectivement repérées mais n'emportent pas la conviction de leur efficacité opérationnelle, faute d'anticipation de moyens humains et matériels correspondants. Des discordances subsistent encore entre les compétences respectives du juge judiciaire et du juge administratif, variant selon les mesures ordonnées et convergeant vers une confusion globale, inaudible pour les citoyens et vecteur d'iniquité entre ceux relevant du

régime judiciaire et ceux, du régime administratif.

Le projet de loi examiné par l'Assemblée nationale porte la responsabilité d'une procédure législative qui -sous couvert de la voie choisie en accélérée, et d'un calendrier contraint, imposant des consultations avancées en juillet, au lieu de septembre- ne saurait maintenir des approximations, des insuffisances et des atteintes inacceptables aux droits et libertés de nos citoyens, en plus de consacrer des pouvoirs exorbitants aux autorités administratives, en érigeant le juge judiciaire et notamment le JLD en magistrat « Jupiterien ».

Depuis décembre 2015, nous sommes les témoins de la 6ème loi de prorogation de l'état d'urgence suite à dernière loi du 11 juillet 2017, applicable jusqu'au 1er novembre 2017, et de la 10ème loi en cinq ans sur l'anti-terrorisme.

Force est de constater que le projet de loi de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme intègre dans le droit commun le régime d'exception de l'état d'urgence et renforce les pouvoirs de la police administrative, hors de tout contrôle judiciaire, à l'exception des visites et des saisies.

Nul ne pourra ignorer que la majorité des mesures sont consacrées dans le code de sécurité intérieure et non dans le code pénal et/ou de procédure pénale, et que la prévention, voire la suspicion l'emporte sur la répression objectivée.

Le projet de loi se trompe de cible, en voulant restreindre les libertés de l'ensemble des citoyens considérés comme suspects, pour viser une infime minorité d'individus dangereux, au lieu de cibler ces individus tout en protégeant les citoyens.

Le projet de loi n'a ni dimension stratégique, ni périmètre intégrant la réalité internationale et la diversité des ramifications du terrorisme qui relève de la criminalité organisée, et qui ne saurait être envisagée en dimension micro-analytique, sous forme d'ersatz de solutions ou de soins palliatifs pour rassurer des citoyens terrorisés par le terrorisme.

Nous avons d'ores et déjà un temps de retard, faute d'anticiper les nouvelles menaces et en dernier état, les retours prévisibles des personnes issues des zones irako-syriennes après la défaite de Daech à Mossoul.

L'état d'urgence instauré depuis 2015 n'a guère assuré de manière effective la sécurité du territoire français, ni prévenu les attentats terroristes : le drame de Nice, les policiers tués à Magnanville, l'assassinat du père Jacques Hamel à Saint-Etienne-du-Rouvrey -dont l'un des assaillants était sous contrôle judiciaire, muni d'un bracelet électronique- en sont de tristes exemples.

Sur les 2500 mesures prises sur le fondement de la loi de l'état d'urgence entre décembre 2016 et juin 2017, aucune n'a prévenu un acte de terrorisme.

Sur les 137 perquisitions administratives réalisées au cours de ces derniers mois, seules 4 d'entre elles ont conduit à des suites judiciaires.

Sur les 4500 perquisitions réalisées depuis novembre 2015, seules 30 procédures ont été ouvertes par le Parquet anti-terroriste de Paris.

Après 2 ans d'état d'urgence, combien de condamnations ont été prononcées par les tribunaux correctionnels ou les cours d'assises pour des incriminations liées au terrorisme ? La réponse est suggérée par la question.

Au lieu de reproduire les erreurs (centralisation du renseignement et concentration parisienne) au risque d'ancrer notre inadaptation institutionnelle aux enjeux de la menace terroriste, nous aurions tout intérêt à interrompre la spirale inefficace d'une succession de lois réactives, inadaptées et votées dans la précipitation.

Que ferons-nous au prochain attentat ? Une nouvelle loi.