

RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT

Mise en œuvre de la loi
n° 2017-1510 du 30 octobre 2017
renforçant la sécurité intérieure et la
lutte contre le terrorisme

01

NOVEMBRE

2018



*En application de
l'article
L. 22-10-1 du code
de la sécurité
intérieure*

Code de la sécurité intérieure

Article L. 22-10-1

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives en application des chapitres VI à IX du présent titre. 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.

Devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, le Président de la République a rappelé qu'il souhaitait « *rétablir les libertés des Français* » en levant l'état d'urgence, tout en appelant les parlementaires à voter les dispositions nouvelles présentées en conseil des ministres quelques jours plus tôt et visant à « *nous libérer de la peur, de l'aliénation à la volonté de nos adversaires* », « *sans renoncer aux principes de notre République* » et « *dans le respect intégral et permanent de nos exigences constitutionnelles et de nos traditions de liberté*. ».

Avec les attentats qui ont frappé la France le 13 novembre 2015, la France s'est en effet trouvée exposée à une menace terroriste particulièrement élevée qui a justifié la mise en œuvre de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence pendant près de deux ans (719 jours), dans un contexte où le pays a notamment été l'hôte d'événements européens et internationaux majeurs (Euro 2016, COP 21) et où ont été organisés des scrutins locaux (élections régionales) et nationaux (élections présidentielle et législatives) donnant lieu à de nombreuses réunions publiques.

Compte tenu d'un niveau de menace jugé encore très élevé, il a été décidé – à l'issue du conseil de défense du 24 mai 2017 – de proroger l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre, mais pour la dernière fois. Au vu du caractère durable de cette menace, ce régime d'exception ne pouvait en effet, malgré les nombreuses garanties dont sa mise en œuvre avait progressivement été entourée par le législateur, être reconduit indéfiniment et il était devenu nécessaire d'envisager de nouveaux instruments de droit commun, permettant d'offrir une même efficacité dans la lutte contre le terrorisme et de mieux prévenir les risques d'attentat.

Afin de répondre à ce double objectif, deux projets de loi ont été présentés en conseil des ministres le 22 juin 2017 et déposés le même jour au Sénat :

- un projet de loi prorogeant pour la sixième et dernière fois¹ l'application sur le territoire national de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence² ;
- un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terroriste³.

Le 1^{er} novembre 2017 à minuit, l'état d'urgence a pris fin en France et les dispositions de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite loi « SILT ») sont entrées en vigueur avec effet immédiat.

¹ Instauré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 sur l'ensemble du territoire national, l'état d'urgence a été prorogé à six reprises par les lois n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, n° 2016-162 du 19 février 2016, n° 2016-629 du 20 mai 2016, n° 2016-987 du 21 juillet 2016, n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 et n° 2017-1154 du 11 juillet 2017.

² Le texte a été adopté par le Sénat le 4 juillet et par l'Assemblée nationale le 5 juillet. La loi a été promulguée le 11 juillet.

³ Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur le texte le 28 juin 2017. Le texte a été adopté par le Sénat le 18 juillet puis examiné par l'Assemblée nationale du 25 au 28 septembre et adopté le 3 octobre. Le texte de la commission mixte paritaire a été adopté par l'Assemblée nationale le 11 octobre et par le Sénat le 18 octobre. La loi a été promulguée le 30 octobre et publiée au *Journal officiel* le 31 octobre.

La liste des instruments de lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, prévue par le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure, s'est ainsi trouvée enrichie de quatre nouveaux chapitres créés par les quatre premiers articles de la loi : périmètres de protection (art. 1^{er}), fermeture des lieux de cultes (art. 2), mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. 3) et visites domiciliaires et saisies (art. 4). L'autorité administrative dispose ainsi désormais de moyens juridiques étendus mais ayant pour seule finalité la prévention des actes de terrorisme.

En raison du caractère novateur de ces mesures qui accroissent les pouvoirs de police de l'autorité administrative, le Parlement a souhaité non seulement limiter au 31 décembre 2020 la durée d'application de ces quatre séries de dispositions, mais également instaurer un mécanisme de contrôle (art. L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure), dans le prolongement d'une pratique développée sous l'empire de l'état d'urgence. Aux termes des dispositions de cet article, l'Assemblée nationale et le Sénat sont rendus destinataires à la fois d'une copie de toutes les décisions prises par l'autorité administrative et, une fois par an, d'un rapport détaillé du Gouvernement sur l'application de ces mesures.

Le présent rapport, qui revient sur la première année d'application de la loi, est composé de trois volets.

Le premier présente l'organisation mise en place par le ministère de l'intérieur pour garantir à la fois une application homogène de la loi sur tout le territoire et une information exhaustive du Parlement.

Le second rappelle le régime juridique propre à chacune des nouvelles mesures et présente les conditions dans lesquelles le ministre de l'intérieur et les préfets y ont recouru⁴, au regard notamment des précisions apportées par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'Etat dans leurs décisions récentes.

Le troisième dresse un bilan de l'efficacité opérationnelle de la mise en œuvre de la loi.

Sont ainsi mis en exergue à la fois l'utilisation raisonnable par l'autorité administrative de l'ensemble de ces mesures, dont le nombre est resté proportionné aux strictes nécessités de la prévention des actes de terrorisme, et leur utilité démontrée au regard de cet objectif.

Christophe CASTANER

Ministre de l'intérieur

Laurent NUNEZ

Secrétaire d'Etat
auprès du ministre de l'intérieur

⁴ Les données mentionnées par le rapport couvrent les décisions prises du 1^{er} novembre 2017 au 31 octobre 2018 à minuit.

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	7
SYNTHÈSE.....	11
DONNEES CHIFFRÉES SYNTHÉTIQUES.....	15
I. UNE MISE EN ŒUVRE PILOTÉE AU NIVEAU MINISTÉRIEL POUR GARANTIR UNE APPLICATION HOMOGENÈNE DE LA LOI	17
1. Une organisation garantissant une mise en œuvre homogène sur l'ensemble du territoire. 17	
1.1. <i>Une organisation dédiée à la mise en œuvre et au suivi de l'application de la loi.....</i>	17
1.2. <i>Une organisation permettant d'articuler les mesures de la loi «SILT» avec les autres outils de prévention du terrorisme</i>	19
2. Une visibilité exhaustive de la mise en œuvre de la loi permettant un contrôle continu du Parlement.....	23
2.1. <i>Un contrôle visant à garantir la légitimité de mesures jugées exceptionnelles.....</i>	23
2.2. <i>Les modalités d'application de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure.....</i>	24
II. UNE UTILISATION RAISONNABLE ET PROPORTIONNÉE DES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	27
1. Les périmètres de protection (art. L. 226-1 du CSI).....	27
1.1. <i>Rappel du régime juridique</i>	27
1.2. <i>Une mesure jugée conforme à la Constitution</i>	28
1.3. <i>Une appropriation progressive de ce nouvel outil par les préfets</i>	28
1.4. <i>Une variété de motifs.....</i>	30
1.4.1. <i>Plusieurs arrêtés ont été complétés par d'autres mesures de sécurité</i>	31
1.4.2. <i>Une répartition géographique liée à l'ampleur des événements</i>	32
1.4.3. <i>Une mise en œuvre saisonnière pour une durée généralement courte</i>	32
1.4.4. <i>Une mobilisation des services de police et des agents privés de sécurité</i>	34
1.4.5. <i>L'attention au respect de la vie privée, familiale et professionnelle</i>	35
1.4.6. <i>Une absence de contestation contentieuse</i>	35
2. La fermeture des lieux de culte (art. L. 227-1 du CSI).....	35
2.1. <i>Rappel du régime juridique</i>	35
2.2. <i>Une mesure jugée conforme à la Constitution</i>	36
2.3. <i>Une utilisation mesurée</i>	37
2.4. <i>Une application systématiquement confirmée par le juge administratif</i>	38
2.5. <i>Une durée de fermeture fixée à 6 mois et un contrôle du juge sur les mesures correctrices mises en avant pour obtenir la fin anticipée de la fermeture.....</i>	40
3. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. L. 228-1 à L. 228-7 du CSI)	41
3.1. <i>Un régime très encadré qui explique l'usage modéré de ces mesures</i>	41

3.1.1.	Des critères plus encadrés que ceux de l'assignation à résidence de l'état d'urgence	41
3.1.2.	La nécessité d'éléments nouveaux ou complémentaires pour renouveler les obligations au-delà de six mois rend encore plus restrictif le régime de ces mesures.....	43
3.2.	<i>Des mesures prononcées avec une double finalité</i>	45
3.2.1.	Le relais des mesures de surveillance de l'état d'urgence.....	45
3.2.2.	Passée la phase de sortie de l'état d'urgence, les mesures ont été prononcées en fonction des besoins opérationnels, lesquels ont été essentiellement liés à des sorties de prison	48
3.2.3.	Des modalités de surveillance adaptées à chaque situation	48
3.2.4.	La recherche d'une conciliation entre l'objectif de sécurité et les besoins des personnes surveillées	50
3.2.5.	Le rôle de l'autorité judiciaire	54
3.2.6.	Des sanctions lourdes en cas de non-respect des obligations.....	54
3.2.7.	Des voies et délais de recours précisés par le Conseil constitutionnel.....	54
3.2.8.	L'organisation d'un débat contradictoire immédiatement après le prononcé de la mesure... ..	55
3.2.9.	Des aménagements réguliers	56
3.2.10.	La levée des obligations a résulté de cinq situations différentes.	57
3.2.11.	Des décisions confirmées par le juge des référés dans la majorité des cas.....	58
4.	Les visites domiciliaires et les saisies (art. L. 229-1 à L. 229-7 du CSI)	61
4.1.	<i>Des critères identiques à ceux fondant une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance</i>	61
4.2.	<i>Un régime validé dans son ensemble par le Conseil constitutionnel, à l'exception des modalités de saisie des documents et objets</i>	62
4.3.	<i>Une appropriation progressive par l'autorité préfectorale</i>	64
4.3.1.	Des requêtes préfectorales solidement motivées et rapidement examinées par le juge des libertés et de la détention.....	65
4.3.2.	Une concentration dans des bassins à forte densité de population.....	66
4.3.3.	Des modalités d'organisation conformes à la loi	67
4.3.4.	Une saisie des données et des supports dans la moitié des cas.....	68
4.3.5.	Une faible utilisation de la possibilité de procéder à des retenues de personnes concernées par la mesure	68
4.3.6.	L'absence de contentieux résultant des mesures de visites et saisies	69
III.	UNE UTILITÉ OPERATIONNELLE AVERÉE AU REGARD DE L'OBJECTIF DE PRÉVENTION DU TERRORISME	70
1.	Les périmètres de protection	70
1.1.	<i>Une nouvelle modalité de sécurisation qui vient compléter les dispositifs antérieurs</i>	70
1.2.	<i>Un outil permettant de maintenir un niveau de sécurité élevé sur une longue période</i>	73
1.3.	<i>Un dispositif adapté à des événements courts mais à l'audience nationale</i>	74
2.	La fermeture de lieux de culte	76
3.	Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance	77
3.1.	<i>Un outil permettant d'évaluer la dangerosité de certains individus par l'encadrement de leur liberté d'aller et venir, le cas échéant en urgence</i>	77
3.2.	<i>La sévérité de la répression de la violation des obligations, gage d'efficacité de la mesure</i>	80
4.	Les visites domiciliaires et les saisies	81
4.1.	<i>Une visite domiciliaire a permis de déjouer un attentat</i>	81
4.2.	<i>L'évocation par l'autorité judiciaire de certains projets de visites domiciliaire</i>	82
4.3.	<i>Le déclenchement d'enquêtes pénales pour association de malfaiteurs en relation avec une infraction à caractère terroriste consécutivement au déroulement de visites domiciliaires</i>	82

4.4. Des signalements à l'autorité judiciaire consécutifs à l'exploitation des données saisies lors des visites domiciliaire.....	83
4.5. Des infractions constatées dans le cadre d'une procédure incidente.....	83
4.6. La mise en œuvre d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ou de son renouvellement dans trois cas.....	83
4.7. La fermeture de lieux de culte.....	84
ANNEXES.....	86
Annexe 1 : tableau récapitulatif des modalités de diffusion des décisions.....	87
Annexe 2 : liste des périmètres de protection instaurés entre le 1 ^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018.....	89
Annexe 3 : carte des périmètres de protection instaurés entre le 1 ^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018.....	93
Annexe 4 : carte des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prononcées entre le 1 ^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018.....	94
Annexe 5 : carte des requêtes préfectorales à des fins de visite domiciliaire transmises entre le 1 ^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018.....	95
Annexe 6 : questions prioritaires de constitutionnalité relatives aux articles 1 à 4 de la loi du 30 octobre 2017.....	96
Annexe 7 : table des graphiques.....	97

SYNTHÈSE

Compte tenu du caractère durable de la menace terroriste en France, le Président de la République a considéré que l'état d'urgence, déclaré le 14 novembre 2015 et renouvelé sans discontinuité depuis, ne pouvait être reconduit indéfiniment, et qu'il était devenu nécessaire d'envisager de nouveaux instruments de droit commun permettant d'assurer à la lutte contre le terrorisme la même efficacité et de mieux prévenir les risques d'attentat. Afin de répondre à ce double objectif, deux projets de loi ont été présentés en conseil des ministres le 22 juin 2017 et déposés le même jour au Sénat :

- un projet de loi prorogeant pour la sixième et dernière fois sur le territoire national l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;
- un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

La loi n° 2017-510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a ainsi confié à l'autorité administrative des moyens juridiques nouveaux et étendus ayant pour seule finalité la prévention des actes de terrorisme : périmètres de protection (art. 1^{er}), fermeture des lieux de cultes (art. 2), mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. 3) et visites domiciliaires et saisies (art. 4). Leur utilisation a néanmoins été soumise à un contrôle parlementaire strict, aux termes duquel doivent être transmises au Parlement à la fois une copie de toutes les décisions prises et un rapport annuel détaillé.

Pour répondre à cette obligation, le ministère de l'intérieur a mis en place une organisation permettant d'assurer une veille permanente, de piloter juridiquement l'action des préfets et de centraliser toutes les décisions prises afin d'informer régulièrement les commissions de suivi et de contrôle de l'Assemblée et du Sénat créées à cet effet.

Le régime juridique de ces quatre nouvelles dispositions a pour l'essentiel été validé par le Conseil constitutionnel, dans ses décisions n° 2017-691 QPC du 18 février 2018 et n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

Le bilan de cette première année d'application révèle à la fois un usage raisonnable et proportionné de ces nouveaux instruments de police administrative et une utilité opérationnelle avérée ayant permis de faire face à une menace terroriste demeurant à un niveau particulièrement élevé.

- Les préfets se sont appropriés les nouvelles modalités de sécurisation permises par les **périmètres de protection**, dont le nombre s'est élevé à **199**. Ce type de dispositif a permis de sécuriser dans 97 % des cas des événements de courte durée (9 jours en moyenne) tels que des manifestations sportives, des commémorations, des visites officielles ou des manifestations à caractère musical.

Ces dispositifs ont été instaurés à l'occasion des nombreuses manifestations organisées en France dans les domaines culturel, sportif ou politique et ont permis d'**assurer la sécurité de plus d'1,5 million de personnes par la mobilisation de plus d'une dizaine de milliers de policiers et de gendarmes et de près de 4 000 agents privés de sécurité**, dont les vérifications ont conduit à prévenir l'accès aux zones contrôlées de personnes mal intentionnées.

- **Cinq lieux de culte**, en l'espèce des mosquées, ont été **fermés** pour une durée de six mois, dont aucun n'a rouvert à l'échéance de la mesure, pour différentes raisons (résiliation du bail par le propriétaire, dissolution administrative de l'association gestionnaire, expulsion du ministre du culte de nationalité étrangère). Une mesure est toujours en cours. Ces cinq dossiers ont donné lieu à contentieux devant le juge administratif, qui a considéré à chaque fois que la mesure était justifiée au regard des critères fixés par la loi.

Malgré le nombre limité de mesures prises, qui s'explique par la nécessité d'une enquête longue et minutieuse pour déterminer si les critères permettant de prononcer la fermeture sont remplis, tant les médias que les services de renseignement se font l'écho d'une **transformation des quartiers dans lesquels ces lieux de culte exerçaient auparavant leur influence**.

- **Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, au nombre de 73**, ont été prononcées avec plusieurs objectifs :
 - (i) prendre le relais, dès le 1^{er} novembre 2017, des assignations à résidence prononcées sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et maintenir la surveillance d'individus qui étaient encore considérés comme présentant un danger pour la sécurité et l'ordre public ;
 - (ii) assurer la surveillance d'individus étant soit en attente d'éloignement après qu'un arrêté ministériel d'expulsion avait été pris à leur encontre, soit sous contrôle judiciaire pour des faits en lien avec le terrorisme, soit condamnés pour ce type de faits et sortant de détention ; dans ce dernier cas, un dispositif d'anticipation des sorties réunissant les services des ministères de l'intérieur et de la justice a été conforté en juillet 2018 dans le cadre du plan d'action contre le terrorisme présenté le 13 juin 2018 par le Gouvernement.

Ces mesures permettent d'imposer à ceux qui en font l'objet plusieurs types d'obligations (présentation aux forces de l'ordre, astreinte géographique, déclaration du lieu d'habitation, interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes), dont le non respect est lourdement sanctionné par la justice. Dans huit cas, des peines d'emprisonnement ont été prononcées.

- Les visites domiciliaires ont été mises en œuvre progressivement : 86 requêtes préfectorales avaient été transmises au juge des libertés et de la détention (JLD) près le tribunal de grande instance de Paris au 31 octobre 2018. Ce dernier a rendu son ordonnance dans les deux jours qui ont suivi l'envoi de la requête et n'a refusé la visite que dans 13 cas.

Au 31 octobre 2017, 69 visites domiciliaires avaient été effectuées et donné lieu à la saisie de données et de supports de données dans 40 cas, pour lesquels le JLD a systématiquement autorisé l'exploitation.

Si les visites domiciliaires ont conduit dans certains cas à prendre d'autres mesures de police administrative (mise en œuvre ou renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, fermeture d'un lieu de culte) ou à l'ouverture de procédures judiciaires incidentes (détention illégale d'armes ou de stupéfiants, vol et recel), elles ont surtout permis de **découvrir des infractions en lien avec le terrorisme en bloquant la création d'une filière de recrutement et d'acheminement de combattants vers la zone irako-syrienne ainsi que de déjouer un attentat en préparation.**

DONNEES CHIFFRÉES SYNTHÉTIQUES

au 1^{er} novembre 2018

- Article 1^{er} – Périmètres de protection (art. L. 226-1 CSI)

Mesures nouvelles	Renouvellements	Modifications
199	27	12

- Article 2 – Fermetures de lieu de culte (art. L. 227-1 CSI)

Arrêtés notifiés	Fermetures en cours de notification	Procédures contradictoires en cours
5	0	0

- Article 3 – Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. L. 228-1 à L. 228-7 CSI)

Mesures initiales	Abrogations	Renouvellements		
		3 mois	6 mois	9 mois
73	13	41	27	5

Non-renouvellements	Contentieux		
	En instance	Rejet	Suspension
28	6	35	2

- Article 4 – Visites domiciliaires et saisies (art. L. 229-1 à L. 229-6 CSI)

Projets de visite domiciliaire	Avis du procureur de la République	
	<i>Accord</i>	<i>Prise en compte judiciaire</i>
88	85	3

Requêtes préfectorales à des fins de visite domiciliaire	Ordonnances du JLD		Visites effectuées	Saisies réalisées
	<i>Accord</i>	<i>Refus</i>		
86	73	13	69	40

Demandes d'autorisation d'exploitation des données	Ordonnances du JLD		Contentieux
	<i>Accord</i>	<i>Refus</i>	
40	40	0	0

L'écart entre le nombre d'autorisations accordées par le JLD et le nombre de visites domiciliaires effectuées s'explique, d'une part, par le délai de quelques jours qui s'écoule généralement entre l'ordonnance du JLD et la réalisation effective de la visite domiciliaire et, d'autre part, par la date de réception (souvent postérieure de quelques jours à la date de la visite) par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur (DLPAJ) de la copie du procès-verbal qui permet de considérer la visite domiciliaire comme effectuée.

I. UNE MISE EN ŒUVRE PILOTÉE AU NIVEAU MINISTÉRIEL POUR GARANTIR UNE APPLICATION HOMOGENÈME DE LA LOI

Sur les quatre mesures de police administrative créées par la loi, trois relèvent de la compétence des préfets, seules les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance relevant de la compétence du ministre de l'intérieur.

Pour autant, en raison du caractère novateur de ces mesures, de la nécessité d'en définir les conditions d'application au regard de la jurisprudence en construction, d'en garantir une application homogène sur l'ensemble du territoire, de pouvoir les articuler avec d'autres mesures de prévention du terrorisme existant déjà dans l'ordonnement juridique (interdictions de sortie du territoire, gels des avoirs, expulsions ou interdictions administratives du territoire français, etc.) et enfin d'être en mesure d'en rendre compte de façon précise au Parlement, le pilotage de la mise en œuvre de la loi et la centralisation de toutes les données et informations afférentes ont été confiés à une direction de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

1. Une organisation garantissant une mise en œuvre homogène sur l'ensemble du territoire

1.1. Une organisation dédiée à la mise en œuvre et au suivi de l'application de la loi

Dès la décision prise par le Parlement d'instaurer un contrôle parlementaire de la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017, le ministre de l'intérieur a confié à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), qui disposait déjà d'une expérience en matière d'élaboration et de suivi des mesures prises sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le soin d'assurer le suivi de l'application de la nouvelle loi.

- **La mise en place d'une cellule permanente dédiée à cette mission**

Une cellule spécifique, rattachée à la sous-direction des polices administratives, exerce au quotidien une double mission de centralisation des décisions préfectorales, après le cas échéant s'être assurée de leur solidité juridique, et de préparation des décisions ministérielles. En tant que point de contact unique de l'ensemble des services du ministère de l'intérieur et des préfetures, elle dispose d'une vision complète de la mise en œuvre de la loi.

Cette organisation permet ainsi à la DLPAJ d'assurer, sept jours sur sept et dans une amplitude horaire large, une mission de veille permanente et de répondre à tout instant

aux sollicitations des préfets et des services opérationnels, dans le cas notamment de décisions à prendre en urgence pour des personnes dont la libération est connue au dernier moment et pour lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles réunissent les critères permettant de prendre à leur encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

- **Des outils de pilotage et de gestion permettant des échanges rapides et fluides :**

Ces outils ont été opérationnels dès le 31 octobre 2017 :

- une boîte de courrier électronique fonctionnelle unique, à usage interne, permettant à la DLPAJ de communiquer avec l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) et les services opérationnels, avec les préfetures et avec les parquets, dont le parquet de Paris : **toutes mesures confondues et tous services confondus, ce sont plus de 3 000 messages électroniques qui ont été envoyés ou reçus au cours de l'année écoulée ;**
- une boîte de courrier électronique fonctionnelle externe, dédiée exclusivement aux relations avec les personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, afin de leur permettre d'adresser au ministère de l'intérieur une demande d'aménagement ponctuel ou permanent des obligations dont elles font l'objet⁵ : **le nombre de demandes reçues via cette adresse électronique a généré en une année près 2 000 messages ;**
- un outil informatique de saisie permettant aux préfetures de transmettre le détail des décisions prises en matière de périmètres de protection, de fermetures de lieux de culte et de visites domiciliaires.

- **Un pilotage juridique de l'action des préfets**

Afin de sécuriser les décisions prises à l'échelon déconcentré, la DLPAJ a :

- diffusé, dès le 31 octobre 2017, une circulaire d'application de la loi du 30 octobre 2017 (NOR : INTK1721270J) complétée, s'agissant de la mise en œuvre des visites et saisies, par une circulaire de la garde des sceaux, ministre de la justice (NOR : JUSD1730759C) ;
- proposé des modèles d'actes administratifs (arrêté de périmètre de protection ou de fermeture de lieu de culte, saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de visites et saisies ou aux fins d'exploitation des données saisies, demande de prolongation de l'autorisation d'exploitation...), enrichis ou modifiés au fur et à mesure de l'intervention de décisions de justice portant sur le type de mesure concerné ;
- mis en place une mission de conseil aux préfetures, via la boîte fonctionnelle : cette offre de conseil s'est d'abord traduite par une relecture systématique des projets d'acte envisagés par les préfets, le temps de leur appropriation de la loi, puis a évolué

⁵ Même si la réponse qui est apportée est notifiée officiellement à l'occasion d'une présentation au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie ou, lorsque cette obligation ne s'applique pas, via une remise en main propre à domicile, les personnes intéressées sont informées parallèlement par voie électronique selon les mêmes modalités que la saisine initiale pour plus de rapidité.

- vers une relecture plus ciblée de ces projets (dossiers sensibles, première mesure prise par une préfecture, question nouvelle, difficulté liée à un cas d'espèce, etc.) ;
- diffusé des instructions ponctuelles visant à :
 - rappeler les conditions strictes d'intervention des mesures, chaque fois que leur mise en œuvre paraissait s'en écarter (notamment au début de l'application de la loi « SILT », dans le cas de périmètres de protection motivés par des considérations autres que la prévention d'actes de terrorisme) ;
 - s'assurer de l'homogénéité de la mise en œuvre des mesures sur le territoire national, en développant des éléments de doctrine ou en diffusant des bonnes pratiques dans l'usage des différentes mesures ;
 - diffuser des modes opératoires ou des jurisprudences nouvelles, tant en matière constitutionnelle (cf. décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018) qu'administrative (éléments retenus par la jurisprudence pour caractériser telle ou telle condition exigée par la loi) ;
 - offert une assistance aux préfets dans la défense de tous les dossiers contentieux relevant de leur compétence (fermetures de lieux de culte contestées devant le tribunal administratif ou visites et saisies devant le premier président de la cour d'appel de Paris).

1.2. Une organisation permettant d'articuler les mesures de la loi «SILT» avec les autres outils de prévention du terrorisme

Outre qu'elle a permis de favoriser une application équilibrée de la loi sur l'ensemble du territoire, cette organisation a également permis d'articuler les nouvelles mesures avec d'autres instruments de police administrative destinés à prévenir des actes de terrorisme, également mis en œuvre au niveau ministériel, afin d'apporter la réponse la plus pertinente et la plus complète à la menace présentée par un individu ou une personne morale.

Ces mesures prises au niveau ministériel sont les suivantes.

- **L'interdiction de sortie du territoire (art. L. 224-1 du CSI)⁶**

Cette mesure, complémentaire de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, vise à s'assurer qu'un individu de nationalité française ne quitte pas le territoire national pour rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes, « dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français ».

L'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur pour une durée de six mois et peut être renouvelée pour une durée identique par décision expresse et motivée. Elle prend effet dès sa signature, et non dès sa notification comme c'est le cas de manière habituelle pour une mesure administrative individuelle, et

⁶ Issu de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

entraîne immédiatement l'invalidation des titres de voyage de la personne (passeport et carte nationale d'identité) et son inscription au fichier des personnes recherchées, afin de bloquer sa sortie du territoire, notamment lors d'un contrôle à l'embarquement dans un aéroport.

Toutes les personnes placées sous contrôle administratif et surveillance ne sont pas pour autant susceptibles de faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire, l'autorité administrative devant démontrer spécifiquement les raisons sérieuses qu'elle a de penser que la personne projette un tel déplacement, ce qui suppose de caractériser une intention de départ (propos tenus, achat de billets, organisation d'un trajet, recherche d'itinéraires, liquidation des biens et fermeture des comptes, etc.).

Près de 40 % des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prononcées depuis le 1^{er} novembre 2017 l'ont été à l'encontre de personnes faisant ou ayant déjà fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire. La coïncidence de ces deux mesures, comme ce fut le cas sous l'état d'urgence pour les assignations à résidence, s'explique par un engagement fréquent des intéressés dans la mouvance radicale et un lien avec des filières de recrutement, pouvant alors susciter des projets de départ à l'étranger.

Le nombre d'interdictions de sortie du territoire est aujourd'hui en net retrait (49 mesures, dont 21 initiales, ont ainsi été prononcées entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018, contre 181 entre le 1^{er} novembre 2016 et le 31 octobre 2017), en raison d'une forte diminution des vellétés de départ vers les théâtres d'opérations de groupements terroristes, elle-même vraisemblablement liée à l'évolution de la situation politique et militaire dans les pays abritant ces théâtres. Symétriquement, 261 personnes sont revenues de ces théâtres dans un mouvement de flux qui s'est actuellement quasiment tari. Ces retours n'ont pour autant pas conduit l'autorité administrative à recourir au contrôle administratif des retours sur le territoire national prévu par les articles L. 225-1 à L. 225-8 du code de la sécurité intérieure⁷, dans la mesure ils ont systématiquement fait l'objet d'une prise en compte judiciaire, et alors que le dispositif de contrôle administratif des retours avait été conçu par le législateur comme subsidiaire par rapport à l'intervention de l'autorité judiciaire.

- **Le gel des fonds et des ressources économiques (art. L. 221-1 CSI)⁸**

Les personnes physiques ou morales, ou toute autre entité, qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent ainsi que les personnes morales ou autres entités détenues ou contrôlées par les premières ou agissant sciemment pour leur compte ou sur leurs instructions peuvent voir les fonds et ressources économiques qu'elles possèdent, détiennent ou contrôlent, gelés pour une durée de six mois renouvelable, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur.

⁷ Introduits par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

⁸ Article renvoyant aux obligations prévues par les chapitres I^{er} et II du titre VI du livre V du code monétaire et financier (art. L. 562-1 et suivants).

Des mesures de gel des fonds et ressources économiques peuvent également être décidées, par arrêté du ministre chargé de l'économie, pour une durée de six mois renouvelable, dans le cadre de régimes de sanctions financières internationales décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par l'Union européenne, en réaction à une violation du droit international ou dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (article L. 562-3 du code monétaire et financier).

Une telle mesure vise à la fois les personnes détenant des ressources importantes mais également celles dont les ressources sont plus insignifiantes mais dont les comptes peuvent servir de réceptacles à des opérations de flux financiers à destination de groupes terroristes.

C'est ainsi qu'environ 200 mesures de gel d'avoirs ont été prises depuis le 1^{er} novembre 2017, 123 mesures étant encore en vigueur au 31 octobre 2018, dont 8 concernant des personnes faisant ou ayant fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance et 3 concernant des personnes morales.

- **Les dissolutions d'associations gérant des lieux de culte**

L'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, peuvent faire l'objet d'une décision de fermeture les lieux de culte 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.

Lorsque ces agissements sont également provoqués, entretenus ou cautionnés par la personne morale gérant le lieu de culte, celle-ci peut, le cas échéant, faire l'objet d'une dissolution administrative sur le fondement des 6° ou 7° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, selon lequel « *Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait : (...) 6° Ou qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ; / 7° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger* ».

De telles mesures de dissolution ont été prises à l'encontre d'associations gérant des lieux de culte, tels que la mosquée de Lagny-sur-Marne, la mosquée Rhama de Torcy, la mosquée Calendal d'Aix-en-Provence ou la mosquée Assouna de Marseille.

- **Les mesures d'éloignement des ressortissants étrangers non-européens**

Ont été également instruites des procédures d'expulsions (ministérielles ou préfectorales) dans les cas où il s'est avéré qu'un individu placé sous contrôle administratif et surveillance pouvait être éloigné, à raison de sa nationalité d'une part, et de son comportement d'autre part.

Cette instruction a été menée de concert avec la direction générale des étrangers en France (DGEF) et l'office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA),

lorsque la mesure d'éloignement exigeait, auparavant, un retrait de la protection dont l'individu pouvait éventuellement bénéficier, ce retrait étant possible si la présence de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat (art. L. 711-6, 1° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – CESEDA, pour la qualité de réfugié, et art. L. 712-2 et L. 712-3 du même code pour la protection subsidiaire).

Depuis l'entrée en vigueur, le 31 octobre 2017, de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 26 arrêtés d'expulsion ont été prononcés à l'encontre d'individus liés à la mouvance terroriste et islamiste radicale.

Sur ces 26 arrêtés d'expulsion :

- 4 ont été pris à l'encontre d'individus se trouvant à l'étranger (pour l'essentiel, partis combattre en zone syro-irakienne) et ne nécessitent donc pas d'être mis à exécution par le renvoi forcé des intéressés dans leur pays d'origine (mais ces arrêtés font obstacle à leur retour en France) ;
- 18 ont été exécutés par renvoi forcé des intéressés dans leur pays d'origine ;
- 4 sont en attente d'exécution : 2 en raison de l'incarcération des individus concernés, 1 en raison du recours formé par l'intéressé devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) contre le retrait de son statut de réfugié par l'OFPRA et 1 en raison de risques de traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) en cas de renvoi de la personne dans son pays d'origine ; ces deux derniers individus sont donc actuellement assignés à résidence, sur le fondement des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans l'attente de la levée des obstacles à leur éloignement.

Le taux d'exécution de ces 26 mesures d'expulsion prononcées est donc de 85%. La mise en œuvre des expulsions peut cependant se heurter à des obstacles juridiques liés aux risques qu'encourraient les individus concernés en cas de retour dans leur pays d'origine. Cela survient notamment lorsque l'OFPRA ou la CNDA reconnaissent la réalité de ces risques tout en refusant l'asile pour des motifs d'ordre public, comme le permettent la convention de Genève et le CESEDA, ou retirent la protection dont bénéficie la personne en se fondant sur des motifs d'ordre public, sans se prononcer sur la persistance des risques ayant justifié l'octroi de l'asile, ou encore lorsque l'intéressé exerce un recours devant la cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en invoquant une violation de l'article 3 de la CESDH (interdiction des traitements inhumains ou dégradants). Les difficultés rencontrées pour obtenir auprès des autorités du pays d'origine des intéressés un laissez-passer consulaire, document indispensable pour mettre en œuvre l'éloignement des personnes dépourvues de documents d'identité et de voyage, peuvent également constituer un obstacle à la mise à exécution effective des mesures.

Dans ce cas, la personne fait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence, sur le fondement des articles L. 561-1 à L. 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile « *jusqu'à ce qu'il existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation* ».

Cette assignation à résidence, qui prend alors le relais de la mesure de contrôle administratif et de surveillance, est plus contraignante pour la personne concernée et permet une surveillance accrue. L'autorité administrative peut en effet choisir le lieu de l'assignation et préciser le périmètre en dehors duquel l'étranger ne peut se déplacer sans autorisation préalable (sauf-conduit écrit), en assortissant le cas échéant cette obligation de présentations quotidiennes et d'une obligation de demeurer dans les locaux durant une plage horaire qui ne peut dépasser dix heures consécutives par période de vingt-quatre heures. Pour des raisons de sécurité et d'ordre publics, le lieu d'assignation peut être distinct du lieu de résidence habituelle. Enfin, en cas de comportement lié à des activités à caractère terroriste ou en cas de condamnation à une peine d'interdiction de territoire pour des activités à caractère terroriste, il peut être fait interdiction à l'étranger faisant l'objet de la mesure d'entrer en relation directe ou indirecte avec certaines personnes nommément désignées dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste (art. L. 563-1 du CESEDA).

Ce pilotage ministériel a également permis, grâce à des remontées systématiques des préfetures, d'assurer au ministre une visibilité totale de la mise en œuvre de la loi et d'informer le Parlement.

2. Une visibilité exhaustive de la mise en œuvre de la loi permettant un contrôle continu du Parlement

2.1. Un contrôle visant à garantir la légitimité de mesures jugées exceptionnelles

Considérant, d'une part, que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (article 3 de la loi « SILT ») et les visites domiciliaires et les saisies (article 4) étaient « *très dérogatoires au droit commun* » et, d'autre part, que le projet de loi qui lui était soumis n'était assorti d'aucun dispositif de contrôle parlementaire, alors même que les mesures prises en application de la loi relative à l'état d'urgence faisaient l'objet d'un contrôle régulier et systématique, la commission des lois du Sénat a adopté le 12 juillet 2017 un amendement présenté par le rapporteur⁹ et visant (i) à conférer un caractère expérimental aux mesures prévues par les articles 3 et 4, lesquelles cesseraient de s'appliquer après le 31 décembre 2021 sans intervention du législateur et (ii) à rendre le Parlement destinataire d'un rapport détaillé du Gouvernement sur l'application de ces mêmes dispositions.

Le terme de cette clause de caducité automatique a par la suite été avancée au 31 décembre 2020 par la commission des lois de l'Assemblée nationale¹⁰, au motif qu'une expérimentation limitée à trois ans était suffisante pour s'assurer de la pleine efficacité des dispositifs.

⁹ Amendement COM-41.

¹⁰ Amendement n° CL283 examiné le 12 septembre 2017.

Réunis en commission mixte paritaire le 3 octobre 2017, les députés et les sénateurs ont décidé, d'une part, d'étendre aux articles 1^{er} (périmètre de protection) et 2 (fermeture de lieux de culte) le caractère expérimental introduit par le Sénat et, d'autre part, de préciser les conditions dans lesquelles le contrôle parlementaire de l'ensemble de ces dispositions devait s'opérer. En effet, outre la remise d'un rapport détaillé annuel, « *l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives* », qui « *leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ces dispositions* », et peuvent également « *requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* »¹¹.

Le 8 novembre 2017, la commission des lois de l'Assemblée nationale a confié le contrôle parlementaire prévu par l'article 5 de la loi du 30 octobre 2017 à sa présidente, Mme Yaël BRAUN-PIVET, et à MM. Raphaël GAUVAIN et Eric CIOTTI.

La commission des lois du Sénat a quant à elle créé le 21 novembre 2017 une mission de contrôle et de suivi composé de huit sénateurs et confié les fonctions de rapport à M. Marc-Philippe DAUBRESSE. Elle a tenu sa première réunion le 24 janvier 2018.

2.2. Les modalités d'application de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure

• **Des informations transmises régulièrement**

Afin d'assurer le suivi, par le Parlement, de la mise en œuvre de la loi, la circulaire du 31 octobre 2017 a invité les préfets à transmettre « au fil de l'eau » l'ensemble des mesures prises pour son application et leurs suites et a précisé les éléments qui devaient faire l'objet d'une diffusion systématique (cf. annexe 1 p. 87).

Cette information, à laquelle les préfets ont systématiquement veillé, a permis à la DLPAJ d'établir dès le 3 novembre 2017 une situation hebdomadaire transmise par la suite chaque vendredi¹², via le conseiller parlementaire du ministre de l'intérieur, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette situation présente, pour chacune des quatre mesures, le nombre de décisions prises et leur répartition géographique sur le territoire national et est accompagnée d'une copie des décisions elles-mêmes, faisant l'objet d'une anonymisation lorsqu'il s'agit de décisions individuelles. Les données chiffrées ont fait l'objet d'une publication sur le site Internet de l'Assemblée nationale et sont régulièrement actualisées.

Cette transmission a pu s'accompagner d'informations ponctuelles, à la demande de l'une ou l'autre des assemblées, afin de préciser le contexte de la décision.

• **Les auditions menées**

¹¹ Art. L. 22-10-1 du CSI.

¹² Rythme défini d'un commun accord entre le Parlement et le ministère de l'intérieur.

Depuis le début de la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017, les deux commissions de contrôle et de suivi ont chacune procédé à l'audition du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, le 12 décembre 2017 pour l'Assemblée nationale et le 24 janvier 2018 pour le Sénat.

La commission de contrôle de l'Assemblée nationale a par ailleurs procédé à deux autres auditions : celle du chef de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) et celle du président et du vice-président chargé des juges des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, sur l'organisation des visites domiciliaires, le 10 avril 2018.

Ces auditions ont permis de dresser un premier bilan d'étape, quelques semaines seulement après le début de la mise en œuvre de la loi, et de répondre aux premières questions des membres des commissions portant notamment sur la doctrine d'emploi des mesures.

Il est à noter que les nouveaux moyens mis à la disposition de l'autorité administrative ont également été évoqués dans le cadre des travaux de la commission d'enquête sénatoriale sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, qui a notamment auditionné le chef de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste le 5 mars 2018, le chef du service central du renseignement territorial le 12 mars 2018 ainsi que le directeur général de la sécurité intérieure et le directeur des libertés publique et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur le 16 avril 2018.

- **Les contrôles sur place**

La commission de contrôle de l'Assemblée nationale s'est rendue à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis le 9 janvier 2018 pour visiter le quartier d'évaluation de la radicalisation.

Les deux commissions de contrôle se sont également chacune rendues à Lille pour dresser un bilan circonstancié de la mise en œuvre de la loi, dans un département qui a notamment instauré un grand nombre de périmètres de protection au regard des décisions prises sur l'ensemble du territoire national : le 29 janvier 2018 pour l'Assemblée nationale et le 19 mars 2018 pour le Sénat. Dans les deux cas, les parlementaires ont pu rencontrer le préfet et les représentants des forces de l'ordre et ont bénéficié d'une présentation sur site du périmètre de protection instauré en gare de Lille-Europe.

* *
*

L'organisation ainsi mise en place a donc permis à l'autorité administrative de s'approprier les nouveaux instruments résultant de la loi du 30 octobre 2017 afin de dresser la typologie des utilisations des différentes mesures, d'en corriger les mauvaises applications et de tirer parti des différentes jurisprudences obtenues pour en préciser la portée à l'ensemble des services concernés, au premier rang desquels les préfets.

II. UNE UTILISATION RAISONNABLE ET PROPORTIONNÉE DES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a pour objectif de préserver l'équilibre entre la sécurité des Français et la préservation de leurs libertés, en développant en amont une stratégie de prévention des risques d'acte de terrorisme fondée à la fois sur la protection d'événements et de lieux aux caractéristiques particulières et sur la surveillance de personnes dont le comportement et/ou le relationnel peut présenter un risque d'une particulière gravité pour l'ordre et la sécurité publics.

A cette fin, les quatre premiers articles de la loi confient à l'autorité administrative le soin, d'une part, de prendre des mesures collectives permettant d'encadrer des activités collectives et, d'autre part, de prendre des mesures individuelles, définies en fonction des risques particuliers que présente un individu donné et adaptées à son mode de vie.

Si ces nouvelles mesures dotent l'autorité administrative de pouvoirs accrus, l'utilisation qui en a été faite pendant la première année d'application de la loi « SILT » est restée mesurée.

1. Les périmètres de protection (art. L. 226-1 du CSI)

1.1. Rappel du régime juridique

L'article L. 226-1 CSI donne au préfet, lorsqu'un lieu ou un événement est exposé à un risque d'acte de terrorisme à raison de sa nature ou de l'ampleur de sa fréquentation, la possibilité d'instaurer par arrêté un périmètre de protection où l'accès et la circulation à l'intérieur même de la zone sont réglementés.

Cette mesure diffère des zones de protection et de sécurité prévues à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dont la justification était en partie liée à la déclaration même de l'état d'urgence, à l'existence d'une menace terroriste diffuse et aux circonstances propres à la zone à protéger.

L'instauration d'un périmètre de protection permet aux forces de sécurité de l'Etat et, le cas échéant, aux policiers municipaux et aux agents privés de sécurité sous le contrôle d'officiers de police judiciaire, de dissuader ou d'empêcher les personnes susceptibles de commettre un acte à caractère terroriste de pénétrer dans un lieu ou à l'intérieur de l'enceinte d'un événement particulièrement exposé.

Cette mesure leur permet ainsi :

- de procéder à l'inspection visuelle et la fouille de bagages et à des palpations de sécurité à l'entrée et au sein du périmètre, afin de s'assurer que les personnes souhaitant y accéder ou y circulant ne sont pas porteuses d'objets dangereux ;
- d'empêcher l'accès au périmètre de sécurité des personnes qui refuseraient de se soumettre au contrôle ou de les reconduire à l'extérieur, lorsqu'elles y ont pénétré ;

- d'empêcher ou de contrôler l'accès ou le stationnement des véhicules à l'intérieur du périmètre.

Ces pouvoirs sont confiés aux policiers et aux gendarmes (officiers et agents de police judiciaire) et, sous leur contrôle et uniquement pour filtrer l'accès au périmètre protégé, à des agents de police municipale ou, le cas échéant, à des agents privés de sécurité.

1.2. Une mesure jugée conforme à la Constitution

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, considéré que, dès lors qu'un arrêté préfectoral déterminait de façon précise les conditions de mise en place d'un périmètre de protection (étendue et durée) et énonçait des règles d'accès et de circulation en son sein (vérifications) de nature à respecter les impératifs de la vie privée, familiale et professionnelle, le champ d'application de la mesure était « *strictement borné* » et apportait « *les garanties nécessaires* » pour assurer l'équilibre « *entre d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée.* ».

Il a toutefois rappelé que les vérifications opérées pour l'accès au périmètre de protection ou la circulation en son sein devaient se fonder « *sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes* » et que, compte tenu de la rigueur des mesures de vérification associées à un périmètre de protection, le renouvellement de ce dernier ne pouvait être décidé par l'autorité préfectorale qu'en établissant la persistance du risque d'actes de terrorisme.

De même, répondant au grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 12 de la déclaration de 1789, qui dispose que la force publique est « *instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels est confiée* », le Conseil constitutionnel a confirmé la possibilité pour les agents de la force publique de recourir à l'assistance d'agents agréés exerçant une activité privée de sécurité pour la mise en œuvre de palpations de sécurité et d'inspections et fouilles de bagages. Il a néanmoins formulé trois réserves en indiquant que ces derniers devaient se borner à assister les agents de police judiciaire, qu'ils étaient placés « *sous l'autorité d'un officier de police judiciaire* » et qu'il appartenait « *aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire.* ».

1.3. Une appropriation progressive de ce nouvel outil par les préfets

Entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018, 199 périmètres de protection ont été instaurés (cf. annexe 2 p. 8993).

Compte tenu de la nécessité pour les préfets de continuer à assurer un niveau de sécurité aussi élevé que sous l'état d'urgence et en l'absence de doctrine d'emploi sur ce dispositif, du fait même de son caractère novateur, les périmètres de protection ont pu, dans un premier temps, être utilisés dans un but étranger à la seule prévention du terrorisme ou selon un mode permanent, aux lieu et place d'autres réglementations spéciales permettant d'atteindre

le même objectif (points d'importance vitale¹³, gares¹⁴, installations portuaires¹⁵ et aéroportuaires¹⁶).

Les premiers arrêtés souffraient en outre de quelques défauts de conception ou de rédaction :

- Absence de mesure spécifique pour prendre en compte la situation des personnes devant accéder habituellement à l'intérieur du périmètre pour des raisons familiales ou professionnelles ;
- Imprécision de la délimitation géographique des zones par l'absence de mention des noms des rues bordant la zone ou par le renvoi à un plan ou carte en annexe de l'arrêté ;
- Absence de précision des horaires de début et de fin d'activation du périmètre ainsi que des points d'accès ;
- La motivation ne reposait généralement que sur « *la prégnance de la menace terroriste sur le territoire national* » et l'importance de la fréquentation, sans démontrer en quoi l'événement réunissait les critères prévus par la loi : nombre de participants prévus au regard des éventuelles éditions précédentes, nature particulière de l'événement ou du lieu liée à son caractère symbolique, éventuelles menaces identifiées localement, etc.

Le rappel aux préfets des conditions dans lesquelles il devait être fait usage de cette mesure ainsi que des différents dispositifs de sécurisation auxquels il pouvait être fait appel en fonction du type d'installation a permis de renforcer rapidement la sécurité juridique des décisions préfectorales et de rééquilibrer l'usage du périmètre de protection, comme en témoigne la répartition des motifs ci-dessous : **sur les 199 mesures prises par les préfets, seules 6 ont concerné des lieux, tandis que les 193 autres ont concerné des événements ponctuels.**

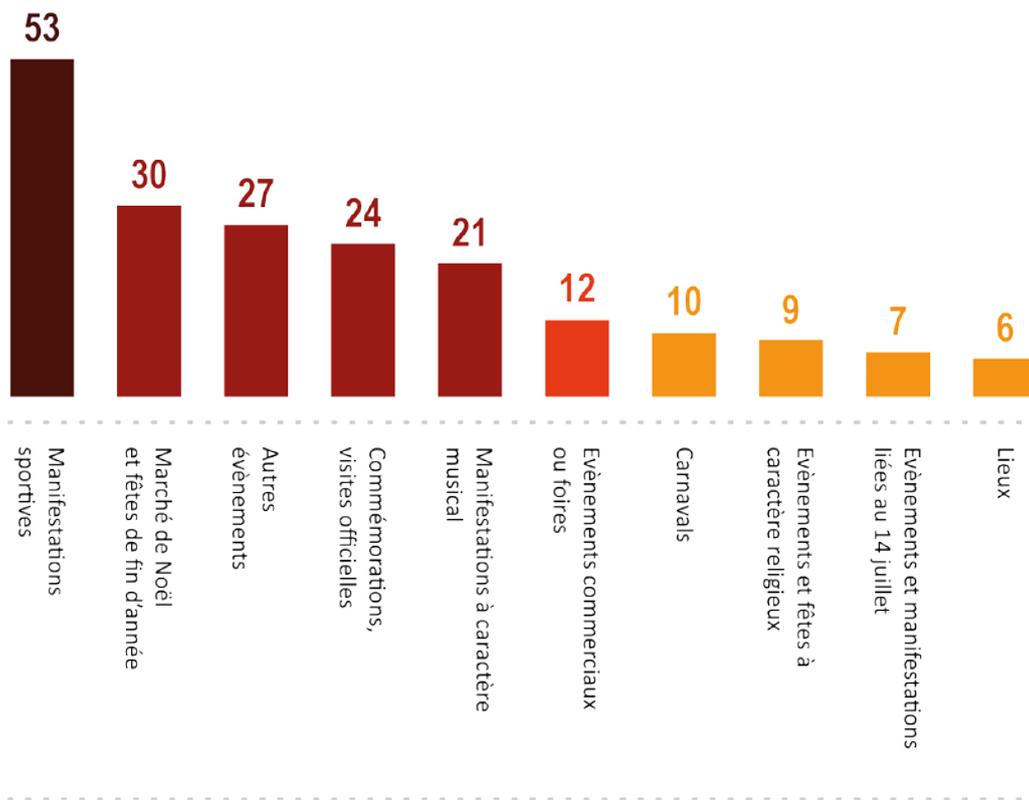
¹³ Articles L. 1332-3 et R. 1332-23 et suivants du code de la défense.

¹⁴ Articles L. 2251-1 et suivants du code des transports.

¹⁵ Articles L. 5332-1 A et suivants du code des transports.

¹⁶ Articles L. 6341-1 et suivants du code des transports, résultant de l'application du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

1.4. Une variété de motifs



Graphique n° 1 – Motifs d’instauration des périmètres de protection

- **La sécurisation d’événements**

Les 193 périmètres de protection, créés pour une durée généralement inférieure à un mois, se répartissent ainsi :

- 53 périmètres de protection créés pour la sécurisation de manifestations sportives, dont 24 pour sécuriser les événements liés à la coupe du monde de football, notamment pour la retransmission de la finale, et 10 pour des étapes du tour de France 2018 ;
- 30 périmètres de protection mis en œuvre pour la sécurisation des marchés de Noël et des fêtes de fin d’année, parmi lesquels le marché de Noël de Strasbourg ou la nuit du 31 décembre au 1^{er} janvier sur les Champs-Élysées à Paris ;
- 24 périmètres de protection instaurés pour la sécurisation de commémorations, d’événements officiels ou de sommets internationaux, notamment ceux créés à l’occasion du sommet international du climat à Paris le 12 décembre 2017, de l’hommage à Johnny Halliday le 9 décembre 2017, du transfert des cendres de Simone et Antoine Veil au Panthéon le 1^{er} juillet 2018 et des cérémonies d’hommage aux victimes des attentats (hyper cacher à Paris et promenade des Anglais à Nice) ;
- 21 périmètres de protection créés pour la sécurisation de manifestations à caractère musical, essentiellement pendant la période estivale, dont 3 dans le cadre de la fête de la musique ;
- 12 périmètres créés pour des événements commerciaux ou des foires, dont la braderie de Lille le premier week-end de septembre ;
- 10 périmètres de protection instaurés en début d’année pour la sécurisation des carnavals ou assimilés, notamment pour le carnaval de Nice et la fête des citrons de Menton ;

- 9 périmètres de protection mis en place pour la sécurisation d'événements ou de fêtes à caractère religieux, notamment pour les messes des Rameaux et de Pâques à Notre-Dame de Paris ;
- 7 périmètres de protections créés à l'occasion des manifestations liées à la fête nationale le 14 juillet 2018.

Il faut ajouter par ailleurs 27 périmètres de protection créés à l'occasion d'événements dont la diversité ne permet pas d'identifier des caractéristiques communes.

- **La sécurisation de lieux ou d'installations sensibles**

Six périmètres de protection ont été instaurés pour la sécurisation de lieux ou d'installations sensibles ou très fréquentés.

Deux périmètres ont ainsi été mis en œuvre pour la sécurisation de la gare du Nord à Paris et de la gare de Lille Europe. Ces dispositifs, motivés notamment par la tentative d'attentat à bord du train Thalys reliant Paris à Amsterdam le 21 août 2015, étaient activés lors du départ des Thalys à destination de la Belgique et des Pays-Bas.

Un périmètre de protection a également été mis en œuvre pour renforcer la sécurisation du grand port maritime de Dunkerque, où transitent de très nombreux passagers entre la France et la Grande-Bretagne et qui dispose d'installations sensibles pouvant être la cible d'actes terroristes.

1.4.1. Plusieurs arrêtés ont été complétés par d'autres mesures de sécurité

Plusieurs périmètres de protection ont été complétés par d'autres mesures de droit commun, afin de renforcer l'efficacité du dispositif :

- pour la majorité des dispositifs, l'accès a été interdit aux personnes porteuses d'objets dangereux (armes ou artifices) ou de tout objet pouvant constituer une arme, étant entendu qu'en l'absence d'une telle disposition, les vérifications opérées pour l'accès à la zone protégée permettent déjà d'interdire cet accès ;
- les périmètres de protection mis en œuvre à l'occasion de manifestations sportives ou festives ont également interdit tous les contenants en verre pouvant constituer un projectile ;
- dans certains cas, les manifestations, au sens de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, ont été interdites dans la mesure où elles se seraient révélées incompatibles avec l'événement ; toutefois, pour ne pas porter une atteinte disproportionnée au droit de manifester, l'interdiction n'était valable que lors des pics de fréquentation ;
- des interdictions de survol du périmètre de protection par des drones ont parfois été prévues, bien que le survol d'agglomérations par des drones civils¹⁷ soit déjà strictement réglementé ;
- ont enfin dans certains cas été interdits l'accès de véhicules aux vitres teintées, l'accès de personnes portant des tenues destinées à dissimuler le visage ou l'accès de chiens dangereux.

¹⁷ Arrêtés du 17 décembre 2015 relatif d'une part à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord et d'autre part à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent

A titre d'exemples :

- les arrêtés instaurant un périmètre de protection aux abords du stade Mayol de Toulon à l'occasion de matchs de rugby comportaient en annexe une liste de tous les objets interdits ;
- au sein des périmètres de protection mis en œuvre à l'occasion des marchés de Noël de Strasbourg, Eguisheim, Kaysersberg, Mulhouse, Ribeauvillé et Colmar ont été interdits le port et le transport d'armes ou d'artifices, le survol des drones, l'accès de véhicules aux vitres teintées et l'organisation de manifestations uniquement les samedis, dimanches et les jours fériés ;
- au sein du périmètre mis en œuvre pour le fête des Lumières de Lyon du 7 au 11 décembre 2017, ont été interdits le port et le transport d'armes et d'artifices, le survol par des drones et l'accès de personnes portant des tenues destinées à dissimuler le visage ;
- l'arrêté instaurant le périmètre de protection pour l'hommage national à Johnny Halliday a également prévu l'interdiction des terrasses, des contre-terrasses et des étalages, l'interdiction du port, transports d'articles de divertissements, d'armes à feu, d'armes factices, de munitions et de tout objet susceptible de constituer une arme, l'interdiction de détention, transport et consommation de boissons alcooliques des 4^{ème} et 5^{ème} groupes, l'interdiction d'accès des chiens dangereux et l'interdiction de stationnement des véhicules dans le périmètre ;
- au sein du périmètre de protection instauré à Vitry-le-François dans la Marne pour le concert « carrefour des stars » ont été interdits les bouteilles ou récipients en verre et métal, objets tranchants et fumigènes.

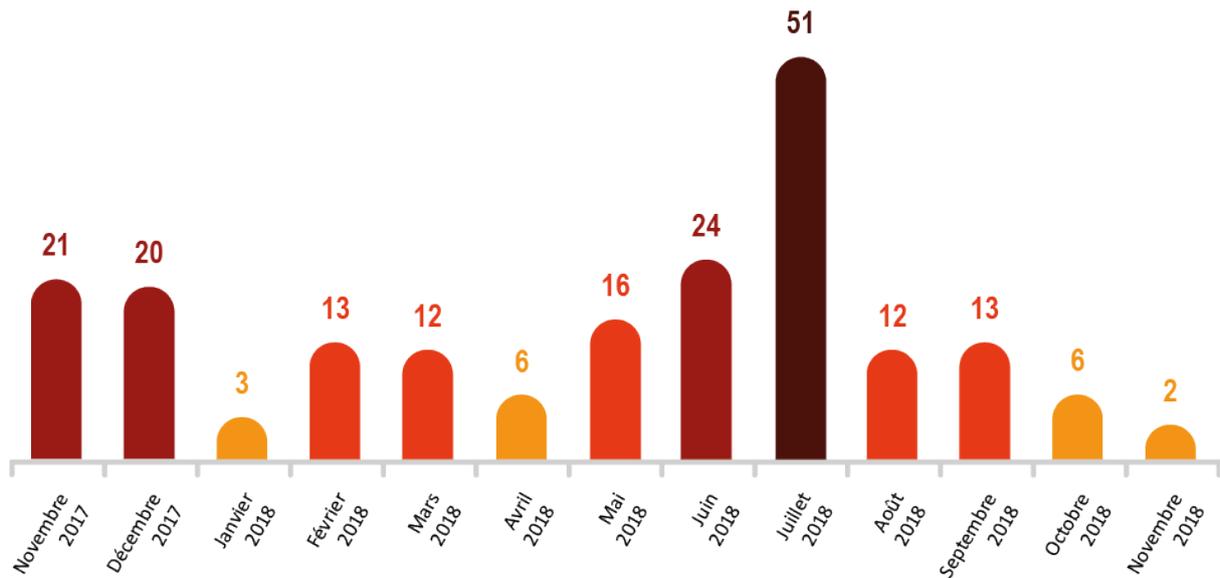
1.4.2. Une répartition géographique liée à l'ampleur des événements

Le département du Nord et Paris comptabilisent respectivement 30 et 14 périmètres de protection, suivi par le Loiret, les Alpes-Maritimes et la Marne, qui comptent également plus d'une dizaine de mesures. Cette répartition géographique (cf. annexe 3 p. 93) est liée à la concentration d'événements de grande ampleur dans certains territoires.

1.4.3. Une mise en œuvre saisonnière pour une durée généralement courte

Depuis le 1^{er} novembre 2017, les périmètres de protection ont été créés principalement à l'occasion des fêtes de Noël et de fin d'année, en février et mars pour les carnivals et pendant la période estivale :

- 41 périmètres de protection instaurés en novembre et décembre 2017, à l'approche des fêtes de fin d'année ;
- 25 périmètres de protection mis en œuvre entre février et mars 2018, dont 10 concernant l'organisation de carnivals ;
- 87 périmètres de protection au cours de l'été 2018 (coupe du monde de football, tour de France, cérémonies et feux d'artifice du 14 juillet).



Graphique n° 2 – Dates d’activation des périmètres de protection (hors renouvellement)

La durée de validité d’un arrêté préfectoral instaurant un périmètre de protection ne peut excéder un mois. Au-delà, il doit faire l’objet d’un renouvellement.

Les périmètres de protection ont été créés pour une durée moyenne de **9 jours**.

- La majorité des périmètres de protection (110, soit 55 % du total) ont été créés pour des événements ponctuels dont la durée est inférieure ou égale à 1 jour ;
- 71 périmètres ont été mis en œuvre pour une durée comprise entre 2 et 30 jours (soit 36 % du total) ;
- 18 périmètres ont eu une durée de validité cumulée supérieure à 30 jours (soit 9 %). Il s’agit essentiellement des périmètres créés pour la sécurisation de sites sensibles (centrales nucléaires, gares). Par ailleurs, compte tenu des renouvellements successifs, les périmètres instaurés pour la protection de la gare de Lille Europe et du grand port maritime de Dunkerque cumulent respectivement 295 et 238 jours d’activation.

La majeure partie des 27 arrêtés renouvelant un périmètre de protection a concerné :

- le périmètre instauré pour la sécurisation du grand port maritime de Dunkerque, activé le 6 novembre 2017 pour prendre le relais d’une zone de protection et de sécurité instaurée sous l’état d’urgence et qui a fait l’objet de 7 arrêtés de renouvellement (jusqu’au 5 août 2018) ;
- le périmètre instauré pour la gare de Lille Europe, activé le 1^{er} novembre 2017 et qui a fait l’objet de 9 arrêtés de renouvellement ; il a été activé sans interruption jusqu’au 1^{er} juillet 2018 et a fait l’objet d’un dernier renouvellement du 25 août au 16 septembre 2018 pour coïncider avec les retours de vacances et la rentrée ;
- le périmètre de protection instauré pour la sécurité de la gare du Nord a été renouvelé pour une seule période d’un mois.

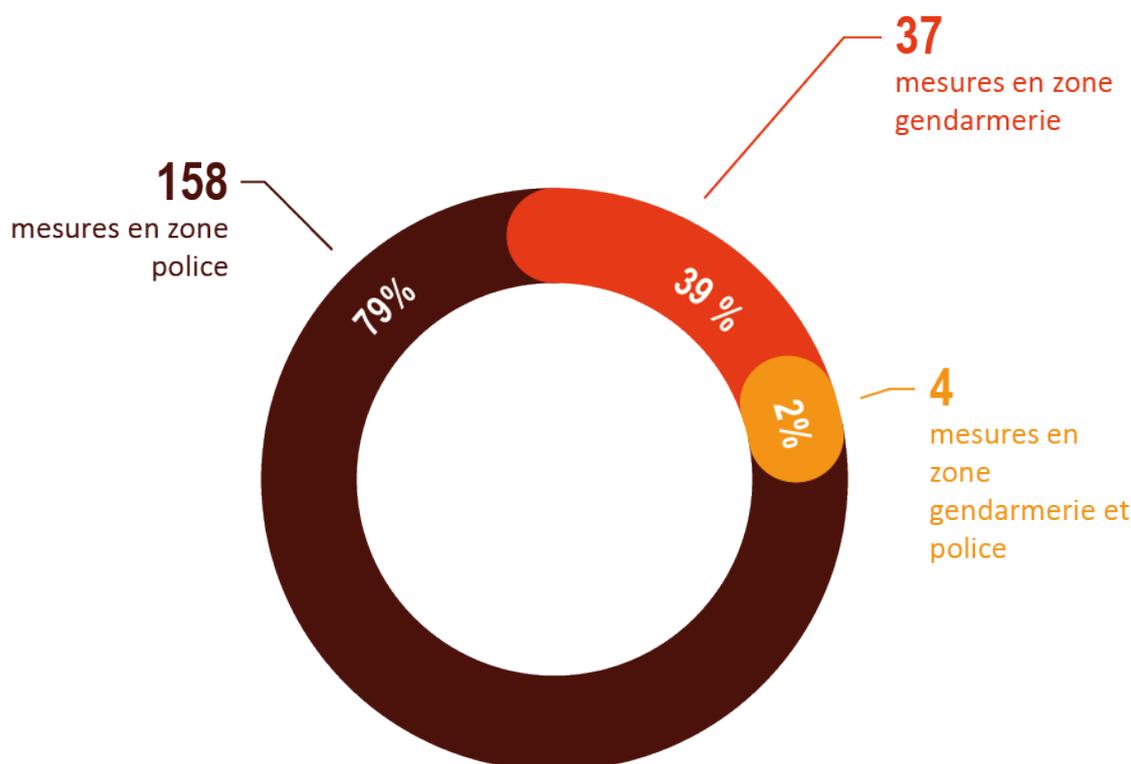
Les périmètres de protection instaurés pour la sécurité des marchés de Noël de Strasbourg, de Lille, d’Eguisheim, de Colmar et de Mulhouse ont été prolongés pour couvrir l’intégralité de l’événement dont la durée a été supérieure à un mois.

Le périmètre instauré pour la sécurisation du Mont Saint-Michel quant à lui a fait l'objet de 3 arrêtés de renouvellement pour couvrir les vacances d'été et de la Toussaint.

Enfin, un périmètre de protection a été renouvelé deux fois autour d'une entreprise du Finistère, pour renforcer la sécurité de son site à la suite de tentatives d'intrusion et d'appels à manifestation des opposants au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

1.4.4. Une mobilisation des services de police et des agents privés de sécurité

Les services de police sont les plus mobilisés, les périmètres de protection étant créés dans les grandes agglomérations (à 79 %) : **158 périmètres sont situés en zone police**, **37 en zone gendarmerie** et 4 sont à cheval sur les zones gendarmerie et police.



Graphique n° 3 – Répartition des périmètres de protection sur le territoire

Le recours aux agents privés de sécurité et aux policiers municipaux se développe, même s'il n'est pas systématique :

- les policiers municipaux ont été mis à contribution pour la sécurité de 114 des 199 périmètres, soit 57 % des cas, essentiellement pour des manifestations à l'initiative des communes (marchés de Noël et carnivals notamment) ;
- des agents privés de sécurité ont été recrutés pour réaliser des contrôles dans 160 des 199 périmètres, soit 80 % des cas.

L'accès de 102 périmètres de protection a été subordonné à des visites de véhicules, soit 51 % des périmètres, tandis qu'une vingtaine ont interdit purement et simplement la circulation et le stationnement ou ont été organisés dans des lieux ne permettant pas l'accès des véhicules.

1.4.5. L'attention au respect de la vie privée, familiale et professionnelle

Si les personnes résidant, travaillant ou devant circuler pour une raison légitime dans la zone faisant l'objet du périmètre de protection (alinéa 3 de l'art. L. 226-1) n'ont jamais été dispensées des mesures de contrôle en résultant, afin de ne pas en affaiblir ou en compromettre l'objectif, la plupart des mesures instaurant un périmètre de protection ont accordé, ainsi qu'y invitait d'ailleurs la loi, une attention particulière au respect de leur vie privée, professionnelle et familiale, afin de minimiser les contraintes du contrôle ainsi instauré.

Ainsi, les arrêtés préfectoraux ont-ils adaptés les règles d'accès et de circulation au sein des périmètres en invitant les personnes à se signaler à l'avance auprès de la préfecture pour se voir délivrer un badge permettant de se présenter à un point d'accès dédié et de bénéficier d'un filtrage accéléré (Mont-Saint-Michel, fête des citrons de Menton, centenaire de la bataille du Bois-Belleau, etc.).

1.4.6. Une absence de contestation contentieuse

Force est de constater que ces mesures n'ont donné lieu à aucun contentieux, situation peu banale s'agissant d'une mesure novatrice et encadrant l'exercice de la liberté d'aller et venir.

2. La fermeture des lieux de culte (art. L. 227-1 du CSI)

2.1. Rappel du régime juridique

La finalité de cette mesure est de prévenir les actes de terrorisme : elle ne vise donc pas tous les lieux de culte dont le fonctionnement porterait atteinte à l'ordre public, comme pendant l'état d'urgence, mais uniquement ceux qui, « *en raison des propos qui y sont tenus, des idées ou théories qui y sont diffusées ou des activités qui s'y déroulent, incitent à la discrimination, à la haine, à la violence, à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, ou font l'apologie de tels agissements ou de tels actes.* ».

Ainsi, le champ d'application de la mesure est très encadré :

- dans sa finalité, qui vise seulement à prévenir des actes de terrorisme ;
- dans son champ d'application, qui vise seulement les lieux répondant aux critères susmentionnés.

Ces éléments peuvent concerner :

- les messages véhiculés par le lieu de culte de manière active (prêches, organisation de conférences, diffusion d'écrits, invitation de personnalités connues pour leur soutien à l'organisation terroriste Daech, etc.) ou passive (renvoi à des idées ou théories par mise à disposition des fidèles d'ouvrages, de liens internet renvoyant à des sites prosélytes, etc.) ;
- les fréquentations : implication des membres dirigeant le lieu de culte ou de fidèles dans des organisations terroristes ou liens entretenus avec des individus en lien avec ces organisations ;

- les activités organisées au sein du lieu de culte (enseignement coranique exaltant les valeurs du *djihad*, activités sportives constituant des lieux d'endoctrinement ou d'entraînement au *djihad* ; organisation d'une filière de combattants ; activités de soutien aux vétérans du *djihad* ou aux détenus pour des motifs en lien avec le terrorisme, etc.).

Ces indices, dont la liste n'est pas exhaustive, doivent avoir pour objet de provoquer à la violence, à la haine et à la discrimination, de provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou de faire l'apologie de tels actes.

La mesure est encadrée par des **garanties procédurales** classiques en la matière, inhérentes à toute mesure de police restreignant l'exercice d'une liberté :

- la décision est motivée ;
- elle fait l'objet d'une procédure contradictoire préalable, conformément au code des relations entre le public et l'administration ;
- elle doit être notifiée dans un délai qui ne peut être inférieur à 48 heures avant son entrée en application, afin de permettre un éventuel recours en référé devant le juge administratif, dans les conditions prévues à l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Ce recours, suspensif, permet de faire trancher la question de l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale avant la mise à exécution de la fermeture, sans préjudice d'un éventuel recours en annulation. En revanche, passé le délai de 48 heures, à défaut de saisine du juge ou en cas de rejet de la requête par le tribunal administratif, la mesure peut être exécutée d'office.

La mesure doit être **nécessaire et proportionnée** et il doit être tenu compte, notamment, de la possibilité pour les fidèles d'être accueillis dans d'autres lieux de culte existants dans le voisinage et du risque de création de lieux de culte alternatifs, plus ou moins encadrés (chapiteaux ou salles mis à disposition des fidèles ou prières de rue), qui engendrent alors d'autres troubles à l'ordre public ou favorisent la poursuite de ceux à l'origine de la fermeture.

La **durée** est également encadrée et ne peut excéder six mois. Cette durée doit être mise à profit par les gestionnaires du lieu de culte pour en corriger le fonctionnement (changement du prêcheur, mise en place de mesures de surveillance pour éviter la constitution de groupes dissidents, condamnation explicite des actions terroristes et des thèses véhiculées par les organisations terroristes, etc.) afin de favoriser la réouverture du lieu dans des conditions qui ne permettent pas la réitération des dysfonctionnements ayant justifié la fermeture.

Il s'agit là d'une conciliation entre la préservation de la liberté fondamentale que constitue le libre exercice du culte et l'objectif d'efficacité de la mesure, dont la violation est au surplus assortie d'une sanction pénale dissuasive prévue à l'article L. 227-2 du CSI (six ans d'emprisonnement et 7 500 € d'amende).

2.2. *Une mesure jugée conforme à la Constitution*

Dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 précitée, le Conseil constitutionnel a reconnu que si la mesure de fermeture d'un lieu de culte portait atteinte à la liberté de conscience et au libre exercice des cultes, une telle atteinte n'en demeurerait pas moins justifiée au regard de l'objectif poursuivi de prévention du terrorisme et proportionnée

compte tenu de son encadrement (finalité limitée à la prévention du terrorisme, durée maximale de fermeture de six mois).

Ainsi, le Conseil constitutionnel a souligné que les propos tenus en ce lieu, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent doivent soit provoquer à la violence, à la haine ou à la discrimination, soit provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou en faire l'apologie, et qu'il résulte de la combinaison de ces deux conditions que lorsque la justification de cette 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.

2.3. Une utilisation mesurée

Depuis le 1^{er} novembre 2017, cinq lieux de culte ont été fermés pour une durée de 6 mois, trois n'ayant pas rouvert à l'échéance de la mesure du fait de l'intervention de mesures complémentaires :

- **la mosquée « Dar Es Salam » (dite « mosquée Calendal ») à Aix-en-Provence (13)**, fermée par arrêté du préfet de police des Bouches-du-Rhône du 16 novembre 2017, arrivé à échéance le 18 mai 2018 ; le propriétaire des locaux ayant résilié le bail en novembre 2017, ce lieu de culte est désormais définitivement fermé ;
- **la salle de prière « salle des Indes » à Sartrouville (78)**, fermée par arrêté du préfet des Yvelines du 17 novembre 2017, arrivé à échéance le 20 mai 2018 ; le propriétaire des locaux a résilié le bail et la résiliation a été confirmée par le juge des référés du tribunal de grande instance de Versailles par ordonnance du 17 mai 2018 ; le lieu de culte n'a donc pas rouvert ;
- **la mosquée « As Sounna » à Marseille (13)**, fermée par arrêté du préfet de police des Bouches-du-Rhône du 11 décembre 2017, arrivé à échéance le 13 juin 2018 ; le bail concernant la partie locative des locaux a été résilié fin 2017, le reste de la mosquée appartenant à un membre de l'association ; l'association gestionnaire du lieu de culte (« Association des musulmans du boulevard national (AMN Assouna) ») a été dissoute par décret du 31 août 2018 et son président, M. El Hadi DOUDI, a été expulsé du territoire français ; le président et l'association gestionnaire font par ailleurs l'objet d'un arrêté ministériel de gel des avoirs en date du 28 novembre 2017, renouvelé par arrêté du 31 mai 2018 ;
- **la salle de prière « Abu Darda » de Gigean (34)**, fermée par arrêté du préfet de l'Hérault du 14 mai 2018 au 16 novembre 2018 ; le lieu de culte n'a pas rouvert depuis ; le président de l'association gestionnaire de ce lieu de culte a démissionné de ses fonctions en juillet 2018 et n'a toujours pas été remplacé ; l'imam, qui fait l'objet d'un arrêté ministériel de gel de ses avoirs, a cessé ses fonctions au sein de la salle de prière ;
- **la salle de prière du « centre Zahra » à Grande-Synthe (59)**, fermée par arrêté du préfet du Nord du 15 octobre 2018, en vigueur jusqu'au 17 avril 2019 ; l'association gestionnaire ainsi que ses quatre dirigeants font également l'objet d'arrêtés ministériels de gel des avoirs.

Il est important de relever qu'aucune de ces fermetures n'a pu être prononcée en prenant en compte les seuls propos tenus par l'imam au sein du lieu de culte.

C'est par le critère des « idées et théories diffusées » par le lieu de culte par d'autres vecteurs que les prêches (sites internet, réseaux sociaux, ouvrages mis à la disposition des fidèles, conférences organisées ou prêcheurs invités, publicités pour des conférences ou des

ouvrages, activités organisées, etc.) qu'il a été possible de démontrer que ces lieux de culte soit provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination en vue d'inciter à la commission d'un acte de terrorisme, soit provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou en fait l'apologie (cf. TA Lille, 19 octobre 2018, *Centre Zahra*, n° 1809278).

La difficulté à établir directement les critères permettant de prononcer une fermeture oblige à une enquête longue et minutieuse, ce qui explique le faible nombre de mesures prononcées. Il s'agit toutefois, pour le Gouvernement, d'étayer suffisamment ces mesures pour que l'atteinte portée à la liberté de conscience et au libre exercice du culte soit parfaitement justifiée et proportionnée.

D'ailleurs, à l'exception de celle de la mosquée de Gigean, toutes les fermetures de lieu de culte ont donné lieu à contentieux, le juge ayant, dans tous les cas, considéré que la mesure était justifiée.

2.4. *Une application systématiquement confirmée par le juge administratif*

De manière constante, le juge administratif reconnaît que la liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale qui ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public, mais porte également sur la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte. Aussi, un arrêté prescrivant la fermeture d'un lieu de culte est susceptible de porter atteinte à la liberté de culte et au droit de propriété.

Pour autant, compte tenu des motifs allégués et des buts poursuivis par ces mesures, toutes les fermetures prononcées sous l'empire de l'état d'urgence, mais également de la loi « SILT », ont été considérées comme ne portant pas une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, que ce soit dans l'appréciation de la menace que constitue le lieu de culte ou dans la détermination des modalités de la fermeture.

La méthode du faisceau d'indices à laquelle a recouru le juge est illustrative de la variété des motifs permettant de recourir à la fermeture d'un lieu de culte, les propos tenus par l'imam lors des prêches ne constituant que l'un des indices, minoritaire aujourd'hui, de la radicalisation d'un lieu de culte.

Ainsi, pour la fermeture de la **salle de prière des Indes à Sartrouville**, le tribunal administratif de Versailles, puis le Conseil d'Etat ont retenu « *que l'imam principal et les imams invités de ce lieu de culte tenaient des propos radicaux incitant notamment à la haine envers les fidèles d'autres religions et au rejet des valeurs de la République, que compte tenu de son orientation, la mosquée était fréquentée, de manière habituelle, tant pour les prières que pour les enseignements qui y étaient dispensés, par des personnes radicalisées venant de différents départements voisins, en particuliers des jeunes femmes dont plusieurs portant le voile intégral et dont l'une a rejoint la Syrie, ainsi que des individus en lien avec des filières terroristes, que dans la salle de prière se trouvait en juillet 2017 un tableau évoquant l'organisation de sports de combat surmonté de l'inscription " guerre sainte des jeunes musulmans " et que l'influence radicale de ce lieu de culte s'étendait à l'ensemble de la vie locale, en particulier sur les plus jeunes* » (CE, 11 janvier 2018, n° 416398).

S'agissant de la **mosquée Assouna, à Marseille**, le Conseil d'Etat a retenu que cette mosquée « *a diffusé, à travers les prêches de son imam, M. Doudi, également président de l'association requérante gestionnaire de ce lieu de culte, dont certains sont publiés sur son site internet, des appels à la haine et à la violence contre les Chrétiens, les Juifs, les Chiites et les personnes*

adultères, en des termes particulièrement explicites » (CE, 31 janvier 2018, Association AMN Assouana, n° 417332).

Enfin, s'agissant de la **mosquée du Centre Zahra de Grande Synthe**, le juge des référés du tribunal administratif a considéré que *« si les allusions faites aux différentes formes de djihad lors des prêches des 22 décembre 2017 et 5 janvier 2018 ne constituent pas, dans les circonstances de l'espèce, une provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination ou à la commission d'actes de terrorisme et ne peuvent davantage être regardés comme ayant pour objet de faire l'apologie de tels actes (...) le préfet s'est également fondé sur la mise à la disposition des fidèles fréquentant le lieu de culte ainsi que sur la mise en ligne sur les sites internet de l'association de même que sur celui du parti antisioniste, de passages appelant à la violence, à la haine et à la discrimination ainsi qu'à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. Parmi les ouvrages et les écrits mis à la disposition des personnes fréquentant le « centre Zahra » ou dont il est assuré la promotion sur les sites internet de l'association requérante et du parti antisioniste, certains comportent des passages incitant explicitement à la destruction de l'Etat d'Israël, à tuer des personnes de confession juive ou justifiant la possibilité de l'asservissement des prisonniers de guerre dans le cadre d'une guerre menée au nom du djihad ou le recours à celui-ci. Un communiqué du 19 mai 2016 présent sur le site de la requérante rend par ailleurs expressément hommage, à l'occasion de son décès, au combat mené par le commandant militaire en chef du Hezbollah contre « l'entité sioniste », alors que la branche armée de cette organisation est inscrite sur la liste des organisations terroristes établie par l'Union européenne. En outre, les écrits ainsi diffusés génèrent sur le site Internet de l'association requérante et du « parti antisioniste », de la part de leurs lecteurs, des commentaires qui constituent par eux-mêmes une provocation à la haine et à la discrimination notamment envers les personnes de confession juive, sans que les associations responsables de ces sites ne procèdent à une quelconque modération des propos diffusés. Par ailleurs, la circonstance que certains de ces ouvrages et écrits puissent être disponibles au sein d'institutions telle que la Bibliothèque nationale de France est sans incidence sur la portée du contenu de ces ouvrages et des idées et théories qui y sont énoncées ou sur la portée du contenu de ces ouvrages et des idées et théories qui y sont énoncées ou sur l'utilisation qui peut en être faite à des fins de provocation à la haine et à la violence ou à l'apologie du terrorisme » (TA Lille, 19 octobre 2018, Association centre Zahra France, n° 1809278).*

De manière générale, dans la plupart des affaires qui lui ont été soumises (y compris s'agissant des fermetures prononcées pendant l'état d'urgence), le juge a réfuté les arguments des gestionnaires des mosquées selon lesquels :

- les propos litigieux avaient été publiés sur le site internet de l'imam et non tenus dans la mosquée, l'association gérant la mosquée ne pouvant s'en désolidariser alors qu'elle ne les a pas condamnés ni pris de mesure correctrice (changement d'imam par exemple) ;
- les propos relatés constituent la reprise de versets du Coran ou des textes religieux anciens : *« à supposer que les citations incriminées seraient, comme le soutient le requérant, "relatives à des versets du Coran ou à des expressions coraniques (...)", leur choix n'est pas anodin et n'enlève rien à la violence des propos ou des textes. (...) Si l'hostilité aux juifs et aux chrétiens est présentée comme à rétablir dans un contexte où d'autres déclarations appellent à les respecter ou accueillir, les fidèles de ces confessions restent néanmoins dénoncés comme falsifiant les textes sacrés et appelés à se convertir sur un ton menaçant, dont la circonstance que la substance soit extraite de versets du*

Coran ne diminue pas la violence. » (CE, 6 décembre 2016, *Association islamique Malik ibn Anas*, n° 405476, à propos de la fermeture de la mosquée d'Ecquevilly) ;

- en outre, le juge a pris en compte l'influence des mosquées prônant un islamisme radical sur l'ensemble de la vie locale, en particulier sur les plus jeunes, particulièrement vulnérables, en admettant que cette influence puisse constituer le terreau d'actions violentes à caractère terroriste (CE, *Association AMN Assouna* précité).

2.5. *Une durée de fermeture fixée à 6 mois et un contrôle du juge sur les mesures correctrices mises en avant pour obtenir la fin anticipée de la fermeture*

Si l'ensemble des mesures de fermeture de lieux de culte ont été prononcées pour une durée de six mois, aucune n'a pu être abrogée de manière anticipée en raison d'un changement d'orientation du lieu dans un délai compatible avec une abrogation.

En effet, l'expérience montre que les quelques lieux de culte qui ont souhaité apporter des gages d'un changement d'orientation n'ont pas été à même de mener à bien toutes les procédures nécessaires de manière à permettre d'anticiper la fin de la fermeture.

Ainsi, pour demander l'abrogation anticipée de la mesure de fermeture la visant, **la mosquée de Stains** (fermée pendant l'état d'urgence) avait fait valoir que « *le conseil d'administration de l'association a décidé notamment de se séparer de l'imam radical qui avait officié au sein de la mosquée, d'accepter les imams proposés par l'Union des associations musulmanes de Seine Saint-Denis, d'adhérer à cette association, de mettre en place un système de vidéosurveillance et de créer dans un délai d'un mois une équipe de vigilance chargée d'alerter sur toute expression de radicalité. Par ailleurs, l'un des imams pressentis a accepté formellement le 16 janvier 2017 de participer à un collège d'imams pour cette mosquée. Enfin, l'association a créé un site internet, actif depuis quelques jours et sur lequel elle a fait figurer un message de condamnation des propos radicaux tenus au sein de la mosquée et de certains individus qui l'ont fréquentée* ».

Le juge des référés du Conseil d'Etat a estimé que « *si ces mesures importantes sont de la nature de celles qui permettraient de faire cesser le risque de retour des troubles à l'ordre public constatés, elles n'ont été prises que très récemment et, pour certaines d'entre elles, notamment la constitution d'une équipe de vigilance, ne sont pas complètement concrétisées. Dans ces conditions et alors même que, comme le relève le ministre de l'intérieur dans une note en délibéré, elle pourraient éventuellement donner lieu à la formulation ultérieure d'une demande d'abrogation, elles ne permettent pas à elles seules, en l'état de l'instruction, de considérer que, compte tenu de la gravité des troubles constatés dans cette mosquée, du risque de retour de tels troubles, de la possibilité pour la quasi-totalité des fidèles de se rendre dans un autre lieu de culte situé à proximité de leur domicile, le préfet de la Seine Saint-Denis a, par l'arrêté de fermeture litigieux, porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte ...* ».

De même, pour la **salle des Indes à Sartrouville**, l'association a fait valoir, aux mêmes fins, que la mosquée était désormais dotée d'un règlement intérieur encadrant le comportement des fidèles et rappelant la nécessité de se conformer aux valeurs de la République, que différentes mesures de surveillance, tant du contenu des prêches que des entrées des fidèles dans le lieu de culte et des interventions pendant les cultes, avaient été décidées et allaient être mises en œuvre dans le respect de la réglementation applicable, que le bureau avait été intégralement renouvelé et que les nouveaux membres du bureau, choisis pour leur

modération et leur maturité et désireux de s'éloigner des orientations données par le précédent président, avaient mis fin aux fonctions de l'imam qui officiait avant la fermeture et avaient proposé que certains d'entre eux exercent eux-mêmes, en tant que de besoin, le rôle d'imam. L'association a en outre fait état de sa volonté d'établir une relation constructive avec l'administration et souligné l'urgence d'une réouverture dès lors que plusieurs fidèles âgés ou handicapés ne peuvent pas se rendre à l'autre mosquée de la commune.

Là encore, le juge des référés du Conseil d'Etat a estimé que si ces mesures correctrices étaient de la nature de celles qui pourraient permettre de fonder une demande d'abrogation de la mesure, elles n'étaient intervenues que très récemment et les modalités de mise en œuvre de plusieurs d'entre elles, en particulier la désignation de l'imam ou des personnes autorisées à intervenir dans la mosquée et les mesures de surveillance, tant du contenu des prêches que des personnes se rendant dans ce lieu, n'étaient pas précisées. Dans ces conditions, l'association a été regardée comme n'établissant pas qu'elle serait en mesure d'éviter la réitération des graves dérives constatées dans un passé récent et la menace à l'ordre et la sécurité publics qui en était résultée (CE, 11 janvier 2018, n° 416398).

Ces deux exemples montrent qu'il est très difficile de réduire la durée de fermeture d'un lieu de culte à moins de 6 mois, cette durée semblant entièrement nécessaire aux dirigeants du lieu qui le souhaitent pour prendre les mesures correctrices qui s'imposent, afin d'éviter de réitérer les dysfonctionnements ayant justifié la fermeture.

3. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. L. 228-1 à L. 228-7 du CSI)

La mesure introduite par les articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure est inspirée de celle prévue à l'article L. 225-1 du même code relative au contrôle administratif des retours sur le territoire national ainsi que de la mesure d'assignation à résidence prévue à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Elle s'inscrit cependant dans un cadre juridique beaucoup plus exigeant que celui des assignations à résidence de l'état d'urgence, qu'il s'agisse des finalités de la mesure, des conditions de sa mise en œuvre ainsi que des personnes concernées.

3.1. Un régime très encadré qui explique l'usage modéré de ces mesures

3.1.1. Des critères plus encadrés que ceux de l'assignation à résidence de l'état d'urgence

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ne peuvent être mises en œuvre qu'à des fins de prévention d'actes de terrorisme et non au regard d'une simple menace pour l'ordre et la sécurité publics, comme en période d'état d'urgence.

Une personne est susceptible de voir prononcer à son encontre une telle mesure lorsque sont remplis au moins deux critères dont le premier est obligatoire et le second alternatif :

- son comportement doit constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;
- et elle doit par ailleurs entrer en relation de manière habituelle avec des personnes ou organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme et/ou soutenir, diffuser ou adhérer à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, ces deux derniers critères pouvant être cumulés.

Les critères sont donc à la fois plus encadrés et plus précis que ceux applicables en état d'urgence pour assigner une personne à résidence, ce qui explique le nombre limité de décisions prises, en particulier lors de la fin de l'état d'urgence coïncidant avec l'entrée en vigueur de la loi « SILT ».

- **Des motifs récurrents retenus par l'autorité administrative et confirmés par la jurisprudence**

Pour admettre le « *comportement constitu[ant] une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* », le juge a retenu :

- des faits de délinquance de droit commun ayant révélé un comportement violent et ayant, le cas échéant, donné lieu à une condamnation et en particulier à une peine d'emprisonnement ;
- des menaces de mort ou de violences proférées à l'encontre d'une personne, notamment lorsque celle-ci est dépositaire de l'autorité publique ;
- des propos valorisant la mort en martyr ;
- un comportement violent en lien avec des troubles psychiatriques, le plus souvent en rupture de traitement ;
- un séjour sur un théâtre d'opérations ayant donné lieu à un entraînement militaire ou à la participation à des combats ;
- la pratique de sports de combats ;
- la possession d'armes déclarées ou non ;
- la diffusion de messages ou d'images violentes.

Pour admettre « *[l'entrée] en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* », le juge a retenu les liens avec :

- des personnes ayant été condamnées pour apologie du terrorisme, incitation à des actes de terrorisme ou association de malfaiteurs à caractère terroriste ;
- des personnes appartenant à des groupements ayant été mis en cause pour ce type de faits, qu'ils soient encore en activité ou qu'ils aient été dissous ;
- des personnes appartenant à une mouvance radicale ou ayant fréquenté assidument un lieu de culte fermé sous l'état d'urgence sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 ou depuis le 1^{er} novembre 2017 sur le fondement de l'article L. 227-1 du CSI ;
- des personnes se trouvant sur des théâtres d'opérations avec lesquelles les contacts sont établis par les réseaux sociaux ou via des applications de communication cryptée ;
- des co-détenus radicalisés, quand bien même leur fréquentation résulterait de l'organisation de l'administration pénitentiaire, du fait des quartiers réservés aux détenus radicalisés. Face à cette problématique récurrente pour des individus sortants de prison, le Conseil d'État a pris en compte le comportement d'un détenu qui « *au-delà des contacts entre détenus radicalisés découlant nécessairement des modalités particulières de sa détention, a d'une part, cherché à établir des relations suivies avec certains de ces*

détenus radicalisés et, d'autre part, fait preuve à plusieurs reprises d'un comportement de prosélytisme autour de thèses radicales (CE, ord., 14 septembre 2018, A, n° 423703).

Pour admettre que la personne « *soutient, diffuse (...) ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* », ont été retenus :

- des publications explicites sur les réseaux sociaux ;
- des documents, objets ou données en lien avec la menace terroriste découverts lors d'une visite domiciliaire ;
- des menaces en lien avec *Daech* ;
- des propos apologétiques ou la détention d'images valorisant telle ou telle figure dirigeante de cette organisation.

3.1.2. La nécessité d'éléments nouveaux ou complémentaires pour renouveler les obligations au-delà de six mois rend encore plus restrictif le régime de ces mesures

La durée pour laquelle peuvent être imposées, par le ministre de l'intérieur, des obligations à une personne entrant dans le champ d'application des mesures de contrôle administratif et de surveillance varie selon que ces obligations relèvent du premier groupe (art. L. 228-2) ou du second groupe (art. L. 228-4 et L. 228-5) d'obligations : trois mois dans le premier cas, six mois dans le second. Dans tous les cas, lorsque le ministre de l'intérieur souhaite maintenir une obligation au-delà de six mois, il doit justifier de l'existence :

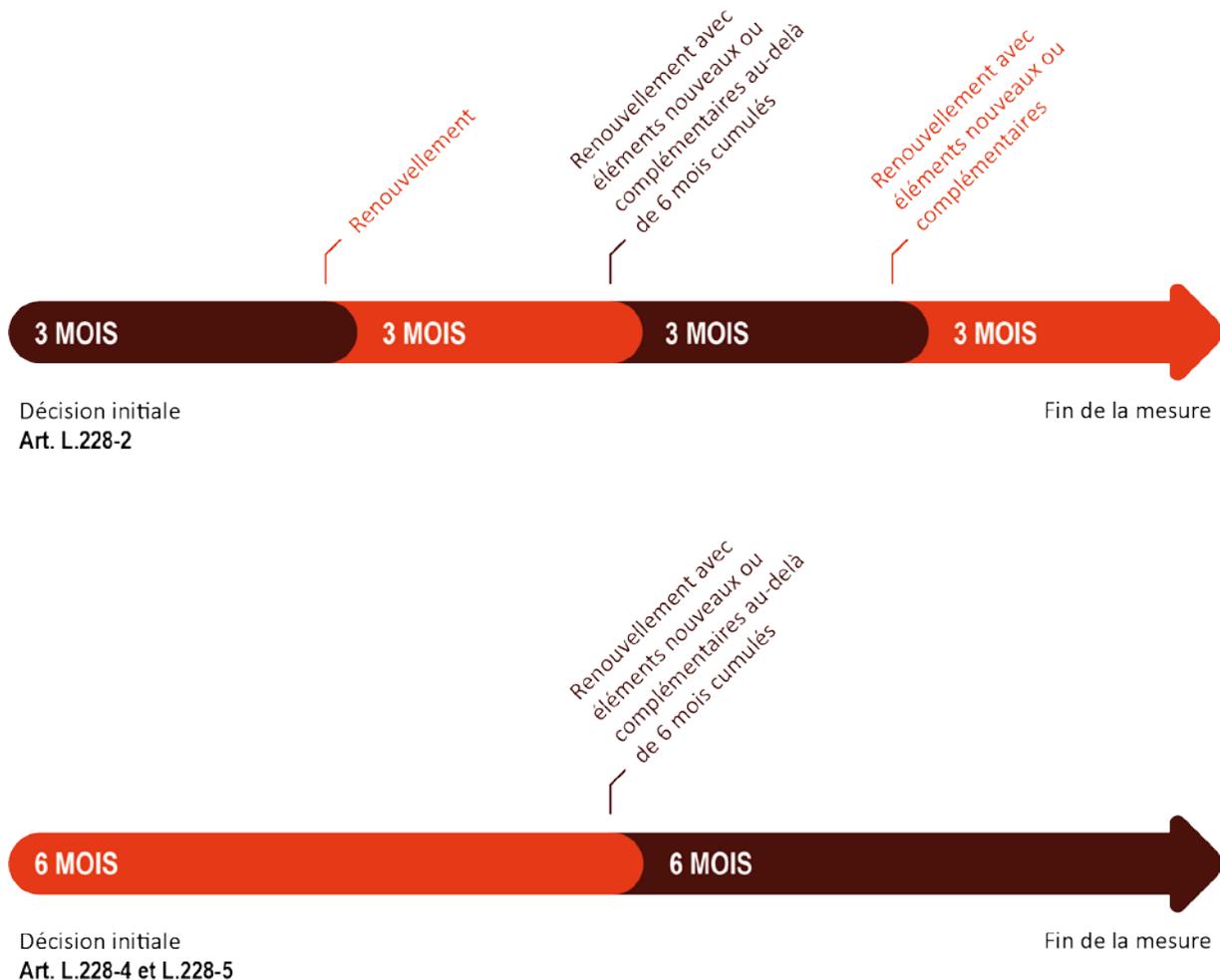
- soit d'éléments nouveaux : il s'agit de faits survenus postérieurement à la date de notification de l'obligation à l'intéressé et venant s'ajouter aux faits ayant justifié la surveillance de ce dernier ;
- soit d'éléments complémentaires : les faits qui ont motivé la mise en œuvre d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance peuvent parfois être précisés (par les enquêtes des services de renseignement) ou avoir des conséquences à plus long terme (condamnation judiciaire survenant plusieurs mois ou années après la commission des faits).

A l'usage, cette condition tenant à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires constitue une contrainte importante :

- d'une part, se sachant surveillées, les personnes visées adoptent diverses stratégies destinées à éviter d'être repérées, de sorte qu'il est difficile, pour les services, de mettre en évidence les éléments nouveaux ou complémentaires exigés par la loi ;
- d'autre part, compte tenu de la nécessité de verser au débat contentieux l'ensemble des éléments qui fondent la décision, les services de renseignement peuvent hésiter à livrer des informations issues de la mise en œuvre de techniques de renseignement en cours, qui permettraient de démontrer la satisfaction de la condition posée par la loi mais dont la communication, dans le cadre de la procédure contentieuse contradictoire, donnerait à la personne surveillée des informations sur l'existence et la nature des moyens mis en œuvre tant à son égard qu'à celui de certains de ses interlocuteurs.

En tout état de cause, quelles que soient la nature des obligations prononcées, **la durée cumulée des ces mesures ne peut légalement et constitutionnellement excéder douze mois**. Ce qui conduit les services, le cas échéant et dans le respect du cadre légal applicable au

renseignement, à envisager la mise en œuvre d'autres formes de surveillance à l'une ou l'autre de ces échéances.



Graphique n° 4 – Durée applicable aux obligations prévues par les articles L. 228-2 à L. 228-5 CSI

L'encadrement des critères devant être remplis pour répondre aux exigences des articles L. 228-1 et suivants du CSI, qu'il s'agisse du prononcé initial des mesures de contrôle et de surveillance ou de leur prorogation, se traduit par un ciblage resserré des mesures intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi « SILT » :

- sur les 40 personnes encore assignées à résidence à la fin de l'état d'urgence le 1^{er} novembre 2017, 21 ont pu faire l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, le Conseil constitutionnel ayant confirmé la possibilité pour une même personne d'être successivement soumise à l'une puis à l'autre de ces mesures sans que le législateur fût tenu de prévoir des mesures transitoires destinées à tenir compte de cette succession, au motif que la mesure d'assignation à résidence

- prévue par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 ne répondait pas aux mêmes conditions et n'avait pas la même portée¹⁸ ;
- 9 personnes encore assignées à résidence au 31 octobre 2017 n'ont pu être placées sous contrôle administratif et surveillance, car elles ne réunissaient pas les critères prévus par la loi, et ont dû être prises en charge par d'autres moyens ;
 - parmi les 10 personnes restantes, 4 ont été incarcérées et ont fait ou pourront faire l'objet d'une mesure à leur libération et 6 ont été considérées par les services de renseignement comme ne nécessitant plus à ce stade de faire l'objet de mesure de police administrative ;
 - sur les 87 propositions adressées par les services de renseignement à la DLPAJ entre le 1^{er} novembre 2017 et le 1^{er} novembre 2018, certaines ont été écartées en raison de l'insuffisante satisfaction des critères posés par la loi ; en revanche, plusieurs de ces propositions écartées ont débouché sur une autre mesure de police administrative, au regard de l'examen des situations individuelles (expulsion ou assignation à résidence sur le fondement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

3.2. Des mesures prononcées avec une double finalité

Depuis le 1^{er} novembre 2017, **71 personnes ont fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance**. Deux d'entre elles ont fait l'objet d'une première mesure, avant que celle-ci ne soit abrogée en raison d'une hospitalisation sous contrainte ou d'une incarcération, puis d'une seconde mesure à leur sortie, ce qui porte à 73 le nombre total de décisions prises en matière de contrôle administratif et de surveillance.

3.2.1. Le relais des mesures de surveillance de l'état d'urgence

Pour 21 d'entre elles, la mesure a été effective le premier jour suivant la fin de l'état d'urgence, soit le 1^{er} novembre 2017, afin de prendre le relais de l'assignation à résidence dont elles faisaient l'objet et d'assurer ainsi la continuité de leur surveillance.

5 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont par ailleurs été prononcées à l'encontre de personnes qui avaient été assignées à résidence sous l'état d'urgence puis incarcérées avant d'être libérées quelques semaines après le 1^{er} novembre 2017.

Plus généralement, 35 des 71 personnes qui ont fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ont été assignées à résidence sous l'état d'urgence, dont 10 pendant plus d'un an. Parmi les **33 mesures en vigueur au 1^{er} novembre 2018**, 9 personnes ont été assignées à résidence sous l'état d'urgence, dont 2 pendant plus d'un an.

Cette possibilité de faire succéder une mesure de contrôle individuel et de surveillance à une assignation à résidence, quelle qu'en soit la durée, a été confirmée tant par le Conseil constitutionnel (voir *supra*) que le Conseil d'Etat, dans les termes suivants : « *Il n'y a pas lieu (...) d'exiger de l'administration qu'elle justifie les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance qui sont prises sur le fondement de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, après la fin de l'état d'urgence et pendant une durée cumulée pouvant aller jusqu'à six mois, à l'égard de personnes qui ont été assignées à résidence en application*

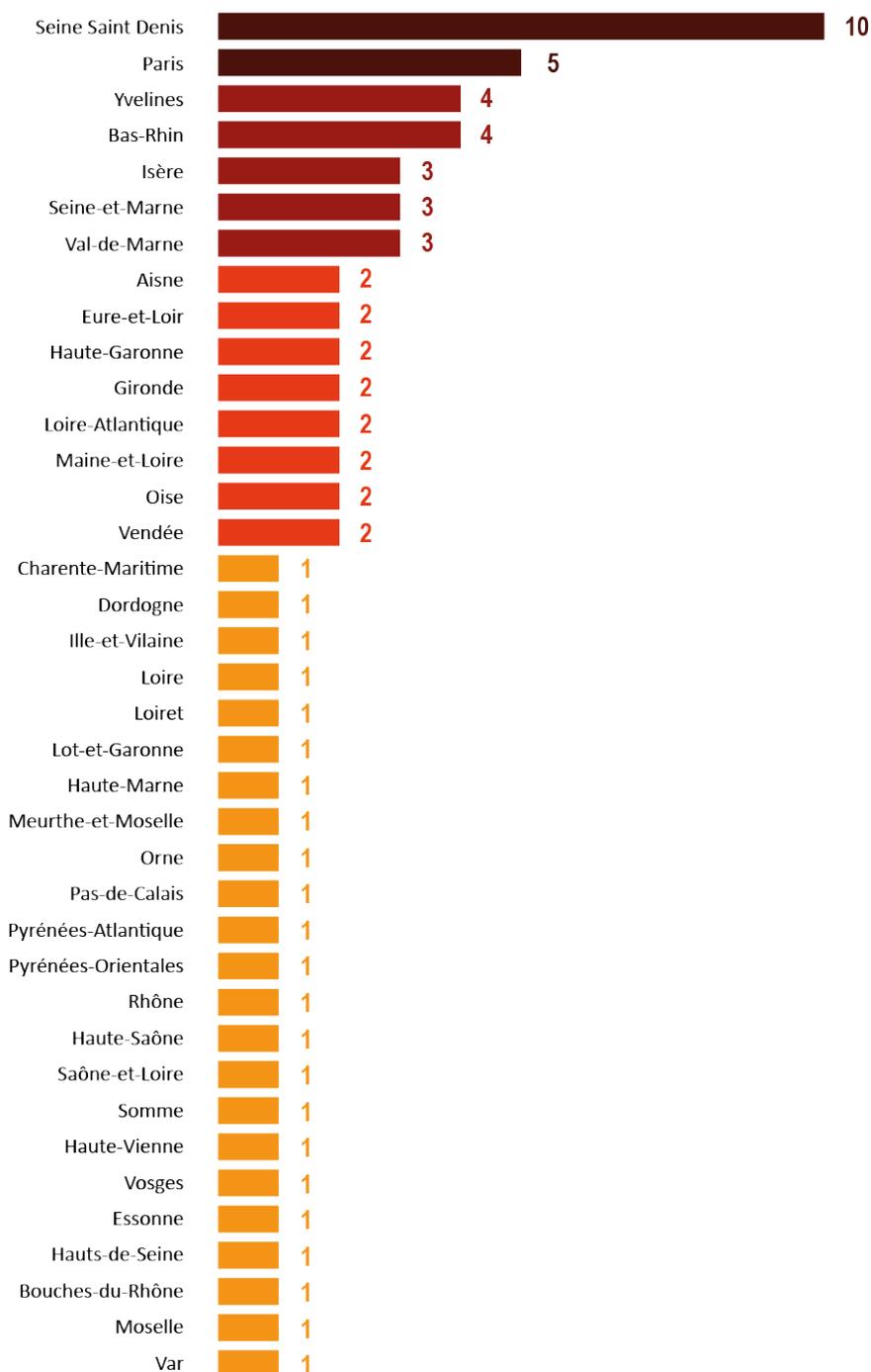
¹⁸ Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, *M. Farouk B.*

de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, par l'existence de faits nouveaux ou complémentaires par rapport à ceux qui avaient alors été pris en compte. En revanche, il appartient au juge d'apprécier, au regard des faits déjà pris en compte ainsi que de l'ensemble des circonstances intervenues depuis lors, si les conditions posées par l'article L. 228-1 du même code étaient remplies ou continuaient à l'être, lorsqu'ont été appliqués, respectivement, les premières mesures pendant une durée maximale de trois mois, ou leur éventuel renouvellement pendant la même durée maximale » (CE, 14 mars 2018, M. A... B..., n° 418689, aux tables).

Cette jurisprudence a donc permis à l'administration, au lendemain de la sortie de l'état d'urgence, de placer sous mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance des individus préalablement assignés à résidence, sans être tenue par la durée de l'assignation à résidence dont ils avaient fait l'objet précédemment et sans avoir à rapporter la preuve d'éléments nouveaux ou complémentaires, à la condition que les éléments déjà connus permettent de justifier légalement une telle mesure.

Cette succession de mesures de surveillance aboutissant à une durée cumulée de surveillance supérieure à un an au début de l'application de la loi « SILT » n'a toutefois concerné qu'un faible nombre de personnes (7 personnes sur les 21 placées sous mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance au 1^{er} novembre 2017), parmi les plus dangereuses. En outre, il y a lieu de remarquer que ces personnes avaient toutes exercé plusieurs recours devant le juge du référé-liberté, lequel a donc contrôlé et confirmé le bien-fondé des mesures de surveillance prises à leur encontre, sur un fondement ou l'autre.

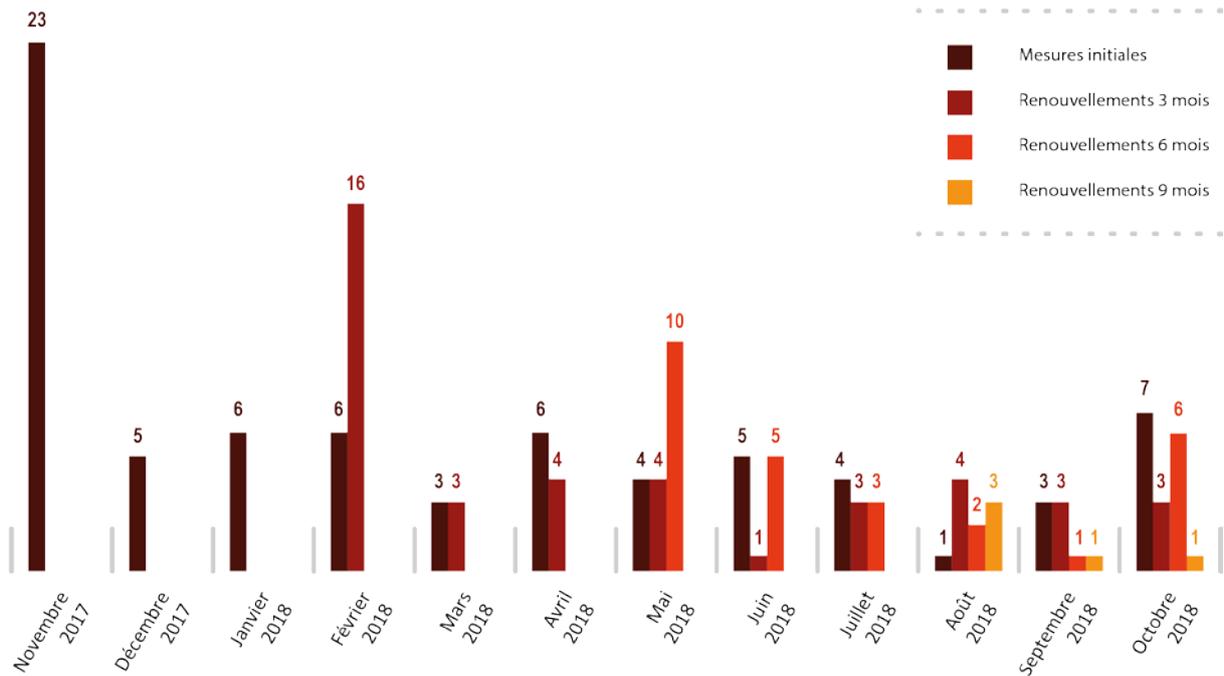
Au plan géographique, la majorité des mesures concerne des personnes résidant en Ile-de-France (27 mesures, soit 38 %), en particulier en Seine-Saint-Denis, à Paris, dans les Yvelines et dans le Val-de-Marne (cf. carte de la répartition géographique des mesures en annexe 4 p. 94). Les autres départements comptant plus de deux mesures sont le Bas-Rhin (4), l'Isère (3) et la Seine-et-Marne (3). 8 départements comptent deux mesures, 23 en comptent une seule et près des deux-tiers des départements (62 précisément) n'en comptent aucune.



Graphique n° 5 – Répartition géographique des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

S'agissant de l'âge et du sexe, 60 mesures concernent des hommes (près de 85%), dont l'âge moyen est de 31 ans, et 11 des femmes plus jeunes en moyenne (22 ans).

Au 31 octobre 2018, 37 mesures étaient toujours en vigueur. A compter du 1^{er} novembre 2018, à l'issue des douze mois consécutifs, 4 mesures ont cessé de produire leurs effets.



Graphique n° 6 – Date de prononcé des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance initiales et de leur renouvellement

3.2.2. Passée la phase de sortie de l'état d'urgence, les mesures ont été prononcées en fonction des besoins opérationnels, lesquels ont été essentiellement liés à des sorties de prison

S'agissant des personnes sous main de justice, les instructions données aux préfets par la circulaire NOR : INTK1522854J du 11 décembre 2015 relative aux échanges d'informations avec les autorités judiciaires relatifs aux arrêtés d'assignation à résidence pris dans le cadre de l'état d'urgence, ont été maintenues. Sur ce fondement, les préfetures et les chefs des établissements pénitentiaires ont été invités à échanger, afin d'anticiper la remise en liberté de ces personnes, de rassembler – via le bureau du renseignement pénitentiaire – les faits pouvant éventuellement justifier une mesure de police administrative et de notifier cette dernière aux intéressés, via le greffe du centre pénitentiaire, dès leur levée d'écroû afin qu'ils rejoignent sans délai l'adresse qu'ils ont communiquée aux services pénitentiaires avant leur sortie.

Parmi les 71 personnes à l'encontre desquelles une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance a été prononcée, 22 – soit près d'un tiers – sortaient de prison et parmi elles, 5 avaient été assignées à résidence sous l'état d'urgence avant leur incarcération (dont 2 pendant plus d'un an).

3.2.3. Des modalités de surveillance adaptées à chaque situation

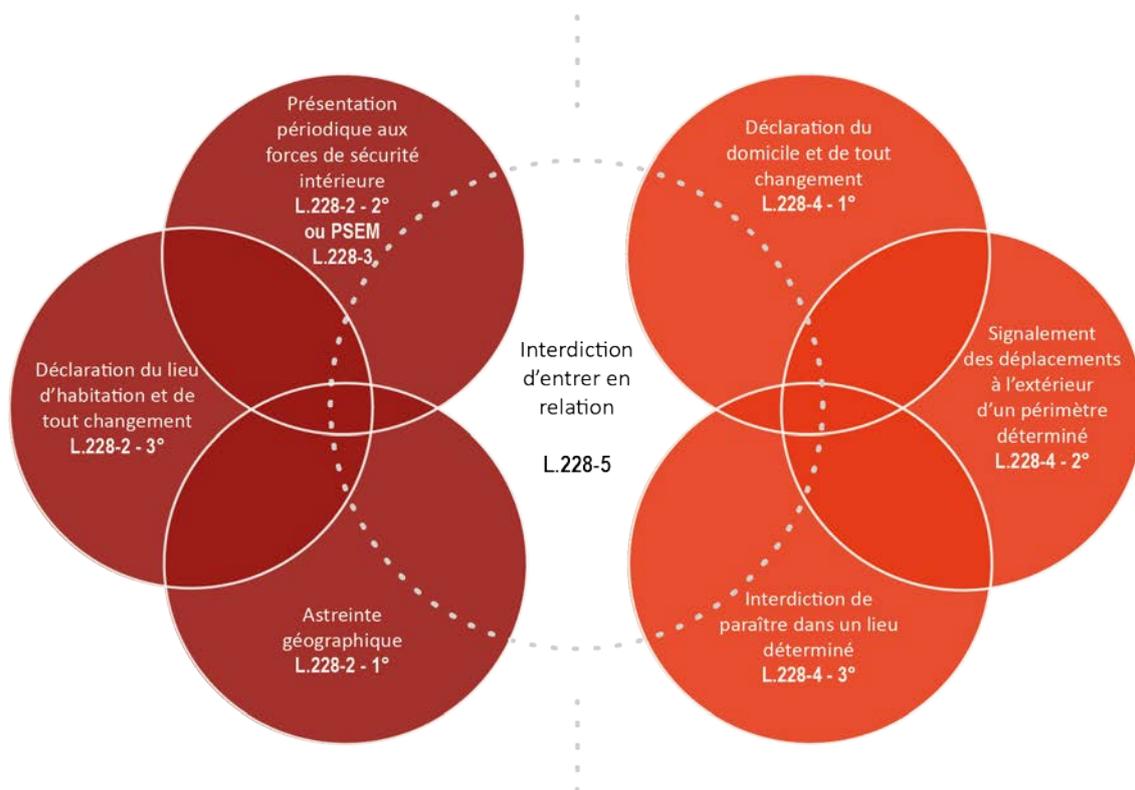
- 61 personnes sont soumises à l'une au moins des obligations prévues à l'article L. 228-2 CSI, qui sont les plus sévères
- 57 personnes cumulent les trois obligations prévues à l'article L. 228-2 CSI (interdiction de quitter un périmètre déterminé, obligation de présentation et obligation de déclaration

3.2.4. La recherche d'une conciliation entre l'objectif de sécurité et les besoins des personnes surveillées

- **Des obligations modulables selon l'intensité recherchée de la surveillance**

Le ministre de l'intérieur peut prononcer deux séries d'obligations à l'encontre de toute personne répondant aux critères cités précédemment : celles relevant de l'article L. 228-2 (partie gauche du schéma) ou, s'il n'en fait pas application, celles de l'article L. 228-4 (partie droite du schéma).

Dans les deux cas, il peut décider d'y ajouter une interdiction d'entrer en relation avec une ou plusieurs personnes nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique (art. L. 228-5).



Graphique n° 8 – Obligations prévues par les articles L. 228-2 à L. 228-5 CSI

- **Le placement sous surveillance électronique mobile comme alternative à l'obligation de présentation périodique aux forces de police ou de gendarmerie (art. L. 228-3 CSI)**

Un tel dispositif permet de vérifier à distance – mais sans géolocalisation – le respect par l'intéressé de l'obligation de résidence dans un périmètre géographique déterminé, sans qu'il y ait besoin pour ce dernier de se déplacer au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie.

Le placement sous surveillance électronique mobile est décidé par le ministre de l'intérieur mais est subordonné à l'accord préalable de l'intéressé. Dans ce cas, le périmètre

géographique est élargi au département. En cas de dysfonctionnement temporaire du dispositif ou à tout instant sur décision ministérielle (dans l'hypothèse par exemple d'un refus réitéré de l'intéressé de se conformer à ses obligations), l'obligation de présentation périodique aux forces de police ou de gendarmerie peut être rétablie.

Les modalités de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile ont été précisées par le décret n° 2018-167 du 7 mars 2018¹⁹, qui couvre à la fois les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et les assignations à résidence décidées sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence²⁰.

Compte tenu du faible nombre de personnes susceptibles de bénéficier simultanément de cette possibilité (une dizaine au maximum), il a été convenu, dans un souci de bonne administration, de recourir au dispositif utilisé par les services de l'administration pénitentiaire pour la surveillance des personnes placées sous surveillance électronique mobile par l'autorité judiciaire.

Pour ce faire, une convention de délégation de gestion entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur a été signée le 6 août 2018 par les directeurs de l'administration pénitentiaire d'une part et des libertés publiques et des affaires juridiques d'autre part ; elle précise l'objet de la délégation, les prestations accomplies par le ministre de la justice et les obligations incombant à chaque partie. Le coût du dispositif est supporté *in fine* par les programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité*.

En raison des dispositions à prendre pour permettre le déploiement effectif des bracelets électroniques mobiles, ce dispositif, à peine opérationnel, n'a pas encore été utilisé. Il est important de préciser, toutefois, qu'aucune des personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance n'en a réclamé le bénéfice.

- **Une prise en compte de la vie privée, familiale et professionnelle**

Si le régime de l'assignation à résidence prévu par la loi du 3 avril 1955 permet au ministre de l'intérieur de choisir lui-même à la fois le ressort géographique de la personne qui en fait l'objet et le lieu d'habitation où elle peut être, de surcroît, astreinte à résider pendant une plage horaire d'une durée maximum de douze heures, celui de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance impose de déterminer un périmètre géographique permettant à l'intéressé de « *poursuivre une vie familiale et professionnelle* » – en principe le ressort communal – et qui « *s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence.* ».

Dans ces conditions, lorsqu'elles préexistent à la mesure, les obligations d'ordre familial (par exemple une garde d'enfant alternée) ou professionnel (p. ex. le lieu de travail situé sur le territoire d'une autre commune que celle de résidence) sont systématiquement prises en compte dans l'arrêté.

¹⁹ Décret pris pour application de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et de l'article L. 228-3 du code de la sécurité intérieure.

²⁰ La loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a donné la possibilité au ministre de l'intérieur d'ordonner le placement sous surveillance électronique mobile de toute personne assignée à résidence, lorsque cette dernière a été condamnée à une peine privative de liberté pour un crime qualifié d'acte de terrorisme ou pour un délit recevant la même qualification puni de dix ans d'emprisonnement et a fini l'exécution de sa peine depuis moins de huit ans, et avec son accord.

En revanche, une obligation professionnelle qui découlerait d'une décision de l'intéressé postérieure au prononcé de la mesure (nécessité par exemple d'effectuer des déplacements de plusieurs dizaines, voire centaines de kilomètres) n'implique pas, par elle-même, de modification systématique du périmètre géographique, si cet aménagement est jugé incompatible avec l'objectif de surveillance de la mesure.

Autrement dit, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier si l'aménagement de la mesure sollicité (élargissement du périmètre, réduction des présentations...) est compatible ou non avec l'objectif de surveillance poursuivi (CE, 26 juillet 2018, n° 422322 : « *Eu égard au déplacements qui doivent être quotidiennement effectués par le titulaire de cet emploi et à leur caractère imprévisible, il n'apparaît pas qu'en l'état de l'instruction, le refus du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, d'élargir le périmètre de la mesure pour permettre à M. X l'exercice de cet emploi aurait apporté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.* »).

- **Des obligations aménageables de façon durable ou ponctuelle**

Toute personne faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance a également la possibilité de bénéficier, sur justificatif (contrat de travail, document faisant apparaître le lieu de travail et les horaires de présence au travail, emploi du temps scolaire, obligations familiales, trajet emprunté et temps de trajet, etc.), d'un **aménagement** de ses obligations afin d'accomplir une activité ou une démarche en dehors du périmètre géographique fixé par l'arrêté ou à un moment qui empêche la présentation au service de police ou de gendarmerie à l'heure fixée par l'arrêté.

Aucun aménagement n'est de droit, y compris pour accomplir des démarches administratives ou participer à une audience. Cette tolérance est toujours appréciée avec la plus grande attention par l'autorité administrative, au regard des considérations opérationnelles qui doivent primer dans tous les cas. Il a d'ailleurs été jugé que le refus d'octroyer un aménagement ponctuel à un individu pour se rendre à l'audience ne méconnaissait pas le droit au procès équitable, dès lors que l'intéressé avait la possibilité de se faire représenter par un avocat et compte tenu de sa dangerosité (cf. TA Paris, 6 avril 2017, n° 1704886 : « *Considérant que M. D. soutient que, en refusant de lui délivrer un sauf-conduit pour lui permettre d'assister à l'audience de référé du tribunal administratif, la présente procédure juridictionnelle méconnaît les dispositions de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit à un procès équitable ; que, toutefois, M. D. est représenté à l'audience par son avocat et n'était pas tenu de comparaître personnellement devant le juge des référés ; qu'en outre le ministre de l'intérieur, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, a motivé son refus de délivrer un sauf-conduit par des raisons de sécurité publique ; que, dans ces conditions, la circonstance que M. D. n'ait pas été autorisé à assister en personne à l'audience des référés n'entache pas d'irrégularité la présente procédure juridictionnelle* »).

Sont ainsi généralement acceptés les aménagements ponctuels exigés pour des démarches administratives, professionnelles, médicales ou liées à la vie familiale. Sont en revanche refusées les demandes d'aménagement pour des motifs de consommation ou de loisirs, lorsque notamment l'aménagement implique un trop grand écart avec les objectifs poursuivis par la mesure ou permet à l'intéressé de se trouver dans une situation lui ouvrant la possibilité de commettre un acte dangereux.

Il est en outre impossible d'obtenir la **suspension temporaire** de la mesure de contrôle administratif et de surveillance pour se rendre à l'étranger, qu'il s'agisse d'un voyage pour

convenances personnelles ou d'ordre professionnel. A noter tout de même une décision juridictionnelle rendue sur une mesure très voisine, l'interdiction de sortie du territoire prévue à l'article L. 224-1 du CSI, dans laquelle le tribunal administratif de Paris a autorisé une personne faisant l'objet d'une telle interdiction à se rendre dans son pays d'origine pour assister aux funérailles de sa mère (cf. TA Paris, ordonnance du 7 avril 2016, M. K., n° 1605032 : « si à la date à laquelle la mesure d'interdiction de sortie du territoire a été renouvelée, le 6 novembre 2015, l'actualité des craintes de déplacement de M. K. à l'étranger pour participer à des activités terroristes ou pour se rendre sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de porter une atteinte à la sécurité publique doit être regardée comme établie, ces craintes ont, dans le contexte très particulier du deuil dans lequel se trouve l'intéressé et eu égard à son comportement actuel, perdu de leur intensité ; que, dans ces conditions, l'arrêté du 6 novembre 2015 porte une atteinte manifestement illégale au droit de M. K. à sa vie privée et familiale et à sa liberté d'aller et de venir ; que, par suite, il y a lieu de suspendre l'exécution de cet arrêté durant 48 heures, ainsi que le requérant le demande, et de remettre à M. K. tout document lui permettant de se présenter à la frontière franco-tunisienne afin qu'il puisse assister aux obsèques de sa mère dans la région de Tunis. »).

Selon les cas et après examen de la requête, lorsque la demande est considérée comme dûment justifiée et ne compromet par les objectifs de la surveillance, un **sauf-conduit** délivré par le ministre de l'intérieur peut autoriser l'intéressé à quitter temporairement le périmètre géographique dans lequel il a l'obligation de résider ou à déroger à son obligation de présentation au service de police ou de gendarmerie. Il en va de même lorsque la demande implique une modification permanente des obligations initiales, le plus souvent à des fins professionnelles. Dans ce cas, un arrêté modifiant les dispositions de l'arrêté initial est notifié à l'intéressé.

- **Une compatibilité avec les obligations issues du contrôle judiciaire**

Il n'existe pas d'obstacle de principe à ce qu'une personne placée sous contrôle judiciaire fasse également l'objet d'une mesure de contrôle administratif et de surveillance, dès lors que chacune des deux mesures répond à un objectif propre : la première vise à s'assurer de la présence de la personne qui en fait l'objet en vue de son procès pénal tout en protégeant les victimes et en préservant le bon déroulement de l'enquête, tandis que la seconde vise à assurer la surveillance de cette personne dans une optique de prévention de la commission de graves troubles à l'ordre public. Il est néanmoins nécessaire que les diverses obligations qui découlent de ces deux régimes soient à la fois conciliables et, lorsqu'elles sont identiques, contractées, de sorte que la contrainte qui en découle ne présente pas un caractère disproportionné au regard de l'obligation de tenir compte de la vie privée, familiale et professionnelle (cf. TA Toulouse, 7 novembre 2017, n° 1705075 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que les obligations de son contrôle judiciaire se confondent avec l'obligation de présentation quotidienne prévue par la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ; dès lors que, par une ordonnance de modification du contrôle judiciaire en date du 18 janvier 2016, le magistrat instructeur du tribunal de grande instance de Paris s'est borné à imposer à l'intéressé de se présenter au commissariat de police de Toulouse deux fois par semaine, le mardi et le vendredi, sans précision d'horaire ; que ladite obligation de présentation quotidienne, une fois par jour, ne présente pas un caractère excessif, compte tenu de la menace pour la sécurité et l'ordre publics constituée par le comportement de M. X ; qu'eu égard à l'ensemble de ces éléments, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que les

modalités de contrôle administratif et de surveillance de l'intéressé revêtiraient un caractère disproportionné. »).

3.2.5. Le rôle de l'autorité judiciaire

Préalablement au prononcé d'une obligation sur le fondement des articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 CSI, le ministre de l'intérieur doit informer le procureur de la République territorialement compétent et le procureur de la République de Paris, compétent en matière de terrorisme, lesquels disposent ainsi de la possibilité de faire valoir des observations.

Cette information est assurée via une boîte de courrier électronique fonctionnelle : les procureurs sont avisés, pour chaque dossier, de l'état civil de la personne intéressée, de la liste des obligations auxquelles il est envisagé de la soumettre et de la durée de celles-ci. Elle permet notamment à l'autorité judiciaire de s'assurer que cette mesure ne risque pas de compromettre une enquête en cours, que les obligations qui en découlent n'entrent pas en contradiction avec celles relevant par exemple du contrôle judiciaire ou, lorsque tel risque d'être le cas, de convenir de leur aménagement avec l'autorité administrative.

3.2.6. Des sanctions lourdes en cas de non-respect des obligations

L'article L. 228-7 CSI punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait pour une personne de se soustraire à une ou plusieurs des obligations qui lui sont imposées par le ministre de l'intérieur sur le fondement des articles L. 228-2 à L. 228-5 du même code.

En l'espèce et durant la première année de mise en œuvre de la loi « SILT », l'action publique a été systématiquement mise en œuvre par les parquets, sur signalement de l'autorité administrative, même s'il a été tenu compte, dans certains cas, des motifs allégués ayant conduit à la violation des obligations prescrites par les mesures.

Les sanctions ainsi encourues, identiques à celles prévues par l'article 13 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence en cas de non respect des obligations liées à une assignation à résidence, présentent un caractère dissuasif et visent à garantir l'effectivité de la mesure. Elles sont régulièrement rappelées aux personnes qui en font l'objet : dans l'arrêté initial et, le cas échéant, dans les arrêtés renouvelant la mesure, dans la notice d'information qui accompagne chaque arrêté et dans tout sauf-conduit dérogeant ponctuellement aux obligations.

Même si le nombre de procédures judiciaires ouvertes pour non respect des obligations liées à une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance reste limité (cf. p. 80), les sanctions prononcées sont pour la plupart des peines d'emprisonnement (entre six et douze mois).

3.2.7. Des voies et délais de recours précisés par le Conseil constitutionnel

Compte tenu de l'atteinte portée par ces mesures à la liberté d'aller et venir, d'une part, et à la vie privée et familiale, d'autre part, le législateur a souhaité aménager les délais de recours contre ces mesures.

D'une part, les délais de recours de droit commun ont été réduits : un mois pour les mesures prononcées au titre de l'article L. 228-2 CSI et deux mois pour celles prononcées au titre des articles L. 228-4 et L. 228-5, le juge devant alors se prononcer dans un délai respectivement de deux mois et de quatre mois.

D'autre part, la loi prévoyait que toute décision de renouvellement des obligations était notifiée à la personne concernée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur, celle-ci disposant alors d'un délai de 48h pour saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (référé-liberté), celui-ci devant alors statuer dans un délai de 72h, tandis que la mesure ne pouvait entrer en vigueur avant le prononcé de sa décision.

Or, dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 précitée, le Conseil constitutionnel a censuré ces deux procédures ;

- Avec effet immédiat pour la première, en considérant que *« compte tenu de l'atteinte qu'une [mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance] port[ait] aux droits de l'intéressé, en limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et en laissant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer, le législateur [avait] opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées [liberté d'aller et de venir, droit au respect de la vie privée et droit de mener une vie familiale normale] et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public »* ;
- Avec effet différé au 1^{er} octobre 2018, s'agissant de la seconde, en considérant qu'*« en permettant que la mesure contestée [fût] renouvelée au-delà de trois mois sans qu'un juge [eût] préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement, le législateur [avait] opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public »*.

Si le Gouvernement a entrepris de corriger ces dispositions pour tenir compte de cette décision dans le cadre de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, actuellement en cours à l'Assemblée nationale, force est toutefois de constater qu'aucune de ces procédures spéciales n'a été utilisée par les personnes placées sous mesure de contrôle et de surveillance, qu'il s'agisse de requêtes aux fins d'annulation des mesures ou de la procédure suspensive spécifique au renouvellement.

En effet, l'expérience du contentieux de l'état d'urgence ou de la mise en œuvre de la loi « SILT » montre que la voie contentieuse de prédilection des requérants est bien celle du référé-liberté qui peut être introduit à tout moment et dans le cadre duquel l'office du juge est très large, tant dans les mesures qu'il peut prononcer que dans le contrôle qu'il exerce.

En effet, si en théorie l'office du juge est, pour cette voie de référé, limité au contrôle de l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, le contrôle exercé par le juge administratif dans ce cadre s'apparente en réalité davantage à un contrôle de proportionnalité, lequel résulte de surcroît d'une instruction orale minutieuse conduite lors de l'audience et qui est le plus souvent complétée dans le cadre d'un délibéré prolongé.

3.2.8. L'organisation d'un débat contradictoire immédiatement après le prononcé de la mesure

Conformément à l'article L. 228-6 CSI, *« le ministre de l'intérieur met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours à compter de la décision »*. Ainsi qu'il est indiqué dans l'arrêté portant mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, toute personne peut donc présenter des observations soit par courrier adressé directement au ministre de l'intérieur, soit oralement en sollicitant un

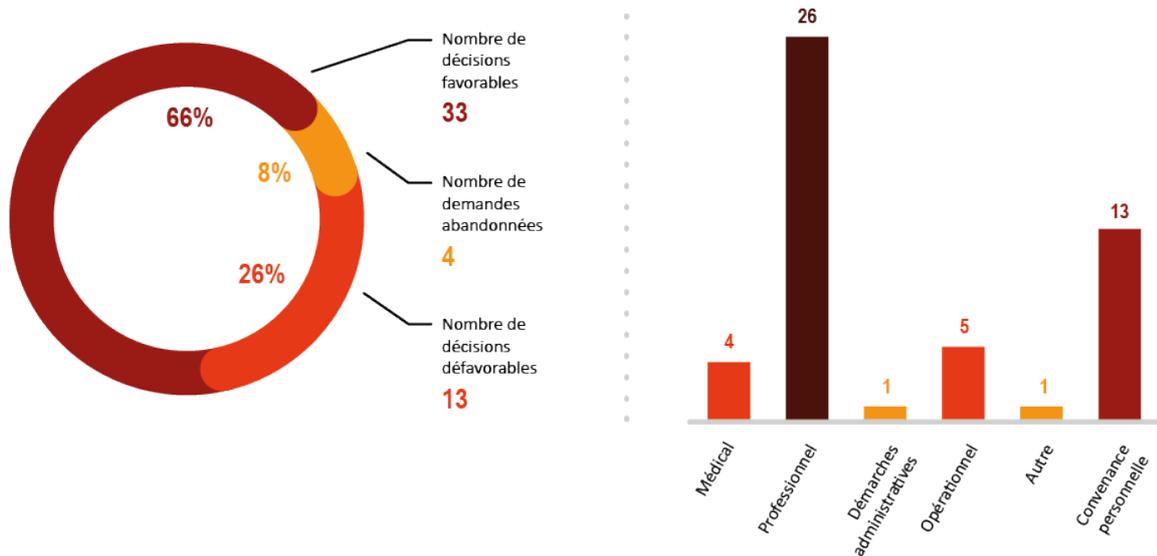
entretien auprès de la préfecture de son lieu d'habitation. Parmi les 71 personnes concernées, 6 ont présenté des observations écrites et 8 ont demandé à être reçues à la préfecture dont elles dépendent.

Après analyse des courriers adressés au ministre de l'intérieur ou des comptes-rendus établis par les préfectures, les éléments exposés n'ont pas remis en cause les raisons ayant motivé les décisions. Toutefois, certaines observations ont pu donner lieu à un aménagement des obligations imposées, afin de tenir compte d'obligations familiales ou professionnelles.

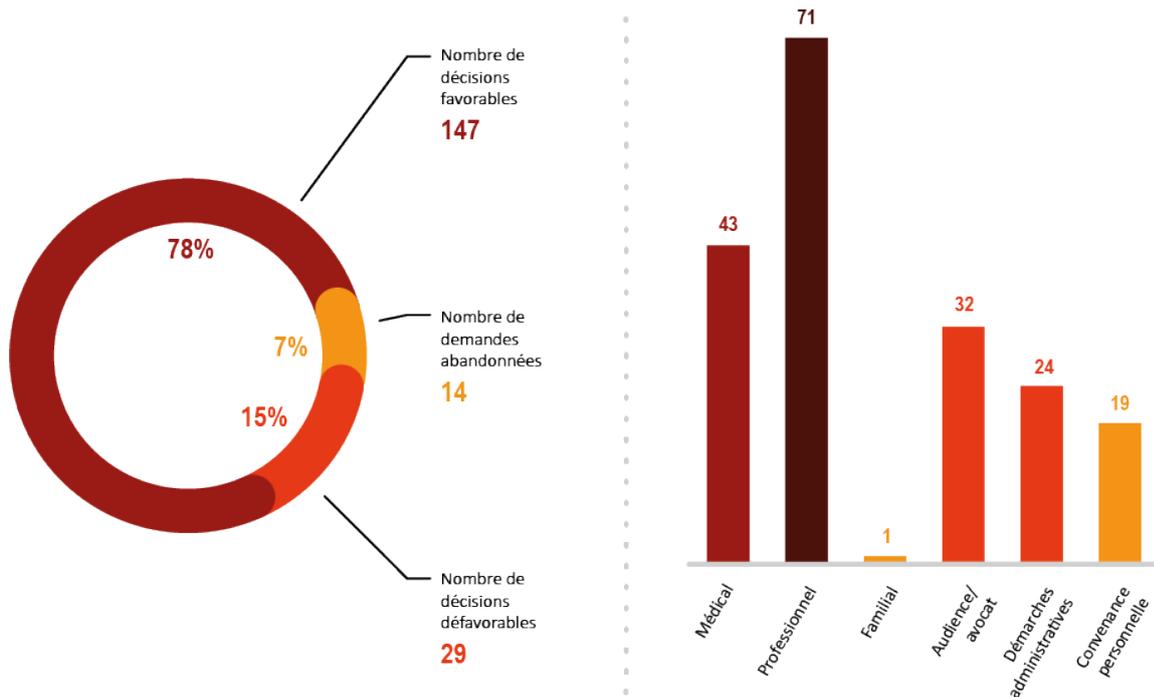
3.2.9. Des aménagements réguliers

Depuis le 1^{er} novembre 2017 :

- 50 demandes d'aménagement des obligations ont été adressées au ministre de l'intérieur et ont donné lieu à 33 réponses favorables (66 %) pour des motifs essentiellement professionnels ;
- 190 demandes de sauf-conduit ponctuel ont été instruites, dont 147 ont fait l'objet d'un accord (77 %), pour des motifs d'abord professionnels, puis médicaux.



Graphiques n° 9 et 10 – Nombre et motifs des demandes d'aménagement des obligations



Graphiques n° 11 et 12 – Nombre et motifs des demandes de sauf-conduits

La majorité des demandes d'aménagement et de sauf-conduit formulées pour des raisons professionnelles a été accordée, afin de faciliter la réinsertion professionnelle. Par ailleurs, bien que les intéressés aient la possibilité d'être représentés lors des audiences consécutives aux recours formés contre les mesures dont ils font l'objet, les demandes de sauf-conduit en vue de consulter un avocat ou de se rendre à une audience sont accordées dans la plupart des cas.

Toutefois, les dérogations et les aménagements n'ont été possibles que sur présentation de justificatifs valables ou pour des raisons sérieuses. Ainsi, 38 % des demandes d'aménagements qui ont été refusées concernaient des demandes formulées pour des convenances personnelles et 38 % concernaient des demandes pour des raisons professionnelles mais présentées sans aucun justificatif à l'appui (p.ex. contrat de travail ou attestation de formation) ou tardivement, l'autorité administrative n'étant alors pas en mesure de l'instruire dans les délais. Chaque demande fait en effet l'objet d'une évaluation de la part des services de renseignement, afin de déterminer si cet aménagement n'entre pas en contradiction avec l'objectif premier de surveillance de l'intéressé. La tendance est identique pour les sauf-conduits, pour lesquels 48 % des décisions défavorables ont concerné des demandes pour convenances personnelles.

3.2.10. La levée des obligations a résulté de cinq situations différentes.

- **Absence d'utilité de la mesure en raison d'un changement de circonstances**

Dans 13 cas, la mesure n'est plus apparue utile pour assurer la surveillance de l'intéressé : incarcération (10), hospitalisation sans consentement (1) et expulsion ou sortie du territoire (2).

- **Suspension par décision de justice**

Deux suspensions seulement ont été prononcées :

- la première par le tribunal administratif de Bordeaux, le 27 novembre 2017, au motif qu'il n'était pas démontré que l'intéressée représentait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, quand bien même entraînait-elle en relation avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ; cette décision illustre les difficultés qui peuvent résulter du caractère cumulatif de ces critères, comme exposé précédemment ;
- la seconde (renouvellement à l'issue de trois mois) par le Conseil d'Etat, le 16 juillet 2018, au motif que le ministre de l'intérieur n'apportait pas d'éléments suffisants pour caractériser le soutien, la diffusion ou l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

- **Impossibilité de mettre en évidence des éléments nouveaux ou complémentaires au-delà d'une durée cumulée de six mois**

Faute d'éléments nouveaux ou complémentaires laissant penser que le comportement de la personne constituait toujours, au-delà d'une durée de six mois, une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et que l'intéressé soutenait, diffusait ou adhérait toujours à des thèses faisant l'apologie du terrorisme et/ou qu'il entraînait toujours de manière habituelle en relation avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, les obligations n'ont pas été renouvelées dans **vingt cas**.

- **Changement de comportement des personnes surveillées**

Dans **huit cas**, les services opérationnels n'ont pas demandé le renouvellement de la mesure au-delà des trois mois, considérant que les intéressés ne présentaient plus une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

- **Echéance de la mesure à douze mois**

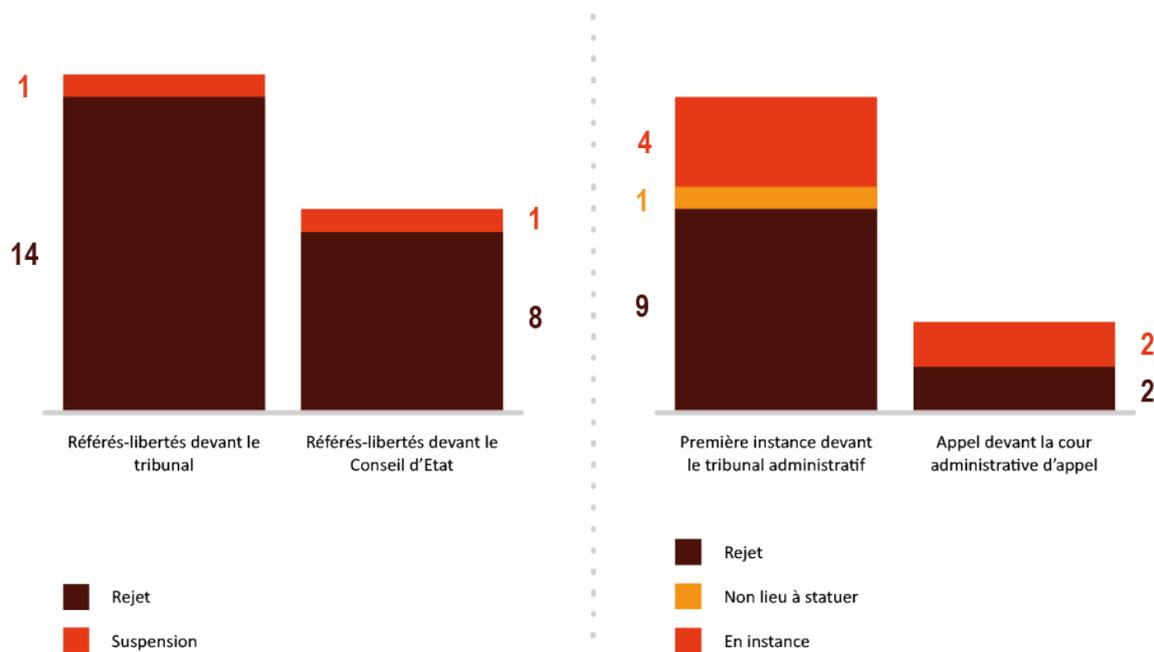
Les mesures prononcées le 1^{er} novembre 2017 à l'encontre de quatre personnes pour prendre le relais d'assignations à résidence sont arrivées à échéance le 31 octobre 2018, après avoir atteint la durée maximale cumulée des obligations de douze mois, prévue par la loi.

3.2.11. Des décisions confirmées par le juge des référés dans la majorité des cas

Depuis le 1^{er} novembre 2017, 42 recours²¹ – dont 24 référés-liberté et 18 recours pour excès de pouvoir – ont été formés par 15 personnes, parmi lesquelles 9 avaient déjà fait l'objet d'une assignation à résidence sous l'état d'urgence.

Seules deux suspensions ont été prononcées, précédemment évoquées.

²¹ Dont 11 pour les seuls mois de novembre et décembre 2017, contre 30 pour les dix premiers mois de 2018.



Graphiques n° 13 et 14 – Répartition des référés-liberté et des recours pour excès de pouvoir par niveau de juridiction

La plupart des recours concernant les décisions individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont été jugés selon la procédure du référé-liberté. Il ne s'agit donc que de décisions d'espèce, dont l'autorité de la chose jugée est relative. Pour autant, compte tenu de la spécificité de ce contentieux, qui ne donne finalement que très rarement lieu à des contentieux d'annulation, ces décisions font jurisprudence.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser plusieurs points importants

Dans le droit fil de sa jurisprudence constante, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler « qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les « notes blanches » produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif » (CE, sec, 11 décembre 2015, n° 395009 ; dans le même sens : CE, 23 décembre 2015, n° 395229).

Cette valeur probante est d'autant plus forte que les notes comprennent des éléments de fait précis et circonstanciés (CE, 4 octobre 2004, n° 266948 ; CE, 27 juin 2007, n° 300261 ; CE, 7 mai 2015, n° 389959 ; CE, 6 avril 2016, n° 398217).

Toutefois, la valeur probante de ces notes peut être contestée : en effet, si le Conseil d'Etat leur reconnaît une valeur probante, cette preuve n'est pas irréfragable et une personne visée par une mesure administrative restrictive de liberté prise sur la base d'une telle note peut parfaitement contester les informations qu'elle contient, ou leur portée.

Cette possibilité s'exerce dans le cadre d'une instruction orale minutieuse, au cours de laquelle le juge contrôle d'abord l'exactitude matérielle des faits, sans tenir pour acquises les informations contenues dans la note blanche, à la lumière des éventuelles explications et éclaircissements apportés à l'audience par les personnes visées par les mesures (ex : CE,

14 décembre 2017, n° 416147). En outre, pour permettre la manifestation de la vérité, et s'il l'estime nécessaire, il peut, dans l'exercice de ses pouvoirs d'instruction, enjoindre à l'administration de produire des pièces complémentaires ou d'apporter des précisions (ex : CE, 16 juillet 2018, n° 421791). La charge de la preuve ne pèse donc pas que sur le requérant.

Une personne sous le coup d'une mesure restrictive de liberté en application de la loi du 30 octobre 2017 peut ainsi parfaitement, et sans que cela ne nécessite de moyens de preuve importants, contester avec succès l'exactitude des informations contenues dans la note blanche.

Dans certains cas, cette contestation a été considérée comme sérieuse et a abouti à la suspension de la décision (CE, ord., 16 juillet 2018, n° 42179 ou CE, ord., 16 juillet 2018, n° 421791 : « *faute [pour l'administration] de caractériser l'actualité du soutien, de la diffusion ou de l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ou, alternativement, une relation habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* »).

Dans d'autres cas, le juge peut décider d'écarter certains faits sérieusement contestés par le requérant et considérer que les autres faits motivant la mesure – et dont la matérialité n'est pas sérieusement contestée – sont à eux seuls de nature à justifier légalement la décision (ex : CE, 14 mars 2018, n° 418689, aux tables). Enfin, de simples dénégations générales sont insuffisantes.

Les conditions juridiques de l'articulation temporelle entre les mesures d'assignation à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence et les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prises en application de la loi «SILT» ont par ailleurs été précisées (voir supra, CE, 14 mars 2018, n° 418689, aux tables).

Reprenant sa jurisprudence établie pour les assignations à résidence de l'état d'urgence, le Conseil d'Etat a également instauré une présomption d'urgence en matière de contentieux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, en considérant qu'une telle mesure « *porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulière, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence* » (CE, ord., 1^{er} décembre 2017, n° 415750).

S'agissant des individus sortant de prison, le Conseil d'Etat a pris en compte la difficulté à établir certains des critères exigés par la loi dès lors que l'état de détention de l'intéressé offre peu de prises à la possibilité de caractériser les indices habituellement retenus pour établir les critères exigés par la loi et qu'il est couramment fait valoir que la fréquentation habituelle d'autres détenus radicalisés n'est pas imputable à l'intéressé mais résulte d'un choix délibéré de l'administration pénitentiaire de regrouper les personnes condamnées pour motif terroriste. Face à ce moyen, récurrent chez les individus sortant de prison alors que par construction leurs fréquentations récentes ne peuvent que se situer en prison, le Conseil d'Etat a pris en compte le comportement d'un détenu qui « *au-delà des contacts entre détenus radicalisés découlant nécessairement des modalités particulières de sa détention, a d'une part, cherché à établir des relations suivies avec certains de ces détenus radicalisés et, d'autre part, fait preuve à plusieurs reprises d'un comportement de prosélytisme autour de thèses radicales* » (CE, ord., 14 septembre 2018, n° 423703).

4. Les visites domiciliaires et les saisies (art. L. 229-1 à L. 229-7 du CSI)

A l'occasion de son contrôle du régime des perquisitions administratives pouvant être ordonnées sous l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a confirmé leur caractère de mesures de police administrative, dans la mesure où elles « *ne [pouvaient] avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions* » (décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, cdt n°4). Cette qualification a également été confirmée par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juillet 2016 (CE, Assemblée, n° 398234 et 399135). Il en va de même de la saisie des données effectuée pendant la perquisition administrative et dont elle constitue l'accessoire : elle doit être regardée comme relevant « *de la seule police administrative* » (décision n° 2016-536 QPC précitée).

4.1. *Des critères identiques à ceux fondant une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance*

Si les quelques 4 500 perquisitions administratives conduites sous l'état d'urgence²² entre le 14 novembre 2015 et le 1^{er} novembre 2017 ont été décidées unilatéralement par l'autorité préfectorale au regard de la seule menace que pouvaient constituer certains individus pour l'ordre et la sécurité publics, les visites domiciliaires (et le cas échéant les saisies et l'exploitation des données saisies) créées par la loi « SILT » du 30 octobre 2017 doivent au contraire répondre à des critères définis de façon plus restrictive et sont soumis à une autorisation préalable de l'autorité judiciaire.

La requête à des fins de visite domiciliaire doit ainsi établir que sont réunis les mêmes critères cumulatifs que ceux exigés pour fonder les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. L. 228-1 CSI) :

- le comportement de la personne visée doit constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;
- elle doit par ailleurs entrer en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme et/ou soutenir, diffuser ou adhérer à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.

Avant toute transmission de la requête à un juge des libertés et de la détention (JLD) unique, celui près le tribunal de grande instance de Paris, toute requête préfectorale à des fins de visite domiciliaire doit préalablement être transmise au procureur de la République de Paris et au procureur territorialement compétent, afin d'éviter toute interférence avec une éventuelle procédure judiciaire déjà en cours ou de déclencher une perquisition judiciaire dans l'hypothèse où les motifs transmis par le préfet seraient considérés comme le justifiant.

Sauf avis contraire, la requête peut ensuite être adressée au juge des libertés et de la détention, auquel il revient d'abord d'autoriser ou de refuser la mise en œuvre de la visite, puis de contrôler le déroulement des opérations et enfin d'autoriser l'exploitation des données saisies. Il s'agit là d'une garantie du respect des exigences constitutionnelles découlant de l'article 2 de la déclaration de 1789 encadrant la pénétration dans un domicile.

²² Article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Compte tenu de la procédure d'ordonnance sur requête, la personne concernée n'est pas informée de l'existence d'une demande de visite avant que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant cette visite ne lui soit notifiée. Ainsi, en cas de refus, le plus souvent pour insuffisance de motivation, le préfet a, le cas échéant, la possibilité de reprendre le dossier et de formuler une nouvelle demande, mieux étayée.

Ce double verrou, visant à garantir la subsidiarité des perquisitions judiciaires, n'a pas réduit le caractère complémentaire du dispositif, puisque sur les 90 requêtes préfectorales transmises au procureur de la République de Paris entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018, 3 ont été retenues par ce dernier pour déclencher une procédure judiciaire. Les dossiers présentés par les préfets ont dans leur grande majorité été considérés comme suffisamment solides pour donner lieu à une autorisation du juge des libertés et de la détention de Paris.

4.2. *Un régime validé dans son ensemble par le Conseil constitutionnel, à l'exception des modalités de saisie des documents et objets*

Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a rappelé les garanties apportées par le législateur au régime des visites domiciliaires et des saisies, ce dernier ayant en effet :

- *« défini avec précision les conditions de recours aux visites et saisies et limité leur champ d'application à des personnes soupçonnées de présenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public » ;*
- *« soumis toute visite et saisie à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, qui doit être saisie par une requête motivée du préfet et statuer par une ordonnance écrite et motivée, après avis du procureur de la République » ;*
- *exclu du champ des visites domiciliaires « les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes et les domiciles de ces personnes » ;*
- *prévu que la visite soit effectuée « en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant », ce dernier pouvant « se faire assister d'un conseil de son choix », et qu'en l'absence de l'occupant, « les agents ne [puissent] procéder à la visite qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité » ;*
- *permis aux agents chargés de la visite des lieux de procéder sans délai à la visite d'autres lieux dont l'existence aurait été découverte à l'occasion de la visite initiale, mais en respectant les mêmes obligations ;*
- *limité la mesure de retenue à la seule personne dont le comportement et les agissements ont justifié la visite domiciliaire, dès lors qu'elle est « susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur le lieu de la visite ayant un lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié cette visite » ;*
- *autorisé la copie de données informatiques uniquement lorsqu'il s'avère que celles-ci sont liées au comportement de la personne ayant justifié la visite domiciliaire ; le procès-verbal établi à cette occasion doit alors indiquer les motifs de la copie et dresser l'inventaire des données visées et une copie doit être remise à l'occupant des lieux, à son représentant ou à deux témoins, ainsi qu'au juge ayant délivré l'autorisation ; l'exploitation de ces données n'est ensuite possible qu'avec « l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, saisie à cette fin par l'autorité administrative à l'issue de la visite », en l'attente de laquelle elles doivent être « placées sous la responsabilité du chef de service ayant*

procédé à la visite » ; en cas d'autorisation, l'ordonnance du juge est susceptible d'un recours non suspensif devant le premier président de la cour d'appel, qui se prononce dans les quarante-huit heures.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a conclu que le législateur avait « *strictement borné le champ d'application de la mesure qu'il a instaurée* », « *apporté les garanties nécessaires* » et « *assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile, la liberté d'aller et venir* » et « *le droit à un recours juridictionnel effectif* ».

En revanche, examinant le régime de saisie des documents et objets au regard de l'article 17 de la déclaration de 1789, qui garantit le caractère inviolable et sacré du droit de propriété, le Conseil constitutionnel a rappelé que les atteintes portées à ce droit devaient être « *justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* ». Il en a dès lors conclu que, « *le législateur [n'ayant] fixé aucune règle permettant d'encadrer l'exploitation, la conservation et la restitution des documents et objets saisis au cours de la visite* », ce régime méconnaissait le droit de propriété et devait être déclaré contraire à la Constitution, avec effet immédiat, ce qui a privé l'autorité administrative, dès la publication de la décision, de toute possibilité de continuer à demander la saisie des documents et objets. La DLPAJ a adressé aux préfets un modèle de requête préfectorale corrigé pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel.

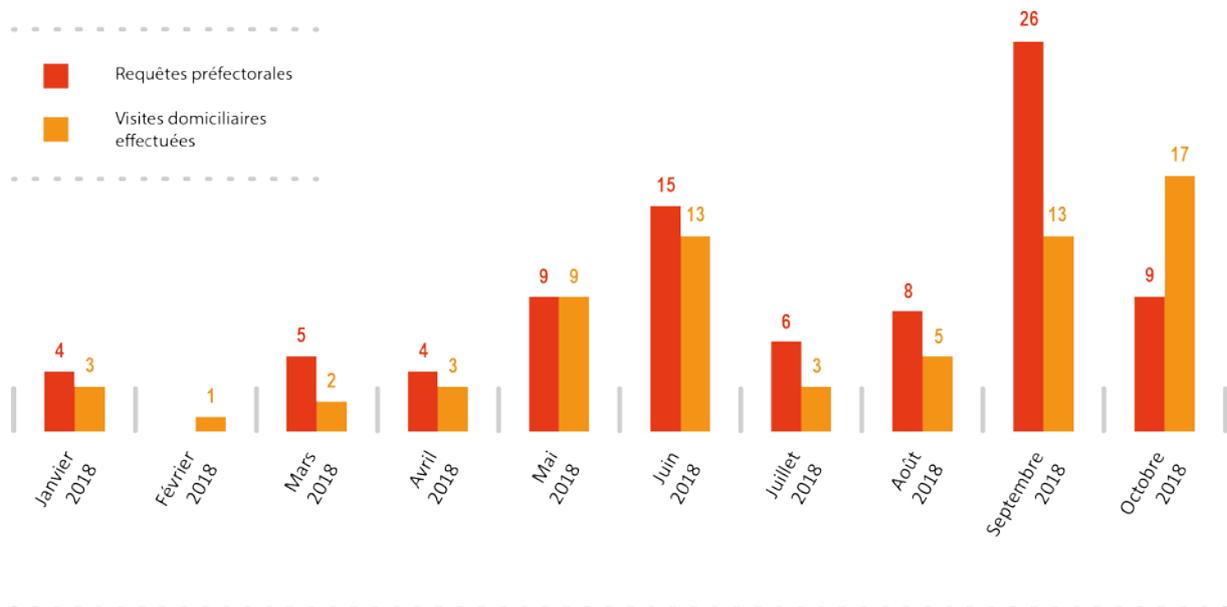
Nonobstant cette invalidation, la mesure a toutefois conservé son efficacité. Sont en effet considérés comme entrant dans la catégorie des supports de données les ordinateurs, terminaux téléphoniques, tablettes, disques durs externes et clés USB. Lorsque c'est matériellement possible, les services chargés de la visite procèdent à la copie des données figurant sur ces supports ; à défaut, lorsque cette copie ne peut être réalisée sur place (en raison du volume des données et/ou de la durée de copie qui serait supérieure à la durée des opérations), les supports font l'objet d'une saisie.

S'agissant de la saisie des documents, le Gouvernement a prévu de proposer au Parlement modifier la loi pour étendre les garanties entourant la saisie des données à la saisie des documents. Ces dispositions correctrices figurent dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, actuellement en discussion à l'Assemblée nationale.

En revanche, le Gouvernement n'a pas souhaité réintroduire la possibilité de saisir des objets, cette possibilité ayant été estimée peu pertinente :

- en effet, la présence d'objets en lien avec la menace et découverts lors de la visite peut être consignée dans le procès verbal rédigé lors de la visite, lequel, signé par la personne concernée, son représentant ou deux témoins, fait foi ; de même, les objets peuvent être photographiés. En effet, contrairement aux exigences procédurales devant le juge pénal, ces modes de preuves sont suffisants devant le juge administratif pour caractériser les raisons sérieuses exigées par la loi et justifier ainsi les mesures de police administrative qui peuvent découler de la visite domiciliaire ;
- en revanche, dans l'hypothèse où la visite donne lieu à la découverte de documents ou d'objets illicites (en particulier armes, stupéfiants et écrits faisant l'apologie du terrorisme), ces derniers peuvent être saisis selon les règles de la procédure pénale, qui trouvent alors à s'appliquer.

4.3. Une appropriation progressive par l'autorité préfectorale



Graphique n° 15 – Dates des requêtes préfectorales et des visites domiciliaires

Depuis le 1^{er} novembre 2017, 86 requêtes préfectorales à des fins de visite domiciliaire ont été adressées au juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris. Ce dernier a autorisé par ordonnance 73 visites domiciliaires, dont 69 avaient été effectuées au 31 octobre 2018²³.

Par ailleurs, contrairement aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et aux périmètres de protection, l'utilisation de cette nouvelle disposition a été très progressive, la première visite domiciliaire n'ayant en effet été réalisée que le 17 janvier 2018. Les 4 500 perquisitions administratives organisées sous l'état d'urgence avaient permis des levées de doute pour la majorité des personnes suspectées de représenter une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Le recours aux visites domiciliaires a au contraire été très ciblé.

Le nombre de requêtes préfectorales a cependant crû de manière significative à la fin du premier semestre 2018, dans le contexte notamment des attentats de Carcassonne et Trèbes le 23 mars 2018²⁴ et de Paris le 12 mai 2018²⁵, pour atteindre un rythme régulier, avec un ressaut constaté en septembre 2018 en raison d'une série de onze visites domiciliaires liées à la fermeture du centre Zahra de Grande-Synthe (59).

²³ Pour les quatre dossiers restant, trois ont fait l'objet d'une prise en compte judiciaire postérieurement à l'examen par le JLD et une visite restait en attente de réalisation au 31 octobre 2018.

²⁴ Ces attaques ont été perpétrées le 23 mars 2018 à Carcassonne et dans un supermarché Super U de Trèbes, dans l'Aude, par un individu de nationalité franco-marocaine, et ont fait cinq morts (dont le terroriste, abattu par le GIGN) et quinze blessés. Elles ont été par la suite revendiquées par *Daech*.

²⁵ Dans la soirée du 12 mai 2018 à Paris, un homme a été tué à l'arme blanche par un assaillant et quatre autres blessés. L'assaillant a par la suite été tué par des policiers intervenant sur place. L'attaque a été revendiquée par *Daech* dans les heures qui ont suivi.

4.3.1. Des requêtes préfectorales solidement motivées et rapidement examinées par le juge des libertés et de la détention

Le juge des libertés et de la détention (JLD) a répondu aux requêtes préfectorales dans les deux jours qui ont suivi l'envoi dans près de 85 % des cas (42 % le jour même)²⁶. Sur les 86 requêtes qui lui ont été adressées, seules 13 ont fait l'objet d'une ordonnance de refus (deux requêtes ont néanmoins été présentées une seconde fois, après avoir été modifiées conformément à l'ordonnance de refus). Leur analyse permet de distinguer trois séries de motifs.

- **La requête préfectorale n'était pas accompagnée de toutes les pièces permettant de justifier de la réalité des faits relevés**

Une requête a en effet été rejetée en raison de l'absence de note blanche ou de procès-verbal permettant de corroborer les éléments avancés dans la demande adressée par le préfet. Par ailleurs, le JLD a relevé l'absence d'éléments précis et temporels sur les liens qu'entretenait l'intéressée avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorismes. La préfecture a néanmoins corrigé la requête initiale en adressant au JLD une nouvelle requête, qui l'a acceptée le 7 juin 2018.

- **Les critères fixés par la loi n'étaient pas réunis**

Dans 11 cas, le juge des libertés et de la détention a rejeté la requête préfectorale au motif que la caractérisation d'un comportement constituant une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics faisait défaut, en l'absence d'éléments factuels suffisamment précis et tangibles en attestant.

- Ainsi, le 8 juin 2018, le JLD a rejeté une requête préfectorale au motif que la démonstration de l'existence d'une relation habituelle avec des personnes ou organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme par le seul fait que l'intéressé gravitait autour de la mouvance *djihadiste* et comptait parmi les membres de sa famille proche une personne condamnée à cinq ans de prison pour des faits d'association de malfaiteurs en vue de commettre un acte de terrorisme, était insuffisante. En outre, la requête « *ne caractéris[ait] pas la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public en lien avec le risque de commission d'acte de terrorisme* » ;
- Le 26 septembre 2018, il a également refusé deux visites domiciliaires aux motifs qu'il n'était pas démontré que les intéressés représentaient une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, quand bien même ils évoluaient respectivement dans « *un environnement religieux rigoriste de l'islam* » et « *un environnement acquis à l'islam radical, voire pro-djihadiste* ». Par ailleurs, aucun élément ne permettait de démontrer qu'ils adhéraient à cette idéologie ;
- Le 26 juillet 2018, il a estimé que les velléités de départ d'une personne, rapportées par son père et sa sœur mais contestées par l'intéressée, en l'absence d'indices permettant en l'état de remettre en cause ses déclarations, ne suffisaient pas à caractériser un comportement constituant une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

²⁶ Le délai moyen de réponse s'établit à 1,36 jour.

- **Les faits motivant la requête n'étaient pas suffisamment récents**

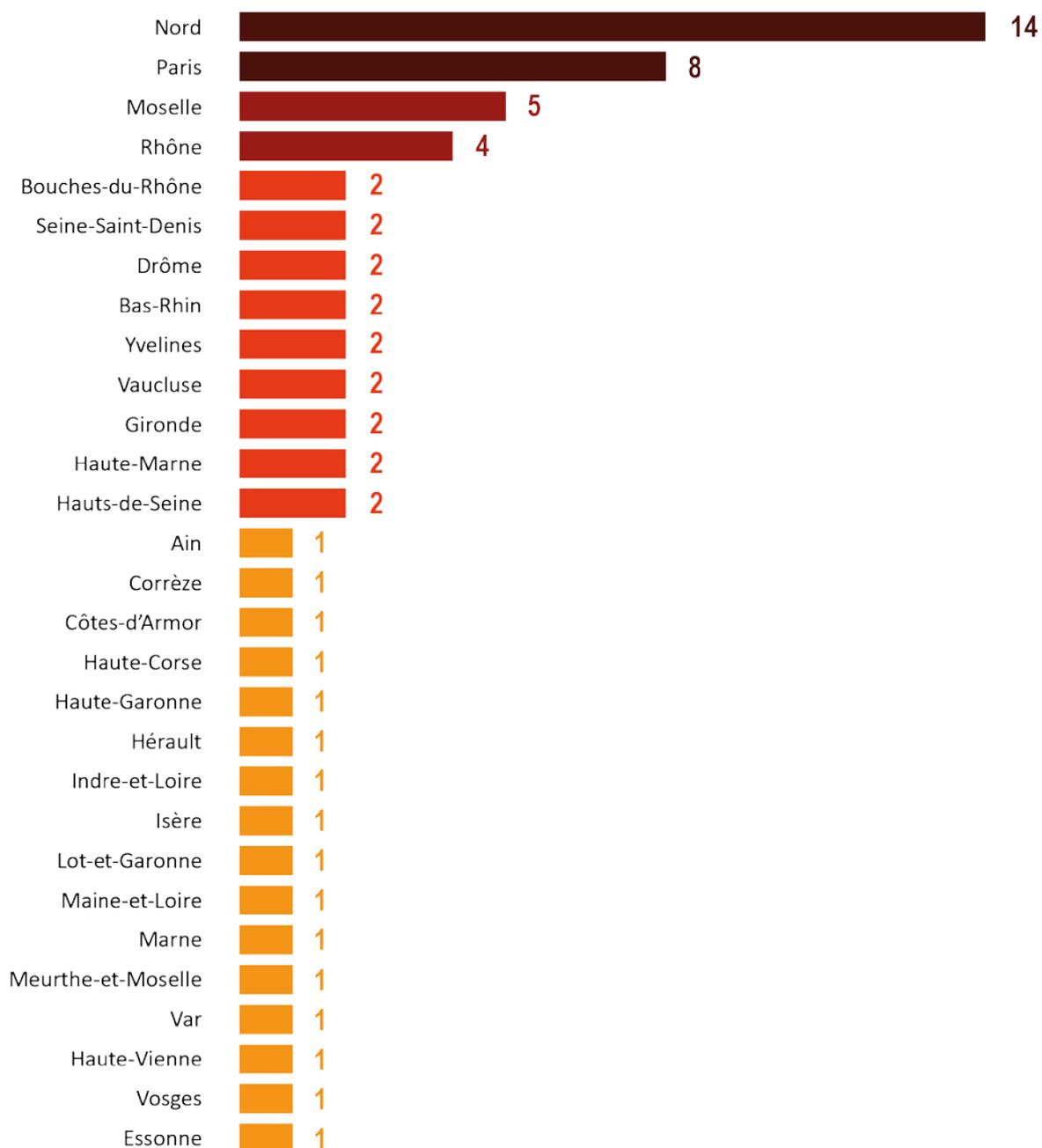
Bien que la relation habituelle de l'intéressé avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme soit suffisamment étayée, le fait qu'une personne ait ramené de nombreux ouvrages religieux d'un voyage en Turquie en 2013 et s'y soit de nouveau rendue en 2014, « *sans apporter plus d'éléments concrets et d'actualité, ne suffisent pas, à eux seuls à caractériser un comportement constituant une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* ».

Dans une ordonnance de rejet du mois de juillet 2018, le JLD a considéré que des éléments publiés sur les réseaux sociaux entre 2015 et 2016, à l'époque de leur publication, permettaient de considérer que le comportement de l'intéressé était susceptible de constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre et la sécurité publics, mais que la requête ne démontrait pas l'actualité d'un tel comportement.

Enfin, dans une ordonnance du mois d'août 2018, il a considéré que si l'intéressée avait déclaré avoir adhéré aux idées de *Daech*, que les messages publiés sur les réseaux sociaux entre 2015 et 2016 faisaient état de ces idées et que l'intéressée affirmait entrer en relation habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme jusqu'en octobre 2017, « *aucun élément contenu ni dans la requête, ni dans la note ne permett[ait] d'affirmer à ce jour qu'elle continu[ait] à soutenir, diffuser ou adhérer à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

4.3.2. Une concentration dans des bassins à forte densité de population

L'Ile-de-France et quatre départements (Nord, Moselle, Rhône et Bouches-du-Rhône) concentrent près du quart des visites domiciliaires réalisées ou autorisées (cf. annexe n° 5 p. 95).



Graphique n° 16 – Nombre de visites domiciliaires par département

4.3.3. Des modalités d'organisation conformes à la loi

La visite domiciliaire est autorisée en tout lieu, à l'exception des lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes et les domiciles des personnes concernées.

Ce sont néanmoins les domiciles qui ont concentré l'essentiel des visites (93 % des cas), parfois les véhicules associés (3 % des cas) et des locaux commerciaux (3 % des cas). Un seul lieu de culte a été concerné.

4.3.4. Une saisie des données et des supports dans la moitié des cas

Le I de l'article L. 229-5 du CSI prévoit que : « *Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, si la visite révèle l'existence de données relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée, il peut être procédé à leur saisie ainsi qu'à celle des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la visite soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la visite* ».

Sur les 69 visites domiciliaires réalisées, 40 ont donné lieu à la saisie de données et parfois des supports ainsi qu'à la saisie de documents papier, avant l'invalidation de cette possibilité par le juge constitutionnel, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 (cf. *supra*, 4.2).

Le II de l'article L. 229-5 prévoit également que « *dès la fin de la visite, l'autorité administrative peut demander au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris d'autoriser l'exploitation des données saisies. Au vu des éléments révélés par la visite, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié la visite* ».

Les saisies ont été effectuées à bon escient : ainsi, lorsqu'elles ont été opérées au regard des éléments découverts lors des visites autorisées, de nature à confirmer l'existence d'une menace, le juge des libertés et de la détention a, dans chaque cas, autorisé leur exploitation. Dans 7 cas, une demande de prorogation du délai d'exploitation a été formulée, afin de tenir compte à la fois de difficultés techniques et du volume des données saisies, et a été accordée.

Des saisies de documents ont été effectuées (avant la censure de cette possibilité dans la loi), notamment lorsque ceux-ci ne pouvaient être exploités sur place, en raison de la nécessité de les traduire ou en raison de leur volume.

En revanche, les services n'ont effectué que peu de saisies d'objet à des fins de caractérisation de la menace : en effet, lorsque de tels objets ont pu être découverts dans les lieux visités, leur présence a été consignée dans le procès verbal, établi contradictoirement à l'issue de la visite domiciliaire, ou encore photographiée pour pouvoir motiver des mesures de police administrative subséquentes. Dans 13 cas, les services ont découverts des ouvrages à caractère religieux faisant l'apologie du terrorisme, des photographiques du drapeau de *Daech* et des documents et revues de propagande de l'organisation terroriste comportant notamment des photographies d'exécution.

Par suite, les seules saisies opérées l'ont été sur procédure pénale incidente, liées à la découverte d'objets délictueux (stupéfiants, armes détenues illégalement, faux papier, objets volés) : parmi les 18 visites domiciliaires qui ont permis de telles découvertes, 10 ont donné lieu à suites judiciaires, tandis que les suites réservées aux 8 autres n'étaient toujours pas connues au 31 octobre 2018.

4.3.5. Une faible utilisation de la possibilité de procéder à des retenues de personnes concernées par la mesure

L'article L. 229-4 du CSI prévoit que : « *Lorsqu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les données 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, la personne 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 peut, après information sans délai du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, être retenue sur place par l'officier de police judiciaire pendant le temps strictement nécessaire au déroulement des opérations./ La retenue ne peut excéder quatre heures à compter du début de la visite et le juge des libertés et de la détention peut y mettre fin à tout moment ».

A l'occasion des 69 visites domiciliaires réalisées, seules 7 personnes ont fait l'objet d'une retenue administrative.

4.3.6. L'absence de contentieux résultant des mesures de visites et saisies

Durant l'état d'urgence, la mise en œuvre des mesures de perquisitions administratives avait donné lieu à un contentieux peu abondant, tendant à voir engagée la responsabilité de l'Etat sur le fondement des principes précisés par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juillet 2016, *N. et autres*, n° 398234.

Selon ces principes, les conditions matérielles d'exécution des perquisitions sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des personnes ayant subi une perquisition, deux régimes de responsabilité coexistant toutefois : celui de la responsabilité pour faute, susceptible d'être recherchée par les personnes concernées par une perquisition et celui de la responsabilité sans faute sur le fondement de la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en cas de dommages directement causés par des perquisitions causées à des tiers, c'est-à-dire des personnes autres que la personne dont le comportement a justifié la perquisition ou que les personnes qui lui sont liées et qui étaient présentes dans le lieu visé par l'ordre de perquisition ou ont un rapport avec ce lieu (occupants ou propriétaires d'un local distinct de celui visé par l'ordre de perquisition mais perquisitionné par erreur, propriétaire du lieu visé par l'ordre de perquisition, dans le cas où ce propriétaire n'a pas d'autre lien avec la personne dont le comportement a justifié la perquisition que le bail concernant le lieu perquisitionné).

S'agissant des visites domiciliaires prévues à l'article L. 229-1 du CSI, aucune demande indemnitaire n'a encore été formée, pas plus que de requête contentieuse visant à voir engagée la responsabilité de l'Etat à raison de l'exécution des visites.

Il est vrai que contrairement au régime de responsabilité fixé, par voie prétorienne, par le Conseil d'Etat s'agissant des mesures de perquisitions administratives précitées, l'article L. 229-6 du CSI prévoit que les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître du contentieux indemnitaire résultant des mesures prises en application du chapitre relatif aux visites et saisies, dans les conditions prévues à l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, à savoir sur le régime de la faute lourde.

L'encadrement des conditions des visites domiciliaires par la loi, la meilleure appropriation des procédures par les services chargés de les mettre en œuvre, l'absence de visites domiciliaire nocturnes et les instructions diffusées par le ministre de l'intérieur, relatives à la prise en compte des mineurs lors de ces opérations (formation initiale et continue des forces de l'ordre, prise en charge par des effectifs non cagoulés, mise à l'écart immédiate...) semblent avoir eu raison des dysfonctionnements initiaux ayant pu marquer la réalisation des toutes premières perquisitions administratives sous l'état d'urgence.

III. UNE UTILITÉ OPERATIONNELLE AVERÉE AU REGARD DE L'OBJECTIF DE PRÉVENTION DU TERRORISME

1. Les périmètres de protection

1.1. Une nouvelle modalité de sécurisation qui vient compléter les dispositifs antérieurs

Le code de la sécurité intérieure permettait déjà à l'organisateur d'une manifestation de mobiliser des agents privés de sécurité ou des policiers municipaux pour assurer un filtrage des accès et procéder à des vérifications du même type. Mais cela exige de privatiser un lieu, normalement ouvert à la circulation générale, soit en vertu d'une autorisation d'occupation temporaire (pour une personne privée²⁷), soit en vertu d'un usage privatif par la commune elle-même. Il peut s'agir dans ce cas d'un marché de Noël ou d'une exposition organisés sur une place publique et dont le périmètre, matérialisé par des barrières, n'inclut aucune habitation ni aucun commerce. Pénétrer dans cette enceinte permet uniquement d'y déambuler.

Dans ce cas, des restrictions d'accès à cette manifestation sont possibles :

- sur le fondement de l'article L. 613-3 CSI, des agents privés de sécurité peuvent être postés aux accès à l'enceinte d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle de plus de 300 personnes et procéder à des opérations d'inspection visuelle et de fouille des bagages à main (avec consentement), voire à des palpations de sécurité sous l'autorité d'un officier de police judiciaire (avec consentement) ;
- sur le fondement de l'article L. 511-1 CSI, des agents de police municipale peuvent effectuer les mêmes opérations pour le même type de manifestation.

Une fois l'accès autorisé, aucun contrôle ne peut en revanche être effectué et il est impossible de reconduire une personne à l'extérieur de l'enceinte, puisque les dispositions précitées visent l'accès et non la circulation au sein de la zone.

En revanche, lorsque le lieu où est organisée la manifestation impose au contraire de limiter et de contraindre la circulation générale du public (piétons et/ou voitures), l'autorité administrative était dépourvue d'instrument juridique suffisamment coercitif.

En effet, il est certes loisible à l'autorité de police générale de prescrire les mesures exigées par les circonstances pour mettre fin à un danger grave et imminent, y compris si ces mesures portent atteinte à la liberté d'aller et venir :

- **sécuriser des lieux** : cf. CE, 14 mars 1958, *Dame Fleury* p. 166 ou CE, 14 août 2012, *Cne Le Rove*, n° 361700 : « *Lorsqu'il existe un risque d'éboulement d'une paroi rocheuse*

²⁷ Le permis de stationnement autorise l'occupation sans emprise au sol et doit être demandé auprès de l'autorité administrative chargée de la circulation : mairie ou préfecture, s'il s'agit d'une route nationale, départementale ou certaines artères de la ville. La permission de voirie, nécessaire pour une occupation privative avec emprise au sol, peut être obtenue auprès de l'autorité administrative chargée de la gestion du domaine public : mairie, s'il s'agit du domaine public communal.

surplombant des habitations, l'obstruction par une barrière cadenassée de l'accès à ces habitations, ordonnée par arrêté municipal, est la seule mesure immédiate et possible de nature à prévenir le risque élevé d'atteinte aux personnes. Si cette interdiction met en cause le droit d'accès à la voie publique des riverains, la propriété privée et la liberté d'aller et de venir, elle constitue, au regard des risques avérés, une mesure proportionnée ne portant pas une atteinte grave et manifestement illégale aux droits et libertés fondamentales » ;

- **limiter la circulation des personnes et des biens**, en raison des risques de troubles à l'ordre public pouvant en résulter : par exemple l'édiction de mesures de couvre-feu, subordonnée à la double condition qu'ils soient justifiés par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels ils sont édictés et que les restrictions qu'ils apportent à la liberté d'aller et de venir soient limitées dans le temps et dans l'espace et adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte (CE, 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, n° 235638 s'agissant des arrêtés couvre-feu pour les mineurs) ;
- **prévenir des risques de trouble à l'ordre public** : *« Eu égard au régime d'activité d'une ampleur inhabituelle qu'a connu le volcan "La Soufrière" au début du mois de juillet 1976, l'aggravation qui s'est produite au mois d'août, la menace d'une importante éruption prévue pour le 15 août ont constitué des circonstances exceptionnelles de temps et de lieu autorisant le préfet de la Guadeloupe, dans l'intérêt de l'ordre public et compte tenu de l'urgence et du caractère limité de la zone géographique concernée, à prendre des mesures d'interdiction de la circulation, d'évacuation de la population et d'interdiction de la navigation de certains navires de commerce »* (CE, 18 mai 1983, *Rodes*, n° 25308).

Toutefois, l'autorité de police générale ne disposait pas d'un pouvoir de coercition important pour faire observer ses arrêtés, le tribunal administratif ayant du reste considéré, s'agissant des zones de protection et de sécurité instaurées dans le cadre de l'état d'urgence, qu'un tel pouvoir n'entraîne pas dans les compétences classiques de l'autorité de police générale : *« le préfet du Pas-de-Calais a décidé d'instaurer un régime d'autorisation préalable sous la forme d'accréditations délivrées par la préfecture du Pas-de-Calais (...) ; (...) l'article 4 de l'arrêté attaqué a également prévu qu'il serait procédé au retrait de l'accréditation de toute personne troublant l'ordre public dans la zone de protection ; (...) le préfet du Pas-de-Calais, qui a ainsi pu définir, dans le cadre de l'état d'urgence, un régime de mesures individuelles de police, ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation identique dans le cadre de ses pouvoirs de police générale de droit commun prévus par l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, pour fonder la décision attaquée ; (...) au surplus, le 2° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, dont les infractions à la réglementation du séjour dans les zones de protection qu'il institue sont punies de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, n'est pas, au regard de ses conditions d'application, d'une portée équivalente à celle de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, dont les mesures réglementaires prises sur son fondement ne sont sanctionnées que par des contraventions ; (...) par suite, le moyen tiré d'une substitution de base légale doit être écarté (cf. TA Lille, 5 juillet 2018, *La cabane juridique et autres*, n° 1610295).*

Ainsi, confrontée à la nécessité de filtrer l'accès à un lieu ouvert au public, dans un contexte de menace terroriste élevée, l'autorité de police devait être dotée de pouvoirs spécifiques.

Dans le cas d'une zone géographique plus large (marché de Noël organisé dans tout un quartier, fête nationale, carnaval,...) incluant des habitations, des bâtiments administratifs

et/ou des lieux où s'exercent des activités professionnelles, un périmètre de protection doit être instauré afin de mettre en œuvre, sous l'autorité d'un officier ou d'un agent de police judiciaire, des inspections visuelles et des fouilles de bagages, des palpations de sécurité ainsi que des fouilles de véhicules :

- aux accès à la zone : des points doivent donc être déterminés précisément par l'arrêté (ce qui implique la fermeture aux piétons et/ou aux voitures d'une partie des accès habituels) ; dans la mesure où certaines personnes sont obligées de s'y rendre pour des raisons familiales ou professionnelles, un accès particulier doit leur être réservé, tout en les soumettant aux opérations de vérification ;
- à l'intérieur même de la zone : les vérifications sont également possibles et en cas de refus d'une personne de s'y soumettre, celle-ci peut être reconduite à l'extérieur.

L'instauration d'un périmètre de protection a donc pour conséquence de concentrer entre les mains du préfet le pouvoir de sécurisation appartenant normalement à l'organisateur, fut-il le maire de la commune, mais en lien étroit avec ce dernier et tout en tenant compte des conditions locales.

- **La superposition du périmètre de protection et de la qualification de « grand événement »**

Combinée à la qualification de « grand événement », l'instauration d'un périmètre de protection permet une approche large de la sécurisation d'un lieu accueillant un événement ponctuel. Les critères retenus sont proches, le grand événement devant lui aussi être exposé, *« par [son] ampleur ou [ses] circonstances particulières, à un risque exceptionnel de menace terroriste »*.

L'article L. 211-11-1, introduit dans le code de la sécurité intérieure par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, permet en effet à l'organisateur de l'événement – personne physique ou morale, de droit public ou privé – de recueillir l'avis préalable de l'autorité administrative, rendu à la suite d'une enquête administrative, avant d'autoriser l'accès de toute personne *« à un autre titre que celui de spectateur ou de participant, à tout ou partie des établissements et installations »* au sein desquels se déroulent l'événement en question. Pour ce faire, ce dernier doit être qualifié de « grand événement » par un décret, qui désigne également de façon précise les établissements et installations visées.

Depuis le 1^{er} novembre 2017, cette combinaison d'un périmètre de protection et d'une procédure d'enquêtes administratives « grands événements » a été mise en œuvre à cinq reprises pour des événements divers : le sommet de Paris pour le climat le 12 décembre 2017, le carnaval de Nice et la fête des citrons de Menton du 17 février au 4 mars 2018, le festival de Cannes du 8 au 20 mai 2018 et la Ryder Cup à Saint-Quentin-en-Yvelines du 24 au 30 septembre 2018.

Il convient de souligner que s'ils sont instaurés pour des raisons identiques, le périmètre de protection et la qualification de « grand événement » répondent néanmoins à des finalités opérationnelles différentes :

- le premier permet d'instaurer un filtrage des accès de toute personne souhaitant pénétrer à l'intérieur du périmètre, y compris les voies de circulation, quelle que soit sa qualité (visiteur, organisateur, usager de l'espace public ou résident) ;
- la seconde subordonne, pendant la durée de cet événement et de sa préparation, l'accès des personnes aux établissements et installations, *« à l'exclusion de tout autre local et des*

voies publiques permettant d'y accéder »²⁸, à une autorisation de l'organisateur délivrée après enquête administrative. Ne sont concernés ni les spectateurs ni les participants. Il s'agit ainsi pour l'organisateur de s'assurer que la période de préparation de l'événement ne sera pas mise à profit par des personnes mal intentionnées pour faciliter la commission d'un acte terroriste.

La conjonction des deux mesures a permis d'assurer efficacement la sécurité d'événements de grande ampleur.

1.2. Un outil permettant de maintenir un niveau de sécurité élevé sur une longue période

La mise en œuvre des périmètres de protection a permis une meilleure sécurisation d'événements s'étendant sur une période relativement longue. En effet, pour des raisons de disponibilité et de multiplicité de leurs missions, les effectifs de la police ou de la gendarmerie nationales ne peuvent pas assurer seuls des contrôles d'accès pour des événements organisés pendant une longue durée.

- **La sécurisation des marchés de Noël**

C'est notamment le cas des marchés de Noël, qui débutent fin novembre ou début décembre et pour lesquels l'intervention des policiers municipaux et des agents privés de sécurité permet la réalisation des contrôles d'accès en continu sur une longue période.

Par arrêté du 15 novembre 2017, renouvelé le 14 décembre 2017, le préfet du Bas-Rhin a instauré un périmètre de protection englobant la grande-île de Strasbourg pour la sécurisation du marché de Noël. Le contrôle des accès a été réalisé par 50 agents privés de sécurité et 15 agents de police municipale. Ces contrôles ont permis la découverte de plusieurs personnes porteuses de couteaux, cutters, bombes lacrymogènes et de poings américains.

Le marché de Noël d'Orléans a attiré quant à lui environ 250 000 personnes du 24 novembre 2017 au 7 janvier 2018, avec de fortes fréquentations les week-ends. Les contrôles mis en œuvre ont mobilisé 33 agents privés de sécurité, 6 policiers municipaux, 6 agents de police judiciaire et 9 officiers de police judiciaire. Un individu a été contrôlé dans son véhicule en possession d'une faible quantité de résine de cannabis et d'une arme de poing de catégorie B. L'intéressé a été jugé en comparution immédiate et condamné à 12 mois d'emprisonnement dont 4 mois avec sursis avec une mise à l'épreuve.

- **La sécurisation de la gare du Nord**

Par arrêté préfectoral du 2 novembre 2017, renouvelé le 5 décembre 2017, le préfet de police a instauré un périmètre de protection dans l'enceinte de la gare du Nord du 3 novembre 2017 au 5 janvier 2018, lequel a permis le contrôle aléatoire de plus de 700 personnes et de près de 150 bagages et a conduit notamment à la découverte et la saisie d'un pistolet d'alarme et de deux munitions de calibre 9 mm. La mise en œuvre de ces contrôles a nécessité la mobilisation de 14 agents de sécurité et de deux chefs de poste, pour

²⁸ CE, 26 février 2018, n° 414827 : les dispositions de l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure ne soulèvent pas de question sérieuse de constitutionnalité au regard de la liberté d'aller et venir, du droit au respect de la vie privée et du droit au recours effectif.

assurer l'intégrité du périmètre et de 8 agents de sécurité et de 2 chefs de poste pour assurer l'inspection filtrage des passagers. Ces agents étaient placés sous l'autorité de 5 officiers de police judiciaire. La mise en œuvre de ces contrôles n'a pas suscité de réactions de la part des voyageurs, habitués aux contrôles de sécurité dans les lieux publics dans le cadre du plan Vigipirate. Ce périmètre de protection, passée la transition entre l'état d'urgence et le droit commun renforcé par la loi « SILT », n'a ensuite plus été renouvelé.

1.3. Un dispositif adapté à des événements courts mais à l'audience nationale

Au cours de l'année écoulée, en dépit d'un niveau de menace à caractère terroriste particulièrement élevé, de très nombreuses manifestations ont été organisées en France dans les domaines culturel, sportif ou politique, grâce à la mise en œuvre des périmètres de protection.

Ces mesures ont en effet permis une meilleure sécurisation des grandes manifestations organisées en France (fête nationale du 14 juillet, fête de Noël, événements liés à la coupe du monde de football), le déploiement d'unités de force mobile pour renforcer les effectifs locaux de la police ou de la gendarmerie étant impossible de manière concomitante sur l'ensemble du territoire. La mise en œuvre de périmètres de protection a donc permis, dans ces cas, d'établir des dispositifs de sécurité efficaces.

- **Sommet climat du 12 décembre 2017**

Par arrêté inter-préfectoral du 7 décembre 2017, le préfet de police et le préfet des Hauts-de-Seine ont institué un périmètre de protection à l'occasion du sommet international sur le climat du 12 décembre 2017. A cette occasion, les contrôles ont été systématiques, 2 112 personnes ont été contrôlées, 154 bagages et 140 véhicules ont fait l'objet d'une visite. Un tel dispositif a nécessité la mobilisation de 37 officiers de police judiciaire et de nombreux effectifs. Aucun incident n'a été signalé, malgré l'étendue du périmètre et l'impact sur dans la vie familiale et professionnelle de nombreuses personnes.

- **Hommage populaire à Johnny Hallyday le 9 décembre 2017**

Par arrêté préfectoral du 8 décembre 2017, le préfet de police a institué un périmètre de protection à l'occasion de l'hommage populaire rendu à l'artiste le 9 décembre 2017. Environ 300 000 personnes ont été contrôlées sur un vaste périmètre englobant l'ensemble des Champs-Élysées, la place de l'Etoile, la place de la Concorde, la rue Royale et la place de la Madeleine. La tenue d'un tel dispositif a mobilisé un volume très important d'effectifs. Aucun incident n'a été signalé, malgré la gêne occasionnée pour les personnes vivant et travaillant dans cette zone, mais le dispositif a néanmoins généré quelques mécontentements de la part des riverains, malgré la campagne d'affichage mise en œuvre pour annoncer les contrôles et les interdictions de circuler et stationner ainsi que les dispositifs particuliers prévus pour permettre leur accès à la zone contrôlée.

- **Messe de Noël à Notre-Dame de Paris les 24 et 25 décembre 2017**

Par arrêté préfectoral du 16 décembre 2017, le préfet de police a institué un périmètre de protection à l'occasion des célébrations et festivités de la Nativité les 24 et 25 décembre 2017. 54 715 personnes ont été contrôlées, ainsi que 9 565 sacs et bagages. Aucun incident n'a été signalé mais 12 personnes ont été interdites d'accès pour avoir refusé de se soumettre aux contrôles de sécurité.

- **Nuit de la Saint-Sylvestre à Paris le 31 décembre 2017**

Par arrêté préfectoral du 27 décembre 2017, le préfet de police a institué un périmètre de protection à l'occasion des festivités liées au passage à la nouvelle année, englobant la place de l'Etoile et l'avenue des Champs-Élysées. A cette occasion, 150 000 personnes ont été contrôlées, ainsi que 47 bagages. Les contrôles mis en œuvre ont permis une parfaite application de la mesure d'interdiction de transport de boissons alcoolisées, ainsi que le transport d'articles pyrotechniques. Ainsi, trois artifices de divertissement ont été découverts ainsi qu'environ 7 800 boissons alcoolisées. L'accès a été refusé à 94 personnes qui ont refusé d'être contrôlées ou de se séparer des objets interdits d'accès. 255 agents privés de sécurité ont été mobilisés pour participer à la sécurisation de cet événement.

- **Fête des lumières et biennale de la danse à Lyon**

Par arrêtés préfectoraux du 1^{er} décembre 2017 et du 12 septembre 2018, le préfet du Rhône a instauré un périmètre de protection pour renforcer la sécurisation de la fête des lumières organisée en décembre 2017 et de la biennale de la danse en septembre 2018 à Lyon. Ces deux événements ont nécessité la mise en place de dispositifs de sécurité ayant mobilisé respectivement 747 et 667 agents privés de sécurité. Ils ont permis la réalisation de contrôles aléatoires (entre 20 % et 30 %) des très nombreuses personnes ayant accédé à ces deux périmètres.

- **Transfert des cendres de Simone et Antoine Veil au Panthéon le 1^{er} juillet 2018**

Par arrêté préfectoral du 25 juin 2018, le préfet de police a instauré un périmètre de protection aux abords du Panthéon, à l'occasion de la cérémonie du transfert des cendres de Simone et Antoine Veil, le dimanche 1^{er} juillet 2018 de 7 heures à minuit. 6 500 personnes ont été contrôlées, 150 personnes ont fait l'objet d'une inspection visuelle des sacs et bagages. 658 policiers ont été mobilisés pour sécuriser l'événement.

- **Feu d'artifice du 14 juillet 2018 sur le Champs de Mars**

Par arrêté préfectoral du 6 juillet 2018, un périmètre de protection a été mis en œuvre dans le secteur de la Tour Eiffel à l'occasion du concert et feu d'artifice, du samedi 14 juillet à 16 heures au dimanche 15 juillet 2018 à 1 heure. Le dispositif de sécurité a nécessité la mobilisation de 1 714 policiers. Indépendamment de la sécurisation du périmètre, 6 interpellations ont été réalisées à l'intérieur de celui-ci (deux agressions sexuelles, deux étrangers en situation irrégulière, un vol à l'arraché et un outrage à personne dépositaire de l'autorité publique).

- **Défilé militaire du 14 juillet 2018 sur les Champs-Élysées**

Par arrêté préfectoral du 6 juillet 2018, un périmètre de protection a été instauré dans le secteur des Champs-Élysées à l'occasion du défilé militaire de la fête nationale, le samedi 14 juillet 2018, de 6h30 à 14h00 : 20 000 personnes ont fait l'objet d'un contrôle et 5 000 contrôles visuels des sacs et bagages ont été réalisés. Le dispositif de sécurité a mobilisé 2 500 policiers et gendarmes et 200 agents privés de sécurité. Ces contrôles ont permis d'interdire l'accès à une personne portant illégalement une arme.

- **Retransmission de la finale de la coupe du monde sur le Champs de Mars à Paris le 15 juillet 2018**

Par arrêté préfectoral du 12 juillet 2018, le préfet de police a instauré un périmètre de protection dans le secteur du Champs de Mars à l'occasion de la retransmission de la finale de la coupe du monde de football, le dimanche 15 juillet 2018, de 13h à 21h : environ 90 000 personnes ont fait l'objet d'au moins une vérification (inspection visuelle des sacs,

fouille ou palpation de sécurité). La sécurisation de cet événement a nécessité la mobilisation de 1 925 policiers et de 404 agents privés de sécurité.

- **Arrivée du Tour de France sur les Champs-Élysées le 29 juillet 2018**

Par arrêté préfectoral du 26 juillet 2018 le préfet de police de Paris a instauré un périmètre de protection dans le secteur des Champs-Élysées à l'occasion de l'arrivée du Tour de France cycliste, le dimanche 29 juillet 2018 de 11 heures à 20 heures. Bien que le nombre de personnes ayant fait l'objet d'un contrôle ne soit pas connu, le dispositif de sécurité a nécessité la mobilisation de 1 821 policiers ou gendarmes.

- **Fête de l'Humanité du 14 au 16 septembre 2018**

Par arrêté préfectoral du 3 septembre 2018, un périmètre de protection a été instauré dans le secteur du parc de Dugny-La Courneuve et du parc des expositions du Bourget, à l'occasion de la fête de l'humanité, du 14 au 16 septembre 2018 inclus, de 9h à minuit. Il a permis le contrôle de 500 000 personnes. Les contrôles étant systématiques, toutes les personnes accédant au périmètre ont fait l'objet d'un contrôle visuel des sacs et bagages et d'une palpation de sécurité. 17 811 véhicules ont également été contrôlés. Une personne qui portait un marteau sur elle s'est vue refuser l'entrée. Le dispositif de sécurité a nécessité la mobilisation de 746 policiers ou gendarmes et de 900 agents privés de sécurité.

Au total, ces onze périmètres de protection :

- ont à eux seuls mobilisé **plus d'une dizaine de milliers de policiers et de gendarmes et près de 4 000 agents privés de sécurité** ;
- ont permis de **contrôler plus d'1,5 million de personnes** ;
- ont permis d'interdire l'accès à près de 200 personnes ayant refusé de se soumettre aux vérifications ;
- ont permis de saisir, à l'occasion de l'inspection visuelle des bagages et des palpations de sécurité aux accès, une dizaine d'armes, dont trois armes de poing, ainsi que des feux d'artifice ;
- par ailleurs, dix personnes ont été interpellées pour des faits de vols, d'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique, de détention de stupéfiants ou d'agression sexuelle.

Ces chiffres, qui peuvent apparaître relativement faibles, n'en confortent pas moins l'utilité de ces mesures de police administrative qui ont avant tout une finalité dissuasive. En témoigne le nombre d'armes découvertes lors des procédures de filtrage, particulièrement faible compte tenu du nombre de personnes contrôlées. Mais bien évidemment, si elles permettent de réduire l'exposition à la menace terroriste, de telles mesures ne permettent pas de conjurer tout risque de passage à l'acte d'une personne déterminée.

2. La fermeture de lieux de culte

Sur les cinq lieux de culte fermés pendant cette année, **deux ont été par la suite définitivement fermés en raison de la résiliation du bail de location des locaux** :

- la fermeture de la mosquée « Dar Es Salam » (dite « mosquée Calendal ») à Aix-en-Provence (13), par arrêté du 16 novembre 2017, a été suivie d'une résiliation du bail en novembre 2017 ;
- la fermeture de la salle de prière « Cité des Indes » à Sartrouville (78), par arrêté du 17 novembre 2017, a également été suivie d'une résiliation du bail. Malgré cette résiliation, les responsables de l'association gestionnaire du lieu de culte ont rouvert la mosquée le 18 mai 2018, à l'issue de la période de fermeture. Néanmoins, le 4 juin 2018, l'Association de la Communauté Musulmane des Indes (ACMI) a été expulsée du local par acte d'huissier de justice et le bâtiment a été rasé en juillet 2018.

Deux autres lieux de culte, après avoir été fermés pendant six mois, n'ont pas rouvert :

- la fermeture de la mosquée salafiste « As Sounna » à Marseille (13) a été suivie fin 2017 par la résiliation du bail concernant la partie locative des locaux. L'autre partie de la mosquée (d'une surface de 40 m²) appartenant à un membre de l'association gestionnaire du lieu de culte n'a pas rouvert. L'association gestionnaire a été dissoute par décret en conseil des ministres et l'imam qui officiait avant la fermeture a été expulsé du territoire national ;
- la salle de prière « Abu Darda » de Gigean (34) a été fermée jusqu'au 16 novembre 2018 et n'a pas rouvert.

Le cinquième lieu de culte fermé sur le fondement des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, la salle de prière du «centre Zahra » de Grande-Synthe (59), est fermé depuis le 19 octobre 2018.

Même s'il est trop tôt pour dresser un bilan objectif en termes d'utilité opérationnelle de la fermeture de ces mosquées en particulier, tant les notes de renseignement que les médias se font l'écho de la transformation des quartiers au sein desquels ces lieux de culte exerçaient auparavant leur influence (cf. mosquée d'Ecquevilly²⁹ fermée jusqu'à la fin de l'état d'urgence ou mosquée de Calendal à Aix-en-Provence).

3. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

73 mesures ont été prises au titre de la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017, 37 mesures étant toujours en vigueur au 31 octobre 2018.

3.1. Un outil permettant d'évaluer la dangerosité de certains individus par l'encadrement de leur liberté d'aller et venir, le cas échéant en urgence

Bien qu'utilisées de manière raisonnable et ciblée, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance constituent un outil d'entrave supplémentaire mis à la disposition des services en charge de la prévention du terrorisme.

²⁹ *Vivre près d'une mosquée salafiste*, Anne-Bénédicte Hoffner et Flore Thomasset, *La Croix*, 16 octobre 2018.

En outre, l'absence de procédure préalable à l'édiction de ces mesures permet leur mise en œuvre rapide, en urgence, dès qu'un comportement apparaît préoccupant au regard des conditions fixées par la loi.

- **Surveillance des personnes radicalisées ou atteintes de troubles psychiatriques**

Ces mesures ont tout d'abord permis la surveillance ciblée de certains individus présentant un profil dangereux et probablement contribué à dissuader d'éventuels passages à l'acte.

Il en va ainsi d'abord des personnes qui se trouvaient placées sous assignation à résidence, à la fin de l'état d'urgence, et qui ont pu ainsi faire l'objet d'une surveillance prolongée.

Se sachant surveillées, ces personnes ont le plus souvent été entravées dans leurs agissements (communication ou rencontres rendues plus difficile, déplacement limités, etc.).

De même, s'agissant des personnes à profil dangereux, pour des motifs psychiatriques, une circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des solidarités et de la santé, NOR INTK1803307J, du 2 février 2018 a invité les préfets et les directeurs généraux d'agence régionale de santé, en lien avec les professionnels de la santé mentale, à renforcer leur coopération afin de permettre le suivi des personnes souffrant de troubles psychologiques ou psychiatriques s'étant appropriées un discours radicalisé.

A la faveur de cette articulation et de ces échanges d'informations, une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance a pu être mise en œuvre à l'égard de 24 personnes dont il était observé qu'elles présentaient des troubles psychiatriques plus ou moins lourds à l'origine de leur dangerosité :

- 11 ont fait ou font l'objet d'une obligation de soins dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve : la mesure dont elles font l'objet permet donc de mettre en œuvre un contrôle parallèlement à leur traitement ;
- 13 ont fait antérieurement l'objet d'une hospitalisation sans consentement mais ne sont pas systématiquement soumises à une obligation de soins, rendant ainsi la mesure particulièrement nécessaire ;
- 3 ont fait l'objet d'une mesure dès leur sortie d'hospitalisation sans consentement.

- **Surveillance des individus sous contrôle judiciaire pour des faits en lien avec le terrorisme**

Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat à plusieurs reprises, les obligations découlant du contrôle judiciaire et celles découlant des mesures de contrôles de l'article L. 228-1 et suivants du CSI ont des finalités différentes, les premières visant essentiellement à s'assurer de la présence de l'intéressé à son procès et à préserver le bon déroulement de l'enquête tout en protégeant, le cas échéant, les victimes, les secondes visant à surveiller l'intéressé et limiter sa capacité de mouvement afin de l'empêcher de fomenter une mauvaise action.

Aussi n'est-il pas rare que ces mesures se conjuguent et que la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance soit, au regard de ses finalités, plus restrictive que celle du contrôle judiciaire :

- par exemple, le contrôle judiciaire interdira la sortie du territoire national, alors que la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance interdira la sortie d'un périmètre plus restreint, avec obligation de présentation régulière ;
- de même, l'autorité administrative peut juger utile, compte tenu des éléments d'information dont elle dispose, d'interdire à une personne sous contrôle judiciaire et déjà débitrice à ce titre d'obligations de présentation identiques à celles qui auraient pu être

mises en œuvre au titre de la mesure de surveillance administrative, de se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.

Au final, s'est instaurée, dans la plupart des cas, une véritable complémentarité entre les mesures prises au titre du contrôle judiciaire et celles prises au titre de la surveillance administrative, les obligations étant contractées lorsqu'elles sont identiques.

Seules deux interventions de l'autorité judiciaire ont signalé des difficultés résultant d'incompatibilités entre ces deux régimes (suivi socio-judiciaire dans un lieu distinct du périmètre d'assignation ou horaires incompatibles, impossibilité d'occuper un emploi pourtant imposé dans ce cadre). Dans ces deux cas, les modalités de la surveillance administrative ont été aménagées.

- **Surveillance des sortants de prison condamnés pour des faits en lien avec le terrorisme ou radicalisés en prison**

Lors de la présentation du plan d'action contre le terrorisme (PACT), le 13 juin 2018, le gouvernement a rappelé que près de 10 % des détenus terroristes islamistes et plus d'un tiers des détenus de droit commun susceptibles de radicalisation, qu'ils soient prévenus ou condamnés, étaient libérables d'ici fin 2019, et plus de 80 % des 143 détenus terroristes islamistes déjà condamnés l'étaient d'ici 2022. Ces individus présentent des profils divers pour lesquels les enjeux sécuritaires posés sont multiples : prosélytisme, menace à court terme représentée par des profils impulsifs, menace à moyen et long terme relative à des projets d'attentats ou encore tentative de redéploiement vers des zones de *djihad* à l'étranger.

C'est pourquoi un dispositif d'anticipation et de prise en compte, par les services, des sorties de ces individus a été mis en place dès juillet 2018. Une unité permanente a été créée au sein de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste et un comité de suivi rassemblant des représentants des services des ministères de l'intérieur et de la justice se réunit tous les mois pour envisager, au regard des mesures judiciaires mises en place, les modalités de suivi sur le plan administratif des personnes dont la libération est proche.

Ce dispositif a conduit le ministre de l'intérieur à prononcer 22 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance à l'encontre de personnes sortant de prison et ayant fait l'objet d'une condamnation pour des faits en lien avec le terrorisme ou ayant été signalées comme radicalisées au cours de leur incarcération.

Parmi les mesures actuellement en vigueur, 8 concernent des individus sortants de prison, dont 5 pour association de malfaiteurs en lien avec une infraction à caractère terroriste. De même, sur les 23 mesures échues ou non renouvelées, 14 concernaient des individus sortants de prison.

Les mesures de contrôle et de surveillance prises à l'égard de ces individus présentent un grand intérêt, dans la mesure où il est difficile d'anticiper leur comportement, au regard de celui qu'ils ont adopté en détention. Cette surveillance permet alors d'observer leurs relations habituelles (volontaires et non pas imposées comme en détention), leur pratique religieuse (fréquentation de telle ou telle mosquée), leur activité sur les réseaux sociaux, leurs efforts de réinsertion, etc.

3.2. *La sévérité de la répression de la violation des obligations, gage d'efficacité de la mesure*

Depuis le 1^{er} novembre 2017, les obligations imposées en vertu de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance n'ont pas été respectées dans 9 cas, les peines encourues pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

- **Six personnes sont actuellement en détention.**

Trois personnes ont été condamnées pour non respect de leur obligation de présentation quotidienne au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie à des peines d'emprisonnement de 6 mois (un cas) et 8 mois (deux cas).

Parmi les trois personnes incarcérées pour non respect de l'astreinte géographique (obligation de résidence dans une commune), deux ont été condamnées à une peine d'emprisonnement (6 mois pour la première et 8 mois pour la seconde), la troisième étant actuellement en détention provisoire dans l'attente de son jugement.

- **Deux personnes ont fait l'objet d'un signalement au procureur de la République.**

Le premier signalement est lié au non-respect de l'obligation de présentation quotidienne, observé au lendemain de la notification de la mesure, le second à un retard excessif dans la déclaration du changement de lieu d'habitation.

Dans les deux cas, l'autorité judiciaire a considéré qu'au regard du caractère limité de l'infraction, il n'y avait pas lieu d'exercer de poursuites à l'encontre des personnes concernées, qui ont fait l'objet d'un rappel à la loi.

- **Une personne a réussi à quitter le territoire national et ne peut faire l'objet d'une condamnation pour non-respect de ses obligations.**

L'intéressé a vu la mesure dont il faisait l'objet renouvelée pour une durée de trois mois. Dès le lendemain de la notification de ce renouvellement, il a quitté le territoire français par la route pour se rendre en Turquie, où il a fait l'objet d'un contrôle d'identité à la frontière gréco-turque. Il n'a fait à ce jour l'objet d'aucune condamnation pour non respect de ses obligations.

4. Les visites domiciliaires et les saisies

Alors qu'une perquisition administrative pouvait, en état d'urgence, être ordonnée pour visiter tout lieu « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics* », les conditions tenant à la personne chez laquelle une visite et l'éventuelle saisie de données informatiques peut être autorisée sur le fondement de l'article L. 229-1 du CSI sont plus nombreuses et plus contraignantes :

- uniquement aux fins de prévenir des actes de terrorisme ;
- chez 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 ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.

Cette définition vise des cas pouvant, parfois, se situer en amont d'une procédure judiciaire, les éléments constitutifs d'une incrimination pénale n'étant pas encore réunis.

Ainsi, à titre d'exemple, on remarquera que le critère de « *soutien à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes* » ne suppose pas de communication publique et n'entre pas nécessairement dans le champ du délit d'apologie du terrorisme, qui a trait à toute action de communication publique présentant sous un jour favorable des actes terroristes ou ceux qui les ont commis.

C'est donc précisément lorsque le soutien ou l'adhésion ne revêtent pas un caractère public mais se manifestent lors de conversations privées, interceptées par la mise en œuvre de techniques de renseignement ou connues par des sources humaines, que la visite ou la saisie prendra tout son sens, là où l'autorité judiciaire n'aurait encore pas pu intervenir.

Afin de garantir cette subsidiarité, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris est systématiquement informé de l'éventualité d'une visite et ce, avant même d'en demander l'autorisation au juge des libertés et de la détention. Cette information vise à ne pas interférer avec d'éventuelles procédures judiciaires en cours ou à permettre à l'autorité judiciaire d'ordonner elle-même une perquisition judiciaire au vu des éléments qui lui ont été transmis. De même le procureur de la République territorialement compétent reçoit-il tous les éléments relatifs à ces opérations, lui permettant une appréciation fine du projet de l'autorité administrative.

L'information par l'officier de police judiciaire du procureur territorialement compétent, lors de la découverte d'une infraction à l'occasion d'une visite administrative, le met également en capacité de traiter des éventuelles suites pénales de cette mesure administrative.

4.1. Une visite domiciliaire a permis de déjouer un attentat

Le 11 mai 2018, suite à la détection d'un compte particulièrement actif dans la sphère *pro-djihadiste*, incitant ses interlocuteurs à se préparer au *djihad*, et à l'identification de son titulaire, une visite a été réalisée au domicile de l'intéressé, laquelle a permis de mettre à jour la présence de plusieurs tutoriels indiquant comment préparer un attentat à la bombe, au

poison ou à l'arme blanche. De plus, un bloc de pétard, dont la poudre noire avait été extraite et remise dans un sac, a été découvert. Les investigations réalisées par l'enquête pénale immédiatement déclenchée au regard de ces éléments tendent à confirmer qu'un attentat était en cours de préparation sur le territoire national.

4.2. *L'évocation par l'autorité judiciaire de certains projets de visites domiciliaire*

La procédure d'autorisation de visite domiciliaire prévoit que la saisine du juge des libertés et de la détention est obligatoirement précédée d'une information du procureur de la République de Paris et du procureur de la République territorialement compétent. En effet, ceux-ci peuvent, au regard des informations transmises par le préfet, décider d'ouvrir une enquête judiciaire.

C'est dans le cadre de cette subsidiarité que trois projets de visite domiciliaire, autorisés par le juge des libertés et de la détention, ont finalement été abandonnés au profit de perquisitions judiciaires.

En effet, dans l'un des cas, la police judiciaire, saisie en parallèle, a finalement obtenu l'autorisation de procéder à une perquisition judiciaire à l'issue de laquelle l'intéressé a été placé en garde à vue.

Dans les autres cas, les éléments portés à la connaissance de l'autorité judiciaire ont fait apparaître des liens avec une autre personne connue pour sa radicalisation et faisant déjà l'objet d'un suivi judiciaire.

4.3. *Le déclenchement d'enquêtes pénales pour association de malfaiteurs en relation avec une infraction à caractère terroriste consécutivement au déroulement de visites domiciliaires*

La visite d'un domicile a donné lieu à la saisie puis à l'exploitation de 40 Go de données, lesquelles ont permis de mettre en évidence un projet visant à créer une filière de recrutement et d'acheminement de jeunes filles vers la zone irako-syrienne. L'intéressée a été placée en détention provisoire.

Saisi pour avis sur une proposition de visite et saisie, le parquet antiterroriste a évoqué le dossier et préféré ouvrir une enquête préliminaire pour association de malfaiteurs en relation avec une infraction à caractère terroriste. En effet, les éléments présentés à l'appui de la demande d'autorisation de visite évoquaient le projet de départ d'un individu en zone irako-syrienne. L'intéressé a été interpellé, placé en garde à vue, mis en examen pour association de malfaiteurs en relation avec une infraction à caractère terroriste puis placé en détention provisoire.

L'exploitation de données saisies dans un téléphone portable et un ordinateur portable a l'occasion d'une visite domiciliaire effectuée le 14 septembre 2018 a permis de constater que l'intéressé relayait notamment des tweets pro-*djihadistes* incitant à la commission d'actions violentes sur le territoire. Les faits ont été signalés au parquet, qui a dès lors ouvert une procédure pour apologie du terrorisme, toujours en cours d'instruction.

De même la réalisation d'une visite domiciliaire a permis de mettre en exergue les vellétés de départ sur zone de *djihad* d'un individu présent sur le territoire national, lequel entretenait par ailleurs des contacts avec un combattant sur zone, ayant pu être identifié. Ces éléments ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête préliminaire du parquet antiterroriste,

débouchant sur l'interpellation, le placement en garde à vue, la mise en examen pour association de malfaiteurs en relation avec une infraction à caractère terroriste et le placement en détention provisoire de l'individu

4.4. *Des signalements à l'autorité judiciaire consécutifs à l'exploitation des données saisies lors des visites domiciliaire*

La mise en œuvre de visites domiciliaires et l'exploitation consécutive des supports saisis mettant en exergue la présence de documents de propagande *djihadiste* a débouché sur la transmission de cinq dossiers à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Trois de ces transmissions ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête pénale pour recel d'apologie, l'un des dossiers ayant déjà abouti à la condamnation en première instance de l'individu concerné, pour ce chef d'infraction, à une peine d'emprisonnement de 4 ans ;

En revanche, un signalement effectué suite à l'exploitation de supports informatiques saisis au cours d'une visite domiciliaire a débouché sur un classement sans suite, les faits d'apologie du terrorisme n'ayant pas été retenus.

4.5. *Des infractions constatées dans le cadre d'une procédure incidente*

Parmi ces infractions ayant donné lieu à procédure judiciaire incidente, on peut citer les éléments suivants, à titre d'exemple :

- **découverte d'armes détenues illégalement** : une visite domiciliaire réalisée en juin 2018 dans le département de la Marne a permis la découverte de deux armes et de munitions, qui ont été saisies en vue de leur destruction ; par ailleurs, dans le cadre de la fermeture de la mosquée du centre Zahra à Grande-Synthe (59), 6 armes non-déclarées (dont une carabine 22 LR, un fusil à pompe Taurus, un fusil de chasse à crosse et canon sciés, un fusil calibre 16 et près de 140 cartouches et un fusil de chasse) ont été découvertes : trois individus ont été placés en garde à vue, et l'un des responsables de l'association gestionnaire du lieu de culte a été condamné à dix-huit mois de prison, dont six mois fermes, et à quinze ans d'interdiction de détention d'armes ;
- **découverte de produits stupéfiants** : l'intéressé a fait l'objet d'un placement en garde à vue dans le cadre d'une procédure incidente diligentée pour détention de produits stupéfiants puis a été incarcéré ;
- **découverte de faux documents d'identité et d'objets volés.**

4.6. *La mise en œuvre d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ou de son renouvellement dans trois cas*

Ce faible nombre s'explique par la nécessité de démontrer, pour obtenir l'autorisation de mener une visite domiciliaire, que sont remplis les mêmes critères que ceux permettant de placer un individu sous mesure de surveillance.

Contrairement à la situation qui prévalait durant l'état d'urgence, où la perquisition administrative était utilisée comme préalable à une assignation à résidence, pour caractériser la radicalisation d'une personne ou au contraire l'écarter, la mesure de visite domiciliaire ne peut être utilisée à cette fin, compte tenu de la rédaction de la loi.

Dans certains cas néanmoins, les découvertes incidentes ont permis de démontrer que le comportement de trois personnes constituait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et ont permis au ministre de l'intérieur de prononcer une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (2 cas), ou de la renouveler (1 cas).

A contrario, celles qui n'ont débouché sur la découverte d'aucun élément en lien avec la menace terroriste ont permis de confirmer que ces personnes ne constituaient plus une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. En conséquence, la mesure dont ils faisaient l'objet a été abandonnée.

4.7. *La fermeture de lieux de culte*

Dans certains cas, la fermeture du lieu de culte a été précédée d'une visite domiciliaire afin de caractériser encore davantage certains des critères exigés par la loi, tenant notamment aux ouvrages mis à disposition des fidèles ou aux activités se tenant dans le lieu de culte.

A la mosquée du centre Zahra de Grande Synthe, ces mesures ont permis de découvrir de très nombreuses armes détenues illégalement, des documents et insignes faisant l'apologie du Hezbollah militaire, sans préjudice des très nombreuses données saisies, en cours d'exploitation.

A la salle de prière des Indes, à Sartrouville, la visite a permis de mettre en évidence un tableau évoquant l'organisation de sports de combat surmonté de l'inscription « guerre sainte des jeunes musulmans », caractérisant ainsi l'implication du lieu de culte dans la radicalisation des jeunes fidèles.

Ces exemples démontrent qu'en facilitant la transmission d'informations entre les autorités administrative et judiciaire, cette procédure permet de porter à la connaissance de la justice des infractions qui ne l'auraient pas été en-dehors de la mise en œuvre de mesures de police administrative.

* *

*

L'examen de l'ensemble des décisions prises sur le fondement des articles 1 à 4 de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018 démontre qu'il a été fait de ces nouveaux instruments une utilisation mesurée et raisonnable qui n'a eu pour objectif que de protéger nos concitoyens, sans remettre en cause l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ainsi que l'ont reconnu tant le Conseil constitutionnel que le juge administratif, pourtant régulièrement saisis de recours contre la loi ou contre les mesures individuelles prises par l'autorité administrative.

Si cette première année a nécessité un temps d'appropriation par les préfets et permis de dessiner quelques tendances dans les modalités de recours aux dispositions de la loi, elle ne peut à elle seule permettre de dresser un bilan définitif. C'est pourquoi les constats que formule ce premier rapport devront être complétés par les deux prochains rapports en 2019 et 2020, afin de disposer en 2020 – conformément à la clause de caducité automatique introduite par le Parlement au cours des débats – d'un bilan opérationnel complet et d'envisager, avec le recul nécessaire, d'éventuelles modifications de ces nouveaux dispositifs.

* * *

*

ANNEXES

Annexe 1 : tableau récapitulatif des modalités de diffusion des décisions

Le tableau ci-dessous est extrait de la circulaire ministérielle du 31 octobre 2017 adressée aux préfets le jour de l'entrée en vigueur de la loi.

	Information préalable obligatoire	Information préalable souhaitable	Communication de la décision	Contrôle parlementaire
1. Périmètres de protection				
Arrêté préfectoral	-	- Maire de la commune - Organismes de l'événement, le cas échéant	- PR local - Maire - DLPAJ	DLPAJ
Arrêté de renouvellement	-	Maire	- PR local - Maire - DLPAJ	DLPAJ
Recours contentieux	-	-	-	DLPAJ
2. Fermetures des lieux de culte				
Arrêté préfectoral	-	- Maire - DLPAJ	- Maire - DLPAJ - UCLAT - DGSI et service de renseignement à l'origine de la demande	DLPAJ
Recours contentieux	-	-	DLPAJ	-
3. Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance				
Arrêté ministériel	- PR local - PR Paris	-	- Préfet pour information - UCLAT pour information services	DLPAJ
Recours contentieux	-	- UCLAT - Préfet pour représentation au TA	- UCLAT - Préfet	DLPAJ

Arrêtés modificatifs (aménagement) et sauf-conduits	-	-	- Préfet pour information - UCLAT pour information services	DLPAJ
4. Visites domiciliaires et saisies				
Requête préfectorale	- PR local - PR Paris	-	-	DLPAJ
Avis PR Paris	-	DGSI	-	DLPAJ
Ordonnance du JLD	-	-	- DGSI - UCLAT pour information au service de renseignement à l'origine de la demande - Occupant des lieux	DLPAJ
Procès-verbal de visite et de saisie	- JLD Paris - PR si infraction pénale découverte	-	- DGSI - UCLAT - Occupant des lieux	DLPAJ
Procès verbal de retenue	JLD Paris	-	- DGSI - UCLAT - Personne retenue	DLPAJ
Demande d'autorisation d'exploitation des données	JLD Paris	-	- DGSI	DLPAJ
Ordonnance du JLD sur l'exploitation des données	-	-	- DGSI - UCLAT	DLPAJ
Requêtes d'appel sur les ordonnances du JLD	-	-	- DGSI - UCLAT	DLPAJ

Annexe 2 : liste des périmètres de protection instaurés entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018

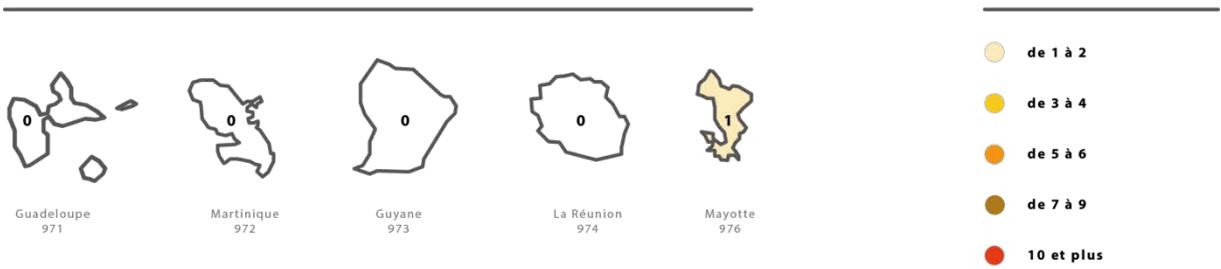
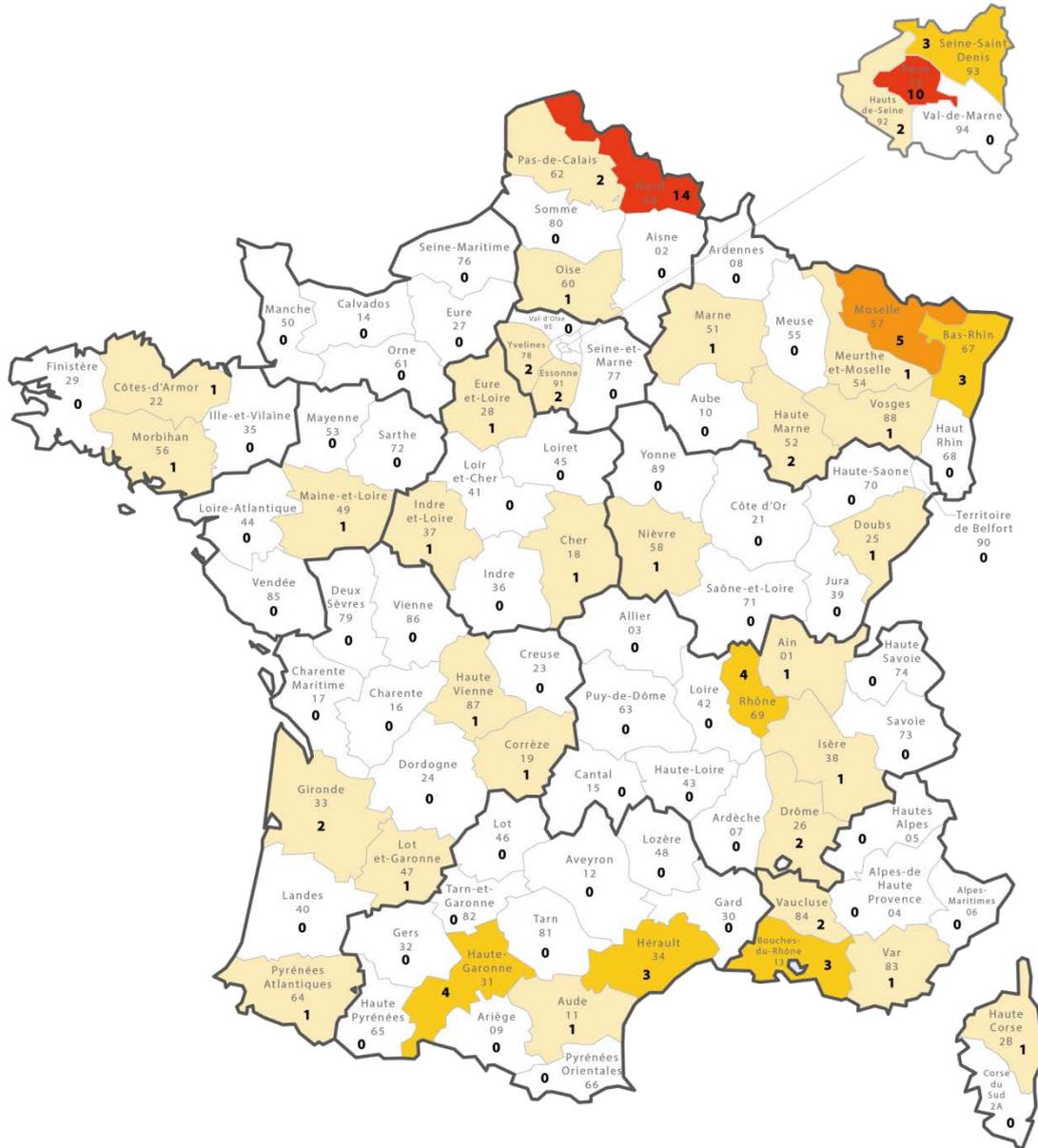
DATE DE L'ARRETE	DEPARTEMENT	COMMUNE	OBJET	DUREE (jours)
01/11/2017	Nord	Lille	Sécurisation de la gare SNCF Lille Europe	295
02/11/2017	Paris	Paris	Sécurisation de la gare SNCF de Paris Nord	62
05/11/2017	Nord	Dunkerque	Sécurisation du grand port maritime de Dunkerque	238
09/11/2017	Haut-Rhin	Wuenheim Hartmannswiller wattwiller Uffholtz Willer-sur-Thur Soultz-Haut-Rhin Bistchwiller-les-Thann	Sécurisation de la visite des présidents français et allemand sur les lieux de commémoration du Hartmannswillerkopf	2
11/11/2017	Nord	Tourcoing	Sécurisation de la visite du Président de la République au centre social du quartier La Bourgogne à Tourcoing	1
11/11/2017	Nord	Roubaix et Tourcoing	Sécurisation du site de "La plaine images" à l'occasion de la visite du président de la République	1
15/11/2017	Bas-Rhin	Strasbourg	Marché de Noël de Strasbourg	38
17/11/2017	Nord	Lille	Marché de Noël de Lille	41
21/11/2017	Nord	Villeneuve d'Acq	Finale de la coupe Davis à Villeneuve d'Acq pour les 24-25 et 26 novembre 2017	5
22/11/2017	Charente Maritime	La Rochelle	Marathon de La Rochelle du 26/11/2017	1
22/11/2017	Loiret	Orléans	Marché de Noël d'Orléans	31
22/11/2017	Loiret	Orléans	Marché de Noël d'Orléans	31
22/11/2017	Loiret	Orléans	Marché de Noël d'Orléans	31
22/11/2017	Marne	Reims	Marché de Noël de Reims	30
23/11/2017	Haut-Rhin	Eguisheim	Marché de Noël d'Eguisheim	34
23/11/2017	Haut-Rhin	Kaysersberg	Marché de Noël de Kaysersberg	30
23/11/2017	Haut-Rhin	Mulhouse	Marché de Noël de Mulhouse	34
23/11/2017	Haut-Rhin	Colmar	Marché de Noël de Colmar	37
23/11/2017	Haut-Rhin	Riquewihr	Marché de Noël de Riquewihr	31
24/11/2017	Moselle	Metz	Marché de Noël de Metz	31
27/11/2017	Meurthe et Moselle	Nancy	Fête de la Saint Nicolas	1
27/11/2017	Saône et Loire	Mâcon	Fête de fin d'année "contes et lumières"	1
29/11/2017	Hérault	Montpellier	Marché de Noël de Montpellier - "les Hivernales" du 30/11 au 30/12	31
29/11/2017	Hérault	Montpellier	Cœur de ville en lumière 30/11 - 2/12	3
30/11/2017	Marne	Eprenay	Manifestation "les habits de lumière" du 8 au 10 décembre 2017	3
30/11/2017	Haut-Rhin	Ribeauvillé	Marché de Noël de Ribeauvillé	30
01/12/2017	Rhône	Lyon	Fête des lumières de Lyon - 7/12 au 11/12	5
07/12/2017	Hauts-de-Seine	Boulogne-Billancourt	Sommet international sur le climat du 12 décembre 2017	2
07/12/2017	Alpes-maritimes	Nice	Marché de Noël de Nice	23
07/12/2017	Territoire de Belfort	Belfort	Festivité du Mois Givré - concert Arcadian	1
08/12/2017	Paris	Paris	Hommage Johnny Halliday du 9 décembre 2017	2
08/12/2017	Nord	Gravelines	Marché de Noël de Gravelines	22
08/12/2017	Nord	Dunkerque	Parade de Noël à Dunkerque le 9/12	1
08/12/2017	Nord	Bergues	Marché de Noël de Bergues	2
15/12/2017	Manche	Flamanville	Sécurité de la centrale nucléaire de production d'électricité de Flamanville	22
15/12/2017	Manche	Mont-Saint-Michel	Sécurité du Mont Saint Michel pour les fêtes de Noël	22
15/12/2017	Territoire de Belfort	Belfort	Festivité du Mois Givré - course pédestre de l'illuminée	1
16/12/2017	Paris	Paris	Nuit de Noël à Notre Dame de Paris le 24 décembre 2017	2
21/12/2017	Territoire de Belfort	Belfort	Festivité du Mois Givré - représentation du patineur Brian JOUBERT	1
22/12/2017	Charente Maritime	Saintes	Cavalcade de Saintes	2
27/12/2017	Paris	Paris	Nuit de la Saint-Sylvestre sur les Champs-Élysées	2
05/01/2018	Paris	Paris	Installation du nouvel archevêque de Paris	1
08/01/2018	Paris	Paris	Hommage aux victimes de l'attentat de l'Hyper Cacher le 09/01/2018	1
26/01/2018	Var	Toulon	Matchs de Rugby	5
02/02/2018	Yonne	Viviers	Cinquantième Saint-Vincent du Chablisien	1
06/02/2018	Nord	Dunkerque	Bande de la Violette (carnaval de Dunkerque)	1
06/02/2018	Alpes-maritimes	Menton	Fête des citrons de Menton	8
06/02/2018	Alpes-maritimes	Nice	Carnaval de Nice	5
06/02/2018	Nord	Dunkerque	Bande des pêcheurs (carnaval de Dunkerque)	1
08/02/2018	Nord	Bailleul	Carnaval des enfants de Bailleul	1
08/02/2018	Nord	Bailleul	Manifestations carnavalesques de Bailleul	2
08/02/2018	Nord	Bailleul	Manifestations carnavalesques "Le cortège nocturne" de Bailleul	1
08/02/2018	Nord	Bailleul	Festivités nocturnes du carnaval de Bailleul	4
13/02/2018	Vaucluse	Avignon	Concours de sous-officiers de gendarmerie	1
15/02/2018	Meurthe et Moselle	Vandoeuvre-lès-Nancy	Concours de sous-officiers de gendarmerie	1

DATE DE L'ARRETE	DEPARTEMENT	COMMUNE	OBJET	DUREE (jours)
20/02/2018	Gironde	Bordeaux	Concours de sous-officiers de gendarmerie	1
20/02/2018	Nord	Tourcoing	Vernissage de l'exposition de l'institut du monde arabe à Tourcoing	1
21/02/2018	Nord	Lille	Organisation du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation	1
22/02/2018	Nord	Leers	Visite de l'usine PRONAL par le Premier ministre	1
22/02/2018	Nord	Roubaix	Visite de l'ISDHEC à Roubaix par le Premier ministre	1
28/02/2018	Sarthe	Le Mans	Concours de sous-officiers de gendarmerie	1
02/03/2018	Seine-Saint-Denis	Villepinte	Concours de sous-officiers de gendarmerie	1
07/03/2018	Nord	Lille	16ème congrès du Front National	3
07/03/2018	Nord	Bergues	Bande de Bergues (carnaval)	1
07/03/2018	Nord	Dunkerque	Bal de la "nuit des noirs" (carnaval de Dunkerque)	2
12/03/2018	Val de Marne	Rungis	Concours de corps techniques et administratifs de la gendarmerie	1
21/03/2018	Paris	Paris	Cathédrale Notre-Dame de Paris - Fête des rameaux	1
26/03/2018	Paris	Paris	Cathédrale Notre-Dame de Paris - semaine Sainte et dimanche de Pâques	5
28/03/2018	Gironde	Bordeaux	Coupe de la ligue	2
03/04/2018	Var	Toulon	Match de rugby	1
04/04/2018	Nièvre	Pougues-les-Eaux	Faîtes de la Nationale 7	1
04/04/2018	Haute-Corse	Bastia	Championnat du monde des rallyes 2018	1
04/04/2018	Haute-Corse	Lucciana	Championnat du monde des rallyes 2018	4
10/04/2018	Finistère	Pont-de-Buis-lès-Quimerch	Entreprise Nobel Sport	29
13/04/2018	Loiret	Orléans	Cérémonie de commémoration du 589ème anniversaire de la libération d'Orléans - fête de la Sainte Jeanne d'Arc - cérémonies officielles	1
13/04/2018	Loiret	Orléans	Cérémonie de commémoration du 589ème anniversaire de la libération d'Orléans - fête de la Sainte Jeanne d'Arc - cérémonies protocolaires	1
13/04/2018	Loiret	Orléans	Cérémonie de commémoration du 589ème anniversaire de la libération d'Orléans - fête de la Sainte Jeanne d'Arc - cérémonies officielles	1
13/04/2018	Loiret	Orléans	Cérémonie de commémoration du 589ème anniversaire de la libération d'Orléans - fête de la Sainte Jeanne d'Arc - SET ELECTRO	2
18/04/2018	Alpes-maritimes	Cannes	Manifestation aérienne Red Bull Air Race	3
19/04/2018	Hérault	Montpellier	22è édition du festival international des sports extremes (FISE)	5
23/04/2018	Moselle	Metz	Foire de mai	23
27/04/2018	Alpes-maritimes	Cannes	Festival international du film de Cannes	12
27/04/2018	Alpes-maritimes	Cannes	Festival international du film de Cannes	13
02/05/2018	Nord	Vieux-Condé	20è édition du festival des arts de rue "Les Turbulentes"	3
03/05/2018	Loiret	Orléans	Cérémonie de commémoration du 589ème anniversaire de la libération d'Orléans - fête de la Sainte Jeanne d'Arc - cérémonies officielles	1
04/05/2018	Haute-Saone	Gray	12è édition du festival "Rolling Saône"	4
09/05/2018	Marne	Reims	Centenaire de l'armistice et fête de montée en ligue 1 de l'équipe de foot de Reims	1
09/05/2018	Marne	Reims	Messe de l'Ascension à Reims	1
16/05/2018	Var	Toulon	Match de rugby	1
18/05/2018	Marne	Reims	Messe de Pentecôte à Reims	1
23/05/2018	Haute-Garonne	Labastidette Lherm Muret	Meeting aérien "Air-expo"	1
23/05/2018	Aisne	Belleau	Memorial Day à Belleau	1
28/05/2018	Var	Grimaud	Concert	3
30/05/2018	Marne	Reims	Fêtes Johanniques	2
31/05/2018	Paris	Paris	Inauguration de la saison France - Israël 2018	1
31/05/2018	Hérault	Montpellier	Retransmission sur grand écran à Montpellier de la finale du top 14 - MHR c/ Castres	1
01/06/2018	Seine-Saint-Denis	Villepinte	Salon Eurosatory - salon mondial dédié à la défense et à la sécurité	6
05/06/2018	Calvados	Merville-Franceville-Plage	74 ème anniversaire du débarquement de Normandie	1
05/06/2018	Essonne	Bretigny-sur-Orge	Download festival	6
07/06/2018	Alpes-maritimes	Nice	Fête du Port de Nice	1
07/06/2018	Marne	Reims	Foulée des sacres à Reims	1
13/06/2018	Gironde	Bordeaux	Fête du vin et des grands voiliers de Bordeaux	5
13/06/2018	Marne	Vitry-le-François	Carrefour des stars - concert du chanteur franco-israélien - Amir	1
14/06/2018	Haute-Marne	Chaumont	Festivités du Grand Pardon à Chaumont	1
15/06/2018	Eure-et-Loir	Dreux	Fête de quartier de Saint-Eve - coupe du monde match France Australie	1
18/06/2018	Seine-Saint-Denis	Villepinte	World Nuclear Exhibition (WNE) - salon du nucléaire à Villepinte	7
18/06/2018	Bas-Rhin	Strasbourg	Fête de la musique sur la grande-île de Strasbourg	1
18/06/2018	Bas-Rhin	Strasbourg	Fête de la musique sur la presqu'île Malraux à Strasbourg	1
19/06/2018	Nord	Dunkerque	Festival La bonne aventure de Malo les Bains	2
20/06/2018	Alpes-maritimes	Nice	Fête de la musique à Nice	1
25/06/2018	Paris	Paris	Cérémonie du transfert des cendres de Simone et Antoine Veil au Panthéon	1
26/06/2018	Nord	Dunkerque	La citadelle en bordée	1

DATE DE L'ARRETE	DEPARTEMENT	COMMUNE	OBJET	DUREE (jours)
27/06/2018	Marne	Chalons-en-Champagne	Forum planet A à Chalons-en-Champagne	1
27/06/2018	Isère	Vienne	Festival de jazz à Vienne	16
27/06/2018	Aisne	Laon	Concert du grand live à Laon	1
29/06/2018	Eure-et-Loir	Mignières	Kermesse de Mignières	1
02/07/2018	Tarn	Albi	Festival Pause Guitare	6
03/07/2018	Isère	Domène et le Versoud	Grenoble air show	1
04/07/2018	Loiret	Orléans	Retransmission du match de football des quarts de finale de la coupe du monde à Orléans	1
06/07/2018	Paris	Paris	Défilé militaire du 14 juillet 2018 sur les Champs Elysées	1
06/07/2018	Paris	Paris	Concert et feu d'artifice du 14 juillet 2018 à la Tour Eiffel	1
06/07/2018	Morbihan	Sarzeau	Retransmission d'une étape du Tour de France à Sarzeau et demi-finale de la coupe du monde de football	1
06/07/2018	Morbihan	Lorient	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	2
09/07/2018	Loiret	La Ferté Saint-Aubin	Set électro et feu d'artifice du 14 juillet 2018 au château de la Ferté Saint-Aubin	1
09/07/2018	Nord	Roubaix	Arrivée de la 9ème étape du Tour de France à Roubaix les 14 et 15 juillet 2018	2
09/07/2018	Loiret	Orléans	Retransmission du match de demi-finale de la coupe du monde de football à Orléans	1
10/07/2018	Isère	Bourg-d'Oisans et Huez	Tour de France 2018 - Etape Bourg-Saint-Maurice Les Arcs - l'Alpes d'Huez (montée de l'Alpe d'Huez)	3
10/07/2018	Isère	Huez	Tour de France 2018 - Etape Bourg-Saint-Maurice Les Arcs - l'Alpes d'Huez (village ASO d'Huez)	2
10/07/2018	Isère	Bourg-d'Oisans	Tour de France 2018 - Etape Bourg d'Oissan	2
11/07/2018	Loiret	Orléans Saint-jean-de-la-Ruelle Saint-Pryvé-Saint-Mesmin	Feu d'artifice et bal de la fête nationale	1
11/07/2018	Loiret	Orléans	Retransmission de la finale de la coupe du monde de football	1
12/07/2018	Alpes-maritimes	Nice	Cérémonie d'hommage aux victimes de l'attentat du 14 juillet 2016 (villa Masséna)	1
12/07/2018	Alpes-maritimes	Nice	Cérémonie d'hommage aux victimes de l'attentat du 14 juillet 2016 (Place Masséna)	1
12/07/2018	Marne	Reims	Fête nationale au stade Léo Lagrange	1
12/07/2018	Alpes-maritimes	Antibes	Festival de jazz à Antibes	16
12/07/2018	Paris	Paris	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
12/07/2018	Bas-Rhin	Saverne	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
12/07/2018	Var	Toulon	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Moselle	Metz	Feu d'artifice du 14 juillet	1
13/07/2018	Gironde	Bordeaux	Fête nationale	1
13/07/2018	Alpes-maritimes	Nice	Festival Jazz à Nice	6
13/07/2018	Isère	Vienne	Concerts à Vienne	15
13/07/2018	Rhône	Lyon	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Bas-Rhin	Strasbourg	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Isère	Vienne	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Nord	Lille	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Alpes-maritimes	Nice	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Charente Maritime	Saujon	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Charente Maritime	Saintes	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Charente Maritime	Rochefort	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Morbihan	Vannes	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Morbihan	Le Palais	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Tarn	Albi	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2019	1
13/07/2018	Tarn	Castre	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2020	1
13/07/2018	Aude	Carcassonne	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Aude	Narbonne	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
13/07/2018	Hérault	Montpellier	Finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018	1
17/07/2018	Drôme	Saint-Paul-Trois-Châteaux	Départ de la 14ème étape du Tour de France à Saint-Paul-Trois-Châteaux	1
17/07/2018	Drôme	Valence	Départ de la 13ème étape du Tour de France à Valence	1
19/07/2018	Saône-et-Loire	Mâcon	Venue d'Antoine Griezman	1
19/07/2018	Aude	Carcassonne	Fan Park du Tour	3
20/07/2018	Pyrénées-Atlantiques	Bayonne	Fêtes de Bayonne	5
20/07/2018	Manche	Mont-Saint-Michel	Mont Saint Michel	108
24/07/2018	Bas-Rhin	Strasbourg	Grande braderie de Strasbourg	1
26/07/2018	Aube	Troye	Visite de l'ambassadeur d'Israël au centre Rachi de Troye	1
26/07/2018	Paris	Paris	Arrivée du Tour de France	1
30/07/2018	Moselle	Metz	Concert du 25 août à Metz Fête de la Mirabelle	1
31/07/2018	Pyrénées-Atlantiques	Anglet	Feu d'artifice à Anglet le 4 août 2018	1
31/07/2018	Morbihan	Lorient	Festival interceltique	10
13/08/2018	Hérault	Montpellier	Fête de la Saint Roch le 15 août 2018	1

DATE DE L'ARRETE	DEPARTEMENT	COMMUNE	OBJET	DUREE (jours)
13/08/2018	Hérault	Montpellier	Fête de la Saint Roch le 16 août 2018	1
17/08/2018	Aude	Carcassonne	Féria de Carcassonne	4
17/08/2018	Var	Toulon	Match de rugby	4
20/08/2018	Hérault	Sète	Fête de la Saint Louis à Sète	6
20/08/2018	Cantal	Aurillac	Festival international de théâtre de rue d'Aurillac	5
27/08/2018	Nord	Lille	Braderie de Lille	3
28/08/2018	Meurthe et Moselle	Nancy	Festival Le Livre sur la Place à Nancy	3
28/08/2018	Marne	Chalons-en-Champagne Saint Memmie	Foire exposition de Chalons-en-Champagne	9
29/08/2018	Nord	Arleux	Foire à l'ail d'Arleux	3
29/08/2018	Var	Toulon	Concerts plages du Mourillon	4
30/08/2018	Vaucluse	Avignon	Concours de gendarmerie	1
31/08/2018	Hérault	Montpellier	38e édition de l'Antigone des associations	1
03/09/2018	Seine-Saint-Denis	Dugny-la Courneuve	Fête de l'humanité	3
05/09/2018	Seine-et-Marne	Melun	Lumières de la paix	1
10/09/2018	Gironde	Bordeaux	Concours de sous-officiers de la gendarmerie	1
11/09/2018	Pyrénées-Atlantiques	Biarritz	Concours de gardien de la paix	1
12/09/2018	Rhône	Lyon	Biennale de la Danse	1
13/09/2018	Nord	Merville (59) + Lestrem (62)	Meeting Aérien Flandre Lys Air Show	1
17/09/2018	Haute-Garonne	Toulouse, Cugnaux, Villeneuve, Tolosane, Portet sur Garonne	Meeting aérien Francazal	2
17/09/2018	Loiret	Orléans	Concert vibration tour à Orléans	1
17/09/2018	Yvelines	Saint-Quentin-en-Yvelines	Ryder Cup 2018	8
19/09/2018	Isère	Saint-Hilaire-du-Touvet et Lumbin	Coupe Icare	2
28/09/2018	Val d'Oise	Domont	Foire de Domont	2
01/10/2018	Haute-Marne	Colombey-les-Deux-Eglises	Visite du Président de la République à Colombey-les-deux-Eglises	1
05/10/2018	Var	Sainte-Maxime	Meeting aérien Free Flight World Master	1
05/10/2018	Var	Saint-Tropez	Grande braderie de Saint-Tropez	4
05/10/2018	Var	Fréjus	Roc d'azur	4
23/10/2018	Val d'Oise	Pontoise	Foire de Saint Martin de Pontoise	11
30/10/2018	Bas-Rhin	Strasbourg	Visite du Président de la République à Strasbourg pour la commémorations du centenaire de l'armistice de la première guerre mondiale	1

Annexe 5 : carte des requêtes préfectorales à des fins de visite domiciliaire transmises entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018



Annexe 6 : questions prioritaires de constitutionnalité relatives aux articles 1 à 4 de la loi du 30 octobre 2017

Décision de renvoi ³⁰	Décision QPC	Objet	Sens de la décision
CE, 4 décembre 2017, n° 415740	Décision n° 2017-691 QPC du 18 février 2018	Article L. 228-2 CSI	<ul style="list-style-type: none">- Censure partielle avec effet différé- Réserves d'interprétation
CE, 28 décembre 2017, n° 415434 et 415697	Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018	Articles L. 226-1 à L. 229-5 CSI	<ul style="list-style-type: none">- Censure partielle avec effet immédiat- Réserves d'interprétation
CC crim, 11 avril 2018, 18-80510	Décision n°2018-713/714 QPC du 13 juin 2018	Article L. 229-5 CSI	Non lieu à statuer

³⁰ Conseil d'Etat (CE) ou Cour de cassation (CC)

Annexe 7 : table des graphiques

Graphique n° 1 – Motifs d’instauration des périmètres de protection	30
Graphique n° 2 – Dates d’activation des périmètres de protection (hors renouvellement)	33
Graphique n° 3 – Répartition des périmètres de protection sur le territoire	34
Graphique n° 4 – Durée applicable aux obligations prévues par les articles L. 228-2 à L. 228-5 CSI.....	44
Graphique n° 5 – Répartition géographique des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance	47
Graphique n° 6 – Date de prononcé des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance initiales et de leur renouvellement	48
Graphique n° 7 – Répartition des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prononcées en fonction des obligations prononcées.....	49
Graphique n° 8 – Obligations prévues par les articles L. 228-2 à L. 228-5 CSI	50
Graphiques n° 9 et 10 – Nombre et motifs des demandes d’aménagement des obligations... ..	56
Graphiques n° 11 et 12 – Nombre et motifs des demandes de sauf-conduits.....	57
Graphiques n° 13 et 14 – Répartition des référés-liberté et des recours pour excès de pouvoir par niveau de juridiction	59
Graphique n° 15 – Dates des requêtes préfectorales et des visites domiciliaires	64
Graphique n° 16 – Nombre de visites domiciliaires par département	67
Graphique n° 17 – Horaires de réalisation des visites domiciliaires	Erreur ! Signet non défini.

MINISTERE DE L'INTERIEUR
PLACE BEAUVAU
75800 PARIS CEDEX 08
01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60
www.interieur.gouv.fr