



**PREMIÈRE
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Première ministre

Paris, le 13 juin 2022

Monsieur le Président,

En application du second alinéa de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure, j'ai l'honneur de vous transmettre, pour être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le quatrième rapport au Parlement du bilan annuel de la mise en œuvre de la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) confortée par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Pour la Première ministre et par délégation,
La Secrétaire générale du Gouvernement,

Claire LANDAIS

Monsieur Richard FERRAND
Président de l'Assemblée nationale
Palais Bourbon
PARIS

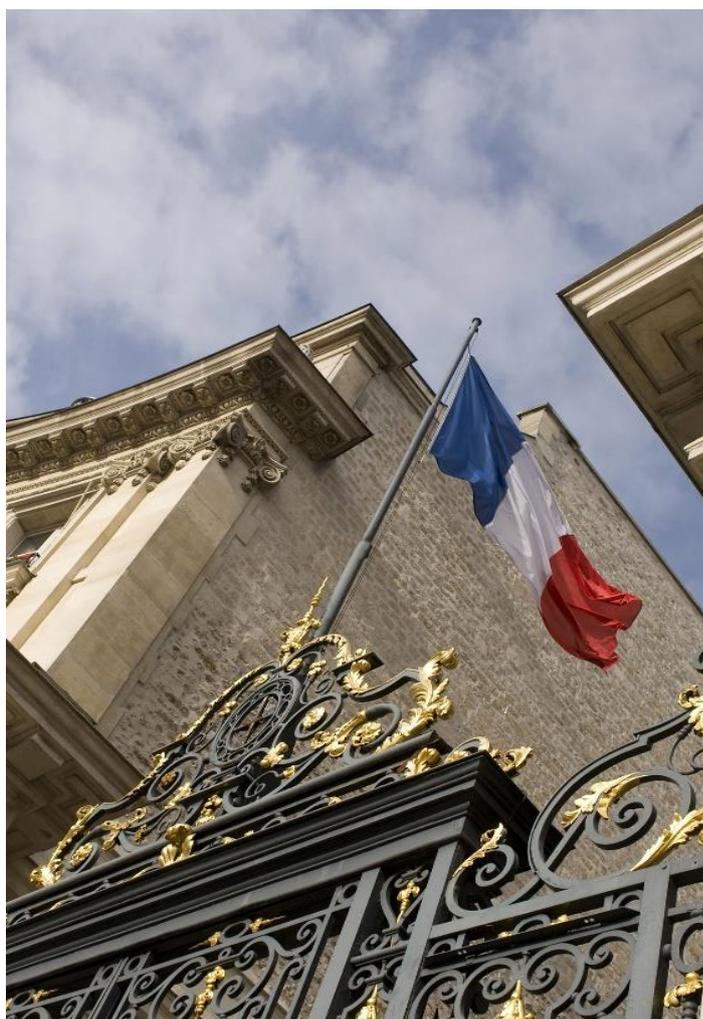
Hôtel de Matignon
57, rue de Varenne
75007 Paris

4^{ème} RAPPORT DU

AU PARLEMENT

Bilan annuel

Mise en œuvre de la
loi n° 2017-1510
du 30 octobre 2017
renforçant la sécurité
intérieure et la lutte
contre le terrorisme
(SILT), confortée par
la loi n° 2021-998 du
30 juillet 2021
relative à la
prévention d'actes
de terrorisme et au
renseignement



AVRIL 2022

Rapport établi en application de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure

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.

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 provisoirement 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.

Si le Gouvernement a, au premier trimestre 2020, entamé la rédaction d'un projet de loi visant à proroger ces mesures tout en les modifiant, l'émergence de la crise sanitaire liée à la covid-19 et ses conséquences sur le fonctionnement normal des institutions n'ont pas permis l'organisation d'un débat parlementaire serein sur lesdites mesures. C'est pourquoi un nouveau projet de loi a été présenté le 17 juin 2020 en conseil des ministres visant à simplement proroger ces mesures pour laisser au Parlement le temps nécessaire à cet examen approfondi. La loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 a donc reporté au 31 juillet 2021 la fin de la durée d'application des mesures précitées.

L'application quotidienne de la loi « SILT » ayant permis d'en révéler l'efficacité et la nécessité mais également certaines insuffisances ou limites, le Parlement a complété et ajusté ces mesures en adoptant la loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, pour doter durablement l'autorité administrative de moyens lui permettant de prévenir efficacement les actes de nature terroriste, sans toutefois modifier l'équilibre général du dispositif voté par le législateur en 2017 et dont le Conseil constitutionnel a estimé qu'il opérait une conciliation, qui n'était pas manifestement déséquilibrée, entre l'objectif de prévention d'actes de terrorisme et la protection des droits et libertés garantis par la Constitution.

Le présent rapport, qui retrace la quatrième année d'application des mesures de police administrative à but antiterroriste instaurées depuis la loi « SILT », est composé de deux volets.

Le premier met en avant **le maintien d'un pilotage ministériel ayant permis de conserver, pour la quatrième année consécutive, une application homogène de la loi, dans le souci d'une complète transparence à l'égard du Parlement.**

Le second dresse un bilan de l'efficacité opérationnelle de ces dispositions avec le recul désormais permis par quatre années de mise en œuvre de la loi SILT, en mettant en exergue **une utilisation toujours maîtrisée et proportionnée de ces outils de lutte contre le terrorisme, dans un contexte toujours marqué par l'actualité de la menace terroriste.**

Après quatre ans de mise en œuvre, et alors que les dispositions de la loi SILT sont désormais pérennisées, depuis la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, ce bilan consolidé adressé au Parlement illustre, s'il en était

besoin, l'intérêt et la pertinence de ces mesures de police administrative dans notre arsenal de prévention du terrorisme:

- **adaptabilité** : avec 65 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance en vigueur au 31 octobre 2021, dont plus de 90% concernent des sortants de prison, la loi SILT, confortée par la récente loi précitée du 30 juillet 2021, permet de prendre en compte la prégnance et la permanence de ce phénomène et ainsi d'assurer le suivi des personnes radicalisées et plus particulièrement des sortants de prison condamnés pour des faits de terrorisme ;

- **réactivité** : le cadre créé par la loi SILT a permis de réaliser 177 requêtes préfectorales de visites domiciliaires en quelques jours suite à l'attentat de Conflans-Sainte-Honorine du 16 octobre 2020 ;

- **acceptabilité sociale** : un seul contentieux a été recensé sur près de 700 périmètres de protection instaurés depuis maintenant quatre ans ;

- **contrôle et transparence** : au-delà des rapports annuels, au 31 octobre 2021, le ministère de l'intérieur a transmis au Parlement 209 bilans hebdomadaires sur la mise en œuvre de la loi SILT.

Gérald DARMANIN

Ministre de l'intérieur

SOMMAIRE

SOMMAIRE	5
SYNTHÈSE	7
DONNÉES CHIFFRÉES SYNTHÉTIQUES	9
I. UN PILOTAGE MINISTÉRIEL DONT L'UTILITÉ EST CONFIRMÉE	12
1. Une organisation centralisée nécessaire pour garantir une mise en œuvre homogène sur l'ensemble du territoire et une bonne articulation avec les autres outils de lutte contre le terrorisme.....	12
1.1. <i>Une organisation centralisée pour sécuriser et harmoniser l'application de la loi sur l'ensemble du territoire</i>	12
1.2. <i>Une organisation centralisée permettant d'articuler l'ensemble des mesures de prévention des actes de terrorisme</i>	13
2. Cette centralisation permet également l'information régulière du Parlement pour lui permettre d'assurer la mission de contrôle et de suivi confiée par la loi.....	14
II. UNE UTILISATION TOUJOURS MAÎTRISÉE ET PROPORTIONNÉE DE CES OUTILS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME	16
1. Les périmètres de protection.....	16
1.1. <i>Rappel du régime juridique</i>	16
1.2. <i>Une appropriation confirmée par les préfetures</i>	17
1.2.1 Une baisse significative des périmètres de protection liée à la forte diminution des événements cette année en raison de la crise sanitaire	17
1.2.2 Un seul contentieux en quatre années d'application.....	20
1.3. <i>Une utilité opérationnelle réaffirmée</i>	20
1.3.1. Un outil permettant de maintenir un niveau de sécurité élevé sur une longue période, ainsi que sur des événements courts à l'audience nationale	20
1.3.2. Un dispositif à l'utilité dissuasive désormais bien éprouvée.....	21
2. Les fermetures de lieux de culte.....	21
2.1. <i>Rappel du régime juridique</i>	21
2.2. <i>Une fermeture de lieux de culte est intervenue lors de la quatrième année de mise en œuvre de la loi SILT</i>	22
3. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance	23
3.1. <i>Rappel du régime juridique</i>	23
3.1.1. Des critères restrictifs	23
3.1.2. Des motifs récurrents confirmés par la jurisprudence	24
3.1.3. La nécessité d'éléments nouveaux ou complémentaires au-delà de six mois ...	25

3.2. Une utilisation toujours accrue de ces mesures, principalement en raison de la sortie de détention de nombreux individus condamnés pour des faits de terrorisme et ayant purgé leur peine	26
3.2.1. Des mesures prononcées majoritairement à la suite de sorties de prison	27
3.2.2. Des modalités de surveillance adaptées à chaque situation	27
3.2.3. Des relations approfondies avec la justice.....	28
3.2.4. Des aménagements des mesures, encadrés par des exigences strictes	28
3.2.5. Des décisions confirmées par le juge administratif dans la très grande majorité des cas	29
3.2.6. 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.....	30
3.2.7. La sévérité de la répression de la violation des obligations, gage d'efficacité de la mesure.....	31
3.2.8. Les cas de levée des obligations.....	32
- Absence d'utilité de la mesure en raison d'un changement de circonstances .	32
3.2.9. L'impact de la crise sanitaire liée à la covid-19	32
4. Les visites domiciliaires et les saisies	32
4.1. Rappel du régime juridique	32
4.2. Un recours très important à cet instrument lié au contexte sécuritaire	33
4.2.1. Une concentration dans des bassins à forte densité de population	34
4.2.2. Une réponse très rapide et majoritairement favorable du juge des libertés et de la détention.....	34
4.2.3. Les refus de visite domiciliaire sont limités et témoignent du contrôle minutieux exercé par le juge des libertés et de la détention.....	35
4.2.4. Des modalités de réalisation toujours conformes à la loi	35
4.2.5. Une saisie des données et des supports dans plus de la moitié des cas	35
4.2.6. Des contentieux résultant des mesures de visites et saisies	36
4.3. Une utilité opérationnelle confirmée	36
4.3.1. L'évocation par l'autorité judiciaire de certains projets de visites domiciliaires, avant que la visite ait lieu	37
4.3.2. Des poursuites judiciaires pour des faits de terrorisme à la suite de visites domiciliaires	37
4.3.3. Certaines infractions constatées ont donné lieu à une procédure incidente, en dehors du champ relatif au terrorisme	38
4.3.4. La mise en œuvre d'autres mesures de police administrative à la suite d'une visite domiciliaire.....	38
ANNEXE	39
Annexe 1: carte des périmètres de protection instaurés entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021	40
Annexe 2: carte des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prononcées entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021 41	
Annexe 3: carte des requêtes préfectorales à des fins de visite domiciliaire transmises entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021	42
Annexe 4: table des graphiques	43

SYNTHÈSE

La loi n° 2017-510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a confié à l'autorité administrative des moyens juridiques 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). Le régime juridique de ces quatre 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. Leur utilisation a été soumise à un contrôle parlementaire strict, au terme duquel doivent être transmises au Parlement à la fois une copie de toutes les décisions prises de manière hebdomadaire et un rapport annuel détaillé. Ce rapport présente donc l'état des mesures prises sur la période de l'année dite « SILT » qui court du 1^{er} novembre de l'année N au 30 octobre N+1.

Au terme de la période d'expérimentation de ces mesures, qui a été initialement fixé au 31 décembre 2020 puis finalement reportée au 31 juillet 2021 par la loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020, compte tenu du contexte sanitaire, la loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement les a pérennisées et a modifié certaines de leurs modalités.

Le bilan de cette quatrième année est conforme à celui de l'année précédente confirmant, d'une part, l'appropriation et la maîtrise de ces instruments de police administrative par l'autorité administrative et, d'autre part, leur utilité opérationnelle, la mise en œuvre de ces mesures ayant contribué à faire face à une menace terroriste demeurant à un niveau particulièrement élevé.

- **Périmètres de protection** : au cours de cette quatrième année d'application, les préfets ont recouru aux **périmètres de protection pour sécuriser 96 événements ou lieux** (manifestations sportives, commémorations, visites officielles, manifestations à caractère musical...) contre 88 l'année précédente, 272 la deuxième année et 237 la première année. Cette **diminution de 64 % par rapport à la deuxième année s'explique très largement par les effets de la crise sanitaire** qui a entraîné l'annulation ou le report de grandes manifestations, effets qui se sont prolongés durant la quatrième année. On note néanmoins une légère augmentation des périmètres de protection sur les derniers mois de la quatrième année. Sur l'ensemble de cette quatrième année, 24 périmètres ont concerné une commémoration ou une cérémonie officielle, catégorie d'évènements qui prend ainsi une part plus importante (13 arrêtés concernaient ce type d'évènement en année 3).
- **Fermeture des lieux de culte** : comme l'année dernière, **une mosquée a été fermée au cours de la quatrième année d'application de cette mesure** sur le fondement de l'article L.227-1 du code de la sécurité intérieure, ce faible chiffre s'expliquant par la nécessité d'une enquête longue et minutieuse pour établir les critères exigés par la loi
- **Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)** : **161 mesures initiales¹ ont été prononcées lors de cette quatrième année** (contre 142 pour la troisième année d'application, soit une augmentation de 13 %) avec pour objectif principal **d'assurer la surveillance d'individus condamnés pour des faits de terrorisme ou radicalisés et**

¹ Y compris les réactivations de mesures ce qui explique que le nombre de personnes concernées soit inférieur : 149 personnes concernées.

sortant de détention ou placés sous contrôle judiciaire pour des faits en lien avec le terrorisme. Sur les 149 personnes ayant fait l'objet d'une MICAS durant cette quatrième année d'application, 59 avaient préalablement été condamnées pour terrorisme, soit 39 % (contre 34% l'année précédente). Ces mesures qui permettent d'imposer des obligations dont le degré d'atteinte aux libertés est variable et proportionnée à la dangerosité des personnes concernées (présentation aux forces de l'ordre, astreinte géographique, déclaration du lieu d'habitation, interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes ou de paraître en certains lieux) et dont le non-respect est lourdement sanctionné par l'autorité judiciaire, constituent plus que jamais des mesures d'entrave administrative nécessaires et pertinentes.

- **Visites domiciliaires : 224 requêtes préfectorales ont été transmises au juge des libertés et de la détention (JLD) près le tribunal judiciaire de Paris (contre 215 l'année précédente) et 220 visites domiciliaires ont été réalisées (contre 152 l'année précédente).**

La loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a renforcé la surveillance des personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) en donnant à l'autorité administrative, la possibilité² de prononcer une mesure ponctuelle d'interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l'intérieur du périmètre géographique au sein duquel la personne visée par la MICAS est astreinte à demeurer et dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste.

Une telle interdiction de paraître qui peut désormais être prononcée en complément des obligations prévues à l'article L. 228-2 du CSI vise à écarter temporairement la personne du lieu où se tient un tel événement, alors qu'elle est par ailleurs astreinte à résider dans le ressort de ce lieu. Cette mesure, qui doit être expressément motivée quant au risque auquel est exposé l'évènement et quant au comportement de l'intéressé, est assortie de nombreuses garanties : elle ne peut excéder la durée de l'évènement, dans la limite de trente jours, et doit, sauf urgence dûment justifiée, être notifiée à l'intéressé au moins quarante-huit heures avant son entrée en vigueur pour lui permettre de la contester. Par ailleurs, elle doit tenir compte de la vie familiale et professionnelle de la personne concernée

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 2021 susmentionnée, au cours de la quatrième année, deux MICAS comprenant une mesure d'interdiction de paraître au Palais de justice de Paris ont été prononcées à l'encontre de personnes astreintes à résider à Paris, pour prévenir le risque résultant du procès des attentats terroristes commis le 13 novembre 2015 à Paris et à Saint-Denis, cet évènement constituant une cible privilégiée et symbolique pour la commission d'actes de nature terroriste.

L'article 3 de la loi du 30 juillet 2021 a élargi la portée de la mesure de fermeture des lieux de culte en permettant de prononcer également la fermeture de lieux dépendant du lieu de culte visé par la mesure de fermeture et dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient susceptibles d'être utilisés aux mêmes fins, à savoir comme lieu de culte alternatif, pour faire échec à l'exécution de la mesure de fermeture. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre.

Enfin, **l'article 6 de la loi du 30 juillet 2021** a par ailleurs créé une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, susceptible de se cumuler avec les mesures de surveillance administrative dont les obligations devront se concilier qui fera

² Cette possibilité a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel cf. décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021.

l'objet d'un contrôle parlementaire en application de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure à l'issue de la cinquième année d'application.

DONNÉES CHIFFRÉES SYNTHÉTIQUES

au 31 octobre 2021

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

	Mesures nouvelles	Renouvellements	Modifications / abrogations
1 ^{ère} année d'application	237	27	13
2 ^e année d'application	272	6	10
3 ^e année d'application	88	4	8
4 ^{ème} année d'application	96	3	1
Cumul depuis le 01/11/2017	693	40	32

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

	Arrêtés notifiés	Fermetures en cours de notification	Procédures contradictoires en cours
1 ^{ère} année d'application	5	0	0
2 ^e année d'application	2	0	0
3 ^e année d'application	1	0	0
4 ^{ème} année d'application	1	0	
Cumul depuis le 01/11/2017	9	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
1 ^{ère} année d'application	73	13	41	27	5
2 ^e année d'application	135	72	68	19	7
3 ^e année d'application	142	78	73	19	7
4 ^{ème} année d'application	161	60	99	21	12
Cumul depuis le 01/11/2017	511	229	281	87	34

	Non renouvellements
1 ^{ère} année d'application	20
2 ^{ème} année d'application	67
3 ^{ème} année d'application	93
4 ^{ème} année d'application	103
Cumul depuis le 01/11/2017	283

	Contentieux	
	Rejet	Suspension / annulation
1 ^{ère} année d'application	35	2
2 ^{ème} année d'application	25	2
3 ^{ème} année d'application	47	3
4 ^{ème} année d'application	51	3
Cumul depuis le 01/11/2017	158	10

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

	Requêtes préfectorales à des fins de visite domiciliaire	Avis du procureur de la République		Ordonnances du JLD		Visites effectuées	Saisies réalisées
		Accord	Prise en compte judiciaire	Accord	Refus		
1 ^{ère} année d'application	86	86	3	73	13	69	40
2 ^e année d'application	107	107	4	84	23	74	40
3 ^e année d'application	215	213	1	200	15	152	82
4 ^{ème} année d'application	224 ³	215	3	205	17	220	98
Cumul depuis le 01/11/2017	632	621	11	562	68	515	260

	Demandes d'autorisation d'exploitation des données	Ordonnances du JLD		Contentieux
		Accord	Refus	
1 ^{ère} année d'application	41	41	0	0
2 ^e année d'application	39	36	3	1
3 ^e année d'application	70	64	6	2
4 ^{ème} année d'application	89	86	3	44
Cumul depuis le 1/11/2017	239	227	12	47

³ Deux étaient en attente à la date du 31 octobre 2021.

I. UN PILOTAGE MINISTÉRIEL DONT L'UTILITÉ EST CONFIRMÉE

1. Une organisation centralisée nécessaire pour garantir une mise en œuvre homogène sur l'ensemble du territoire et une bonne articulation avec les autres outils de lutte contre le terrorisme.

Parmi les quatre mesures de police administrative concernées par le présent rapport, trois relèvent de la compétence des préfets (périmètres de protection, visites et saisies domiciliaires, fermetures de lieux de culte); seules les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance relèvent de la compétence du ministre de l'intérieur. Pour autant, afin d'en garantir la sécurité juridique ainsi qu'une application homogène sur l'ensemble du territoire, mais également de pouvoir les articuler avec d'autres mesures de prévention du terrorisme existant déjà dans l'ordonnancement juridique et 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 sont restés assurés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur.

1.1. Une organisation centralisée pour sécuriser et harmoniser l'application de la loi sur l'ensemble du territoire

Afin de sécuriser les décisions prises à l'échelon déconcentré, la DLPAJ a, au cours de la quatrième année d'application de la loi SILT :

- proposé régulièrement aux préfetures 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) ;
- consolidé la mission de conseil aux préfetures, via une messagerie fonctionnelle dédiée, en effectuant, à leur demande, une relecture de leurs projets (dossiers sensibles, première mesure prise par une préfecture, question nouvelle, difficulté liée à un cas d'espèce, impact des dispositions de l'état d'urgence sanitaire sur l'application des mesures) ;
- 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 en matière de visites domiciliaires avec l'envoi de la notice explicative et des modèles mis à jour) ;
 - 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 les apports de la jurisprudence administrative ;
 - prendre en compte les dispositions de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'application des mesures de la loi SILT (voies et délais de recours) ;
- offert une assistance aux préfets dans la défense, y compris lors des audiences, de tous les dossiers contentieux relevant de leur compétence.
 - assistance à la rédaction des mémoires contentieux en matière de fermeture de lieu de culte et, le cas échéant, défense orale ;
 - défense contentieuse devant la cour d'appel de Paris en matière d'autorisation de visites domiciliaires et d'autorisation de saisie ;

1.2. Une organisation centralisée permettant d'articuler l'ensemble des mesures de prévention des actes de terrorisme

D'autres mesures, complémentaires à celles de la loi SILT, sont prises ou préparées par la DLPAJ au niveau ministériel et interministériel.

❖ L'interdiction de sortie du territoire (article L. 224-1 du CSI)

Elle 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* » (art. L. 224-1 du CSI).

Entre le 1^{er} novembre 2015 et le 31 octobre 2016, 369 interdictions de sortie du territoire (IST) ont été prononcées, puis 194 entre le 1^{er} novembre 2016 et le 31 octobre 2017. Ces années correspondent à une période de départs intenses vers les zones de combat djihadistes. En revanche, le nombre de mesures a fortement diminué sur les périodes suivantes :

- du 1^{er} novembre 2017 au 31 octobre 2018 : 49 IST ;
- du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2019 : 21 IST, dont 20 % concernaient des individus ayant également fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance ;
- du 1^{er} novembre 2019 au 31 octobre 2020 : 14 IST, dont 57 % concernaient des individus ayant également fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance ;
- Enfin, 5 interdictions de sortie du territoire, dont 3 mesures initiales, ont été prononcées entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021. Sur ces 5 IST, 3 concernent des individus ayant également fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

Cette diminution importante du nombre d'arrêtés portant interdiction de sortie du territoire est due à la baisse des velléités de départ, liée à la perte de contrôle territorial de l'organisation terroriste *Daech* et au contexte militaire sur les théâtres d'opérations de groupements terroristes.

❖ Le gel des fonds et des ressources économiques (articles L. 562-1 et suivants du code monétaire et financier)

Il vise les fonds et ressources économiques des 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. Pendant la quatrième année d'application de la loi SILT, 214 mesures de gel des avoirs ont été prises, soit une augmentation de 6 % à celui constaté l'année précédente. 91 mesures étaient encore en vigueur au 31 octobre 2021, concernant

94 personnes physiques et 7 personnes morales ou toute autre entité (un arrêté peut concerner une ou plusieurs personnes morales et/ou physiques).

❖ Les dissolutions d'associations

Ces dissolutions administratives peuvent intervenir notamment sur le fondement du 7^o de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, à l'encontre d'associations ou de groupements de fait qui « [...] / 7^o *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* ».

Deux dissolutions ont été prononcées à l'encontre d'association ou groupement de fait qui par leurs activités, par leur fonctionnement et par les propos tenus par leurs représentants ou par les messages diffusés sur les différents sites et comptes internet qui leur sont rattachés, constituent des vecteurs de diffusion d'une idéologie radicale et faisant l'apologie du terrorisme (décrets du 29 septembre 2021).

En outre, d'autres associations ou groupements de fait ont fait l'objet d'une mesure de dissolution au motif qu'ils incitaient à la haine, à la discrimination ou à la violence et diffusait une idéologie radicale.

❖ **Les mesures d'éloignement des ressortissants étrangers hors espace Schengen sur le fondement des articles L. 631-1 à L. 631-3 du CESEDA.**

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 51 arrêtés d'expulsion ont été prononcés à l'encontre d'individus non européens liés à la mouvance terroriste et islamiste radicale, contre 37 pris entre le 1^{er} novembre 2019 et le 31 octobre 2020, ce qui représente une augmentation de près de 38 % :

- 1 arrêté d'expulsion a été pris à l'encontre d'un individu alors qu'il se trouvait à l'étranger et n'appelle aucune mesure d'exécution mais permet de s'opposer au retour de cette personne sur le territoire national ;
- 22 ont été exécutés par renvoi forcé des intéressés dans leur pays d'origine ;
- 1 a été exécuté volontairement par l'intéressé qui a quitté le territoire par ses propres moyens ;
- 27 sont en attente d'exécution :
 - 13 en raison de l'incarcération des individus concernés ;
 - 2 en raison du placement des intéressés sous le régime de l'hospitalisation sans consentement sur décision du représentant de l'Etat ;
 - 7 dans l'attente de la délivrance d'un laissez-passer consulaire et/ou de la reprise des éloignements actuellement suspendus en raison de la situation sanitaire ;
 - 3 en raison d'un recours pendant à caractère suspensif exercé devant la CNDA contre un retrait de protection internationale ou le renvoi dans le pays d'origine ;
 - 1 dans l'attente que le tribunal administratif statue au fond sur le recours formé contre l'arrêté d'expulsion, celui-ci ayant été suspendu par le juge des référés ;
 - 1 en attente de localisation de l'intéressé.

Les individus qui n'ont pas encore pu être éloignés et qui ne sont pas incarcérés sont soit placés en rétention administrative s'il existe des perspectives d'éloignement à court terme, soit assignés à résidence sur le fondement des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, avec des modalités strictes de contrôle permettant de limiter fortement leur liberté de circulation, dans l'attente de la levée des obstacles à leur éloignement.

Au final, la plupart de ces décisions relevant de la compétence du ministre de l'intérieur (ou du président de la République s'agissant des dissolutions d'association), il est toujours pertinent de confier à la DLPAJ le pilotage de l'ensemble des mesures de prévention du terrorisme, afin de lui permettre de déterminer, en lien avec l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), la conjugaison ou la succession de celles des mesures qui s'avèrent les plus pertinentes.

2. Cette centralisation permet également l'information régulière du Parlement pour lui permettre d'assurer la mission de contrôle et de suivi confiée par la loi

Ce pilotage ministériel a permis, grâce à des remontées systématiques des préfetures, d'assurer au ministère de l'intérieur une visibilité totale de la mise en œuvre de la loi et une capacité d'information du Parlement.

Afin d'assurer le suivi par le Parlement de la mise en œuvre de la loi conformément à l'article L. 22-10-1 du code de sécurité intérieure, la circulaire du 31 octobre 2017 a invité les préfets à transmettre en temps réel, l'ensemble des mesures prises pour son application et leurs suites.

Ces remontées d'informations des préfectures (pour les périmètres de protection, les fermetures de lieux de culte et les visites et saisies) et la mise en œuvre des MICAS par la DLPAJ ont permis de continuer d'établir une situation hebdomadaire transmise chaque vendredi⁴, via le conseiller parlementaire du ministre de l'intérieur, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette situation hebdomadaire 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 font l'objet d'une publication sur le site Internet de l'Assemblée nationale et sont régulièrement actualisées. Cette transmission systématique 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.

⁴ Rythme défini d'un commun accord entre le Parlement et le ministère de l'intérieur.

II. UNE UTILISATION TOUJOURS MAITRISEE ET PROPORTIONNEE DE CES OUTILS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, confortée par la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, 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.

Cette quatrième année d'application de la loi « SILT » a permis à l'autorité administrative de confirmer l'utilité de ces mesures, déjà démontrée durant les trois premières années, et leur juste appropriation par l'ensemble des services concernés, au premier rang desquels les préfetures, tout en tenant compte des évolutions de la jurisprudence administrative en la matière.

1. Les périmètres de protection

1.1. Rappel du régime juridique

L'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) dans sa rédaction actuellement en vigueur issue de la loi du 30 juillet 2021, 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 motivé, pendant un délai d'un mois, un périmètre de protection où l'accès et la circulation à l'intérieur d'une même zone sont réglementés. Ce périmètre de protection est soit renouvelable une fois, pour une durée ne pouvant excéder un mois lorsqu'il concerne un lieu, soit renouvelable pour la durée de l'évènement qu'il vise à protéger des risques d'acte de terrorisme tant que les conditions susmentionnées continuent d'être réunies.

L'instauration d'un tel périmètre permet aux forces de sécurité de l'Etat et, le cas échéant, aux policiers municipaux et aux agents privés de sécurité sous l'autorité et le contrôle continu et effectif d'un officier 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 :

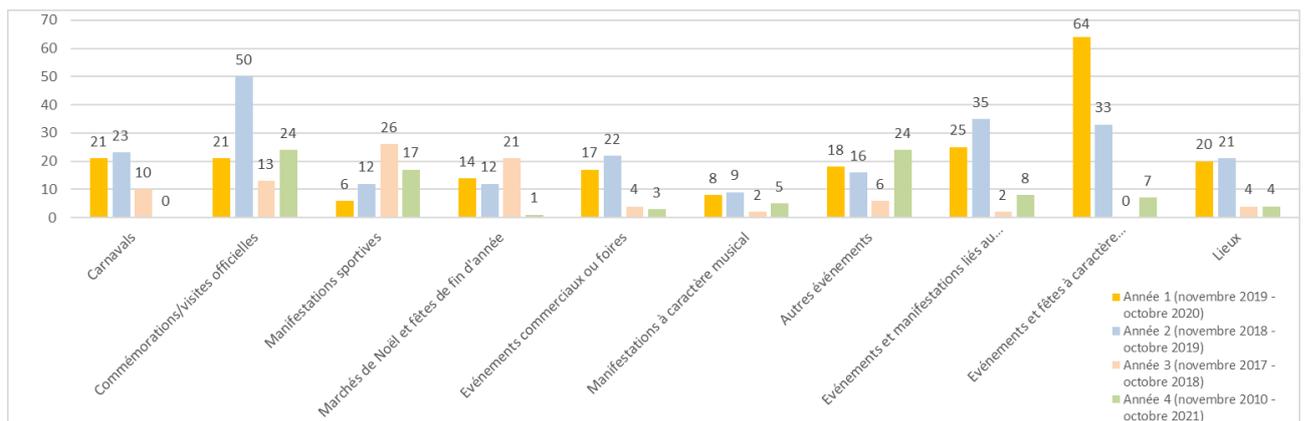
- de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages et à des palpations de sécurité à l'entrée et au sein du périmètre, afin de s'assurer que les personnes souhaitant y accéder ou y circulant ne sont pas porteuses d'objets dangereux ;
- d'empêcher l'accès au périmètre de sécurité des personnes 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.

1.2. Une appropriation confirmée par les préfetures

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 96 périmètres de protection ont été instaurés, contre 88 la troisième année, 272⁵ la deuxième année et 237 la première année, soit un total de 693 périmètres depuis le 1^{er} novembre 2017. La confirmation de la baisse significative du nombre de périmètre s'explique par la crise sanitaire liée à la covid-19 à compter du mois de mars 2020, qui a conduit à annuler les manifestations et évènements sur la voie publique en 2020 et 2021. En effet, aucun arrêté instaurant un périmètre de protection n'a été pris entre le 26 février 2020 et le 30 juin 2020, et un très faible nombre d'arrêtés ont été pris entre décembre 2020 et juin 2021.

1.2.1 Une baisse significative des périmètres de protection liée à la forte diminution des événements cette année en raison de la crise sanitaire

Sur les 96 mesures prises par les préfets, seules 4 ont concerné des lieux (tous relatifs au Mont Saint-Michel), tandis que les 92 autres ont concerné des événements ponctuels, pour des objets très variés. En outre, parmi ces 92 arrêtés, 24 ont été instaurés pour la sécurisation de commémorations, d'événements officiels ou de sommets internationaux et 17 pour la sécurisation de manifestations sportives. A ces 96 arrêtés instaurant un périmètre de protection, s'ajoutent 3 arrêtés de renouvellement concernant 1 périmètre⁶ et 1 arrêté modificatif, soit un total de 100 arrêtés.



Types de lieu ou d'événement ayant justifié un périmètre de protection

▪ La sécurisation de lieux

Au cours de la quatrième année d'application de la loi SILT, seuls 4 périmètres de protection, (soit 5 % du total) ont été instaurés pour la sécurisation de lieux ou d'installations sensibles ou très fréquentés, contre 4 la troisième année (5%), 16 la deuxième année (6 %) et 6 la première année d'application de la loi SILT (3 %). Ces 4 périmètres ont été mis en œuvre pour la sécurisation du Mont Saint-Michel, lors des vacances scolaires d'hiver 2020, des vacances estivales en juillet et août 2021 et des vacances de la Toussaint, en raison de la hausse de fréquentation de ce site touristique à ces périodes.

⁵ L'écart de chiffre (272 au lieu de 251 initialement indiqué dans le 2^e rapport) s'explique par la transmission tardive et postérieure à la remise de ce rapport de certains périmètres de protection par les préfetures.

⁶ Un périmètre de protection a été institué sur l'Île de la Cité à Paris (75) concernant le procès des attentats du 13 novembre 2015. Compte tenu de la durée du procès, ce périmètre a fait l'objet d'un renouvellement lors de la quatrième année.

▪ **La sécurisation d'événements**

Les 92 périmètres de protection concernant des événements, représentant 95 % du total, se répartissent de la manière suivante :

- 24 périmètres de protection instaurés pour la sécurisation de commémorations, d'événements officiels ou de sommets internationaux, dont 5 pour des cérémonies commémoratives en hommage aux victimes des attentats du 13 novembre 2015, et 3 cérémonies commémoratives en hommage aux victimes des attentats des 7 et 9 janvier 2015 ;
- 1 périmètres de protection mis en œuvre pour la sécurisation des marchés de Noël ;
- 17 périmètres de protection créés pour la sécurisation de manifestations sportives ;
- 5 périmètres de protection créés pour la sécurisation de manifestations à caractère musical ;
- 3 périmètres créés pour des événements commerciaux ou des foires ;
- 8 périmètres de protections créés à l'occasion des manifestations liées à la fête nationale du 14 juillet 2020 (contre 2 l'année précédente) ;
- 7 périmètres de protections créés à l'occasion d'évènements et fêtes à caractère religieux ;
- Aucun périmètre de protection n'a été mis en place pour la sécurisation de carnivals ;
- Il faut ajouter par ailleurs 24 périmètres de protection instaurés à l'occasion d'autres événements divers (inauguration, concours nationaux, etc...).

Un périmètre de protection a été institué sur l'Île de la Cité à Paris (75) concernant le procès des attentats du 13 novembre 2015. Compte tenu de la durée du procès, ce périmètre a fait l'objet d'un renouvellement lors de la quatrième année.

▪ **Des modalités variables, parfois complétées par d'autres mesures de police (arrêtés préfectoraux) afin de renforcer l'efficacité du dispositif**

- Accès subordonné à des visites de véhicules (56 périmètres de protection soit 58 % des périmètres, contre 50 % pour la troisième année d'application de la loi) ;
- Interdiction d'accès 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 ;
- Interdiction de tout contenant en verre pouvant constituer un projectile (manifestations sportives ou festives notamment) ainsi que du transport ou de la consommation de boissons alcoolisées au sein du périmètre ;
- Interdiction d'accès d'animaux dangereux ;
- Accès subordonné à la présentation du passe sanitaire complet et/ou du respect d'une distanciation physique d'au moins 1 mètre entre deux personnes, et 2 mètres en cas de non port masque, en application du décret n°2021-699 du 1^{er} juin 2021 modifié, prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

▪ **Les périmètres de protection peuvent être combinés avec le dispositif « grand événement », afin de renforcer la sécurité des événements**

Entre le 1^{er} novembre 2019 et le 31 octobre 2020, la combinaison d'un périmètre de protection et d'une procédure d'enquêtes administratives au titre des « grands événements » (article L.211-11-1 du code de la sécurité intérieure) a été mise en œuvre une fois afin d'assurer efficacement la sécurité du 74^{ème} festival international du film de Cannes en juillet 2021. Ce faible nombre s'explique non par le faible intérêt de la mesure mais par le fait que la pandémie a fait obstacle à la tenue de la plupart des évènements qui auraient pu justifier le recours à ces mesures.

- **Certains périmètres ont été combinés avec la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire qui a pris fin le 1^{er} juin 2021**

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, les conditions de circulation et de présence au sein de cinq périmètres de protection ont été adaptées pour tenir compte des règles sanitaires prévues par la loi n°2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire et le décret n°2021-699 du 1^{er} juin 2021 modifié, prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire – mesures d'hygiène et de distanciation sociale en particulier -, et notamment :

- le Festival France TV à Montpellier en juillet 2021 ;
- le concert du 14 juillet 2021 à Montpellier et celui de la Tour Eiffel à Paris ;
- l'arrivée du Tour de France en juillet 2021 sur les Champs-Élysées à Paris ;
- la Fête de la Saint Roch à Montpellier en août 2021 ;
- la cérémonie d'hommage national rendu à Jean-Paul Belmondo à l'Hôtel des Invalides et ses obsèques en septembre 2021 ;

- **Une répartition géographique liée à l'ampleur des événements**

Pour la quatrième année d'application de la loi, alors que les départements de Paris et du Var comptabilisent respectivement 27 et 10 périmètres de protection, suivis par les Hautes Pyrénées avec 9 périmètres puis les départements de l'Hérault et de la Gironde avec 6 périmètres chacun, aucun périmètre de protection n'a en revanche été instauré dans 78 départements. Cette répartition géographique est liée à la concentration d'événements de grande ampleur dans certains territoires.

- **Une durée moyenne de 4 jours, contre 8 jours l'année précédente**

- 47 périmètres de protection, soit plus de la moitié, ont été mis en œuvre pour des événements ponctuels dont la durée est inférieure ou égale à 1 jour (soit 62,6 % du total) ;
- 24 périmètres de protection (soit 34,3 %) ont été créés pour une durée comprise entre 2 et 30 jours ;
- 3 périmètres seulement ont eu une durée de validité cumulée supérieure à 30 jours (soit 4,3 %). Il s'agit de périmètres créés pour la sécurisation de sites particulièrement exposés par la nature même du site (Mont-Saint Michel, principal site touristique et lieu à forte symbolique religieuse chrétienne) ou de l'évènement qu'il accueille (Palais de justice de Paris, procès des attentats du 13 novembre 2015).

1 arrêté de renouvellement a été pris lors de la quatrième année d'application, contre 4 l'année précédente et 27 la première année, pour un événement ayant une durée supérieure à un mois. Il s'agit du renouvellement du périmètre pris par le préfet de police dans le cadre du procès des attentats du 13 novembre 2015 qui se tient depuis le mercredi 8 septembre 2021 au Palais de justice de Paris.

- **Une appropriation confirmée du dispositif**

Les retours d'expérience réalisés par les préfetures sur la mise en œuvre des périmètres de protection au cours des deux premières années ont permis d'affiner la stratégie opérationnelle et la construction des périmètres de protection, notamment pour ceux qui ont été reconduits cette année pour les mêmes événements. Face à la difficulté de réaliser les contrôles d'accès systématiques et « d'étanchéifier » les périmètres pour des événements par nature très importants, le tracé des périmètres a été réduit et/ou affiné, et le recours aux policiers municipaux et aux agents privés de sécurité a été réaffirmé.

Les services de la police nationale restent les plus mobilisés, les périmètres de protection étant créés dans les grandes agglomérations à 76 %, contre 75 % l'année précédente : 73 périmètres sont en effet situés en zone police, 21 en zone gendarmerie et 2 sont en zone mixte gendarmerie/police.

Les services de police municipale continuent d'être sollicités mais dans une moindre mesure comparativement à l'année précédente. En effet, les policiers municipaux ont été mis à contribution pour la sécurité de 30 périmètres de protection (soit 31 % des cas, contre 68 % l'année précédente), la majorité des périmètres mis en œuvre cette année l'ayant été à Paris. Ceci s'explique notamment par l'absence d'une véritable police municipale à Paris dont la création a été prévue par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

Des agents privés de sécurité ont été recrutés pour réaliser des contrôles dans 41 périmètres de protection, soit 42 % des cas. Cette tendance est en nette baisse par rapport aux trois premières années d'application de la loi SILT (77 % la première année, 78 % la deuxième année et 72% la troisième année).

1.2.2 Un seul contentieux en quatre années d'application

Depuis le 1^{er} novembre 2017, ces mesures n'ont fait l'objet que d'un seul contentieux concernant une mesure prise dans le cadre du sommet du G7 organisé à Biarritz en août 2019.⁷

Les périmètres de protection instaurés lors de la quatrième année d'application n'ont donné lieu à aucun contentieux, y compris lorsqu'un passe sanitaire en conditionnait l'entrée, signe de l'acceptation de la mesure au sein de la population. Les mesures mises en place sont en effet bien tolérées par les riverains et professionnels concernés par la zone à protéger, notamment en raison des durées limitées des mesures et de l'information préalable réalisée par les différents acteurs institutionnels. Aussi, des mesures de contrôle spécifiques ont été mises en place. En effet, les règles d'accès et de circulation au sein des périmètres ont été adaptées en invitant les personnes résidant, travaillant ou devant circuler pour une raison légitime dans la zone faisant l'objet du périmètre de protection, à se signaler à l'avance auprès de la préfecture pour se voir délivrer un badge ou un laissez-passer permettant de se présenter à un point d'accès dédié et de bénéficier d'un filtrage accéléré (pour 51 des 96 périmètres, soit 53 %, contre 42 % l'année précédente et seulement 19 % la 1^{ère} année). Les seules mesures qui ont été considérées par les riverains comme contraignantes sont celles qui ont été mises en place sur une plus longue période, comme au moment des marchés de Noël qui s'étendent sur un mois.

1.3. Une utilité opérationnelle réaffirmée

La présence ostensible des forces de l'ordre et d'agents privés de sécurité sur la voie publique à l'occasion d'événements de grande ampleur et rassemblant un public important revêt un effet dissuasif du fait des palpations et inspections auxquelles est subordonnée l'entrée au sein du périmètre.

1.3.1. Un outil permettant de maintenir un niveau de sécurité élevé sur une longue période, ainsi que sur des événements courts à l'audience nationale

La mise en œuvre des périmètres de protection a permis depuis le 1^{er} novembre 2017 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. Ces mesures ont ainsi permis une meilleure sécurisation des grandes manifestations organisées en France (commémoration des attentats de janvier et novembre 2015, sommets internationaux, procès des attentats du 13 novembre 2015).

⁷ Voir détail de ce dossier dans les rapports précédents.

- **La sécurisation des cérémonies officielles de commémoration des victimes des attentats du 13 novembre 2015 et des attentats des 7 et 9 janvier 2015 :** 5 périmètres de protection autour des différents lieux des attentats du 13 novembre ont ainsi été instaurés en fin d'année 2020 et 3 périmètres de protection autour des locaux de *Charlie Hebdo* et de l'Hyper casher de Vincennes ont été instaurés en début d'année 2021.
- **La sécurisation du sommet sur le financement des économies d'Afrique Subsaharienne :** par arrêté du 14 mai 2021, le préfet de police a instauré un périmètre de protection pour sécuriser, du 17 au 18 mai 2021, le sommet organisé autour du Grand Palais éphémère et qui a réuni autour du président de la République, plusieurs chefs d'Etats et de gouvernement ainsi que des responsables européens et de grandes organisations internationales dont le FMI.
- **Le procès des attentats du 13 novembre 2015 :** ce périmètre instauré dans le secteur de l'Île de la Cité à Paris en septembre 2021 a été renouvelé lors de cette quatrième année. Il a prévu des points de filtrage, dont certains sont réservés en fonction du type de public (personnes devant s'y rendre pour raisons professionnelles, personnes convoquées, public venant assister aux audiences, journalistes, visiteurs de la sainte-Chapelle et de la Conciergerie). Enfin, ce périmètre de protection a été combiné avec des interdictions administratives de paraître dans le cadre de mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS).

1.3.2. Un dispositif à l'utilité dissuasive désormais bien éprouvée

Au total, ces 96 périmètres de protection :

- ont permis de contrôler plus de 100 000 personnes et plus de 16 000 véhicules ;
- ont permis d'interdire l'accès à près de 3 700 personnes (contre 600 la troisième année, 815 la deuxième année, et 284 la première année).

Ces chiffres confortent l'utilité de ces mesures de police administrative qui ont avant tout une finalité dissuasive.

2. Les fermetures de lieux de culte

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 dans lesquels « *les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui y 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.* ».

Ainsi, le champ d'application de la mesure est particulièrement restreint :

- 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 jihad, activités sportives constituant des lieux d'endoctrinement ou d'entraînement au jihad ;
 - l'organisation d'une filière de combattants ; activités de soutien aux vétérans du jihad 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 ou à la discrimination, de provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou de faire l'apologie de tels actes.

Par ailleurs, l'article 3 de la loi du 30 juillet 2021 susmentionnée élargit le champ d'application de la mesure de fermeture des lieux de culte en permettant de prononcer également la fermeture de lieux dépendant du lieu de culte visé par la mesure et dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient susceptibles d'être utilisés aux mêmes fins, pour faire échec à l'exécution de la mesure de fermeture.

2.2. Une fermeture de lieux de culte est intervenue lors de la quatrième année de mise en œuvre de la loi SILT

Le 25 octobre 2021, une mosquée a fait l'objet d'une fermeture au motif que les imams officiant à la mosquée promouvaient une pratique radicale de l'islam, légitimaient le recours au djihad armé, la mort en martyr ainsi que l'instauration de la *charia*, légitimaient les attentats terroristes ou encore entretenaient des relations avec des individus appartenant à la mouvance islamiste radicale et acquis aux thèses pro-djihadistes.

Le nombre réduit de fermetures prononcées depuis la troisième année démontre la difficulté à satisfaire par des éléments précis et circonstanciés les critères permettant de prononcer ce type de décision, les imams des mosquées potentiellement concernées étant extrêmement prudents et évitant de tenir, en public et durant les prêches, des propos rentrant dans le champ d'application de la loi. On constate en effet une évolution des comportements, avec moins de prédicateurs explicitement et ouvertement radicaux, tenant des propos entrant dans le champ du L. 227-1 du code de la sécurité intérieure. En revanche, les services maintiennent une vigilance particulière en la matière afin de pouvoir détecter tout type de comportement qui permettrait de fonder une fermeture de lieux de culte. Ce n'est donc qu'au prix d'un long travail de renseignement que peut être envisagée une mesure de fermeture de lieu de culte suffisamment étayée.

Afin d'accroître la capacité des services de l'Etat à lutter contre les agissements contraires aux principes de la République et promouvant une idéologie radicale, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a créé une nouvelle **mesure de police administrative de fermeture temporaire des lieux de culte** à l'article 36-3 de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905. Cet article vise :

- **dans sa finalité**, les propos tenus, les idées ou théories diffusées ou les activités qui se déroulent dans un lieu de culte et qui provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence ;
- **dans son champ d'application**, les lieux de culte ainsi que des locaux dépendant de ces lieux de culte, dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés pour faire échec à l'exécution de la mesure de fermeture.

3. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

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. Rappel du régime juridique

3.1.1. Des critères restrictifs

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. 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 soit entrer en relation de manière habituelle avec des personnes ou organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit 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.

Ainsi, en raison de la difficulté à démontrer que le comportement d'une personne constitue une menace d'une particulière gravité indépendamment des éléments liés à sa radicalisation, alors que cette menace apparaît le plus souvent comme la résultante de cette radicalisation, plusieurs individus n'ont pu faire l'objet de mesures de contrôle et de surveillance *ab initio* ou à l'occasion d'un renouvellement de leur mesure à six mois. Leur surveillance a donc dû être assurée par d'autres moyens, plus chronophages ou mobilisateurs d'effectifs.

Sur les 153 propositions de MICAS adressées à la DLPAJ entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 124 ont effectivement conduit à la signature et à la notification d'une mesure.

Sur les 29 propositions qui n'ont pas abouti à une mesure :

- 20 ont finalement été abandonnées par les services pour des raisons opérationnelles ou à la suite du maintien de la personne en détention, d'un placement en CRA ou d'une expulsion ;
- 5 mesures ont été signées mais non notifiées à la suite du maintien de la personne en détention ou d'un placement en soins psychiatriques sans consentement sur décision d'un représentant de l'Etat (SDRE) ;
- Comme l'année précédente, seules 4 propositions ont été écartées en raison de l'insuffisante satisfaction des critères posés par la loi (contre 26 propositions refusées lors de la première année). En effet, les éclairages apportés par la jurisprudence comme l'accompagnement de la DLPAJ qui centralise la mise en œuvre de ces mesures, ont permis aux services de renseignement d'affiner leurs propositions, de développer leurs argumentaires et de proposer, dans la majorité des situations des mesures à l'encontre de personne satisfaisant les conditions prévues par la loi ;

Lors de cette quatrième année d'application de la loi SILT, le juge administratif a par ailleurs rappelé que pour apprécier si les conditions de la mesure sont réunies à la date à laquelle il prend sa décision, le ministre de l'intérieur peut se fonder sur des faits pour lesquels l'intéressé a déjà fait l'objet d'une condamnation pénale⁸. De plus, la circonstance que l'intéressé fasse l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire ne fait pas obstacle au prononcé d'une MICAS⁹ et celle-ci ne peut être remise en cause parce qu'elle contraindrait l'exécution de la mesure judiciaire¹⁰, tout au plus l'autorité administrative devant concilier les obligations résultant de la mesure avec celles résultant des mesures judiciaires, quitte à contracter celles de même nature.

3.1.2. Des motifs récurrents confirmés par la jurisprudence

- Concernant le « comportement constituant une menace d'une particulière gravité »

Le juge a maintenu sa jurisprudence tendant à admettre des comportements violents sans lien avec le terrorisme, pourvu qu'ils démontrent la capacité de l'individu à passer à l'acte brutalement à l'instar des condamnations pour des faits de violence notamment en circonstance de récidive. Il a également admis, pour étayer ce critère :

- des appels, sur les réseaux sociaux, à commettre des actions violentes ;
- les menaces de passage à l'acte violent, notamment à l'encontre de la France et de ses institutions ;
- la participation à des filières de recrutement de combattants et des déplacements en vue d'apporter un soutien logistique aux combattants et aux personnes de retour sur le territoire national¹¹ ;
- le départ ou la tentative de départ vers une zone de guerre, en vue d'intégrer un groupe terroriste¹² ;
- la participation à des entraînements au combat et au tir ainsi que l'enseignement de ces disciplines ;
- des recherches sur internet concernant la fabrication d'armes ou d'explosifs ;
- le visionnage de vidéos et photographies d'exactions¹³ ;
- la condamnation pour propos apologétiques du terrorisme¹⁴.

Par ailleurs, le nombre de personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance à leur sortie de détention ayant atteint un niveau élevé cette quatrième année d'application (99 mesures), équivalent à la troisième année (103 mesures), le comportement de l'intéressé en détention continue à être pris en compte pour apprécier la dangerosité de son comportement, notamment des faits d'hostilité, de violence et de menaces envers le personnel pénitentiaire et les professionnels intervenant au sein des centres pénitentiaires¹⁵.

Le juge a confirmé l'importance de l'expertise ou de l'évaluation conduite en prison pour déterminer la dangerosité du détenu. Cet élément d'appréciation a pu justifier l'annulation d'une mesure ou au contraire le rejet d'une requête¹⁶. Par ailleurs, le seul fait d'avoir été condamné ne suffit pas à démontrer la dangerosité du comportement, encore faut-il justifier des éléments circonstanciés et actuels¹⁷.

- Concernant « le critère de l'entrée en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme »

⁸ TA Lille, 22 mai 2021, n°2103924 ; TA Lille, 4 août 2021, n°21061155

⁹ CE, 26 octobre 2021, n°456989

¹⁰ TA Montreuil, 7 août 2021, n°2110597

¹¹ TA Montreuil, 7 juillet 2021, n°2109095

¹² TA Montreuil, 27 janvier 2021, n°2100381

¹³ TA Montreuil, 7 juillet 2021, n°2109095

¹⁴ TA Amiens, 19 mai 2021, n°2101660

¹⁵ TA Montreuil, 7 juillet 2021, n°2109095 ; TA Lille, 4 août 2021, n°21061155

¹⁶ TA Melun, 4 août 2021, n°2107242 ; CE, 26 octobre 2021, n°456989

¹⁷ TA Melun, 18 février 2021, n°2100773

S'agissant de ce critère, le juge a maintenu sa jurisprudence antérieure tout en retenant également le fait d'avoir fréquenté un islamiste radical sur le lieu de travail¹⁸, d'avoir fréquenté des personnes elles-mêmes en contact avec des djihadistes¹⁹, de communiquer par messagerie cryptée²⁰. Pour les personnes sortant de détention, le juge a maintenu le critère tiré de la volonté de l'intéressé d'établir des relations suivies voire exclusives avec des détenus radicalisés ou condamnés pour des faits de terrorisme, tout en exigeant de préciser le caractère des relations qui ne peuvent être caractérisées par le seul fait voir été condamné dans une même affaire²¹.

- Concernant « 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 »

Pour admettre que l'intéressé remplit ce critère, le juge a maintenu les éléments dégagés au cours des trois premières années d'application de la loi, notamment la découverte d'un testament au nom d'Allah rédigé par l'intéressé, le soutien à la *charia* ou un comportement méprisant et un contact difficile avec les femmes. Concernant les personnes sorties de détention, le juge a retenu la détention d'ouvrages religieux prônant un islam radical, ainsi que la saisie d'un téléphone portable contenant des fichiers à caractère djihadiste. Viennent s'ajouter à ces critères l'exercice du prosélytisme envers d'autres détenus, mais aussi au travers des réseaux sociaux²², en faveur de thèses radicales et pro-djihadistes, le fait d'être à l'origine de la radicalisation de membres de l'entourage de la personne concernée ou encore la légitimation d'attentats et d'actions violentes.

3.1.3. La nécessité d'éléments nouveaux ou complémentaires au-delà de six mois

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 soit portés à la connaissance de l'administration postérieurement à l'entrée en vigueur de la mesure, soit 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).

Cette condition tenant à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires peut parfois être difficile à établir, car les personnes visées finissent par adopter des stratégies destinées à éviter d'être repérées ou visant à dissimuler leur conviction ou comportement (notion de *taqiya*). En outre, en cas de contentieux, 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 donneraient à la personne surveillée des informations sur

¹⁸ TA Montpellier, 2 mars 2021, n°2100789

¹⁹ TA Paris, 9 janvier 2021, n°2100087 ; TA Pau, 15 juin 2021, n°2101412.

²⁰ CAA Lyon, 21 janvier 2021, n°19LY03040

²¹ CE, 26 octobre 2021, n°456989 ; TA Melun, 18 février 2021, n°2100773

²² TA Lille, 4 août 2021, n°21061155 ; TA Montreuil, 17 décembre 2020, n°2013381 ; TA Pau, 15 juin 2021, n°2101412.

l'existence et la nature des moyens mis en œuvre tant à son égard qu'à celui de certains de ses interlocuteurs.

Les services de renseignement doivent donc composer, dans certains cas, avec l'impossibilité juridique de renouveler au-delà de six mois des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, alors même que la personne en cause continue de constituer une menace d'une particulière gravité. En tout état de cause, la durée cumulée de ces mesures ne pouvant légalement excéder douze mois, les services sont conduits, le cas échéant, à envisager la mise en œuvre d'autres formes de surveillance à l'issue de l'une ou l'autre de ces échéances.

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 71 mesures n'ont pas été renouvelées au-delà de 6 mois faute d'éléments nouveaux ou complémentaires, contre 62 l'année précédente. Ce chiffre démontre une difficulté persistante à recueillir des éléments nouveaux après 6 mois de MICAS.

3.2. Une utilisation toujours accrue de ces mesures, principalement en raison de la sortie de détention de nombreux individus condamnés pour des faits de terrorisme et ayant purgé leur peine

▪ Typologie des mesures

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 161 nouvelles mesures ont été prises, concernant 149 personnes, contre 142 mesures l'année précédente, soit une augmentation de 13 %. Ces 161 nouvelles mesures correspondent à :

- 129 mesures initiales (dont 89 prises à la suite d'une sortie de prison) ;
- 25 deuxièmes mesures initiales (dont 9 prises à la suite d'une sortie de prison) ;
- 5 troisième mesure initiale (dont deux prises à la suite d'une sortie de prison) ;
- 2 mesures post 12 mois (pour la même personne, à la suite de sa sortie de prison).

A ces mesures, il convient d'ajouter :

- 156 arrêtés de renouvellement ;
- 60 arrêtés d'abrogation ;
- 67 arrêtés modificatifs.

Soit un total de 444 arrêtés rédigés, signés et notifiés entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021. Cette hausse s'explique par l'augmentation des mesures initiales (19 en plus par rapport à la troisième année) mais aussi et surtout par l'augmentation des renouvellements prématurés en raison de la fin de validité de toutes les MICAS le 31 juillet 2021 et de la prise de plus d'une soixantaine d'arrêtés ce jour-là.

▪ Actualité des mesures

Au 31 octobre 2021, 65 mesures étaient en vigueur.

▪ Répartition géographique

Une grande partie des mesures prises entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021 concerne des personnes résidant en Île-de-France (53 mesures sur 147, soit 36 %), en particulier en Seine-Saint-Denis (93) et à Paris (75). Les autres départements comptant le plus de mesures cette année sont le Nord (59) et les Bouches-du-Rhône (13).

▪ Profil

Sur les 149 personnes placées sous mesure de surveillance la quatrième année, 141 sont des hommes, soit plus de 94 %, dont l'âge moyen est de 25 ans, et 8 sont des femmes, dont l'âge moyen est également de 25 ans, 3 mineurs ont fait l'objet d'une mesure durant la quatrième année d'application. Au 31 octobre 2021, deux mineurs faisaient encore l'objet d'une mesure.

3.2.1. Des mesures prononcées majoritairement à la suite de sorties de prison

Parmi les 161 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prononcées cette année, concernant 149 personnes, 101 mesures l'ont été à l'encontre de personnes sortant de prison, soit 63 % des mesures (contre 71 % l'année précédente).

L'augmentation importante de ce nombre sur les trois dernières années et donc sa stabilité s'explique par le fait que de nombreux individus condamnés pour association de malfaiteurs en lien avec le terrorisme, ou participation à des actes terroristes, dans les années 2014-2015 ont désormais purgé leur peine et sortent de détention.

La mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance est donc conçue comme une mesure de police administrative permettant de surveiller l'individu sortant de prison, lorsqu'en détention, il a manifesté la pérennité de son engagement radical, par le biais de ses fréquentations, des visites qu'il a reçues, de ses activités licites ou non. Ces mesures s'articulent le plus souvent avec celles résultant du contrôle *post-peine*, dont le service pénitentiaire d'insertion et de probation est en charge.

L'augmentation notable de ces mesures sur les trois dernières années d'application de la loi s'est traduite par une coopération croissante avec le service national du renseignement pénitentiaire du ministère de la Justice.

3.2.2. Des modalités de surveillance adaptées à chaque situation

Une très grande majorité des personnes qui ont fait l'objet d'une mesure de surveillance au cours de la quatrième année d'application de la loi, a été soumise aux obligations principales prévues à l'article L. 228-2 de la loi (141 sur 149 personnes).

- **141 personnes sont soumises aux obligations principales de l'article L. 228-2** et ainsi 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 du lieu d'habitation). Parmi elles, 2 font en outre l'objet d'une interdiction de paraître dans un lieu déterminé où se tient un évènement exposé à un risque de menace terroriste et 58 font en outre l'objet d'une interdiction d'entrer en relation avec une ou plusieurs personnes, prévue à l'article L. 228-5 CSI ;
- **4 personnes sont soumises aux obligations alternatives de l'article L. 228-4**
Parmi ces 4 personnes, 2 ont également pour obligation de signaler leurs déplacements à l'extérieur d'un périmètre et 3 sont en outre soumises à une interdiction de paraître et à l'obligation de déclaration de son domicile ;
- 2 de ces 4 personnes sont également soumises à l'obligation complémentaire de l'article L. 228-5 (interdiction d'entrer en relation directe ou indirecte avec certaines personnes).
- **4 personnes sont soumises uniquement à l'obligation de ne pas entrer en relation avec une ou plusieurs personnes (L. 228-5)**

Dans certains cas, l'information préalable du procureur de la République antiterroriste et des procureurs de la République territorialement compétents a permis à ces derniers de s'assurer de la compatibilité entre, d'une part, les obligations prévues par la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance et, d'autre part, les obligations découlant d'un éventuel contrôle judiciaire, notamment en cas de déménagement de l'intéressé dans un autre département, dès lors que les obligations judiciaires doivent être redéfinies à l'instar des obligations administratives.

Aucun placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) comme modalité alternative de surveillance n'a été proposé par les services, sur le fondement des dispositions de l'article L. 228-3 du CSI.

3.2.3. Des relations approfondies avec la justice

- **Un dialogue nécessaire avec l'autorité judiciaire pour adapter les obligations à celles pouvant déjà exister**

Il n'existe pas d'obstacle de principe à ce qu'une personne placée sous contrôle judiciaire ou faisant l'objet d'un suivi post-peine 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. Ainsi, le contrôle judiciaire vise à s'assurer de la présence de la personne qui en fait l'objet lors de son procès pénal tout en protégeant les victimes et en préservant le bon déroulement de l'enquête, tandis que le suivi post-peine vise à favoriser la réinsertion de l'individu sortant de prison et que la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance vise à prévenir la commission d'acte en lien avec le terrorisme. Il est néanmoins nécessaire que les diverses obligations qui découlent de ces régimes soient à la fois conciliables et, lorsqu'elles sont identiques, contractées, de sorte que la contrainte qui en découle soit strictement nécessaire et ne présente pas un caractère disproportionné au regard de l'obligation de tenir compte de la vie privée, familiale et professionnelle.

Par ailleurs, la loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a créé, pour les personnes condamnées pour association de malfaiteurs en vue de commettre un acte terroriste et sortant de prison, une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion. Cette mesure peut être décidée en l'absence de mesure de suivi judiciaire. Sa durée est d'un an maximum, renouvelable dans la limite de cinq ans. Cette nouvelle mesure de sûreté est prononcée en fin de peine par le tribunal de l'application des peines de Paris sur réquisition du parquet national antiterroriste. Elle implique notamment une obligation de prise en charge sanitaire, sociale, éducative, psychologique ou psychiatrique.

- **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 informe le procureur de la République territorialement compétent et le procureur de la République antiterroriste, 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 concernés sont avisés, pour chaque dossier, de l'état civil de la personne concernée, 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 des mesures de suivi judiciaire ou, lorsque tel risque d'être le cas, de convenir de leur aménagement avec l'autorité administrative. Le parquet national antiterroriste (PNAT) est enfin systématiquement destinataire de toutes les mesures de surveillance : nouvelles mesures, renouvellements, modifications ou abrogations.

Pour toutes les personnes condamnées pour association de malfaiteurs en vue de commettre un acte terroriste et faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance à leur sortie de prison, les parquets sont invités à signaler à la DLPAJ les déplacements visant ces personnes dans le cadre du suivi post-peine, notamment les convocations devant le juge de l'application des peines, les rendez-vous au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation et les accompagnements dans le cadre du programme d'accompagnement individualisé et de réaffiliation sociale (PAIRS).

3.2.4. Des aménagements des mesures, encadrés par des exigences strictes

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, les demandes d'aménagement pérenne (arrêté modificatif) ou ponctuel (sauf-conduit) ont connu une augmentation à la suite de l'infléchissement constaté dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée à la covid-19 :

- 142 demandes d'aménagement des obligations ont été adressées au ministre de l'intérieur, contre 106 l'année précédente (soit une augmentation de 34 %), et ont donné lieu à 100 réponses favorables (soit 70 %) pour des motifs essentiellement professionnels ou liés à des déménagements ;
- 568 demandes de sauf-conduit ponctuel ont été instruites (contre 477 l'année précédente et 383 la troisième année), soit une augmentation de 19 % et ce malgré le confinement et la crise sanitaire au cours de l'année 2021. 485 de ces demandes ont fait l'objet d'un accord, principalement pour des motifs professionnels ou liés à des démarches administratives en lien avec le suivi judiciaire des personnes. Le pourcentage de réponses favorables est presque stable (85 % cette année contre 87 % l'année précédente). Les motifs liés aux obligations judiciaires (convocations judiciaires auprès du tribunal et du service pénitentiaire d'insertion et de probation, obligation de trouver un emploi, suivi associatif, etc.) continuent de représenter une part importante des sauf-conduits en raison de l'augmentation du nombre d'individus sortants de prison placés sous MICAS.

La majorité des demandes d'aménagement et de sauf-conduit formulées pour des raisons professionnelles a été accordée, afin de faciliter la réinsertion professionnelle des personnes concernées. Toutefois, les dérogations et les aménagements n'ont été possibles que sur présentation de justificatifs valables ou pour des raisons sérieuses. Ainsi, 22 demandes d'aménagements et 23 demandes de sauf conduit ont donné lieu à un refus explicite, concernant des demandes pour convenance personnelles (par exemple sortir d'un périmètre pour rendre visite à des proches) ou pour des activités professionnelles incompatibles avec l'objectif de la mesure. 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 demandés lors de la troisième année d'application, pour lesquels plus de la moitié des décisions défavorables ont concerné des demandes pour convenances personnelles.

3.2.5. Des décisions confirmées par le juge administratif dans la très grande majorité des cas

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, ont été enregistrés :

- 14 référés-liberté (14 rejets) ;
- 3 recours en annulation en application du 7^{ème} alinéa de l'article L. 228-2 (2 rejets et 1 annulation par le tribunal administratif, le ministre de l'intérieur ayant fait appel de cette annulation et gagné devant la cour administrative d'appel) ;
- 35 recours au fond (29 rejets, 2 annulations dont 1 gagné ensuite en appel, 4 en instance) ;
- 7 requêtes en appel avec le ministre de l'intérieur en tant que défendeur (4 rejets, 3 en instance) ;
- 2 requêtes en appel avec le ministre de l'intérieur en action (1 gagnée, 1 non-lieu).

Sur les 51 recours introduits (y compris lorsque le ministère de l'intérieur est en action) au cours de la quatrième année d'application de la loi SILT, concernant 30 personnes, 33 ont été favorables à l'Etat, 4 étaient toujours en instance au 31 octobre 2021 et seules 3 décisions ont été défavorables à l'Etat (dont une partiellement, une autre ayant été perdue en première instance mais gagnée en appel).

Le nombre de contentieux (51 recours pour un total de 338 mesures faisant grief, comprenant 161 mesures initiales, 132 arrêtés de renouvellement et 45 décisions de refus d'aménagement) est stable par rapport à l'année précédente, qui avait comptabilisé 43 contentieux pour 270 décisions. Le taux de recours passe ainsi de 15,9 % en 2020 à 15, % en 2021. Le taux de succès est également stable passant de 94 % de succès en 2020 à 94,44 % en 2021.

Par ailleurs, la procédure contentieuse spécifique au renouvellement des mesures, prévue aux articles L. 228-2 et L. 228-5 du CSI, a été faiblement utilisée. Cette procédure impose que les décisions portant renouvellement des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance soient notifiées cinq jours avant l'expiration de celle en cours, le requérant pouvant la soumettre au contrôle du juge dans un délai de 48 h et le juge devant statuer dans un délai de 72h. Trois requérants seulement ont usé de cette procédure. En outre, les juridictions n'ont pas toujours orienté convenablement ces requêtes qui ont été instruites comme des recours classiques, de sorte que les délais communiqués aux parties n'ont pas toujours permis d'obtenir une décision avant l'expiration de la précédente.

3.2.6. 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

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. De plus, 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 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 mise 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. Plusieurs interventions de l'autorité judiciaire ont permis de signaler 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). A chaque fois, les modalités de la surveillance administrative ont été aménagées.

▪ Les besoins opérationnels des services s'accroissent pour les sortants de 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'UCLAT 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, entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 99 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 (contre 103 mesures l'année précédente).

Les mesures individuelles de contrôle administratif 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 nécessairement imposées comme ce peut être parfois le cas en détention), leur pratique religieuse (fréquentation de tel ou tel lieu de culte), leur activité sur les réseaux sociaux, leurs efforts de réinsertion, etc.

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

L'article L. 228-7 du 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, les sanctions ainsi encourues 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 tous les sauf-conduit et arrêtés modificatifs dérogeant aux obligations initialement fixées.

Au cours de la quatrième année d'application de la loi SILT, 47 cas de non-respect des obligations imposées en vertu de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ont été signalés, concernant 43 personnes²³ (contre 38 cas concernant 38 personnes l'année précédente).

Depuis le 1^{er} novembre 2020, le nombre de procédures judiciaires ouvertes pour non-respect des obligations liées à une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, portées à la connaissance du ministère, est stable (42 contre 47 l'année précédente).

▪ Des peines d'emprisonnement dans plus de la moitié des cas

Les sanctions prononcées en cas de non-respect des obligations définies par la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance sont dans 34 cas des peines d'emprisonnement. Chaque incarcération a entraîné l'abrogation de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

²³ Certaines personnes ayant à plusieurs reprises violé leurs obligations.

3.2.8. Les cas de levée des obligations

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

Dans 60 cas, la mesure n'est plus apparue utile pour assurer la surveillance de l'intéressé et a été abrogée, notamment en raison majoritairement d'une incarcération (57 cas), d'une hospitalisation sans consentement (2 cas), d'une expulsion (1 cas).

- Non-renouvellement, en raison de l'impossibilité de mettre en évidence des éléments nouveaux ou complémentaires au-delà d'une durée cumulée de six mois

Les obligations n'ont pas été renouvelées dans 71 cas, contre 62 l'année précédente, 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.

- Annulation par décision de justice

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 2 mesures ont été annulées par le juge administratif, 1 mesure a été partiellement annulée, s'agissant de l'échéance de la loi SILT portée au 31 juillet 2021 et 1 mesure a été suspendue.

- Durée cumulée de douze mois atteinte

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 15 mesures sont arrivées à échéance après avoir atteint la durée maximale cumulée des obligations de douze mois, prévue par la loi, et n'ont donc pu être renouvelées.

3.2.9. L'impact de la crise sanitaire liée à la covid-19

Cette deuxième année de crise sanitaire n'a pas eu d'effets notables sur les propositions de MICAS. En effet, d'une part, les individus condamnés pour terrorisme n'étaient pas concernés par le dispositif de sortie anticipée et, d'autre part, les individus bénéficiant d'une sortie anticipée ont continué de faire l'objet d'un suivi par les services judiciaires, rendant ainsi souvent inutile une surveillance par une mesure de police administrative. Comme l'année précédente, aucun individu placé sous MICAS n'a ainsi été dispensé de son obligation de présentation au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie, sauf raison médicalement justifiée. Des mesures de distanciation physique ont été organisées par les forces de l'ordre dans le cadre de la mise en œuvre des obligations de présentation.

4. Les visites domiciliaires et les saisies

4.1. Rappel du régime juridique

Les visites domiciliaires, et le cas échéant les saisies et l'exploitation des données saisies, créées par la loi SILT du 30 octobre 2017, sont soumises à une autorisation préalable du juge des libertés et de la détention (JLD) près le tribunal judiciaire de Paris, sauf avis contraire du procureur de la République antiterroriste et du procureur territorialement compétent, afin d'éviter toute interférence avec une éventuelle procédure judiciaire en cours ou à venir. La requête à des fins de visite domiciliaire doit 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 du CSI).

Les lieux pouvant faire l'objet d'une visite ou saisie sont ceux pour lesquels il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont fréquentés par une personne :

- dont le comportement doit constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;
- **et** qui par ailleurs, entre en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme **et/ou** soutient, diffuse – lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée – ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes.

Ce double verrou, visant à garantir la complémentarité de ce dispositif avec celui des perquisitions judiciaires, n'a pas eu pour effet d'en réduire l'intérêt opérationnel dans la mesure où l'autorité administrative a continué de recourir à ce dispositif, démontrant ainsi son utilité. Sur les 224 requêtes préfectorales transmises au procureur de la République antiterroriste (PNAT) entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 17 ont fait l'objet d'un avis défavorable et aucune n'a été retenue 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.

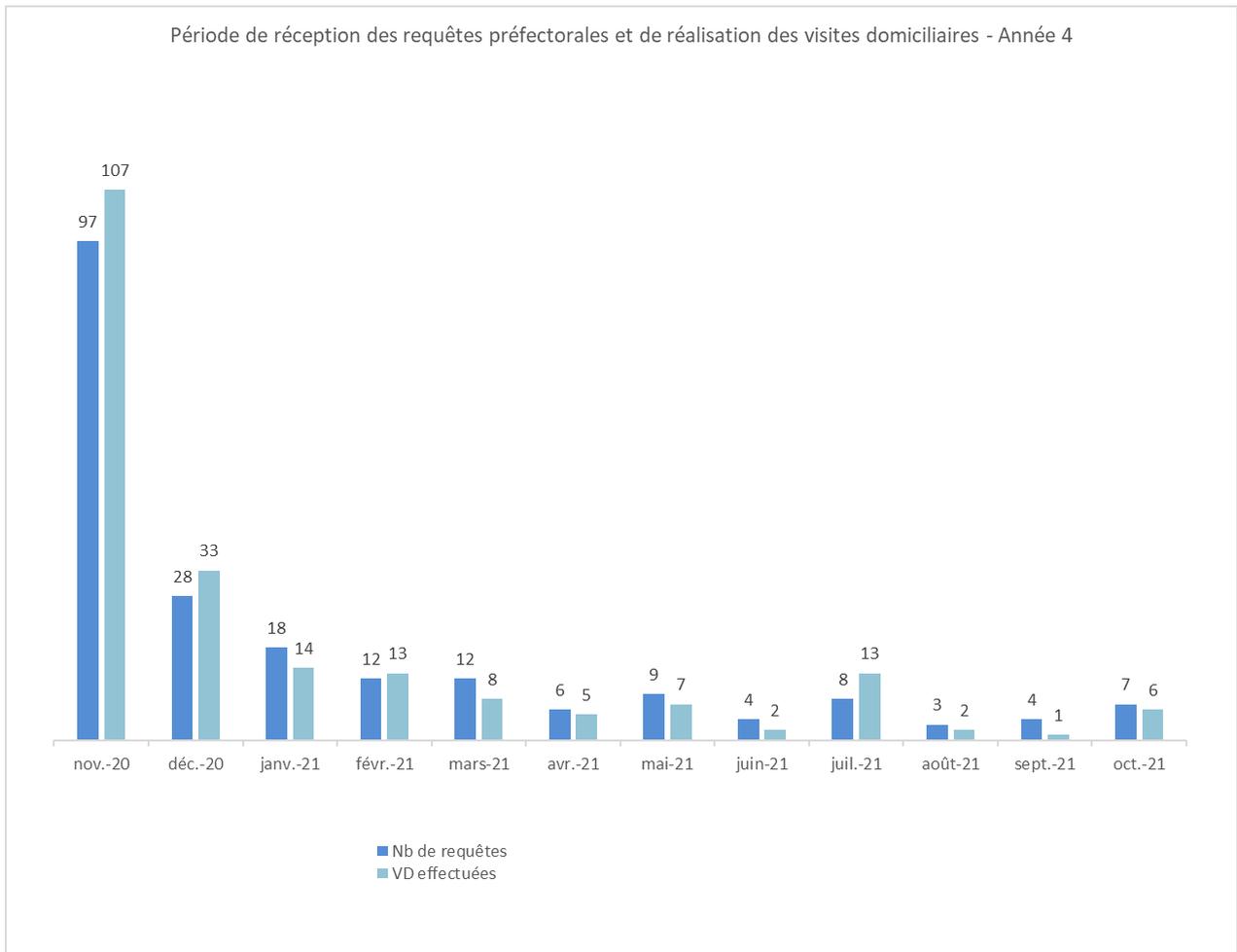
4.2. Un recours très important à cet instrument lié au contexte sécuritaire

Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 224 requêtes préfectorales à des fins de visite domiciliaire ont été adressées au juge des libertés et de la détention près le tribunal judiciaire de Paris (contre 215 l'année précédente).

L'impact de la deuxième année de crise sanitaire de la covid-19 a été relativement faible sur les visites domiciliaires et n'a pas entraîné de recrudescence de demandes de visite domiciliaires.

En revanche, l'attentat perpétré à Conflans-Sainte-Honorine (78) le 16 octobre 2020 a eu un impact très important sur le nombre de visites domiciliaires: ainsi, au cours du mois d'octobre 2020, 177 requêtes préfectorales (contre 4 au mois d'octobre de l'année précédente) ont été soumises au juge des libertés et de la détention et 119 visites ont été réalisées (contre 4 l'année précédente également). Ces visites domiciliaires se sont poursuivies au-delà du 31 octobre 2020, avec 103 requêtes préfectorales et 109 visites effectuées au cours du mois de novembre 2020, puis 30 requêtes préfectorales et 36 visites effectuées au cours du mois de décembre 2020.

Au total, cette opération massive et inédite de police administrative a permis d'effectuer à ce jour plus de 220 visites domiciliaires en quelques semaines seulement, confirmant, d'une part, l'appropriation de cet outil par les préfetures et, d'autre part, l'utilité de cette mesure, qui a permis la saisie de plus d'une centaine de supports de données et la judiciarisation de 5 personnes, dont une pour des faits en lien avec le terrorisme, selon les informations qui sont portées à notre connaissance à ce jour.



Dates des requêtes préfectorales et visites domiciliaires (année 4)

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

Comme l'année précédente, l'Île-de-France, avec 76 visites, et quelques départements seulement (les Bouches-du-Rhône, le Nord et l'Oise) concentrent près de la moitié des 220 visites domiciliaires réalisées au cours de la quatrième année d'application de la loi (cf. annexe 3).

4.2.2. Une réponse très rapide et majoritairement favorable du juge des libertés et de la détention

Dans plus de la moitié des cas, le juge des libertés et de la détention a répondu aux requêtes préfectorales le jour de sa saisine (24%) ou le lendemain de sa saisine (36 % des cas). Le délai de réponse le plus long observé au cours de cette quatrième année d'application de la loi SILT est de 39 jours.

Le JLD a autorisé par ordonnance 205 visites domiciliaires (soit 91% des requêtes) dont 145 ont eu lieu entre novembre 2020 et décembre 2020 dans la continuité de l'attentat perpétré à Conflans-Sainte-Honorine (78), le 16 octobre 2020.

De manière générale, les préfetures et les services de renseignement reconnaissent l'utilité de cet outil en ce qu'il permet de comprendre l'environnement des individus suivis, d'affiner l'analyse sur leur degré de radicalisation, de lever un doute, voire de clôturer un suivi.

Cependant, ils relèvent également des conditions de mises en œuvre lourdes et contraignantes : l'autorisation de procéder à la visite et saisie nécessite de produire des éléments circonstanciés, précis et datés, et ce dans un cadre contradictoire, pouvant mettre en difficulté les sources de renseignement.

4.2.3. Les refus de visite domiciliaire sont limités et témoignent du contrôle minutieux exercé par le juge des libertés et de la détention

Sur les 224 requêtes qui lui ont été adressées durant l'année 4, seules 17 ont fait l'objet d'une ordonnance de refus, essentiellement pour difficultés à convaincre que le comportement de l'intéressé constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

4.2.4. Des modalités de réalisation toujours conformes à la loi

▪ Le domicile, objet principal de la visite

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 220 visites réalisées (207, soit 94 % des cas), 132 ont concerné le domicile uniquement, 58 visites ont concerné un domicile et les véhicules associés, 1 a concerné uniquement un local professionnel ou commercial, 5 ont concerné à la fois le domicile, les véhicules et un local à usage professionnel ou commercial, 2 visites ont concerné un lieu de culte et/ou associatif et 11 enfin ont concerné le domicile et le garage de la personne visée par cette procédure.

▪ Une visite organisée principalement le matin

La loi prévoit que les visites domiciliaires sont effectuées entre 6 heures et 21 heures. Celles-ci ont très majoritairement été organisées tôt le matin (190 soit 86 %), principalement entre 6 heures et 9 heures, afin de s'assurer de la présence des personnes concernées, mais également afin d'éviter d'éventuels troubles à l'ordre public liés à des mouvements de protestation en marge de la mesure.

4.2.5. Une saisie des données et des supports dans plus de 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 220 visites domiciliaires réalisées, 98 ont donné lieu à la saisie de données ou de documents. 6 visites ont donné lieu à la saisie simultanée de données et de documents et 122 n'ont donné lieu à aucune saisie.

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 judiciaire 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 en général 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.

Au 31 octobre 2021, 89 requêtes aux fins d'exploitation des supports de données saisis ont été introduites : 86 exploitations ont été autorisées par le JLD, 1 requête était en attente de décision du JLD et 3 requêtes en exploitation ont été rejetées.

Enfin, dans le cadre des 98 saisies effectuées, 25 demandes de prorogation du délai d'exploitation ont été formulées par les préfetures au 31 octobre 2021, afin de tenir compte à la fois de difficultés techniques et du volume des données saisies, qui ont toutes été accordées par le JLD.

Dans certains cas, les données contenues dans les supports informatiques ne sont pas directement accessibles, étant protégées par un mot de passe et la personne concernée par la mesure refusant de le communiquer. Or ce type de comportement empêche l'autorité administrative d'exploiter les supports en question et donc de démontrer, le cas échéant, le lien avec la menace alléguée. A cet égard, **l'article 5 de la loi du 30 juillet 2021** qui modifie l'article L. 229-5 du CSI répond à cette difficulté en ouvrant désormais la possibilité de procéder à la saisie des supports informatiques contenant des données lorsque, au cours d'une visite, la personne concernée par la mesure fait obstacle à l'accès à ces données informatiques ou à leur copie. Le constat de ce refus de communication des codes d'accès devra être mentionné au procès-verbal.

4.2.6. Des contentieux résultant des mesures de visites et saisies

Les recours formés entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021 ont porté sur 44 visites domiciliaires. 1 recours est en instance.

Un cas a donné lieu à une décision en cassation, la Cour de cassation ayant considéré que « *la seule présence de terminaux informatiques ne peut être regardée comme révélant par elle-même l'existence de données relatives à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne, le premier président de la cour d'appel a méconnu le texte susvisé et les principes ci-dessus énoncés* »²⁴.

4.3. Une utilité opérationnelle confirmée

Alors qu'une perquisition administrative pouvait, sous l'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 ou de document peut être autorisée sur le fondement de l'article L. 229-1 du CSI sont plus nombreuses et plus contraignantes :

- dans leur objet : 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.

²⁴ C.Cass., chambre criminelle 22 juin 2021 n°20-86.343

Ainsi, la caractérisation des raisons sérieuses de considérer que le comportement de l'intéressé est constitutif d'une menace d'une particulière gravité doit être rapportée de manière systématique, indépendamment de celle des deux autres critères, qui possèdent un caractère alternatif.

Cette définition qui vise des cas pouvant, parfois, se situer en amont d'une procédure judiciaire, les éléments constitutifs d'une incrimination pénale ne sont pas nécessairement 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 revêt pas un caractère public mais se manifeste 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.

Par ailleurs, les critères de la MICAS et ceux de la visite domiciliaire étant identiques, la visite domiciliaire peut être utilisée pour établir la pérennité du comportement justifiant une MICAS, notamment l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

Afin de garantir cette subsidiarité, le procureur de la République antiterroriste (PNAT) 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 tous les éléments relatifs à ces opérations, lui permettant ainsi 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. Ces procédures se sont révélées globalement fructueuses : un projet de visite a été judiciairisé à la suite de l'information du procureur de la République et cinq personnes ont fait l'objet de poursuites judiciaires à la suite d'une visite domiciliaire, dont une pour des faits de terrorisme.

4.3.1. L'évocation par l'autorité judiciaire de certains projets de visites domiciliaires, avant que la visite ait lieu

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 antiterroriste 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.

4.3.2. Des poursuites judiciaires pour des faits de terrorisme à la suite de visites domiciliaires

Une personne a fait l'objet de poursuites judiciaires pour des faits de terrorisme à la suite d'une visite domiciliaire réalisée entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021.

4.3.3. Certaines infractions constatées ont donné lieu à une procédure incidente, en dehors du champ relatif au terrorisme

Parmi ces infractions ayant donné lieu à une procédure judiciaire incidente, ont été portés à la connaissance du ministère par les préfetures les éléments suivants :

- La découverte d'argent dont l'origine n'est pas précisée: un individu a été placé en garde à vue pour blanchiment d'argent ;
- La découverte d'armes détenues illégalement: une visite a permis la découverte de munitions d'arme de catégorie A, donnant lieu à une perquisition dans le cadre d'une procédure judiciaire pour détention illégale de munitions classées en catégorie A ;
- La découverte de produits stupéfiants: une visite domiciliaire a donné lieu à l'ouverture d'une procédure en flagrance pour découverte de deux plants de cannabis

4.3.4. La mise en œuvre d'autres mesures de police administrative à la suite d'une visite domiciliaire

MICAS : 7 mesures individuelle de contrôle administratif et de surveillance ont été prises à la suite d'une visite domiciliaire (contre 4 l'année précédente). 1 MICAS a été notifiée le jour de la visite domiciliaire. Ces visites et l'exploitation des données saisies ont permis de confirmer l'adhésion des intéressés à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes et, le cas échéant, que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. A l'inverse, 16 visites domiciliaires ont été réalisées après le prononcé d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. 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;

Gel des avoirs : certaines personnes ayant fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) ou d'une visite domiciliaire font également l'objet d'une mesure de gels des avoirs. Entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 15 individus ayant fait l'objet d'une MICAS et/ou d'une visite domiciliaire ont également fait l'objet d'une mesure de gel des avoirs ;

IST : de même que l'année précédente, aucun arrêté portant interdiction de sortie du territoire n'a été pris à l'issue d'une visite domiciliaire à l'encontre d'individus qui ont manifesté des velléités de départ

ANNEXES

Annexe 4 : table des graphiques

Graphique n° 1 – Motifs d’instauration des périmètres de protection	16
Graphique n° 2 – Dates de requêtes préfectorales et visites domiciliaires.....	34

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