

Paris le 17 mai 2021,

Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de loi renseignement et lutte contre le terrorisme

Dispositions pérennisant et complétant la loi SILT

Le Syndicat de la magistrature s'est, avec de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme, opposé à l'adoption de la loi SILT. Nos observations détaillées sur les mesures de cette loi sont consultables [ici](#). A l'heure où le gouvernement demande au Parlement de leur donner un caractère définitif, alors que le Sénat avait décidé d'introduire une clause de revoyure, d'ailleurs reportée en fin d'année dernière à cet été, nous estimons que l'ensemble de nos précédentes observations demeure parfaitement d'actualité et les maintenons intégralement.

Ces dispositions constituent, après d'autres mais de manière cruciale, une évolution radicale de la police administrative. Inspirée par un principe de précaution incompatible avec la matière à laquelle il s'applique, elle est une rupture fondamentale avec les principes démocratiques de l'intervention étatique, fondée sur un droit pénal d'interprétation stricte et une police administrative mesurée.

Notre conviction en la matière est renforcée par la lecture de l'étude d'impact, qui tente vainement de démontrer l'utilité dans la lutte contre le terrorisme, d'une part, et l'innocuité pour les libertés fondamentales, d'autre part, de ces mesures. Nous estimons qu'aucun de ces deux objectifs n'est atteint par ces dispositions mises en oeuvre depuis trois ans.

Au contraire, au fil de l'étude d'impact, le gouvernement admet lui-même en filigrane que certaines de ces mesures peuvent être contre-productives par rapport au travail de renseignement dans le champ de la lutte contre le terrorisme.

Comme le rappelle l'étude d'impact, « *En raison du caractère novateur de ces mesures qui accroissent de manière significative les pouvoirs de l'autorité de police administrative, l'article 5 de la loi a subordonné leur exécution à une information permanente du Parlement, à une évaluation annuelle et a limité leur durée d'application au 31 décembre 2020, puis au 31 juillet 2021, leur pérennisation étant subordonnée à l'appréciation de leur caractère nécessaire, adapté et proportionné* ».

Le gouvernement reconnaît ainsi lui-même que les pouvoirs de la police administrative sont accrus « *de manière significative* ». Toute la première partie de l'étude d'impact a pour objet, avant de

présenter les quelques évolutions projetées, d'analyser l'utilisation et les effets des dispositions de la loi SILT mises en oeuvre depuis le 1er novembre 2017, afin de démontrer qu'elles étaient « nécessaires, adaptées et proportionnées ».

Si l'étude d'impact comporte sur ce pan du projet de loi des éléments factuels nombreux, précis, et intéressants - on ne peut pas en dire autant d'autres projets de loi comme celui qui est en cours d'examen pour la « confiance » dans la justice - l'analyse qui en est faite est orientée et fallacieuse. Le gouvernement part de ce qu'il voudrait démontrer pour asséner des affirmations non étayées par les données qu'il produit, l'argument ultime venant clore le débat étant « de toute façon on ne peut pas savoir ce qui se serait passé sans ces mesures, donc elles sont efficaces ». Par ailleurs, certaines parties de l'argumentation sont particulièrement effrayantes, en ce qu'elles démontrent que le gouvernement a perdu la boussole des principes de l'Etat de droit, en se réjouissant sans retenue de l'hybridation des logiques administratives et judiciaires, et en considérant maintenant comme totalement superflu le principe selon lequel on ne saurait priver une personne de sa liberté que sur la base d'une infraction pénale précise, prédéfinie, et étayée par des preuves recueillies selon les principes du procès équitable.

C'est donc une sorte de bouillie immangeable que doit ingurgiter le juriste en lisant cette étude d'impact.

L'article 1 de la loi inscrit définitivement les mesures dans le droit commun, les articles 2 à 4 prévoyant quelques modifications qui seront examinées dans les parties concernant chaque type de mesures.

1. Sur les périmètres de sécurité (article 1)

- *Sur le détournement du dispositif, consubstantiel à sa définition, et reconnu par le gouvernement*

L'étude d'impact débute sur ce point par un *mea culpa* du gouvernement qui reconnaît que ces mesures ont été - dans un premier temps seulement selon lui - détournées de leur objet :

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

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

« Le rappel aux préfets des conditions dans lesquelles il devait être fait usage de cette mesure ainsi que des différents dispositifs de sécurisation auxquels il pouvait être fait appel en fonction du type d'installation a permis de renforcer rapidement la sécurité juridique des décisions préfectorales et de rééquilibrer l'usage du périmètre de protection. »

Ce premier point correspond précisément au détournement possible que nous annonçons dans nos observations sur la loi SILT. Au regard du caractère flou des conditions posées, tout espace public étant susceptible d'être le siège d'une attaque terroriste, d'autant que certains individus isolés s'en prennent à des victimes peu nombreuses et ne cherchent pas à frapper dans des lieux d'affluence, ce texte constitue une base légale pour opérer des contrôles sans condition et en tous lieux. Nous avons

d'ailleurs très vite dénoncé, au moment de sa mise en oeuvre, son utilisation à des fins étrangères à la lutte contre le terrorisme, par exemple la lutte contre l'immigration illégale dans les zones frontalières.

Aussi ne serons-nous pas particulièrement rassurés de lire que ces détournements ont pu avoir lieu « *en l'absence de doctrine d'emploi sur ce dispositif* », et qu'un « *rappel aux préfets* » a permis d'y mettre fin. Un texte qui ne permet pas en lui-même d'éviter des détournements ne saurait être considéré comme satisfaisant, ni suffisamment protecteur des libertés, si l'autorité administrative peut l'utiliser comme bon lui semble et aux fins qu'elle a choisies.

Le gouvernement croit aussi pouvoir affirmer que « *l'absence de contentieux à l'encontre de ces mesures constitue le signe de l'utilité de la mesure et de son acceptation sociale. Il est assez rare qu'une mesure nouvelle encadrant l'exercice de la liberté d'aller et venir ne donne lieu à aucun contentieux. Deux explications peuvent être apportées :*

- *soit ces mesures ont été vécues comme un « mal nécessaire », au regard de la prégnance de la menace terroriste, pour pouvoir continuer à vivre normalement, illustrant par là même le principe selon lequel l'ordre public est garant de l'exercice des libertés ;*
- *soit leur mise en œuvre a été suffisamment adaptée et proportionnée pour ne susciter aucune contestation.*

De fait, 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 présente à la fois un effet rassurant pour la population et dissuasif pour les personnes susceptibles de constituer une menace à caractère terroriste. »

Cette démonstration est particulièrement peu convaincante : d'une part, après avoir reconnu que le dispositif avait été dans certains cas utilisé à des fins étrangères à son objet, le gouvernement explique que « *leur mise en œuvre a été suffisamment adaptée et proportionnée pour ne susciter aucune contestation* ». Il apporte ainsi la preuve par l'absurde du contraire exact de ce qu'il voudrait démontrer : l'absence de contestation, s'agissant d'une mesure touchant la population de manière indéterminée et non d'une mesure individuelle, n'est en aucun cas une garantie et encore moins une preuve de son caractère « *adapté et proportionné* ». Pour preuve : personne n'a contesté les mesures quand bien même le gouvernement reconnaît que certaines étaient illégales.

Au regard de la faiblesse de l'argumentation développée, les conclusions du gouvernement selon lesquelles puisqu'il n'y a eu aucune contestation des mesures, c'est qu'elles répondent aux besoins et aux attentes des citoyens doivent être regardées comme tout aussi hasardeuses.

- *Sur l'utilité de ces mesures*

Ultime sophisme, le gouvernement n'hésite pas à asséner que « *Par suite, la faiblesse du nombre des personnes repérées lors de ces contrôles illustre précisément la pertinence de cette mesure* ». L'affirmation selon laquelle le caractère dissuasif de la mesure est démontré par l'absence de résultat des contrôles laisse songeur. Ce d'autant qu'il existe un contre-exemple qui vient justement battre en brèche cet optimisme effréné. Le gouvernement est bien contraint d'en faire état :

« Toutefois, si elles permettent de réduire l'exposition à la menace terroriste, de telles mesures ne permettent pas de conjurer tout risque de passage à l'acte d'une personne déterminée. Aucune

mesure ne saurait ainsi garantir un « risque zéro » ainsi que l'illustre l'attentat survenu au marché de Noël de Strasbourg, en décembre 2018, en dépit de l'existence d'un périmètre de protection ».

Au regard du nombre d'attaques terroristes perpétrées, le fait que l'une d'elle ait précisément eu lieu à l'intérieur d'un périmètre de protection pourrait pourtant amener à de légitimes questionnements sur l'efficacité du dispositif.

Plus loin, le gouvernement pourrait pousser un peu son raisonnement lorsqu'il indique qu'« aucune mesure ne saurait ainsi garantir un « risque zéro ». Cette vérité, qui est bonne à dire, le gouvernement pourrait s'en souvenir dans d'autres circonstances, notamment lorsqu'il attaque la justice qui n'a pas « su » éviter la récurrence d'un individu déjà condamné.

Au terme de la lecture de l'étude d'impact, il ressort les éléments suivants : les garanties posées par la loi sont insuffisantes, puisque la mesure peut être utilisée à d'autres fins que la prévention d'actes terroristes. Rien, à part les affirmations du gouvernement sur son caractère « dissuasif », ne vient étayer son efficacité dans la prévention d'actes de terrorisme. Il s'agit donc d'une mesure inutile et dangereuse, d'autant plus que de nombreuses autres dispositions existent autorisant les forces de l'ordre à procéder à des contrôles dans l'espace public.

En revanche, le poison qu'instille cette disposition a déjà montré ses effets : dans le projet de loi « anti-casseurs » présenté par le gouvernement en janvier 2019, des périmètres de protection bis étaient prévus sous l'égide des préfets, aux abords des manifestations. Ces compétences ont finalement été confiées au procureur de la République, mais la logique est installée : alors que les contrôles sur l'espace public devraient être limités à des cas dans lesquels des faits objectifs tenant au comportement d'une personne le justifient, il est de plus en plus quadrillé, et ces dispositions étendent sans fin les mesures de contrôle sans condition, ouvrant la voie à l'arbitraire et aux contrôles discriminatoires. La loi sécurité globale constitue un nouveau prolongement de cette logique installée par des mesures soit-disant « d'exception ».

2. Sur les MICAS

- Sur leur caractère très contraignant, confirmé par l'usage qui en est fait

L'étude d'impact relève qu'aucun placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) comme modalité alternative de surveillance n'a été demandé par les personnes concernées alors que ce mode de surveillance apparaît aux auteurs de cette étude comme « moins contraignant » puisqu'il permet d'élargir le périmètre de résidence à l'échelle du département (et non de la commune). Il est assez remarquable que le gouvernement considère qu'une mesure qui correspond en droit pénal à une peine, et est même considérée comme une modalité d'exécution d'une peine d'emprisonnement (comme aménagement de peine, sachant qu'elle s'impute par ailleurs sur la condamnation à une peine d'emprisonnement ferme à effectuer lorsqu'elle est décidée pour une personne mise en examen à l'instruction) est une mesure somme toute assez peu contraignante, lorsqu'elle est décidée à titre de mesure administrative.

Les exemples donnés par ailleurs dans l'étude d'impact illustrent le caractère en réalité très contraignant des MICAS pour les personnes qui en font l'objet. Est ainsi citée une décision du Conseil d'Etat du 26 juillet 2018 : « *Eu égard au déplacements qui doivent être quotidiennement*

effectués par le titulaire de cet emploi et à leur caractère imprévisible, il n'apparaît pas qu'en l'état de l'instruction, le refus du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, d'élargir le périmètre de la mesure pour permettre à M. X l'exercice de cet emploi aurait apporté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées ».

En l'occurrence, donc, une personne dont le travail implique de se déplacer quotidiennement doit arrêter de travailler, ou trouver un autre travail.

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

Aucun aménagement n'est de droit, y compris pour accomplir des démarches administratives ou participer à une audience. Cette tolérance est toujours appréciée avec la plus grande attention par l'autorité administrative, au regard des considérations opérationnelles qui doivent primer dans tous les cas. Il a d'ailleurs été jugé que le refus d'octroyer un aménagement ponctuel à un individu pour se rendre à l'audience ne méconnaissait pas le droit au procès équitable, dès lors que l'intéressé avait la possibilité de se faire représenter par un avocat et compte tenu de sa dangerosité ».

On mesure ainsi les implications de ces mesures, qui permettent à l'autorité administrative, à titre de mesure de « prévention », de refuser à une personne de se rendre à son procès...

- Sur l'imbrication délétère des logiques administratives et judiciaires (articles 1 et 3-5°) :

L'étude d'impact relève par ailleurs qu'il n'est pas rare que les mesures judiciaires et administratives 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. Les exemples suivants sont cités :

- 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.

Le naturel de cette description ne nous fait pas oublier - mais il semble que le gouvernement l'ait totalement perdu de vue - le caractère éminemment problématique de mesures administratives et judiciaires entremêlées, dont la visée est pratiquement semblable. A tel point que *« afin de favoriser leur suivi a donc été instauré, un dispositif d'anticipation et de prise en compte, par les services, des sorties de ces individus a été mis en place dès juillet 2018. Une unité permanente a été créée au sein de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (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. Il s'agit ainsi d'éviter tout conflit négatif de compétence et de s'assurer d'un suivi effectif par un service à l'issue de l'incarcération ».

Ainsi donc, lorsqu'un juge judiciaire détermine les mesures qu'il estime proportionnées pour répondre à une infraction pénale commise, et favoriser la réinsertion du condamné, l'administration, dont la vocation est par nature préventive, peut venir y ajouter par des mesures plus longues et contraignantes que la peine. Ce complément de peine administratif est même benoîtement organisé par une entité au sein de l'UCLAT.

Le gouvernement n'y voit aucun problème, et détaille même les statistiques démontrant qu'il s'agit maintenant de la visée principale des MICAS : *« Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont été, au cours des deux dernières années, majoritairement prononcées à l'encontre de personnes sortant de détention. Cette population représentait ainsi 57 % des mesures prononcées entre le 1er novembre 2018 et le 31 octobre 2019 (77 mesures sur un total de 134 mesures) et 71 % des mesures prises entre le 1er novembre 2020 (102 des 143 mesures prononcées, correspondant à 88 personnes). Parmi les 66 mesures en vigueur au 31 octobre 2020, 51 concernent des individus sortant de prison (soit 77 %) ».* *« Y compris lorsqu'elles interviennent en complément d'une mesure de surveillance judiciaire, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prises à l'égard de ces individus sortant de détention présentent un grand intérêt dans la mesure où il est difficile d'anticiper leur comportement, au regard de celui qu'ils ont adopté en prison. Cette surveillance permet alors d'observer leurs relations habituelles (volontaires et non pas imposées comme en détention), leur pratique religieuse (fréquentation de telle ou telle mosquée), leur activité sur les réseaux sociaux, leurs efforts de réinsertion, etc. »*

Ce constat effrayant de l'inversion totale des principes de l'Etat de droit n'empêche pas le gouvernement de conclure, sans avoir à aucun moment apporté le moindre élément sur ce point qu' *« au final, l'usage de cette mesure a été proportionné, compte tenu de son encadrement strict, et son utilité opérationnelle est confirmée, notamment à l'encontre des sortants de prison ».*

Aussi, les nouvelles dispositions prévues par l'article 3-5° du texte (*La définition des obligations prononcées sur le fondement de ces dispositions tient compte, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire*) doivent-elles être vues comme une manière pour le gouvernement de se rassurer à bon compte sur le respect de l'Etat de droit, en posant le principe selon lequel les mesures judiciaires sont prises en compte par l'administration tout en permettant à cette dernière d'y ajouter.

- Sur l'inutilité opérationnelle des MICAS et la proposition d'ajouter une interdiction de paraître (articles 1 et 3-1°b)

Sur le plan de l'utilité opérationnelle, outre qu'aucun élément n'est en réalité livré sur ce point dans l'étude d'impact, les constats vont au contraire en sens inverse : elle paraissent plutôt antinomiques au travail de renseignement, les personnes se sachant surveillées se camouflent, et c'est d'ailleurs un obstacle, selon le gouvernement, pour relever des éléments nouveaux, condition de la prolongation des mesures au-delà de six mois. On comprend donc que l'utilité principale des MICAS est de s'assurer que des personnes soupçonnées d'évoluer dans la « mouvance » islamiste radicale vont se tenir tranquilles pendant... six mois. La belle affaire. Encore faut-il considérer que si, réellement, parmi les personnes surveillées, certaines nourrissent véritablement un projet terroriste, elles seront arrêtées par la perspective de commettre une infraction en ne respectant pas

les obligations fixées... alors même qu'il apparaît dans les faits que ces personnes ne sont pas arrêtées par la perspective de mourir lors de leur attaque, voire le recherchent.

Pourtant, le gouvernement défend le caractère suffisamment dissuasif, et donc utile de ces mesures, malgré les évidences. Ainsi, il propose d'ajouter l'interdiction de paraître dans certains lieux pour éviter que la personne aille commettre un attentat lors d'un événement où il y a du public, dans le périmètre dans lequel il a obligation d'être : « Une telle solution n'est assurément pas adaptée à l'objectif poursuivi par la mesure qui vise, à la fois à surveiller la personne, de manière assez stricte s'agissant de celles placées sous le régime d'obligations prévues à l'article L. 228-2 mais également, à pouvoir l'écarter en tant que de besoin d'un lieu où elle est susceptible de mener à bien ses desseins à caractère terroriste. ». Penser qu'une interdiction de paraître à un endroit arrêtera un projet criminel terroriste se situe au même niveau de pensée magique que celle qui voit dans les périmètres de protection une garantie contre les actes terroristes. Ces mesures apparaissent ainsi pour ce qu'elles sont : des mesures destinées à rassurer en communication, mais qui n'ont aucun intérêt opérationnel puisqu'elles nuisent en réalité au travail de renseignement.

- Sur l'ajout d'une obligation de justifier de son domicile (article 3-1° a et 3-2°)

Concernant l'ajout d'une obligation de justifier de son domicile, il n'appelle pas d'observation particulière autre que celle qui s'attache à dénoncer le caractère globalement inutile des MICAS, sauf à pointer le fait que certains sortants de prison pourraient ne pas avoir de domicile. Dans ce cas, si la sanction du non respect de cette obligation est, comme celles des autres obligations posées, l'infraction pénale de non respect des conditions de la MICAS, ce dispositif serait de nature à permettre une nouvelle incarcération d'un sortant de prison sans domicile fixe, ce qui paraît pour le moins inéquitable.

- Sur la prolongation des MICAS à deux ans pour les sortants de prison (article 3-3°)

Au terme de ces développements, c'est très logiquement que le Syndicat de la magistrature s'oppose avec force à la possibilité de prolonger les MICAS jusqu'à deux ans pour les sortants de prison. Les éléments de l'étude d'impact consacrés à cette disposition nouvelle sont la démonstration même du caractère éminemment problématique de ce mélange des genres entre police administrative et justice pénale : le gouvernement ne dissimule pas qu'il s'est interrogé sur le point de savoir si une telle prolongation devait être autorisée par le juge administratif ou le juge judiciaire. C'est dire à quel point l'imbrication des deux logiques mène à une impasse. C'est finalement le juge administratif qui est retenu dans le dispositif, non pas parce que cela répond à une quelconque logique dictée par les principes de l'Etat de droit, mais par crainte de divergences de décisions entre celles du juge administratif, qui interviendrait la première année, et celles du juge judiciaires, si on lui confiait le soin de prolonger ensuite...

La panique qui saisit l'actuelle majorité au pouvoir la mène à une fuite en avant : prolonger les mesures pour les sortants de prison à deux ans permettra d'avoir deux ans de répit, en communiquant sur le fait que ces anciens détenus ne sont pas « dans la nature ». Qu'importe si ces mesures n'empêchent en réalité aucunement une personne de commettre un crime terroriste. Qu'importe si cette mesure nuit en réalité au travail de renseignement sur ces personnes. Que se

passera-t-il dans deux ans ? Le gouvernement en place votera-t-il une loi pour prolonger à cinq ans la durée de ces mesures?

L'étude d'impact décrit les sortants de prison comme les profils les plus lourds, expliquant qu'ils utilisent la méthode de dissimulation ce qui fait obstacle pour trouver des éléments pour prolonger les MICAS au-delà de 6 mois.... Puis enchaîne immédiatement sur le fait qu'il faut permettre ces prolongations pour deux ans.

Il semble en réalité que cette disposition figurant dans le projet de loi ne soit qu'un pare feu : elle apparaît en effet contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans ses dernières décisions sur la loi SILT, et le Conseil d'Etat la rejette d'ailleurs dans son avis sur le projet de loi. L'idée serait-elle, une fois de plus, pour la majorité au pouvoir, de se dédouaner de ses responsabilités ? « Nous avons voulu vous protéger (même si cela ne protège pas dans les faits), mais la justice nous en empêche en considérant ces dispositions comme inconstitutionnelles » ? Ce jeu dangereux, déjà observé lors de l'assassinat de Samuel Paty à l'automne dernier, fait souffler un vent mauvais sur notre Etat de droit.

- Sur la disposition visant à éviter l'interruption de la mesure en cas de saisine d'une juridiction incompétente (article 3-4°)

Le projet de loi comporte une disposition nouvelle pour éviter qu'une mesure en cours soit interrompue lorsque la juridiction saisie pour contester une prolongation est incompétente, qui n'appelle pas en soit d'observations, le délai maximal dans lequel il doit être statué étant fixé à sept jours après la fin de la première période.

3. Sur les visites domiciliaires

- L'absence de résultats dans la lutte contre le terrorisme et le dévoiement du dispositif

L'étude d'impact offre une remarquable démonstration du dévoiement assumé de ces mesures par le gouvernement.

Dans une partie intitulée « Un recours très important à cet instrument lié au contexte sécuritaire » - ça ne s'invente pas - , le gouvernement livre une série de statistiques et assume parfaitement avoir utilisé cette mesure à des fins de communications totalement déconnectées des nécessités opérationnelles.

« Entre le 1er novembre 2017 et le 31 octobre 2020, 406 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, avec un doublement la dernière année (203 contre 107 l'année précédente).

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 : le ministre de l'intérieur a en effet fait le choix d'une stratégie de multiplication des visites domiciliaires sur l'ensemble du territoire. Ainsi, au cours du mois d'octobre 2020, 176 requêtes préfectorales (contre 4 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 94 requêtes préfectorales et 88 visites effectuées au cours du mois de novembre 2020. »

Les éléments fournis sur les éléments mis à jour par ces perquisitions administratives récentes sont particulièrement parlants :

« Au total, cette opération massive et inédite de police administrative a permis d'effectuer à ce jour plus de 200 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 aurait permis la saisie de plus d'une centaine de supports de données et la judiciarisation de cinq personnes, dont une pour des faits en lien avec le terrorisme. »

Ainsi, le résultat de ces centaines de mesure se résume à... une personne judiciarisée pour des faits en lien avec le terrorisme. Ce constat est similaire aux chiffres relevés pendant l'état d'urgence, plus de 4000 perquisitions administratives - dont il reste à démontrer qu'elles n'auraient pas pu être faites dans un autre cadre - ayant été conduites pour quelques dizaines seulement d'ouvertures d'enquêtes judiciaires.

Le gouvernement révèle par ailleurs sans difficulté que ces coups d'éclat sont en réalité un obstacle à la conduite d'un travail sérieux et minutieux de renseignement et d'enquête pour déjouer les organisations terroristes. L'étude d'impact relève ainsi : *« En effet, lorsque la personne concernée par un projet de visite domiciliaire fait également l'objet d'une instruction ou d'une enquête, il est parfois contre-productif de lui signaler, par le biais d'une visite domiciliaire, qu'elle fait l'objet d'une surveillance, ce qui pourrait l'amener à modifier son comportement ou à dissimuler des preuves. Or, l'autorité judiciaire peut avoir intérêt à continuer son instruction ou son enquête sans dévoiler le fait que cette personne est mise en attention, des services de renseignements ou des services judiciaires ».*

Le gouvernement se réjouit que certaines de ces opérations aient permis de mettre à jour des procédures incidentes, telles la découverte d'armes, de stupéfiants ou de faux documents, et conclut gaillardement : *« Ces chiffres 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 ».* Cette déconcertante décontraction laisse penser que le gouvernement pourrait se laisser tenter à aller plus loin : si demain, il était permis sans aucune condition aux forces de l'ordre de pénétrer dans les domiciles de toute personne pour rechercher la commission d'une infraction, nul doute que de nombreuses infractions inconnues pour le moment des services d'enquêtes seraient mises à jour. Cet argument serait-il valable, aux yeux du gouvernement, pour autoriser de telles mesures? Si l'on suit le raisonnement de l'étude d'impact, on n'en serait pas si loin...

- Sur les modifications envisagées (article 4)

Joignant le geste à la parole, le gouvernement se proposait initialement d'assouplir les conditions dans lesquelles il peut être recouru à cette mesure, dont il ne se cache pas qu'il l'a utilisée à des fins essentiellement médiatiques. Le projet envisageait de substituer à la condition de l'existence d'une menace d'une « particulière gravité » pour procéder à des visites domiciliaires, celle de menace « grave ».

Le Conseil d'Etat a donné un avis négatif sur cette évolution, qui n'est pas reprise dans le projet de loi finalement déposé.

L'article 4 ouvre la possibilité de procéder à la saisie des supports informatiques contenant des données lorsque, au cours d'une visite et alors que celle-ci a révélé des éléments en lien avec la menace, la personne concernée par la mesure fait obstacle à l'accès à ces données informatiques ou à leur copie. Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières, en dehors de la contestation générale du principe selon lequel ces mesures de perquisition peuvent être ordonnées dans le cadre de la police administrative.

4. Sur les fermetures des lieux de cultes (articles 1 et 2)

L'étude d'impact relève qu'aucune fermeture intervenue n'a pu être prononcée en prenant en compte les seuls propos tenus par l'imam au sein du lieu de culte, ceux-ci étant désormais « lissés », jusqu'à contenir des condamnations expresses des actes de terrorisme. C'est donc bien le mécanisme flou que nous dénonçons depuis la loi SILT, qui irrigue la loi, des cercles de fréquentation, et des liens entretenus par les personnes visées qui détermine l'application des mesures administratives.

Le gouvernement se propose d'étendre davantage encore cette logique en permettant de faire fermer les lieux dépendants des lieux de culte, sans précision quant à la signification de ce terme. C'est volontairement que le flou existe, comme l'explique l'étude d'impact : *« le lieu doit constituer un lieu dépendant du lieu de culte fermé, cette dépendance n'étant pas précisée, ce qui permet de l'établir par tout moyen de preuve (à raison de sa proximité géographique, de la configuration des locaux, de son usage habituel, de sa disposition par la même association gestionnaire et de l'utilisation qui en est faite à titre habituel ou exceptionnel, selon la méthode du faisceau d'indices). »*

Le gouvernement assène là encore que cette mesure est hautement utile, tout en admettant qu'il y a été fait recours une fois en 2019, et une fois en 2020...

Il explique le faible nombre de fermetures par la difficulté à réunir les éléments en raison de la dissimulation des personnes concernées. Là encore, l'utilité opérationnelle de ces mesures peut largement être contestée, ce qui n'empêche pas le gouvernement d'affirmer que *« cette disposition a prouvé son efficacité quant à son objectif de prévention des actes de terrorisme »*.

Il apparaît en réalité que c'est un autre dessein que sert cette mesure, comme le décrit l'étude d'impact elle-même : évoquant *« un lieu de culte salafiste »* qui a été fermé, le gouvernement poursuit : *« Une fermeture de ces locaux dépendant du lieu de culte aurait permis de faire cesser les troubles à l'ordre public résultant du maintien clandestin du culte dans les mêmes conditions de radicalité »*.

Ce passage est tout à fait révélateur de la continuité établie par le gouvernement entre pratique rigoriste de l'islam et terrorisme, la première justifiant à ses yeux des mesures administratives dont l'objet est pourtant « la lutte contre le terrorisme », et dont le gouvernement dit lui-même qu'elles *« accroissent de manière significative les pouvoirs de l'autorité de police administrative »*.

Comme la plupart des mesures de la loi SILT, cette logique trouve aujourd'hui son prolongement - car cet engrenage ne peut, une fois qu'on s'y est engagé, connaître de fin - dans le projet de loi séparatisme et son cortège d'atteintes à la liberté associative.