

PROJET DE LOI RELATIF A LA SECURITE ET A LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

ANALYSE

5 octobre 2012

Le présent projet de loi est court. Sept articles le composent. Le texte gouvernemental est accompagné d'une étude d'impact de 47 pages.

Les dispositions visées par le texte sont celles de police administratives introduites par la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme. En effet, dans le texte initial, ces dispositions sont limitées à une durée de trois ans par une clause dite de « rendez-vous ».

Comme le mentionne l'exposé des motifs :

« Depuis 1986, la France s'est progressivement dotée, (...) d'un arsenal juridique particulièrement important pour lutter de façon tout à la fois efficace et respectueuse d'un Etat de droit, contre les actes de terrorisme qui portent une atteinte intolérable aux valeurs essentielles de notre société. Pour être efficace, ce dispositif doit être en permanence adapté à l'évolution de la menace. C'est pourquoi, dans un contexte où la menace terroriste demeure très élevée, il est nécessaire de revoir périodiquement la pertinence de certains outils. »

Les prolongations et compléments portent notamment sur :

- les contrôles frontaliers et la surveillance administrative des données ;
- l'application des dispositions du code pénal français aux infractions commises à l'étranger par des français;
- la commission départementale d'expulsion.

A partir de l'article 4 - qui ne porte que sur une rectification de numérotation d'article au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) -, les modifications sont plus « techniques », portant sur l'habilitation faite au gouvernement de procéder par voie d'ordonnance sur certains domaines.

La présente analyse se concentrera uniquement sur les trois premiers articles du projet de loi.

Article 1 : Les contrôles frontaliers (article 78-2 alinéa 4 CPP)

Il s'agit plus particulièrement des contrôles d'identité à bord des trains internationaux. Le projet de loi se contente de mentionner que ces dispositions sont prorogées jusqu'en 2015.

Comme il avait été souligné en 2005 au moment de l'examen du projet de loi relatif « à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité », cela ne saurait constituer une mesure destinée à lutter contre le terrorisme mais ouvertement une mesure pour lutter contre l'immigration clandestine.

L'objectif de prévention et de répression du terrorisme est largement dépassé.

Dans l'étude d'impact jointe, les rédacteurs s'en défendent et l'illustrent par une jurisprudence de la cour de justice de l'union européenne (arrêt Melki du 22 juin 2010) et par l'article 69 de la LOPPSI 2¹ qui a permis une mise en conformité de nos dispositions légales avec la décision de la juridiction de l'union européenne.

¹ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

C'est oublier un peu vite l'arrêt du 6 juin 2012 de la première chambre civile de la cour de cassation qui a neutralisé l'article 78-2 alinéa 4 du CPP relatif au contrôle d'identité dit « Schengen ». Selon la Cour de cassation :

« en ce qu'il confère aux policiers la faculté, sur l'ensemble du territoire national, en dehors de tout contrôle d'identité, de requérir des personnes de nationalité étrangère, indépendamment de leur comportement ou de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, la présentation des documents au titre desquels celles-ci sont autorisées à circuler ou à séjourner en France, l'article L. 611-1, alinéa 1, du CESEDA ne satisfait pas aux exigences [du droit de l'Union] dès lors qu'il n'est assorti d'aucune disposition de nature à garantir que l'usage de cette faculté ne puisse revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ».

Pourtant, la circulaire commune de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des affaires civiles et du sceau du 6 juillet 2012, avait insisté sur la nécessité d'un encadrement local et temporel des contrôles et sur l'exclusion de tout contrôle systématique.

Par ailleurs, l'article 1^{er} du projet de loi proroge également jusqu'au 31 décembre 2015 :

- **l'accès aux fichiers administratifs par les services de police et de gendarmerie.** Pour mémoire, depuis la loi du 23 janvier 2006, des agents sont individuellement habilités à avoir accès à six grands fichiers administratifs nationaux et aux données à caractère personnel collectées en vertu de la lutte contre le terrorisme. Les fichiers sont : le fichier national des immatriculations ; le système national de gestion des permis de conduire ; le système de gestion des cartes nationales d'identité ; le système de gestion des passeports ; le fichier AGDREF qui a trait aux dossiers des ressortissants étrangers en France ; les données à caractère personnel qui portent sur les étrangers franchissant les frontières sans remplir les conditions requises d'entrée sur le territoire et les données à caractère personnel biométriques relevées à l'occasion d'une demande ou d'une délivrance de visa.
De fait, c'est une grande partie de la population séjournant ou résidant en France qui figure dans les fichiers ainsi ouverts aux agents de police administrative.
- **la réquisition de certaines données relatives à des communications électroniques.** La loi du 23 janvier 2006 mentionne que les personnes qui offrent une connexion en ligne par l'intermédiaire d'un réseau sont soumises aux mêmes obligations que celles déjà applicables aux opérateurs de communication électroniques, à savoir conserver les données de connexion (identité du titulaire d'une ligne, liste des communications d'un abonné, géolocalisation, etc.). La communication d'informations résultant des données techniques ainsi conservées n'est plus seulement, comme auparavant, à la disposition de l'autorité judiciaire mais à celle d'agents de police et de gendarmerie sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des interruptions de sécurité et d'une personnalité désignée par elle.
Ces mesures dérogent évidemment aux principes fondamentaux de protection des libertés individuelles. Comme il avait été souligné par la CNCDH dans sa note remise au Premier ministre du 15 décembre 2005², on assiste « *une fois encore, au développement des pouvoirs de police administrative dans la mise en place de ce système de surveillance d'une activité privée des citoyens dans des lieux d'expression publics que sont les cybercafés, le tout au détriment des prérogatives auparavant laissées à la seule autorité judiciaire gardienne des libertés. C'est d'abord cette dérive qui est inquiétante.* ».

Conformément à la loi du 6 janvier 1978 modifiée, la CNIL a été saisie. Les membres de la Commission se sont réunis en formation plénière le jeudi 13 septembre 2012 et ont notamment examiné les points la demande d'avis sur le présent projet de loi. Cependant, les avis de la CNIL sur

² Note sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers - 15 décembre 2005

les projets de loi n'étant pas publiés, il n'est pas possible de connaître les réserves éventuelles de la CNIL sur ces dispositions.

Article 2 : L'application des dispositions du code pénal français aux infractions commises à l'étranger par des français

Nicolas Sarkozy, alors président de la République, avait déclaré en mars 2012, en réaction aux événements de Montauban et Toulouse, que de nouvelles infractions verraient le jour, dont le délit du « voyage à l'étranger pour suivre des travaux d'endoctrinement à des idéologies conduisant au terrorisme ».

Dans l'étude d'impact, annexée au présent projet de loi³, l'idée de punir un voyage à l'étranger pour suivre des formations est reprise. Cependant, le choix de la création d'une nouvelle infraction n'a pas été retenu. L'option de l'extension de l'application de la loi française à l'encontre de ressortissants français qui ont commis un crime ou un délit à l'étranger a été privilégiée.

L'étude d'impact précise que « le code pénal doit être complété afin de permettre à la loi française de s'appliquer inconditionnellement aux actes de terrorisme commis à l'étranger par des ressortissants français. Cette modification de notre droit permettra de poursuivre et de condamner tous les Français qui se rendraient à l'étranger, notamment pour participer à des camps d'entraînement terroristes, alors même qu'aucun acte n'a été commis sur le territoire français. ».

Cette partie figure bien entendu en bonne place dans l'exposé des motifs du projet de loi.

A quand la création d'une liste de pays par nature « terroristes » ?

Article 3 : La commission départementale d'expulsion

Le projet de loi prévoit que si la commission départementale d'expulsion n'a pas émis son avis dans un délai qui sera fixé par décret en Conseil d'Etat, il sera réputé rendu.

Il doit être ici rappelé que la commission départementale de l'expulsion est saisie par le préfet dès lorsqu'une procédure d'expulsion est engagée, sauf en cas d'urgence absolue. La commission est composée de 3 magistrats : le président du TGI, un magistrat délégué par assemblée générale du TGI et un conseiller au tribunal administratif (article L. 522-1 du CESEDA).

La commission d'expulsion, après avoir entendu l'étranger doit rendre son avis dans le délai d'un mois.

Alors même que l'étude d'impact jointe au projet de loi reconnaît qu' « il n'existe pas de statistiques exhaustives sur le délai dans lequel les commissions dépassent le délai d'un mois pour statuer »⁴, les rédacteurs de l'étude ont pris un échantillon de 180 dossiers dans « une douzaine de préfectures particulièrement représentatives » pour illustrer leur propos et proposer une réforme sur ce point.

Ainsi, la proposition de modification va faire peser négativement sur les ressortissants étrangers les encombrements des audiences des commissions d'expulsion. Sachant que depuis la loi du 24 août 1993 dite « loi Pasqua », les avis de la commission départementale d'expulsion ne revêtent qu'un caractère facultatif, et qu'en outre - au gré des multiples modifications du CESEDA - cette commission n'est pas saisie notamment en cas d'urgence absolue, introduire la notion de « rejet implicite » dans le cas présent revient à enterrer doucement mais sûrement le rôle de la commission d'expulsion dans les mesures prises en cas de nécessité impérieuse.

³ Etude d'impact - Projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme - NOR : INTX1232040L - in page 2

⁴ Etude d'impact - Projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme - NOR : INTX1232040L - in page 44