

AVIS SUR LE PROJET DE LOI RENFORÇANT LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, introduit dans le Code de la sécurité intérieure de nouvelles normes, inspirées pour la plupart de celles de l'état d'urgence, et qui accroissent considérablement les pouvoirs de police administrative du ministre de l'Intérieur et des préfets. Ces dispositions s'ajoutent aux textes antérieurs et forment avec eux un droit administratif d'exception ayant vocation à s'appliquer en temps normal.

Le projet de loi s'inscrit, en effet, dans un ensemble de textes, une dizaine au total depuis 2012 (mais dès les premiers attentats d'ampleur de 1986, les textes se sont succédé) qui vont tous dans le sens de restrictions aux droits et libertés, et qui se superposent en strates dans une perspective pleinement sécuritaire : loi du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, loi du 23 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports publics collectifs de voyageurs, loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant diverses mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Les lois des 3 juin et 21 juillet 2016 avaient déjà introduit dans le droit commun des mesures de police administrative inspirées par le droit d'exception de l'état d'urgence (par exemple, les contrôles administratifs des retours sur le territoire avec la possibilité pour le préfet d'assigner à résidence, avec astreinte à demeurer au domicile pendant une plage horaire fixée dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures, et obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou unités de gendarmerie dans la limite de trois présentations par semaine).

Le projet de loi contient des dispositions relatives à la création de périmètres de protection (article 1^{er}), à la fermeture de lieux de culte (article 2), aux

Ligue
des **droits de**
l'Homme

FONDÉE EN 1898



mesures individuelles de surveillance (article 3), aux visites et saisies (article 4), à la mise en œuvre de traitements automatisés de données des dossiers passagers en matière de transport aérien (article 5) et maritime (article 7) ; aux techniques de renseignement (articles 8 et 9) ; aux contrôles dans les zones transfrontalières (article 10) et aux Outre-mer (article 11).

Le projet de loi instaure ainsi d'importantes restrictions à la liberté d'aller et venir de chacun, sous prétexte de prévention d'actes de terrorisme. Ces dispositions posent problème au regard des exigences constitutionnelles et conventionnelles qui s'imposent, en toutes circonstances, au législateur.

Le présent avis de la Ligue des droits de l'Homme est relatif aux articles 1 à 4 dudit projet, la LDH se réservant le droit de produire des observations complémentaires concernant les autres articles.

I – Les périmètres de protection (article 1^{er} du projet)

A - L'article 1^{er} du projet de loi autorise la création d'un périmètre de protection où l'accès à la circulation des personnes est réglementé. L'article L. 226-1 du Code de la sécurité intérieure est ainsi rédigé : « *Afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature ou de l'ampleur de sa fréquentation, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut instaurer par arrêté motivé un périmètre de protection au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés* ». L'arrêté définit le périmètre « *limité aux lieux soumis à la menace et à leurs abords ainsi que ses points d'accès. Son étendue et sa durée sont adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances* ».

Dans ces zones, l'arrêté peut autoriser les policiers et les gendarmes, ainsi que des agents de sécurité privés, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, de procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. Les policiers municipaux, en accord avec le maire, pourront également participer à ces opérations.

En outre, l'arrêté peut subordonner l'accès des lieux à la visite des véhicules par la police nationale et la gendarmerie, avec le consentement de leurs propriétaires.

Les personnes qui refuseront de se soumettre à ces diverses vérifications se verront interdire l'accès ou seront reconduites d'office à l'extérieur du périmètre.

B – L'article 1^{er} du projet de loi contient des dispositions qui contreviennent aux normes constitutionnelles, européennes et internationales.

A titre liminaire, on ne peut que s'interroger sur la nécessité des dispositions de l'article 1^{er} du projet dans la mesure où d'une part, l'article 78-2-2 du Code de procédure pénale confie déjà au procureur de la République le pouvoir d'ordonner des contrôles d'identité, inspections visuelles et fouilles des bagages, ainsi que la visite des véhicules pour la recherche et la poursuite de diverses infractions, notamment des actes de terrorisme, d'autre part, l'article 78-2-4 du même Code octroie les mêmes pouvoirs de contrôle aux officiers et agents de police judiciaire « *pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens* » et, de troisième part, la loi du 23 mars 2016 *relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports publics collectifs de voyageurs* contient des dispositions similaires. Il résulte de cet empilement de textes une véritable insécurité juridique puisque des citoyens, dans une situation de fait donnée, peuvent se voir appliquer des textes venant en concours. De ce fait, le projet de loi méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle « *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » (décision du Conseil constitutionnel n° 99 - 421 DC du 16 décembre 1999 et jurisprudence subséquente).

- Sur la condition d'instauration d'un périmètre de protection

Il est fait état d'un « *risque* » d'actes de terrorisme à raison de la « *nature* » ou de « *l'ampleur de la fréquentation* » du lieu ou de l'événement, sans que soient exigées des circonstances particulières caractérisant une menace précise concernant ce lieu ou cet événement.

Or, dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, le Conseil constitutionnel avait considéré que la pratique de contrôles d'identité (mais la décision peut, de manière pertinente, être étendue *a fortiori* à d'autres mesures administratives restrictives de la liberté d'aller et venir telles que les palpations de sécurité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages, les visites de véhicules) « *généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* ». La rédaction actuelle paraît, par conséquent, très en deçà de cette exigence constitutionnelle.

- Sur la qualité des agents chargés des vérifications

. Le texte délègue des pouvoirs de police administrative à des agents de sécurité privés opérant ainsi une privatisation de certaines fonctions (palpations de sécurité, par exemple) de police administrative attentatoires à la liberté des personnes, en violation de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 qui fait partie du bloc de constitutionnalité et qui vise la « *force publique* » comme garante des droits de l'Homme. Les agents de sécurité privés ne sont, par ailleurs, pas soumis à la déontologie qui s'applique à la police et à la gendarmerie (articles R.434-1 et suivants de Code de la sécurité intérieure).

. Une inégalité de traitement des personnes (en violation, notamment, de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789) en découlerait selon que celles-ci seraient contrôlées par des fonctionnaires publics ou par des agents privés, en particulier lorsque, au cours de la vérification, se révéleraient incidemment des infractions (par exemple, la découverte de produits stupéfiants au cours de la fouille de bagages). Cette inégalité de traitement figure, par ailleurs, en filigrane dans les dispositions de l'alinéa 3 de l'article L.226-1 du Code de la sécurité publique lorsque, pour les personnes qui habitent ou travaillent dans le périmètre, elles délèguent au préfet la compétence pour déterminer « *les catégories d'agents habilités à procéder à ces vérifications* », la loi étant, de ce fait, entachée aussi d'une incompétence négative. Enfin, le texte porte les ferments de vérifications discriminatoires visant une partie de la population.

- Sur la durée du périmètre de protection

L'article précité ne prévoit aucune durée laissant ainsi une large marge d'appréciation au préfet en précisant seulement que la durée doit être « *adaptée et proportionnée aux nécessités* ».

- Sur le cas particulier de la visite des véhicules

En droit français, la visite des véhicules est assimilée à une perquisition et relève de ce fait de la seule autorité judiciaire.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision n°76-75 DC du 12 janvier 1977, avait censuré les dispositions d'une loi qui autorisait la visite des véhicules « *en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales* » non décidées par un juge judiciaire. Le Conseil avait tout d'abord rappelé que « *la liberté individuelle constitue l'un des principes fondamentaux garantis par les lois de la République, et proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par le Préambule de la Constitution de 1958* » et que « *l'article 66 de la Constitution, en réaffirmant ce principe, en confie la garde à l'autorité judiciaire* ». Ensuite, le Conseil avait relevé que les pouvoirs attribués par la loi aux officiers de police judiciaire et aux agents agissant sur ordre de ceux-ci pourraient s'exercer « *sans restriction, dans tous les cas, en dehors de la mise en vigueur d'un*

régime légal de pouvoirs exceptionnels, alors même qu'aucune infraction n'aura été commise et sans que la loi subordonne ces contrôles à l'existence d'une menace d'atteinte à l'ordre public ».

- Sur la sanction du refus des vérifications :

La sanction prévue (interdiction d'accès ou reconduite d'office à l'extérieur du périmètre) est manifestement non adaptée et disproportionnée notamment à l'égard des personnes qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans ledit périmètre et qui seront plus touchées par les conséquences du refus des vérifications que les personnes sans lien avec ce périmètre. Cette sanction administrative méconnaît, par conséquent, non seulement la liberté d'aller et venir mais aussi le droit à une vie privée, familiale et professionnelle garantis par les normes constitutionnelles et conventionnelles (par exemple, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, articles 5 et 8).

II – La fermeture des lieux de culte (article 2 du projet)

A - Le projet donne au préfet la possibilité (articles L. 227-1 et L. 227-2 du Code de la sécurité intérieure), « *aux fins de prévention des actes de terrorisme* », de prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels « *les propos qui y sont tenus, les idées et théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent, provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes* ».

B – Les dispositions telles qu'elles figurent dans le projet posent problème au regard des normes constitutionnelles et conventionnelles.

- Sur la formulation

La formulation retenue par l'article en cause est singulièrement large en tant qu'elle inclut les « *idées et théories* » autorisant ainsi une appréciation purement subjective de la part de l'autorité administrative, comportant ainsi un risque de dérives d'interprétation conduisant à l'arbitraire. Cette référence aux « *idées et théories* » porte en germe une atteinte à la liberté de conscience et au libre exercice des cultes garantis tant en droit interne qu'en droit européen et international. Il n'appartient pas à l'autorité administrative de se faire juge des « *idées* » et « *théories* » d'ordre religieux ou philosophique.

En droit interne, l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dispose, en effet, que « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses* ». L'article 11 de la Déclaration précise que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme* ». L'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat expose que « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes* ». La liberté de conscience visée par ce texte doit être regardée, selon le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel 23 novembre 1977, n° 77-87 DC), comme « *l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* ».

En droit européen :

L'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 stipule que « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* ». ». Et l'article 10 relatif à la liberté d'expression souligne que « *toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de*

communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir d'ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière ».

En droit international :

Les articles 18 et 19 du Pacte international relatif des droits civils et politiques du 16 décembre 1966 contiennent des stipulations similaires à celles de la CEDH.

En vertu de l'article 55 de la Constitution, la Convention européenne des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une « *autorité supérieure* » à celle des lois et s'imposent, en toute circonstance, au législateur dans l'élaboration de la loi.

- Sur la compétence pour prononcer la fermeture provisoire d'un lieu de culte

Comme indiqué ci-dessus, le Conseil constitutionnel a estimé que la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat devait être considérée comme posant des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Or, cette loi confie au juge judiciaire le contentieux des infractions commises en matière d'exercice des cultes. Et c'est le juge judiciaire, gardien traditionnel des libertés publiques, qui est compétent pour prononcer la dissolution des associations culturelles ou non. Une mesure de fermeture, même temporaire, devrait donc relever exclusivement de son office.

- Sur la durée de la fermeture administrative

Le projet se contente de préciser que la fermeture, dont la durée doit être « *proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée* », ne peut excéder six mois.

Or, le Conseil d'Etat a indiqué, dans son avis du 15 juin 2017, qu'il convient « *d'ajouter dans le projet que sa durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et de prévoir que la durée maximale qui est de six mois doit être ramenée à quatre mois* ».

III – Les mesures individuelles de surveillance (article 3 du projet)

Sous ce titre, sont prévues (articles L. 228-1 à L.228-7 du Code de la sécurité intérieure) de très nombreuses mesures administratives restrictives de liberté ou de droits, de la nature de celles qui peuvent être prononcées à l'encontre des personnes placées sous contrôle judiciaire donc mises en examen, parce qu'existent à leur égard des indices graves, précis et concordants de culpabilité.

Les personnes visées par le texte pourront se voir prescrire, par le ministre de l'Intérieur, après une procédure administrative préalable contradictoire, et après l'information du procureur de la République de Paris, diverses obligations de principe (ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé qui ne peut être inférieur à la commune ; se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie) ou alternatives (déclarer son domicile et tout changement de celui-ci ; signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé ne pouvant être plus restreint que le territoire d'une commune) renforcées par des obligations générales (déclarer les numéros et identifiants techniques de tout système informatique ; ne pas 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* ») !

Or, ces obligations extrêmement contraignantes (dont l'inexécution est sanctionnée de trois ans d'emprisonnement, sanction plus forte pour certaines obligations que celles encourues lorsque le régime exceptionnel

de l'état d'urgence est décidé ou prorogé !) seront imposées à des personnes simplement suspectées à partir souvent et exclusivement de « notes blanches » des services de renseignement donc émanant de l'administration elle-même qui établit unilatéralement ses propres preuves ! De plus, ces obligations dépendront de la seule appréciation du ministre de l'Intérieur sans aucune intervention préalable d'un juge judiciaire qui a seule compétence à décider de telles mesures en temps normal en sa qualité de gardien des libertés publiques.

- Sur les conditions d'application de ces mesures

Le projet précise que ces mesures pourront être prononcées « *aux fins de prévenir des actes de terrorisme* » et à l'encontre de « *toute personne* » (donc même un mineur) à l'égard de laquelle « *il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » et qui :

- soit entre « *en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* » ;
- soit qui « *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* ».

Le projet de loi renvoie ainsi à une appréciation purement subjective (« *raisons sérieuses de penser* ») et à des notions incertaines et variables (par exemple, « *facilitant* » ou « *thèses* »). Or, ces dispositions autorisent la mise en œuvre de mesures de surveillance pénalement sanctionnées. Elles méconnaissent ainsi le droit à la sûreté des personnes garanti par les normes constitutionnelles et conventionnelles en vigueur.

- Sur les diverses obligations mises à la charge des personnes soupçonnées

. Les mesures de surveillance instaurées portent atteinte aux droits fondamentaux de personnes simplement suspectées.

. C'est ainsi qu'à la place de l'assignation à résidence, le ministre de l'Intérieur pourra proposer à l'intéressé de le placer sous surveillance électronique. En cas d'accord écrit, le périmètre géographique imposé ne pourra être inférieur au département (au lieu de la commune). Le texte ajoute que le dispositif technique ne pourra être utilisé par l'autorité administrative pour localiser la personne (sauf lorsqu'elle a quitté le périmètre) mais, en pratique, il n'est pas certain que cette déclaration de principe soit réellement respectée. En outre, l'article précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles la mise en œuvre du dispositif technique (le port du bracelet électronique) pourra être « *confiée à une personne de droit privé habilitée à cette fin* ». Alors que la mise en œuvre de ce dispositif relève aujourd'hui de l'administration pénitentiaire, la loi pose le fondement d'une privatisation de cette mission. Enfin, la mise sous bracelet électronique, en raison de sa nature, doit relever pour la décision de placement, sa modification et le contrôle, de la seule autorité judiciaire, conformément à l'article 66 de la Constitution et aux normes conventionnelles.

. De même, le projet fait obligation à la personne suspectée de déclarer les numéros d'abonnement et identifiants techniques de tout moyen de communication électronique dont elle dispose ou qu'elle utilise, ainsi que tout changement de ces numéros d'abonnement ou d'identifiants, étant précisé que « *ces déclarations ne portent pas sur les mots de passe* ». Le projet va, par conséquent, très loin dans l'atteinte aux droits et libertés puisqu'il oblige l'intéressé à se faire collaborateur ou auxiliaire de l'autorité administrative (en l'occurrence les services de renseignement) en participant, en quelque sorte, à la recherche de preuves contre lui-même. Mesure particulièrement demandée par les services de renseignement pour faciliter leur tâche (mais les carences de l'Etat dans l'organisation et le financement de ces services ne sauraient se retourner contre les libertés des citoyens), cette obligation contrevient manifestement aux normes internationales et européennes de protection de la vie privée et des données personnelles et de respect du principe du procès équitable (si des poursuites pénales sont engagées à la suite à l'exploitation des données).

- Sur la durée des mesures de surveillance

Ces obligations seront prescrites pour une durée maximale de trois mois renouvelable (sans limite fixée) par décision motivée « *sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires* ».

Or, le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 juin 2017, a considéré que la durée maximale, compte tenu des renouvellements devrait être de six mois pour l'obligation de résider dans un périmètre géographique et de douze mois pour toutes les autres mesures de surveillance. En donnant à l'autorité administrative le pouvoir de placer indéfiniment sous surveillance des personnes seulement suspectées, le projet ne respecte pas les principes constitutionnels et conventionnels de nécessité, d'adaptabilité et de proportionnalité.

- Sur les sanctions pénales

Le fait de se soustraire aux obligations individuelles sera puni d'une peine uniforme de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Le projet contrevient au principe de proportionnalité en ne différenciant pas les manquements aux diverses obligations mises à la charge de la personne suspectée. C'est ainsi que le fait d'omettre de déclarer un changement de résidence fera encourir trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende ! Alors que, d'une part, une telle peine est réservée dans le Code pénal pour des infractions contre les personnes ou les biens d'une gravité supérieure (par exemple, les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, le vol) et d'autre part, la loi du 3 juin 1955 relative à l'état d'urgence opère une différenciation entre les manquements aux diverses obligations (selon les cas, six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende ou trois d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende : article 13 de la loi de 1955) de sorte que la personne encourra des peines plus fortes en temps normal que sous un régime d'exception !

IV – Les perquisitions et saisies administratives (article 4 du projet)

A – Les perquisitions

. Certes, le projet de loi ne transpose pas le régime des perquisitions administratives applicables dans le cadre de l'état d'urgence. En effet, les perquisitions (article L. 229-1 à L. 229-5 du Code de la sécurité intérieure), sous l'appellation de « *visites* », ne pourront être ordonnées qu'« *aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme* », par le préfet, après autorisation motivée (susceptible d'un appel non suspensif devant le premier président de la cour d'appel) du juge des libertés et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris, le procureur de la République près ce tribunal étant informé. Elles pourront être effectuées, sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention, en tout lieu (à l'exception des lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, magistrats et journalistes), « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser* » dès lors que ce lieu est « *fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » et que cette personne, soit « *entre en relation habituelle avec des personnes ou des organisations qui incitent, facilitent ou participent 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* » (sur le caractère imprécis de ces termes, voir *supra*).

Comme en matière d'état d'urgence, la perquisition pourra avoir lieu de jour et de nuit (mais dans ce cas avec l'autorisation expresse du juge des libertés et de la détention).

Enfin, l'officier de police judiciaire, après information du juge des libertés et de la détention, pourra décider de retenir sur place la personne à l'égard de

laquelle la perquisition a été autorisée « *pendant le temps strictement nécessaire au déroulement des opérations* » (sans pouvoir excéder quatre heures) dès lors qu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur les objets, documents et données présents sur les lieux « *ayant un lien avec la finalité de prévention des actes de terrorisme* » qui a justifié la perquisition.

. Cependant, ces dispositions posent problème au regard des exigences de l'Etat de droit en ce qu'elles confient à l'autorité administrative le pouvoir de décider d'actes (perquisitions et saisies) qui devraient relever de l'office *exclusif* du juge judiciaire. Elles sont prévues avec une finalité préventive ce qui constitue une grave violation du principe constitutionnel et conventionnel de l'inviolabilité du domicile.

Or, dans une décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983, le Conseil constitutionnel avait censuré des dispositions d'une loi qui permettait des perquisitions administratives avec pourtant l'intervention du juge judiciaire qui autorisait celles-ci. Le Conseil avait tout d'abord rappelé « *que de telles investigations ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile ; que l'intervention du juge judiciaire doit être prévue pour conserver à celle-ci toute la responsabilité et tout le pouvoir de contrôle qui lui reviennent* ». Le conseil relève ensuite, notamment, que « *quelles que soient les garanties dont les dispositions de l'article censuré entourent les opérations qu'elles visent, ces dispositions... n'assignent pas de façon explicite au juge ayant le pouvoir d'autoriser les investigations des agents de l'administration mission de vérifier de façon concrète le bien-fondé de la demande qui lui est soumise...* ». Or, le projet de loi *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* comporte la même omission sur la mission et les moyens dont disposera le juge judiciaire pour apprécier le bien-fondé de la demande de perquisitions du préfet, pouvant ainsi rendre non effective l'intervention du juge.

B – Les saisies

. Sous les mêmes conditions que celles précitées, pourra être réalisée la saisie des documents, objets ou des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la perquisition. Pour l'exploitation des données, l'autorité administrative devra revenir devant le juge des libertés et de la détention et obtenir son autorisation. Les données copiées seront détruites à l'expiration d'un délai maximal de trois mois.

. En permettant la saisie et l'exploitation des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal, le projet instaure une mesure, similaire à celle que l'autorité judiciaire peut ordonner pour la recherche et la poursuite d'infractions, qui excède ce que peut permettre l'Etat de droit à l'égard de personnes qui n'ont commis aucune infraction et cela dans un but purement préventif. Les dispositions du projet méconnaissent de la sorte les normes constitutionnelles et conventionnelles sus-indiquées.

Le projet de loi et les textes antérieurs montrent une véritable fuite en avant des pouvoirs publics qui, après chaque attentat, se réfugient dans l'élaboration d'une nouvelle loi, souvent adoptée dans le cadre de la procédure accélérée, sans avoir même pris le temps de procéder à une évaluation pertinente des législations antérieures (les études d'impact des lois étant souvent lacunaires comme le Conseil d'Etat l'a relevé à plusieurs reprises) et sans non plus s'interroger sur l'efficacité réelle de l'action des services de renseignement et de lutte contre le terrorisme.

Se crée ainsi un véritable droit d'exception qui ampute, sans retour en arrière possible, les droits et libertés de chacun. A un droit pénal classique qui sanctionne les auteurs de faits infractionnels tangibles commis ou tentés ou même seulement préparés, est venu s'ajouter, sans opposition majeure du public, un droit administratif pénal qui envisage alors non plus des

auteurs d'infractions mais des suspects (dont la notion est incertaine et variable) auxquels sont alors imposées des mesures coercitives restrictives ou privatives de liberté. Le soupçon remplace le fait matériel, stigmatise une partie de la population et conduit à l'arbitraire.

La lutte contre le terrorisme ne saurait légitimer les évolutions législatives que l'on a retracées. Comme l'ont rappelé les instances délibératives (Assemblée générale et Conseil de sécurité) de l'Organisation des Nations unies, les Etats membres doivent veiller à ce que les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes aux obligations que leur fait le droit international, en particulier, le droit international des droits de l'Homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire. Le fait pour les Etats de se soustraire à leurs obligations en matière de respect des droits de l'Homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit « *est un des facteurs contribuant à une radicalisation accrue et favorise le sentiment d'impunité* » (résolution n°2178 du 24 septembre 2014 du Conseil de sécurité).