



...le projet de loi relatif à

LA PROROGATION DES CHAPITRES VI À X DU TITRE II DU LIVRE II ET DE L'ARTICLE L. 851-3 DU CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) qui s'est réunie le 22 octobre 2020, la commission des lois, réunie le mercredi 9 décembre 2020 sous la présidence de François Noël Buffet (Les Républicains – Rhône), a **examiné, en nouvelle lecture, le rapport de Marc-Philippe Daubresse sur le projet de loi n° 130 (2020-2021) relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure**, adopté par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2020.

Marc-Philippe Daubresse (Les Républicains – Nord), rapporteur, a constaté la persistance d'une divergence profonde de méthode avec l'Assemblée nationale qui, en nouvelle lecture, a maintenu son refus de pérenniser les mesures de la loi « SILT » et d'y apporter les ajustements nécessaires pour assurer leur pleine efficacité.

Au regard du contexte sécuritaire actuel et de la prégnance de la menace terroriste sur notre territoire, la commission des lois du Sénat a quant à elle souhaité maintenir sa position de première lecture, en adoptant deux amendements visant à compléter les dispositions de la loi SILT, afin de poursuivre le débat avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

1. LE PROJET DE LOI : PROLONGER PLUSIEURS DISPOSITIONS EXPÉRIMENTALES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

A. DES DISPOSITIONS RENDUES TEMPORAIRES AU REGARD DE LEUR SENSIBILITÉ POUR LES LIBERTÉS PUBLIQUES ET INDIVIDUELLES

Plusieurs dispositions du code de la sécurité intérieure introduites au cours des dernières années pour renforcer l'arsenal de lutte contre le terrorisme ont reçu, compte tenu de leur sensibilité au regard des libertés publiques et individuelles, un caractère temporaire et **arriveront à échéance, sauf intervention du législateur, le 31 décembre 2020.**

1. Les dispositions d'application temporaire de la loi « SILT »

Sont tout d'abord concernées quatre dispositions de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, dite loi « SILT », à savoir :

- les **périmètres de protection**¹, qui peuvent être mis en place par arrêté préfectoral afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation ;

¹ Article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure.

- la **fermeture des lieux de culte**¹ dans lesquels « *les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* » ;
- les **mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)**², qui permettent au ministre de l'intérieur d'imposer une ou plusieurs obligations aux personnes présentant une menace de nature terroriste (assignation sur le territoire de la commune ou du département, interdiction de paraître, obligation de pointage, etc.) ;
- les **visites domiciliaires et saisies** (perquisitions administratives)³.

Créées pour prendre le relai du régime de l'état d'urgence mis en place à compter du 14 novembre 2015 et prolongé à plusieurs reprises par la loi, ces dispositions ont reçu, à l'initiative du Sénat, une **application temporaire, pour une durée de trois ans**.

Parallèlement, le Parlement s'est vu confier des prérogatives de contrôle renforcées afin de lui permettre d'évaluer leur efficacité et de se prononcer sur leur éventuelle pérennisation. Celles-ci incluent notamment :

- la transmission, sur une base régulière, à l'Assemblée nationale et au Sénat, d'une copie de tous les actes administratifs pris en application de ces dispositions ;
- la remise aux deux assemblées d'un rapport annuel d'évaluation de l'application de la loi.

2. L'algorithme : une disposition expérimentale et strictement encadrée par le législateur

Prévue par l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, la technique de l'algorithme consiste à imposer la mise en œuvre, sur les équipements d'opérateurs de communications électroniques et de fournisseurs de services d'accès à internet, **de programmes informatiques analysant les flux de données en vue de détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste**.

Au regard des craintes qu'elle a suscitées à l'occasion de l'examen de la loi renseignement au Parlement, cette technique a été **strictement encadrée par le législateur** et n'a été **autorisée qu'à titre expérimental**.

Initialement fixée au 31 décembre 2018, **son échéance a été repoussée de deux ans**⁴ en raison des difficultés techniques rencontrées par les services de renseignement pour définir l'architecture et le paramétrage de ces dispositifs. Sauf prorogation ou pérennisation par le législateur, **elle arrivera donc à échéance le 31 décembre 2020**.

B. UNE PROROGATION SÈCHE MOTIVÉE PAR UN CALENDRIER PARLEMENTAIRE BOUSCULÉ PAR LES CIRCONSTANCES SANITAIRES

Le débat sur la pérennisation, ou non, de ces dispositions d'application temporaire devait initialement intervenir dans le courant de l'année 2020.

Le Gouvernement a toutefois estimé que la possibilité, pour le Parlement, d'examiner avant la fin de cette année un projet de loi substantiel n'était pas garantie compte tenu de

¹ Articles L. 227-1 et L. 227-2 du même code.

² Articles L. 228-1 à L. 228-7 du même code.

³ Articles L. 229-1 à L. 229-6 du même code.

⁴ Article 17 de la loi n° 2017-1015 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

l'incertitude que les circonstances sanitaires faisaient peser sur le calendrier parlementaire.

Il a, en conséquence, jugé préférable de procéder, dans un premier temps, à une **prorogation simple des dispositions législatives** susmentionnées, **dans l'attente d'un autre projet de loi qui traitera de leur pérennisation et, le cas échéant, des éventuels ajustements à y apporter.**

C'est l'objet du présent projet de loi, qui est composé de trois articles. Les articles 1^{er} et 2 procèdent respectivement à la prorogation des dispositions de la loi « SILT » et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure relatif à l'algorithme. L'article 3 a pour objet de rendre cette prorogation applicable dans certaines collectivités d'outre-mer.

Initialement fixée à **un an**, la durée de ces prorogations a été **ramenée à sept mois** par l'Assemblée nationale, afin de ne pas retarder excessivement la tenue d'un débat de fond sur les mesures concernées.

2. LA POSITION DE LA COMMISSION : NE PAS RETARDER LA PÉRENNISATION DE DISPOSITIFS EFFICACES

A. PÉRENNISER, PLUTÔT QUE PROROGER, LES DISPOSITIONS DE LA LOI « SILT »

1. Des dispositions déjà évaluées et à l'efficacité prouvée

Afin d'exercer pleinement sa mission de contrôle, la commission des lois du Sénat a créé en son sein, le 21 décembre 2017, une mission pluraliste de contrôle et de suivi des quatre mesures de la loi SILT.

À l'issue de deux années de travaux, cette dernière a dressé un **bilan positif de l'application de la loi**, sur la proposition de son rapporteur Marc-Philippe Daubresse¹. Elle a formulé deux principaux constats :

- elle a reconnu, d'une part, que la loi avait fait l'objet d'une **mise en œuvre équilibrée** et dans l'ensemble conforme à l'esprit du législateur ;
- il lui est, d'autre part, apparu qu'il existait un **consensus** de l'ensemble des acteurs, judiciaires comme administratifs, **sur l'efficacité et l'utilité des mesures introduites**, dans un contexte de menace terroriste élevée et durable.

Elle s'est, en conséquence, prononcée en faveur de la pérennisation des quatre dispositions temporaires de la loi « SILT ».

Ce même constat a été formulé par le Gouvernement à l'occasion des deux rapports d'évaluation de l'application de la loi remis au Parlement en janvier 2019 et février 2020.

2. Pérenniser sous réserve de certains ajustements destinés à en renforcer l'opérationnalité

Au vu de ce bilan positif et des travaux d'évaluation concordants menés par les assemblées parlementaires et le Gouvernement, la commission estime que **le report du débat de fond sur les dispositions de la loi « SILT » n'est pas justifié**, les incertitudes

¹ Rapport n° 348 (2019-2020) de M. Marc-Philippe Daubresse, fait au nom de la commission des lois, sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, déposé le 26 février 2020. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r19-348/r19-3481.pdf>.

sur le calendrier parlementaire qui avaient pu se poser en début d'année étant par ailleurs levées.

En première lecture, la commission a donc, à l'initiative adoptée une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} qui procède à une **pérennisation de l'ensemble de ces dispositions, sous réserve de quelques ajustements** destinés à renforcer leur efficacité.

Ceux-ci reprennent les propositions qui avaient été formulées par la mission de contrôle et de suivi de la commission des lois et ont notamment pour objet :

- **d'étendre le champ de la mesure de fermeture administrative** prévue par l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure à d'autres lieux connexes aux lieux de culte ;
- de **renforcer l'information des autorités judiciaires** sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ;
- **d'élargir les possibilités de saisies informatiques** dans le cadre d'une visite domiciliaire lorsqu'il est fait obstacle, par l'occupant des lieux, à l'accès aux données présentées sur un support ou un terminal informatiques.

L'évolution du texte au cours de la navette parlementaire

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli son texte sur l'article 1^{er}, **conduisant à la prorogation « sèche »** des dispositions de la loi « SILT » jusqu'au 31 juillet 2021.

De son côté, **la commission des lois a maintenu sa position de première lecture** et s'est à nouveau prononcée en faveur de la **pérennisation immédiate** des dispositions de la loi « SILT », sous réserve des **mêmes ajustements**. Elle a, en conséquence, adopté deux amendements de son rapporteur **rétablissant sa rédaction de première lecture à l'article 1^{er} du projet de loi** et, par cohérence, à l'article 3 relatif à l'application des dispositions du texte en outre-mer.

B. UNE RECONDUCTION BIENVENUE DE L'EXPÉRIMENTATION DE L'ALGORITHME, DANS LA PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME PLUS GLOBALE DE LA LOI RELATIVE AU RENSEIGNEMENT

Conformément à l'article 25 de la loi du 24 juillet 2015, un rapport de bilan de l'expérimentation de la technique de l'algorithme a été remis par le Gouvernement au Parlement le 30 juin 2020.

Celui-ci fait état de **premiers résultats encourageants**, en dépit de difficultés initiales à définir l'architecture technique et le paramétrage de ces dispositifs. Ces derniers auraient ainsi permis tant de détecter des individus à ce jour inconnus des services que d'améliorer la connaissance sur certaines cibles.

Ainsi que le révèle la délégation parlementaire au renseignement dans son dernier rapport d'activité¹, ces résultats, bien que prometteurs, demeurent toutefois en deçà des attentes initiales. Selon les services de renseignement, la technique de l'algorithme n'aurait pas atteint sa pleine efficacité, notamment en raison de la limitation de son champ d'analyse aux seules données de connexion, ce qui exclut les données de navigation sur internet.

Selon les informations communiquées au rapporteur, un travail a donc été engagé par le Gouvernement, qui pourrait, à terme, déboucher sur des modifications significatives de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure.

¹ Rapport n° 506 (2019-2020) de M. Christian Cambon fait au nom de la délégation parlementaire au renseignement, déposé le 11 juin 2020. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r19-506/r19-506.html>.

Au-delà de la question de l'algorithme, le Gouvernement envisage également de procéder à une **réforme plus large du cadre légal du renseignement**. C'est également la proposition de la délégation parlementaire au renseignement qui, dans son dernier rapport d'activité, met en avant la nécessité de procéder à plusieurs ajustements. Ainsi qu'il l'a été indiqué au rapporteur, les travaux préparatoires à ces réformes, en particulier les consultations préalables, sont encore inachevés.

Dans ce contexte, la commission des lois a **accepté, en première lecture, le principe d'une prorogation simple de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure**, jugeant qu'il été préférable de reporter le débat sur l'algorithme à une discussion plus large sur la loi relative au renseignement. Elle a, en séance publique, adopté un amendement du Gouvernement qui porte au 31 décembre 2021 l'échéance de cette prolongation, la date du 31 juillet souhaitée par les députés lui étant apparue incompatible avec la nécessité de tirer les conséquences, en droit français, des arrêts récents de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) susceptibles de remettre en cause le fonctionnement de plusieurs techniques de renseignement actuellement autorisées par la loi.

L'évolution du texte au cours de la navette parlementaire

En nouvelle lecture, **l'Assemblée nationale s'est ralliée à la position du Sénat** et a adopté l'article 2 du projet de loi **sans modification**.

*

* *

En nouvelle lecture, la commission a adopté ainsi modifié le projet de loi n° 130 (2020-2021) relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure.

Ce texte sera examiné en séance publique le 14 décembre 2020.



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Marc-Philippe Daubresse

Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
du Nord

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-669.html>