Projet de loi (n° 3117)
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

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur
M. Didier Paris

6 juillet 2020

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, soumis à notre examen, poursuit un objectif circonscrit : prolonger d'une année la durée de validité de différentes dispositions prévues par le code de la sécurité intérieure qui arrivent à échéance, en l'état du droit, le 31 décembre 2020.

Ces dispositions, expérimentales, ont pour finalité commune la prévention du terrorisme. Elles sont issues des lois du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) – les périmètres de protection, la fermeture temporaire des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et les visites domiciliaires – (**article 1er du projet de loi**) et du 24 juillet 2015 relative au renseignement – technique de recueil de renseignement algorithmique (**article 2**).

La menace terroriste est toujours prégnante et l'État a besoin de ces outils pour assurer la sécurité des Français. Ayant fait la preuve de leur utilité, ils pourraient logiquement être pérennisés moyennant l'adoption d'un certain nombre d'ajustements, ainsi que les travaux de contrôle menés au sein de notre assemblée tendent à le démontrer. Il faudra donc examiner, au fond, chacune de ces mesures.

Cependant, la crise sanitaire qu'a connu notre pays en raison de la pandémie de COVID-19 a eu des conséquences multiples, y compris sur l'agenda parlementaire, qui rendent difficile un examen serein de ces dispositions au cours des prochaines semaines, ce que commande en théorie la date butoir du 31 décembre 2020. En outre, il parait opportun d'attendre, avant de se prononcer sur des évolutions de la technique algorithmique, la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne attendue à l'automne sur les questions préjudicielles posées par le Conseil d'État suite à l'affaire *Tele 2 Sverige*, qui pourrait rendre nécessaires des ajustements substantiels du droit du renseignement.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er
(art. 5 de la loi n° 2017–1510 du 30 octobre 2017
renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme)
Prolongation d'un an des dispositions des articles 1er à 4 de la loi SILT

➢ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article proroge d'une année la durée de validité des pouvoirs de police administrative issus des articles 1er à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, c'est-à-dire les périmètres de protection, la possibilité de fermer temporairement des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et les visites domiciliaires.

Ces dispositions arrivent à échéance, en l'état du droit, le 31 décembre 2020.

➢ Dernières modifications législatives intervenues

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a tiré les conséquences de deux décisions du Conseil constitutionnel (1) en modifiant à la marge la procédure afférente aux MICAS et en instituant un régime plus encadré de saisie des documents.

1. Des outils de police administrative indispensables dans le cadre de la prévention du terrorisme

a. Les périmètres de protection : une utilité opérationnelle indéniable

● Un dispositif encadré et déconcentré

L'article 1er de la loi SILT a introduit dans le titre II du livre II du code de la sécurité intérieure un nouveau chapitre VI relatif aux périmètres de protection, comprenant un article unique numéroté L. 226-1. Il prévoit que certains lieux et évènements soumis à un risque d'acte de terrorisme à raison de leur nature et de l'ampleur de leur fréquentation peuvent faire l'objet d'un périmètre de protection. Celui-ci est institué par le préfet, par un arrêté motivé, transmis au procureur de la République, pour une durée maximale d'un mois mais qui peut être renouvelée si les conditions sont toujours réunies.

L'arrêté préfectoral instituant un périmètre de protection doit nécessairement adapter les règles d'accès et de circulation des personnes au sein dudit périmètre aux « *impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale* ».

---

(1) Décisions n° 2017–691 QPC du 16 février 2018 et n° 2017–695 QPC du 29 mars 2018.

Outre les conditions d'accès et de circulation au sein du périmètre de protection, l'arrêté préfectoral doit préciser les vérifications auxquelles les personnes seront soumises pour y pénétrer et y circuler. En cas de refus de se soumettre aux vérifications, les personnes contrôlées se verront refuser l'accès ou seront reconduites à l'extérieur du périmètre, uniquement par des policiers nationaux ou des gendarmes.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, a jugé conformes à la Constitution les périmètres de protection, qui participent de la lutte contre le terrorisme et ce faisant de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a cependant formulé trois réserves d'interprétation :

– il appartient aux autorités publiques de s'assurer de l'effectivité continue du contrôle exercé par les officiers de police judiciaire sur les agents privés de sécurité susceptibles d'être associés aux périmètre de protection ;

– la mise en œuvre des mesures de vérification doit exclure toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes ;

– un renouvellement du périmètre ne saurait être décidé par le préfet sans que celui–ci établisse la persistance du risque.

● La disposition la plus utilisée de la loi SILT

Les périmètres de protection sont, de loin, le dispositif le plus utilisé des quatre premiers articles de la loi SILT : depuis l'entrée en vigueur de la loi, 528 périmètres ont été mis en œuvre.

PÉRIMÈTRES DE PROTECTION

	Mesures nouvelles	Renouvellement
1e année d'application	224	27
2e année d'application	251	6
3e année d'application (au 1er mai 2020)	53	0
Cumul depuis le 1er novembre 2017	528	33

Source : commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Ce recours important aux périmètres de protection s'explique par le fait que leur mise en œuvre est relativement souple et qu'elle est décidée au niveau déconcentré. Dans la mesure où ils font faiblement griefs et qu'ils sécurisent des évènements importants, ils sont bien acceptés par la population (1).

(1) Seul un périmètre de protection a fait l'objet d'un recours. Il s'agit de l'arrêté du 14 août 2019 du préfet des Pyrénées-Atlantiques instaurant un périmètre de protection autour du tribunal de grande instance et du commissariat de Bayonne du 19 au 26 août 2019 inclus, dans le cadre du sommet du G7 organisé à Biarritz. Ce

Si l'on a constaté une légère augmentation de 13 % entre la première et la deuxième année, les données disponibles pour les six premiers mois de la troisième année d'application montrent un effondrement du recours aux périmètres de protection, imputable à l'épidémie de coronavirus, qui a entrainé d'importantes restrictions aux rassemblements. En effet, le dernier arrêté édictant un périmètre de protection remonte à la fin du mois de février 2020.

b. Les fermetures temporaires de lieux de culte : une application parcimonieuse mais utile

● Une procédure robuste

L'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, créé par l'article 2 de la loi SILT, permet au préfet de prononcer la fermeture temporaire d'un lieu de culte.

Ce dispositif, qui porte incontestablement atteinte au libre exercice des cultes, est très encadré. Il ne peut intervenir qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et pour une durée qui ne peut excéder six mois. En outre, il fait l'objet d'une procédure protectrice puisque l'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office.

Il permet de fermer un lieu de culte dans lequel les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent incitent à la violence, à la haine ou à la discrimination, à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes. En pratique, comme l'a souligné le Gouvernement [(1)], la décision repose sur un faisceau d'indices tels que :

– des **messages véhiculés de manière active** (prêches, organisation de conférences, diffusion d'écrits, invitation de personnalités connues pour leur soutien à 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) ;

– 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 djihad, activités sportives constituant des lieux d'endoctrinement ou d'entraînement au djihad, organisation d'une filière de combattants, activités de soutien aux personnes détenues pour des motifs en lien avec le terrorisme).

Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 16 février 2018 précitée, le Conseil constitutionnel a reconnu que si la mesure de fermeture d'un lieu de culte portait

---

recours a été formé par un avocat au motif que ce périmètre portait une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir et aux droits de la défense.

(1) Deuxième rapport annuel du Gouvernement sur l'application de la loi SILT, février 2019, p. 26.

atteinte à la liberté de conscience et au libre exercice des cultes, une telle atteinte n'en demeurait pas moins justifiée au regard de l'objectif poursuivi de prévention du terrorisme et proportionnée compte tenu de son encadrement.

● **Une application parcimonieuse**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi SILT, seuls **sept lieux de culte** ont fait l'objet d'une fermeture administrative sur le fondement de l'article L. 227–1 du code de la sécurité intérieure :

– la mosquée « Dar Es Salam » à Aix-en-Provence, fermée par arrêté du préfet de police des Bouches-du-Rhône du 16 novembre 2017, arrivé à échéance le 18 mai 2018 ;

– la salle de prière « salle des Indes » à Sartrouville, fermée par arrêté du préfet des Yvelines du 17 novembre 2017, arrivé à échéance le 20 mai 2018 ;

– la mosquée « As Sounna » à Marseille, fermée par arrêté du préfet de police des Bouches-du-Rhône du 11 décembre 2017, arrivé à échéance le 13 juin 2018 ;

– la salle de prière « Abu Darda » de Gigean, fermée par arrêté du préfet de l'Hérault du 14 mai 2018, arrivé à échéance au 16 novembre 2018 ;

– la salle de prière du « centre Zahra » à Grande-Synthe, fermée par arrêté du préfet du Nord du 15 octobre 2018, arrivé à échéance le 20 avril 2019 ;

– la mosquée « As-Sunnah » à Hautmont, fermée par arrêté du préfet du Nord du 13 décembre 2018, arrivé à échéance le 15 juin 2019 ;

– la mosquée « Al-Kawthar » à Grenoble, fermée par arrêté du préfet de l'Isère du 4 février 2019, arrivé à échéance le 7 août 2019. Le lieu de culte a rouvert le 11 août 2019.

Aucune fermeture n'a pour l'instant eu lieu lors de la troisième année d'application.

c. Les MICAS

Selon les termes de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le ministre de l'intérieur peut prononcer une mesure individuelle de contrôle et de surveillance (MICAS) dès lors que plusieurs conditions sont réunies :

– il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne concernée constitue une **menace d'une particulière gravité** pour la sécurité et l'ordre publics (critère cumulatif) ;

– cette personne entre en **relation de manière habituelle** avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;

– ou elle 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** ou faisant l'apologie de tels actes (critère alternatif).

Trois catégories d'obligations peuvent être imposées aux personnes faisant l'objet d'une MICAS.

Les mesures rassemblées à l'article L. 228–2 sont les plus restrictives de liberté. Il peut être demandé à la personne de :

– ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune [(1)]. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ;

– se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour ;

– déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation.

S'il n'est pas fait application des mesures prévues par l'article L. 228–2, le ministre de l'intérieur peut, en vertu de l'article L. 228–4, imposer les obligations suivantes :

– déclarer son domicile et tout changement de domicile ;

– signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé ne pouvant être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile ;

– ne pas paraître dans un lieu déterminé, qui ne peut inclure le domicile de la personne intéressée. Cette obligation tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne intéressée.

Indépendamment de la mise en œuvre des articles L. 228–2 et L. 228–4, le ministre de l'intérieur peut imposer à toute personne faisant l'objet d'une MICAS de 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.

---

(1) Si la personne est placée sous surveillance électronique mobile en application de l'article L. 228–3 du code de la sécurité intérieure, ce territoire ne peut être inférieur au département.

● Des mesures limitées dans le temps

Eu égard à leur caractère restrictif de liberté et afin de prendre en compte la jurisprudence constitutionnelle sur les assignations à résidence, le législateur a décidé de fixer à 12 mois la durée maximale des MICAS.

Le tableau ci–dessous décrit les différentes étapes séquençant la durée maximale des différentes obligations issues des MICAS.

RENOUVELLEMENT DES MICAS

	Début de la mesure	3 mois	6 mois	9 mois
L. 228–2	1ère décision	1er renouvellement	2ème renouvellement (éléments nouveaux ou complémentaires)	3ème renouvellement (éléments nouveaux ou complémentaires)
L. 228–4	1ère décision		1er renouvellement (éléments nouveaux ou complémentaires)	
L. 228–5	1ère décision		1er renouvellement (éléments nouveaux ou complémentaires)	

Source : commission des Lois de l'Assemblée nationale.

● Les grands contours des MICAS ont été déclarés conformes à la Constitution

Par deux décisions des 16 février et 29 mars 2018 (1), le Conseil constitutionnel a partiellement censuré les dispositions ayant trait au contrôle que le juge administratif peut opérer sur les MICAS. Il a :

– censuré les dispositions limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et laissant au juge un délai de deux mois pour statuer, compte tenu de la nécessité de préserver le droit à un recours juridictionnel effectif, qui impose que le juge administratif statue sur la demande d'annulation dans de brefs délais. Cette censure est entrée immédiatement en application ;

– jugé contraire à la Constitution la possibilité laissée à l'autorité administrative de renouveler l'assignation à résidence sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne concernée, sur la régularité et le bien-fondé de la décision, la seule limitation prévue par la loi du recours en référé, limité au contrôle des atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale, ne suffisant pas à préserver les droits de la personne. Le Conseil constitutionnel a reporté les effets de cette censure au 1er octobre 2018.

---

(1) Décisions nos 2017-691 QPC du 16 février 2018, M. Farouk B. [Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme] et 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme].

En conséquence, l'article 65 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a pris en compte ces censures en apportant les garanties requises.

● Un outil régulièrement utilisé depuis 2 ans et demi

Les MICAS ont été régulièrement utilisées depuis l'entrée en vigueur de la loi SILT. Elles ont favorisé la sortie de l'état d'urgence en assurant la continuité avec un autre dispositif de police administrative en vigueur dans ce cadre : celui des assignations à résidence.

MICAS

	Mesures initiales	**Abrogations**
1ère année d'application	73	13
2ème année d'application	134	33
3ème année d'application (au 19 juin 2020)	86	20
Cumul depuis le 1er novembre 2017	294	66

Source : commission des Lois de l'Assemblée nationale.

d. Les visites domiciliaires : un régime strictement encadré mais dont l'intérêt opérationnel a été démontré

● Un régime strictement encadré

Aux termes des articles L. 229-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, le juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal judiciaire de Paris peut, sur saisine motivée du préfet de département, autoriser la visite d'un lieu ainsi que la saisie des documents et données qui s'y trouvent.

Cette visite est strictement encadrée puisqu'elle ne peut intervenir :

– qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ;

– et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par 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, 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 ou faisant l'apologie de tels actes.

La saisine du JLD est précédée d'une information du procureur de la République antiterroriste et du procureur de la République territorialement

compétent, qui reçoivent tous les éléments relatifs à ces opérations. Le procureur de la République antiterroriste émet un avis sur la saisine.

La visite s'effectue sous l'autorité et le contrôle du JLD qui l'a autorisée.

Si la visite révèle l'existence de documents ou données relatifs à la menace, il peut être procédé à leur **saisie** ainsi qu'à celle des données contenues dans tout système informatique présent sur les lieux de la visite. À compter de la saisie, nul n'y a accès avant l'autorisation du juge.

● Une inconstitutionnalité partielle

Dans sa décision du 29 mars 2018 précitée, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution à l'exception de celles relatives à la saisie de documents et d'objets.

En effet, **à la différence du régime prévu pour la saisie et la conservation de données figurant dans les supports numériques,** l'article L. 229-5 du code de la sécurité intérieure ne soumettait **l'exploitation, la conservation et la restitution des autres documents et objets à aucune formalité particulière**. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que ces règles méconnaissaient le droit de propriété [(1)].

Afin de tirer les conséquences de cette décision, l'article 66 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a étendu le régime procédural prévu pour les données informatiques aux documents présentant une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

● Une mise en œuvre mesurée, sous le contrôle exigeant du JLD

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, **167 visites domiciliaires ont été effectuées, donnant lieu à 97 saisies.**

Après quelques mois correspondant à une nécessaire appropriation d'un dispositif faisant intervenir plusieurs acteurs administratifs et judiciaires, les premières visites domiciliaires ont eu lieu en janvier 2018. Le dispositif est resté peu utilisé jusqu'aux attaques terroristes du 23 mars 2018 : à partir de cette date, les préfets ont davantage eu recours aux visites domiciliaires. En revanche, on constate, depuis près d'un an, un certain ralentissement, une vingtaine de requêtes seulement ayant été formées depuis le début de l'année 2020.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi SILT, le taux de rejet par les JLD est d'environ 18 %.

---

(1) Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 précitée, § 69.

● Un intérêt opérationnel indéniable

Au 12 février 2020, 18 visites domiciliaires ont donné lieu à ouverture d'une enquête judiciaire. Une visite a permis de déjouer un attentat [(1)].

On relève, par ailleurs, que 6 projets de visite, élaborés et portés à la connaissance du parquet avant saisine du JLD, et 11 projets de visite domiciliaire, autorisés par le juge, ont été abandonnés au profit de perquisitions judiciaires.

2. Des dispositions expérimentales

Lors de la première lecture du projet de loi SILT, le Sénat, à l'initiative de son rapporteur M. Michel Mercier, a conféré un caractère expérimental aux MICAS et aux visites domiciliaires jusqu'au 31 décembre 2021, compte–tenu de leur caractère très dérogatoire au droit commun.

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur, M. Raphaël Gauvain, ainsi que des membres des groupes La République en Marche et Nouvelle Gauche, cette date a été avancée d'un an, au 31 décembre 2020. En commission mixte paritaire les deux rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat ont proposé de conférer également aux périmètres de protection et aux fermetures de lieux de culte un caractère expérimental.

Par ailleurs, ces mesures ont été soumises à un contrôle parlementaire renforcé. Aux termes de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives en application des chapitres VI à IX du présent titre. Ces autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ces dispositions. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. – Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures*. »

3. Une opportune prorogation dans l'attente d'un projet de loi plus ambitieux

La présidente de la commission des Lois, Mme Yaël Braun-Pivet, ainsi que MM. Raphaël Gauvain et Éric Ciotti chargés avec elle du contrôle de la loi SILT, ont fait valoir à plusieurs reprises que les quatre premiers articles de cette loi ont montré leur efficacité dans la lutte contre le terrorisme. Dans le même temps il apparaît que les services en font un usage parcimonieux et raisonné.

---

(1) Le 11 mai 2018, suite à la détection d'un compte particulièrement actif dans la sphère pro-djihadiste, incitant ses interlocuteurs à se préparer au djihad, et à l'identification de son titulaire, une visite a été réalisée au domicile de l'intéressé, laquelle a permis de mettre à jour la présence de plusieurs tutoriels indiquant comment préparer un attentat à la bombe, au poison ou à l'arme blanche. De plus, un bloc de pétard, dont la poudre noire avait été extraite et remisée dans un sac, a été découvert. Les investigations réalisées par l'enquête pénale immédiatement déclenchée au regard de ces éléments tendent à confirmer qu'un attentat était en cours de préparation sur le territoire national.

Différents ajustements pourraient néanmoins être proposés, comme l'ont suggéré les missions de contrôle menées tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat. Cette éventualité a été évoquée lors de l'audition du ministre de l'Intérieur par la commission des Lois organisées le 12 février 2020 sur le deuxième rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017 (1). Cela nécessite toutefois un examen approfondi, rendu difficile par la crise du coronavirus et par l'agenda législatif chargé qui en a résulté. C'est la raison pour laquelle le présent article propose de reporter d'un an la date de l'expérimentation.

*

* *

Article 2

(art. 25 de la loi n° 2015–912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement)

Prolongation d'un an de la technique de renseignement dite de l'« algorithme »

➢ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à proroger d'un an la durée de validité de la technique de recueil de renseignement dite de l'« algorithme », introduite par la loi n° 2015–912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, qui arrive à échéance, en l'état du droit, le 31 décembre 2020.

➢ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 17 de la loi du 30 octobre 2017 précitée a prolongé de deux ans la date de caducité de cette disposition, initialement fixée au 31 décembre 2018.

1. Une technique de recueil de renseignement relativement récente

En 2015, la loi relative au renseignement a introduit une nouvelle technique de recueil d'informations fondée sur les algorithmes, systèmes mathématiques de tri des informations numérisées.

Comme l'a souligné alors le rapporteur du projet de loi, M. Jean-Jacques Urvoas : « *l'objectif poursuivi [au travers de la technique de l'algorithme] est (…) de pouvoir recueillir, traiter, analyser et* ***recouper un grand nombre d'éléments techniques anonymes pour détecter des signaux de faible intensité*** *sur les données brutes qui témoigneraient d'une menace pesant sur la sécurité nationale.* » (2)

---

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/l15cion_lois1920045_compte-rendu.pdf.

(2) Assemblée nationale, XIVe législature, rapport n° 2697, p. 42.

La technique de l'algorithme est régie par les dispositions de l'article L. 851–3 du code de la sécurité intérieure, qui comportent un certain nombre de garanties :

– une limitation à la seule finalité de la prévention du terrorisme ;

– un avis de la CNCTR sur la demande d'autorisation, sur les paramètres de détection retenus et sur la levée de l'anonymat en cas de détection d'une menace ;

– une autorisation initiale limitée à deux mois ;

– une levée de l'anonymat uniquement en cas de menace caractérisée ;

– une destruction des données exploitées dans un délai de 60 jours à compter du recueil, sauf en cas d'éléments sérieux confirmant l'existence d'une menace terroriste.

a. Une application effective depuis 2017 seulement

Suite à la promulgation de la loi du 24 juillet 2015, un important travail de paramétrage a été mis en œuvre par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) en lien avec le groupement interministériel de contrôle (GIC). Il importait, en effet, de **définir le bon degré de précision des paramètres d'alerte** : « *définir des paramètres trop restrictifs aurait abouti à un nombre quasi nul d'alertes générées par les traitements automatisés. Au contraire, arrêter des critères trop larges aurait contribué à générer de nombreux hits sans intérêts opérationnel pour les services, avec le risque de ne pas être en capacité de traiter l'ensemble des alertes et de risquer de passer à côté d'une menace réelle. L'objectif des services est bien de minimiser le nombre d'alertes* » (1) .

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) a été consultée sur le projet d'architecture générale et, par une délibération classifiée adoptée en formation plénière le 28 juillet 2016, a rendu un avis au Premier ministre. Dans cet avis, favorable sous réserve du respect de garanties renforçant la protection de la vie privée, des observations et des recommandations avaient été formulées sur la procédure de collecte des données de connexion, les caractéristiques des données collectées, la durée de leur conservation, les conditions de leur stockage et la traçabilité des accès. (2) La CNCTR avait notamment préconisé que l'architecture générale du dispositif soit placée sous la responsabilité du GIC.

---

(1) Rapport du Gouvernement du 30 juin 2020 sur l'application de l'article L. 853–1, p. 4.

(2) CNCTR, rapport d'activité 2017, p. 16.

Dans une décision classifiée du 27 avril 2017, le Premier ministre a fixé les règles générales de mise en œuvre des algorithmes, en reprenant « *l'ensemble des observations et des recommandations formulées par la CNCTR* ». (1)

Le 18 juillet 2017, la CNCTR a été saisie d'une première demande tendant à la mise en œuvre d'un algorithme. Elle a examiné cette demande sous l'angle juridique (afin de vérifier que le traitement envisagé correspondait bien à la définition légale donnée par l'article L. 851-3) et technique (afin de vérifier ses fonctions effectives, la commission s'étant assurée que l'algorithme, et notamment son code source, était conforme à la description qu'en faisait la demande). La commission a estimé que cette demande ne respectait pas les garanties préconisées dans son avis du 28 juillet 2016 et fixées par le Premier ministre dans sa décision du 27 avril 2017. Elle a donc émis un avis défavorable à cette première demande.

Le 25 septembre 2017, la CNCTR a été saisie d'une demande rectificative portant sur le même algorithme : elle a pris acte des mesures prises pour renforcer les garanties présentées par l'architecture générale de mise en œuvre du traitement envisagé et a émis un avis favorable à cette demande.

Le **premier algorithme a donc été autorisé par le Premier ministre le 12 octobre 2017** seulement. À l'issue des deux premiers mois de fonctionnement, la CNCTR a émis un avis favorable à un premier renouvellement pour une durée de deux mois, puis à de nouveaux renouvellements dans le cadre du droit commun, pour une durée de quatre mois. Il est toujours en fonctionnement aujourd'hui.

Depuis la mise en œuvre de cet algorithme, la CNCTR a été conduite à rendre plusieurs avis sur des demandes d'accès à des données détectées ainsi que d'identification des personnes concernées.

Comme le souligne le Gouvernement dans son rapport au Parlement, en date du 30 juin 2020, sur l'application de l'article L. 853–1, « *le premier traitement a (…) été modifié assez largement dans ses premiers mois de fonctionnement, en raison d'un nombre encore trop élevé d'alertes générées par le système. Ces ajustements, rapides, ont été très bénéfiques pour la préparation et la mise en œuvre des autres algorithmes* ».

Deux nouvelles autorisations ont été accordées en 2018 :

– une seconde demande d'algorithme a été présentée à la CNCTR le 3 septembre 2018, qui a émis un avis favorable le 4 octobre. La mise en œuvre de cet algorithme a été autorisée le 8 octobre 2018 par le Premier ministre ;

– une troisième demande d'algorithme a été présentée le 13 septembre 2018 à la CNCTR, qui a émis un avis favorable le 17 octobre. La mise en œuvre de cet algorithme a été autorisée le 22 octobre 2018 par le Premier ministre.

---

(1) CNCTR, op. cit., p. 17.

b. Des premiers résultats encourageants

Cet outil a fait l'objet d'une mise en œuvre relativement limitée puisqu'à la fin de l'année 2019, **trois algorithmes** avaient été mis en œuvre depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2015 et étaient en fonctionnement.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, la vocation de l'algorithme est double : il permet à la fois d'alléger la surveillance sur les objectifs du bas du spectre et leur entourage ou en fin de suivi tout en assurant un meilleur contrôle de ces individus et de mieux orienter les enquêteurs dans leur stratégie d'investigation.

2. Une technique de recueil de renseignement expérimentale

Le recours à l'algorithme figurait déjà dans le projet de loi initial relatif au renseignement soumis au Parlement en 2015. Il a ensuite été rendu expérimental, pour une première période de trois ans, par un amendement du Gouvernement lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, avec avis favorable de la Commission (1). Cet amendement visait à « *dissiper les inquiétudes qui pourraient subsister* ».

Afin d'en évaluer la pertinence et d'éclairer le Parlement sur l'opportunité d'en proroger l'usage, l'article 25 de la loi du 24 juillet 2015 prévoyait un rapport sur son application au plus tard le 30 juin 2018.

Eu égard à la mise en œuvre tardive du premier algorithme, la loi du 30 octobre 2017 précitée a prorogé de deux années l'expérimentation en cours de cette technique et, en conséquence, a reporté au 30 juin 2020 la remise du rapport d'application (2).

3. Une opportune prorogation dans l'attente d'un projet de loi de fond

Comme l'a montré le récent rapport de la mission d'information relative à l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 menée, au nom des commissions des Lois et de la Défense réunies, par nos collègues Jean–Michel Mis, Guillaume Larrivé et Loïc Kervran (3), il existe un débat sur l'opportunité ou non de pérenniser l'algorithme, en fonction, en particulier, des extensions qui pourraient y être apportées.

Cette question n'est pas tranchée. Elle ne peut d'ailleurs pas l'être de manière définitive avant que la CJUE ne se soit prononcée sur les questions préjudicielles posées par le Conseil d'État suite à l'arrêt *Tele 2 Sverige* du 21 décembre 2016. En effet, si la Cour venait à confirmer sa jurisprudence, la technique

---

(1) Amendement n° 399 rectifié du Gouvernement.

(2) Ce rapport a effectivement été remis le 30 juin dernier.

(3) Rapport d'information n° 3069, juin 2020, « Sécurité nationale et libertés : le cadre juridique du renseignement, aujourd'hui et demain ».

algorithmique serait l'une des seules solutions permettant de suppléer aux difficultés que représenterait la disparition de certaines techniques de renseignement actuellement utilisées par les services.

Le contentieux Tele 2 Sverige

Dans son arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, la CJUE a estimé qu'une réglementation nationale prévoyant, à des fins de lutte contre la criminalité, une conservation généralisée et indifférenciée de données était, en elle-même, contraire au droit de l'Union. Elle n'a ainsi pas suivi l'avis de la Commission et des nombreux États membres intervenus à l'instance qui estimaient qu'une telle conservation généralisée était conforme au droit de l'Union, sous réserve qu'elle respecte strictement certaines conditions.

La CJUE a jugé qu'une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique constituait en soi une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux. Elle a cependant admis que serait conforme au droit de l'Union une réglementation permettant, à titre préventif, la conservation ciblée des données de connexion, à des fins de lutte contre la criminalité grave, à condition que cette conservation soit – en ce qui concerne les catégories de données à conserver, les moyens de communication visés, les personnes concernées ainsi que la durée de conservation retenue – limitée au strict nécessaire.

Ainsi, cette décision *Tele2 Sverige*, si elle devait être confirmée, remettrait notamment en cause les techniques nécessitant le recueil, en temps différé, de données de connexion conservées par les opérateurs, qui font l'objet de près de 40 000 demandes par an.

La décision *Tele2 Sverige* a suscité de nombreux renvois préjudiciels de juridictions nationales, ce qui est inédit. S'agissant de la France, le Conseil d'État a été saisi par plusieurs associations de recours tendant à l'annulation ou à l'abrogation de quatre décrets pris pour l'application des articles L. 851-1 à L. 851-4 du code de la sécurité intérieure, ainsi que de dispositions réglementaires prises pour l'application de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques et de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Dès lors, il apparait opportun de proroger de quelques mois l'expérimentation de l'algorithme, avant l'examen d'un projet de loi permettant d'aborder au fond les ajustements nécessaires.

*

* *

Article 3

Application outre–mer

Le présent article rend applicable les deux prolongations prévues par les articles 1er et 2 dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle–Calédonie.