

**Circulaire du 16 novembre 2017 de présentation des dispositions de la loi n°2017-1510
du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme
NOR : JUSD1732218C**

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs de la République

Madame la procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

Date d'application : immédiate

La loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme vise à doter l'Etat de nouveaux instruments permanents de prévention et de lutte contre le terrorisme alors que l'état d'urgence, déclaré le 14 novembre 2015 et prorogé à six reprises, a pris fin le 1^{er} novembre 2017.

Elle est entrée en vigueur à compter du 31 octobre 2017, jour de sa publication au *Journal officiel*.

Cette circulaire de présentation générale des dispositions de la loi s'inscrit dans le prolongement de la circulaire du 31 octobre 2017 qui précisait les modalités de mise en œuvre des dispositions de l'article 4 relatives aux visites et aux saisies.

Elle introduit de nouvelles mesures de police administrative permettant de mieux prévenir les actions terroristes (I) et renforce les dispositions répressives en matière de terrorisme et de criminalité organisée (II). La loi modifie par ailleurs les contrôles frontaliers, en particulier autour des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international (III).

I- Le renforcement des mesures de police administrative

Les nouvelles mesures de police administrative¹ ont également fait l'objet d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 31 octobre 2017.

Elles prennent place dans les nouveaux chapitres VI à X du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure et sont applicables jusqu'au 31 décembre 2020.

Il convient de relever que leur champ d'application est plus limité que celui des mesures de police administrative applicables dans le cadre de l'état d'urgence. En effet, alors que ces dernières peuvent être mises en œuvre pour prévenir toute atteinte à l'ordre et à la sécurité publics, y compris pour des atteintes sans relation avec le péril imminent ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence², les nouvelles mesures ne peuvent être prises que dans le but de prévenir un acte de terrorisme.

A) Les périmètres de protection

Le nouvel article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure créé par l'article 1^{er} de la loi, permet au représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, au préfet de police, d'instituer par arrêté des périmètres de protection au sein desquels l'accès et la circulation des personnes sont réglementés afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme.

¹ Les périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle et de surveillance et les visites et saisies.

² CE, section, 11 décembre 2015, n°395009

La durée et l'étendue du périmètre de protection doivent être adaptées et proportionnées. La durée de validité de l'arrêté préfectoral instaurant un périmètre de protection ne peut excéder un mois. Il peut être renouvelé au-delà de ce délai si les conditions prévues sont toujours réunies.

L'arrêté est transmis sans délai au procureur de la République pour son information, ainsi qu'au maire de la commune concernée.

L'arrêté prévoit les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre en les adaptant aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale.

L'accès ou le maintien au sein du périmètre de protection peut-être subordonné à la mise en œuvre de contrôles qui ne peuvent être exercés sans le consentement de la personne concernée. Il peut ainsi être procédé, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications, à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages et à la visite des véhicules. Les personnes refusant de s'y soumettre se voient interdire l'accès au périmètre ou sont reconduites d'office à l'extérieur de celui-ci.

L'ensemble de ces contrôles peuvent être mis en œuvre par les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints. Par ailleurs, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire, les agents de police municipale et les agents privés effectuant une mission de surveillance et de gardiennage peuvent procéder aux palpations de sécurité et à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages, sans pouvoir procéder aux visites des véhicules. Ces derniers ne peuvent pas non plus reconduire une personne refusant de se soumettre aux mesures de contrôle à l'extérieur du périmètre.

Ces dispositions relatives au périmètre de protection n'ont pas de finalité répressive. Elles ne modifient pas les règles relatives aux contrôles d'identité, qui demeurent régis par le code de procédure pénale, avec lesquels elles peuvent se conjuguer.

B) La fermeture des lieux de culte

Le nouvel article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure créé par l'article 2 de la loi permet au représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, au préfet de police, de prononcer la fermeture des lieux de culte 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, à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes.

La fermeture d'un lieu de culte, qui ne peut excéder six mois, est prononcée par arrêté motivé et est précédée d'une procédure contradictoire dont les modalités sont prévues par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

A la différence du régime prévu par l'état d'urgence dans lequel la mesure de fermeture d'un lieu de réunion peut faire immédiatement l'objet d'une exécution forcée, l'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution minimal de quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Ce délai est destiné à permettre à toute personne intéressée, des saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (référé-liberté). En cas de saisine de la juridiction administrative sur ce fondement, le lieu de culte ne pourra être fermé d'office avant l'intervention d'une décision juridictionnelle de rejet qui doit intervenir dans les 48 heures (après audience ou par voie d'ordonnance de tri).

La violation d'une mesure de fermeture des lieux de culte constitue un délit puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Ce délit sanctionnant le non-respect d'une décision administrative est théoriquement applicable dès lors que cette décision est entrée en vigueur et devenue par conséquent exécutoire, sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'expiration des délais qui permettent à l'administration de procéder à son exécution forcée. Néanmoins, en pratique, les poursuites ne pourront être envisagées sur ce fondement qu'à l'expiration de ces délais, dont la durée maximale ne peut excéder 96 heures. D'une part, si la décision entre en vigueur après la notification au responsable du lieu de culte, l'infraction n'apparaît constituée qu'à l'issue d'un délai suffisant lui permettant de procéder à la fermeture. D'autre part, ce délai doit permettre d'assurer une meilleure articulation entre les procédures administratives et judiciaires.

C) Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance

A la différence des assignations à résidence prévues par l'article 6 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, ces nouvelles mesures de contrôle et de surveillance ne prévoient pas d'astreinte à demeurer à domicile.

Par ailleurs, contrairement aux autres mesures de police administrative créées par cette loi qui sont prises par l'autorité préfectorale, l'ensemble des mesures individuelles de contrôle et de surveillance relèvent de la compétence du ministre de l'intérieur.

- ***Les personnes concernées par ces mesures***

Le nouvel article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que ces mesures peuvent être prononcées à l'égard de personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui :

- Soit, entretient en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
- Soit, soutiennent, diffusent - lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée - ou adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

- ***L'information préalable des parquets***

Ces décisions sont prises après information préalable du procureur de la République de Paris et du procureur de la République territorialement compétent à raison du domicile de la personne concernée.

Cette information préalable permet de s'assurer que la mesure envisagée n'entre pas en conflit avec une mesure judiciaire de sûreté, notamment une mesure de contrôle judiciaire.

En pratique, cette information pourra être délivrée par courriel simultanément au procureur de la République de Paris et au procureur de la République territorialement compétent en raison du domicile de la personne concernée.

- ***Le contenu des mesures de contrôle administratif et de surveillance***

L'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure prévoit la possibilité pour le ministre de l'intérieur d'imposer aux personnes concernées, de manière cumulative ou alternative, les obligations suivantes :

- Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à celui de la commune, et qui doit permettre à l'intéressé de mener une vie familiale et professionnelle normale ;
- 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 ainsi que tout changement de celui-ci.

Le ministre de l'intérieur peut proposer, à la place de l'obligation de pointage, de placer la personne sous surveillance électronique mobile. Ce placement est subordonné à l'accord écrit de la personne concernée. Si elle accepte, le périmètre géographique en dehors duquel elle ne peut se déplacer ne peut alors être inférieur au territoire du département. Ce dispositif ne peut être utilisé par l'autorité administrative pour localiser la personne, sauf lorsque celle-ci a quitté le périmètre auquel elle est astreinte ou en cas de fonctionnement altéré du dispositif technique. Toutefois, la possibilité de recourir à cette surveillance électronique est subordonnée à l'intervention de dispositions réglementaires et ne peut être utilisée immédiatement.

Les obligations susmentionnées sont prononcées pour une durée maximale de trois mois et peuvent être renouvelées pour une nouvelle durée maximale de trois mois. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires, sans que la durée totale cumulée ne puisse excéder douze mois.

Par ailleurs, s'il ne fait pas application des dispositions de contrôle précitées, le ministre de l'intérieur peut imposer aux personnes concernées les obligations suivantes :

- Déclarer son domicile et tout changement de domicile ;
- Signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune du domicile ;
- Ne pas paraître dans un lieu déterminé, qui ne peut inclure le domicile de l'intéressé.

Enfin, le ministre de l'intérieur, quelles que soient les mesures de contrôle qu'il décide, peut faire obligation à la personne faisant l'objet d'une mesure individuelle, 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.

Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de six mois et peuvent être renouvelées dans la limite d'une durée totale cumulée d'un an. Au-delà de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

- ***La création d'un nouveau délit***

Le fait, pour les personnes qui y sont astreintes, de se soustraire aux obligations fixées, constitue un délit puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article L. 228-7 du code de la sécurité intérieure).

D) Les visites et saisies

Ces nouvelles mesures de police administrative ont fait l'objet d'une présentation dans la circulaire spécifique diffusée le 31 octobre 2017 (n° NOR : JUSD1730759C).

II- Le renforcement des dispositions répressives

A) La création d'une nouvelle infraction terroriste

L'article 10 de la loi crée un nouveau crime terroriste inséré à l'article 421-2-4-1 du code pénal. Il punit de quinze ans de réclusion criminelle et de 225 000 euros d'amende le fait, pour une personne ayant autorité sur un mineur, de faire participer ce dernier à une association de malfaiteurs terroriste³.

Cette nouvelle infraction incrimine le comportement de toute personne ayant autorité sur le mineur, consistant à lui faire prendre part – sur le territoire national comme à l'étranger – aux activités d'un groupement ou d'une entente terroriste, en connaissance du caractère criminel des agissements auxquels cette organisation se livre.

La notion de « *personne ayant autorité* », qui figure déjà dans plusieurs incriminations du code pénal, ne fait pas l'objet d'une définition législative. La Cour de cassation considère que cette notion suppose l'existence d'une relation de subordination ou de dépendance de droit ou de fait⁴. Par personne ayant autorité sur un mineur, il faut entendre toute personne exerçant une autorité de droit (parent titulaire de l'autorité parentale, tuteur) ou de fait (autorité résultant de circonstances personnelles et particulières) sur le mineur.

Le deuxième alinéa de l'article prévoit que, lorsque les faits sont commis par une personne titulaire de l'autorité parentale, la juridiction de jugement doit se prononcer sur le retrait total ou partiel de l'autorité parentale en application des articles 378 et 379-1 du code civil. Elle peut également statuer sur le retrait de l'autorité parentale des éventuels autres enfants mineurs de la personne poursuivie.

Bien évidemment, cette dernière disposition ne s'applique que lorsque la personne poursuivie est titulaire de l'autorité parentale à l'égard du mineur concerné. Par ailleurs, elle ne signifie pas que la juridiction doit obligatoirement prononcer un tel retrait, ni même qu'elle doit motiver sa décision au regard de critères fixés par la loi (motivation spéciale). Elle exige simplement que la juridiction se prononce, en considération des circonstances de l'espèce, sur la nécessité de prononcer un tel retrait.

Enfin, les dispositions nouvelles qui prévoient que la cour d'assises statue sur cette question sans l'assistance des jurés sont sans portée puisque ce crime relève de la compétence de la cour d'assises spéciale composée uniquement de magistrats professionnels en application des articles 698-6 et 706-25 du code de procédure pénale.

3 « Art. 421-2-4-1 – Le fait, par une personne ayant autorité sur un mineur, de faire participer ce mineur à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles 421-1 et 421-2 est puni de quinze ans de réclusion criminelle et de 225 000 € d'amende. Lorsque le fait est commis par une personne titulaire de l'autorité parentale sur le mineur, la juridiction de jugement se prononce sur le retrait total ou partiel de l'autorité parentale en application des articles 378 et 379-1 du code civil. Elle peut alors statuer sur le retrait de l'autorité parentale en ce qu'elle concerne les autres enfants mineurs de cette personne. Si les poursuites ont lieu devant la cour d'assises, celle-ci statue sur cette question sans l'assistance des jurés. ».

4 Cass. crim, 1^{er} septembre 2011, n°11-84.268.

L'incrimination nouvelle supposant l'existence d'une association de malfaiteurs terroriste, il appartiendra aux procureurs de la République locaux d'aviser sans délai la section antiterroriste du parquet de Paris de tout fait susceptible de recevoir cette qualification afin que celle-ci apprécie l'opportunité de s'en saisir.

B) L'amélioration du dispositif permettant la continuité des actes d'enquête lors de la saisine du juge d'instruction en matière terroriste

L'article 7 de la loi améliore le dispositif prévu par l'article 706-24-2 du code de procédure pénale, créé par la loi du 3 juin 2016 précitée, qui permet au procureur de la République, dans le cadre d'une enquête pour des faits de terrorisme, d'autoriser la poursuite d'actes d'investigation ordonnés pendant l'enquête initiale, pour une durée de quarante-huit heures après l'ouverture de l'information judiciaire.

En premier lieu, la loi ajoute les géolocalisations aux actes d'enquête dont la poursuite est permise par ce dispositif.

En deuxième lieu, elle corrige une maladresse de rédaction qui exigeait une motivation spéciale de l'autorisation du procureur sans mentionner les critères au regard desquels elle devait être prise. Désormais, la loi exige une décision « spéciale et motivée », ce qui implique nécessairement que cette décision soit écrite et qu'elle mentionne les motifs propres à la justifier⁵.

En troisième lieu, elle supprime l'alinéa prévoyant la mention dans le réquisitoire introductif des actes dont la poursuite a été autorisée.

Enfin, elle prévoit la possibilité pour le juge d'instruction de ne pas faire figurer la décision d'autorisation au dossier de la procédure, pour le temps du déroulement des opérations dont la prolongation a été autorisée. Cette possibilité doit être comprise comme permettant au juge de ne verser cette décision en procédure qu'après l'achèvement des actes dont la prolongation a été autorisée et dont la poursuite a été, le cas échéant, ordonnée par lui, en même temps que les procès-verbaux relatant leur exécution et constatant leur achèvement. Cette disposition étend ainsi à un acte du parquet, la solution retenue par la jurisprudence selon laquelle, tant qu'une commission rogatoire est en cours d'exécution, aucune disposition légale n'exige qu'elle figure au dossier de la procédure⁶. Cette limitation du contradictoire implique toutefois que ces pièces ne soient pas utilisées pendant les interrogatoires tant que les parties n'y ont pas accès.

C) Le renforcement de la protection de l'identité d'emprunt des « repentis »

A titre de rappel, l'article 706-63-1 du code de procédure pénale permet d'accorder une identité d'emprunt à des personnes qui, bien qu'ayant participé à une infraction, ont collaboré avec les autorités administratives ou judiciaires et permis notamment de faire cesser l'infraction et d'identifier les autres auteurs ou complices de celle-ci.

Cette protection est applicable pour les infractions particulièrement graves, notamment les infractions terroristes ou celles liées à la criminalité et la délinquance organisées.

L'article 8 de la loi améliore la protection ainsi accordée à ces personnes, dont la collaboration avec l'autorité publique est susceptible de mettre en danger leur sécurité et celle de leurs proches.

D'une part, la nouvelle rédaction de l'article 706-63-1 précité permet d'incriminer désormais, non plus seulement la révélation de la seule identité d'emprunt de ces personnes, mais également celle du simple fait qu'elles en font usage, ainsi que de tout élément permettant leur identification ou leur localisation.

D'autre part, lorsque ces personnes comparaissent devant une juridiction de jugement, il est permis à celle-ci d'ordonner le huis clos dès lors que cette comparution est de nature à mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celle de leurs proches⁷. La juridiction de jugement pourra également ordonner leur comparution dans des conditions de nature à préserver l'anonymat de leur apparence physique, le cas échéant au moyen d'un dispositif technique permettant l'audition à distance du bénéficiaire d'une identité d'emprunt et permettant de rendre sa voix non identifiable.

⁵ Ces motifs pourront par exemple tenir aux conséquences négatives sur l'efficacité de l'enquête qui s'attacheraient à une interruption de l'acte d'investigation.

⁶ Cass. Crim., 30 juin 1999, *Bull. crim.* n°176.

⁷ Nouvel article 706-63-2 du code de procédure pénale.

D) L'élargissement du régime dérogatoire de la criminalité et la délinquance organisées aux crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation

Enfin, l'article 9 de la loi complète les articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale pour étendre la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées à certaines infractions relevant des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation afin de rendre applicables aux investigations relatives à ces infractions les techniques spéciales d'enquête.

En revanche, les règles de compétence des juridictions pour connaître de ces infractions, qui figurent aux articles 701 et 702 du code de procédure pénale, ne sont pas modifiées. A la différence de la plupart des infractions relevant du régime de la criminalité et de la délinquance organisées, ces infractions ne relèvent pas de la compétence des juridictions interrégionales spécialisées.

III- L'extension des contrôles d'identité dans les zones frontalières

A la suite des attentats commis à Paris et Saint-Denis le 13 novembre 2015, la France a procédé à un rétablissement des contrôles à ses frontières avec les pays de l'espace Schengen sur le fondement de l'article 25 du code frontières Schengen, qui autorise une telle mesure en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

Hors des périodes exceptionnelles de rétablissement de ces contrôles, les accords de Schengen interdisent aux Etats parties d'établir des contrôles aux frontières intérieures à l'Union. Les Etats peuvent toutefois réaliser des contrôles sur leur territoire, y compris en zone frontalière, en application de l'article 23 du code frontières Schengen, dès lors que leurs finalités sont clairement distinctes de celles des vérifications aux frontières. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a confirmé la possibilité de décliner en droit national la mise en œuvre de ces contrôles, dès lors qu'ils n'ont pas un effet équivalent à celui des contrôles permanents aux frontières⁸.

En droit interne, le neuvième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit un régime spécifique de contrôle d'identité dans les zones frontalières, qui ont pour finalité la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière.

Ces contrôles peuvent être mis en œuvre :

- Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention Schengen et une ligne tracée à 20 km en-deçà de cette frontière ;
- Dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté.

Tirant les conséquences de l'arrêt de la CJUE précité « *Melki et Abdelli* », la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a fixé à six heures consécutives la durée pendant laquelle il peut être procédé, en un même lieu, à ces contrôles d'identité.

En raison du caractère durable de la menace terroriste et de la vigilance particulière qu'appelle la grande mobilité des criminels à l'intérieur de l'Union européenne, l'article 19 de la loi adapte ces dispositions, sans pour autant entraver la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen.

En premier lieu, cet article 19 étend la possibilité de procéder à ces contrôles aux abords des gares ferroviaires et routières. Si la notion d'« abords » figure déjà dans plusieurs dispositions du code pénal, elle ne fait pas l'objet d'une définition législative et devra être appréciée au regard de la configuration topographique des lieux. Il convient cependant de relever que le législateur n'a finalement pas retenu la proposition, émise pendant le débat parlementaire, de restreindre la possibilité d'effectuer ces contrôles aux seuls « abords immédiats » des gares.

En deuxième lieu, la loi porte de six à douze heures la durée la durée pendant laquelle il peut être procédé, en un même lieu, à ces contrôles d'identité.

En troisième lieu, elle autorise également, dans les mêmes conditions, ces contrôles dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des ports et aéroports ouverts au trafic international, dont la liste sera fixée par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité.

⁸ CJUE, 22 juin 2010, *Melki et Abdelli*, n°C-188/10 et c/189/10 et CJUE, 19 juillet 2012, *Adil*, C-278/12.

Enfin, la loi modifie également par coordination l'article 67 *quater* du code des douanes, qui permet dans les mêmes conditions que celles décrites ci-dessus, aux agents des douanes de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents sous le couvert desquels les personnes de nationalité étrangère sont autorisées à circuler ou à séjourner en France.

Je vous saurais gré de bien vouloir m'informer de toute difficulté qui pourrait survenir dans l'application de ces dispositions.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces,

Rémy HEITZ