

**CONSEIL D'ETAT****Assemblée générale****Séance du jeudi 15 juin 2017****Section de l'intérieur****N° 393348****EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DELIBERATIIONS****AVIS SUR UN PROJET DE LOI**

renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

**1.** Le Conseil d'Etat a été saisi le 7 juin d'un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Il a reçu deux saisines rectificatives, l'une le 7 juin, l'autre le 14 juin.

**2.** Ce projet est organisé en quatre chapitres.

Le premier est consacré à des dispositions renforçant la prévention du terrorisme.

Le deuxième est relatif aux techniques de renseignements.

Le troisième porte sur les contrôles dans les zones frontalières.

Le quatrième comprend les dispositions relatives à l'outre mer.

**3.** L'étude d'impact du projet de loi, parvenue seulement au Conseil d'Etat le 15 juin, répond dans l'ensemble aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

**4.** Le Conseil d'Etat a veillé à ce que les dispositions du projet opèrent, d'une part, une conciliation qui ne soit pas déséquilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés reconnus par la Constitution et répondent, d'autre part, aux exigences issues de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

**5.** Dans ces conditions, le projet appelle, de la part du Conseil d'Etat, les observations suivantes.

## SUR LES DISPOSITIONS CONFIAINT DES PREROGATIVES NOUVELLES A L'AUTORITE DE POLICE ADMINISTRATIVE EN VUE DE PREVENIR DES ACTES TERRORISTES

6. Une première série de dispositions vise à doter les autorités de police administrative, exclusivement en vue de prévenir des actes à caractère terroriste, d'instruments nouveaux pour faire face aux caractéristiques particulières des troubles graves à l'ordre et à la sécurité publique nés de la menace terroriste.

Elles figurent dans quatre nouveaux chapitres créés dans le titre II « Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation » du livre II « Ordre et sécurité publics » du code de la sécurité intérieure : « périmètres de protection », « fermeture de lieux de culte », « mesures individuelles de surveillance », « visites et saisies ».

## SUR LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES PERIMETRES DE PROTECTION

7. La première de ces mesures, qui ne modifie pas les règles relatives aux contrôles d'identité, celles-ci demeurant régies par le code de procédure pénale et placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, permet au préfet d'instituer un périmètre de protection afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un évènement soumis à un risque d'actes de terrorisme, au sein duquel il pourra être procédé à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle de bagages et, avec l'accord du conducteur, à la fouille des véhicules.

Pour qu'il soit tenu compte, notamment, de la situation particulière des personnes résidant ou travaillant à l'intérieur ou aux abords d'un périmètre, le Conseil d'Etat est d'avis de compléter le projet pour préciser que l'arrêté fixant les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre doit les adapter aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale et, en outre, indiquer les vérifications auxquelles elles peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler et les catégories d'agents habilités à procéder à ces vérifications.

Le Conseil d'Etat considère qu'il n'existe pas d'obstacle à ce que l'arrêté du préfet puisse autoriser les agents de sécurité privée exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de sécurité intérieure à participer à ces opérations, dès lors que leur mission consiste seulement à assister les fonctionnaires de la police nationale ou les militaires de la gendarmerie pour procéder à des palpations de sécurité et à l'inspection visuelle de bagages, qu'ils sont placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire et qu'ils ne peuvent participer à la visite des véhicules.

En cas de refus des intéressés de se soumettre à ces vérifications, l'autorité administrative leur refuse d'accéder ou de circuler à l'intérieur du périmètre et les fait reconduire à l'extérieur de celui-ci.

Le Conseil d'Etat propose également de compléter le projet pour préciser que la reconduite à l'extérieur du périmètre ne peut être assurée que par des fonctionnaires de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le projet donne un cadre légal adapté à des mesures de police administrative nécessaires pour prévenir les risques particulièrement importants auxquels sont exposés certains évènements se déroulant sur la voie publique et qu'il opère une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés.

## SUR LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES FERMETURES TEMPORAIRES DES LIEUX DE CULTE

**8.** La deuxième mesure permet au préfet, aux fins de prévention des actes de terrorisme, de décider la fermeture d'un lieu de culte dans lequel les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se 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. Le Conseil d'Etat est d'avis de supprimer du projet les motifs de provocation à la discrimination ou à la haine pour justifier la fermeture temporaire d'un lieu de culte, afin de restreindre le champ de la mesure à la seule finalité de prévention des actes de terrorisme.

Le Conseil d'Etat estime que cette mesure de fermeture administrative temporaire d'un lieu de culte est appropriée pour prévenir la commission d'actions violentes par les personnes qui le fréquentent. S'il relève que de telles mesures peuvent, en l'état du droit, être prises par les autorités compétentes au titre de leur pouvoir de police administrative générale, sous réserve que les faits de l'espèce soient suffisamment caractérisés (Conseil d'Etat, 19 mai 1933, Sieur Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers), le Conseil d'Etat constate cependant que les conditions de l'effectivité et de l'exécution d'une interdiction prise dans ce cadre ne sont pas adaptées au danger que représentent les situations visées.

Aussi estime-t-il justifié que la fermeture puisse s'inscrire dans une certaine durée. Il est toutefois d'avis d'ajouter dans le projet que sa durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et de prévoir que la durée maximale de fermeture qui est de six mois doit être ramenée à quatre mois.

De même, le Conseil d'Etat estime-t-il justifiées et proportionnées les dispositions du projet prévoyant l'exécution d'office de la mesure de fermeture, assortie d'un délai de 48 heures. Il propose d'ajouter une disposition selon laquelle si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d'une demande présentée sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, la mesure de fermeture ne peut être exécutée d'office avant que le juge des référés n'ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge n'ait statué sur la demande. Le Conseil d'Etat estime enfin justifiées et proportionnées les dispositions du projet prévoyant une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende en cas de violation de la mesure de fermeture.

Le Conseil d'Etat considère que le projet, suivant les modalités qu'il propose d'amender, opère une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des libertés constitutionnellement protégées que sont les libertés de culte et de réunion, dans le respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

## SUR LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES MESURES INDIVIDUELLES DE SURVEILLANCE

**9.** La troisième mesure du projet de loi permet au ministre, aux fins de prévenir des actes de terrorisme, de prendre diverses dispositions particulières de surveillance d'une personne 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.

Le Conseil d'Etat estime que la nécessité de prévenir la commission d'actions violentes justifie que l'autorité compétente en matière de police administrative puisse prendre, à l'endroit de certaines personnes, des mesures de contrôle et de surveillance appropriées, dès lors que ces mesures ne sont pas privatives de liberté.

Le Conseil d'Etat considère que les différentes mesures prévues,

- obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé et de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, s'accompagnant, le cas échéant et avec l'accord de l'intéressé, d'un dispositif électronique qui dispense la personne de l'obligation de présentation,

- obligation faite à la personne, de déclarer ses identifiants de moyens de communication électronique, et interdiction de se trouver en relation avec des personnes, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics,

- obligation faite à la personne qui n'est pas soumise à l'obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, de déclarer son lieu d'habitation et de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un certain périmètre,

sont nécessaires pour permettre d'atteindre l'objectif de prévention efficace du terrorisme recherché par le projet de loi.

**10.** Le Conseil d'Etat considère que le dispositif envisagé présente un caractère proportionné. Il constate<sup>1</sup> plus particulièrement que les mesures de surveillance laissent à l'intéressé une liberté de mouvement conciliable avec une vie familiale et professionnelle normale et comportent un degré de contrainte significativement inférieur aux mesures prévues par l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

A cet égard, le Conseil d'Etat relève que les mesures du projet excluent toute astreinte à demeurer au domicile, à la différence de l'assignation à résidence de l'état d'urgence ou des mesures de surveillance des personnes s'étant rendues ou ayant tenté de se rendre sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes prévues aux articles L. 225-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

Le Conseil d'Etat relève également :

- que les conditions mises à l'adoption des mesures de surveillance du projet - toute personne 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, 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 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

---

<sup>1</sup> Conformément à son avis n° 390867 du 17 décembre 2015 sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme et à son avis du 28 janvier 2016 N° 391004 SUR UN PROJET DE LOI renforçant la lutte contre le crime organisé et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, concernant les mesures prévues dans le cadre du contrôle administratif des personnes de retour sur le territoire national après s'être rendues ou avoir tenté de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes figurant depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 aux articles L 225-1 et suivants du CSI

actes - sont nettement plus exigeantes pour l'autorité administrative que celles de l'assignation à résidence de l'état d'urgence, l'article 6 de la loi de 1955 retenant la seule menace pour la sécurité et l'ordre publics ;

- que ces mesures sont prises après l'information du procureur de la République de Paris afin de permettre à celui-ci, le cas échéant, d'assurer une coordination avec des procédures pénales en cours ;

- qu'elles ne comportent pas d'astreinte à domicile ;

- qu'elles ont une durée maximale de trois mois pour l'obligation de résider dans un périmètre géographique déterminé, de six mois pour les autres mesures, renouvelables par décision motivée sur la base d'éléments nouveaux ou complémentaires. Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis de modifier le projet pour fixer une durée maximale à chacune de ces obligations, pour tenir compte de leur renouvellement éventuel, qui ne peut être dépassée : six mois dans le premier cas, douze mois dans le second.

**11.** Concernant l'obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune et qui s'accompagne au plus d'une seule présentation par jour de l'intéressé aux services de police ou à la gendarmerie, le Conseil d'Etat relève que, selon les termes du projet, ce périmètre doit permettre à l'intéressé de poursuivre sa vie familiale et professionnelle. Afin de donner toute sa portée à cette garantie, le Conseil d'Etat est d'avis de compléter le projet pour préciser que ce périmètre doit s'étendre, le cas échéant, à d'autres communes ou d'autres départements que ceux du lieu d'habitation de l'intéressé.

**12.** Concernant le placement sous surveillance électronique mobile de la personne astreinte à l'obligation mentionnée au point 11, qui dispense l'intéressé de se présenter aux services de police ou à la gendarmerie, sauf dysfonctionnement du dispositif de surveillance électronique, et qui s'accompagne d'un périmètre géographique ne pouvant être inférieur au département, le Conseil d'Etat relève qu'il ne peut être décidé qu'avec l'accord de l'intéressé, conformément à son avis n° 390867 du 17 décembre 2015 sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme.

Le Conseil d'Etat relève également que le dispositif de surveillance électronique envisagé a pour seul objet de déterminer à distance si la personne a quitté le périmètre géographique dans lequel elle est assignée. Dans un souci de clarté, le Conseil d'Etat propose de compléter le projet pour exclure toute utilisation du dispositif aux fins de localisation de la personne, subordonner l'adoption de la mesure à l'information préalable du procureur de la République de Paris et prévoir que l'intéressé peut, à tout moment, demander qu'il soit mis fin au placement sous surveillance électronique mobile pour y substituer l'obligation de se présenter régulièrement aux services de police ou de gendarmerie.

**13.** Le Conseil d'Etat estime que sont également proportionnées et propres à permettre d'atteindre l'objectif de prévention efficace du terrorisme recherché par le projet de loi les autres mesures de surveillance du projet :

- l'obligation faite à l'intéressé de déclarer les numéros d'abonnement et identifiants - avec la précision proposée par le Conseil d'Etat que ces derniers excluent les mots de passe - de tout moyen de communication électronique dont il dispose et de ne pas se trouver en relation avec

des personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ;

- l'obligation faite à la personne non soumise à la contrainte de résider dans un périmètre géographique déterminé, de déclarer son domicile et de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé qui ne peut être plus restreint que le territoire d'une commune.

## SUR LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES VISITES ET SAISIES

**14.** La quatrième mesure du projet prévoit la possibilité pour le préfet, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, d'ordonner la visite de tout lieu dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'il est fréquenté par une personne répondant aux mêmes critères que ceux exigés pour les mesures individuelles présentées aux points 9 et suivants ci-dessus, et d'y faire procéder à la saisie de documents, objets ou données qui s'y trouvent.

Le Conseil d'Etat considère en premier lieu, eu égard tant à l'expérience acquise concernant la mise en œuvre des perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence, qu'aux motifs retenus par le projet pour justifier légalement ces visites, que les dispositions du projet sont propres à permettre d'atteindre l'objectif recherché de prévention efficace du terrorisme.

La saisine rectificative substituée au procureur de la République de Paris le juge de la liberté et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris, pour autoriser et contrôler la visite.

Le Conseil d'Etat estime que cette nouvelle version du projet est de nature à lever les doutes sérieux sur la constitutionnalité et la conventionalité du projet et que l'information du procureur de la République de Paris qu'elle prévoit est de nature à contribuer à la bonne articulation entre l'opération de visite et de saisies organisée par le projet de loi et les procédures pénales en matière de terrorisme.

Le Conseil d'Etat considère, en deuxième lieu, que ces dispositions du projet sur les visites et saisies opèrent une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et se trouvent justifiées par les exigences de prévention efficace du terrorisme, dans le respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et que ne sont pas non plus méconnues les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

En effet, ces dispositions du projet, qui ont vocation à s'inscrire dans des dispositions permanentes du code de la sécurité intérieure, présentent des garanties significativement plus importantes que celles de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 :

- en retenant des conditions de mise en œuvre de ces visites, qui sont les mêmes que celles exigées pour les mesures de surveillance examinées aux points 9 et suivants, nettement plus exigeantes pour l'autorité administrative que celles des perquisitions de l'état d'urgence ;

- en apportant une garantie suffisante, sous la forme choisie du juge de la liberté et de la détention près le tribunal de grande instance de Paris, qui autorise la visite, contrôle son déroulement et autorise l'exploitation des données informatiques saisies, ses décisions pouvant faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel ;

- en subordonnant la retenue sur place de la personne à l'égard de laquelle a été autorisée la visite à l'information préalable du même juge qui peut y mettre fin à tout moment, cette retenue ne pouvant excéder 4 heures ;

- en limitant les saisies à la finalité de la visite, qui consiste exclusivement à prévenir les actes de terrorisme.

## SUR LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES DONNEES RELATIVES AUX PASSAGERS AERIENS ET MARITIMES

**15.** Le projet modifie les dispositions législatives du code de la sécurité intérieure qui régissent le traitement des données relatives aux passagers aériens et maritimes pour les déplacements autres que domestiques, prises dans l'attente de l'adoption de la directive 2016/681, dont le projet tire partiellement les conséquences.

**16.** Les fichiers relatifs aux passagers auront trois finalités. Deux d'entre elles ont été assignées par la directive : la prévention et la détection d'une part des infractions terroristes, d'autre part de formes graves de criminalité décrites dans son annexe II. Le projet ajoute une troisième finalité : prévenir et détecter les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, entendus comme ceux décrits par l'article 410-1 du code pénal.

**17.** Si l'article premier de la directive prohibe l'utilisation des données collectées sur son fondement à des fins autres que celles qu'elle énonce de façon limitative, elle ne peut en cela être regardée comme interdisant aux Etats membres de créer un traitement, portant sur ces données, qui poursuivrait une autre finalité dès lors que cette dernière - la défense des intérêts fondamentaux de la nation - ne relève pas des compétences de l'Union. Mais les fonctionnalités du traitement prévues par la directive, qui impose certaines obligations à différents acteurs ou leur confère certains droits, ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles qu'elle énonce.

**18.** Le Conseil d'Etat estime donc qu'il est loisible au législateur national de prévoir un traitement de données relatives aux passagers aériens pour servir les trois finalités qu'il lui assigne. Toutefois, lorsque les dispositions réglementaires régissant le traitement seront adoptées, le Gouvernement devra soigneusement veiller à fonder les fonctionnalités propres à la contribution de ce traitement à la défense des intérêts fondamentaux de la nation, non sur la base que lui donne la directive, mais uniquement sur les dispositions législatives ajoutées par le projet de loi ou les accords internationaux pertinents.

**19.** La complète transposition sur le plan législatif de la directive 2016/681 exigerait en l'état du droit positif la création d'un délégué à la protection des données, conformément aux articles 5 et 7 de ce texte. Toutefois, une autre directive n° 2016/680, en date du 27 avril 2016, appelle, en son article 32, l'adoption de dispositions législatives généralisant, pour tous les traitements des données à caractère personnel à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, la désignation d'un délégué à la protection des données, doté d'un statut et de pouvoirs décrits par cette même directive. Le choix du Gouvernement d'attendre ces dispositions législatives, qui pourront ensuite faire l'objet de précisions ou de compléments par voie réglementaire, n'apparaît pas contestable, notamment sur le plan du respect des exigences du droit de l'Union.

## SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ECOUTES HERTZIENNES

**20.** Le projet de loi vise à rétablir la possibilité de procéder à des écoutes hertziennes après la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure par la décision du Conseil constitutionnel 2016-590 QPC, en date du 21 octobre 2016, dont l'effet a été différé jusqu'au 31 décembre 2017.

**21.** L'opportunité de procéder à ces écoutes aux fins de défendre et promouvoir les intérêts fondamentaux de la nation, finalités expressément reconnues dans sa décision par le Conseil constitutionnel, pourvu qu'elles soient exclusives de toute autre, n'est pas critiquée par le Conseil d'Etat.

**22.** Le Conseil constitutionnel a subordonné la faculté de recourir à cette technique :

- à la condition que les mesures de surveillance et de contrôle soient prises aux seules fins de défense des intérêts nationaux ;
- à ce que le recours à ces mesures soit encadré par des garanties de procédure et de fond ;
- à ce que l'atteinte au respect de la vie privée et au secret des correspondances, qui est d'autant plus forte que les écoutes permettent l'interception de communications ou le recueil de données individualisables, ne soit pas disproportionnée.

Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi répond à ces exigences :

- en réservant les écoutes hertziennes à la seule finalité de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la nation ;
- en proscrivant l'usage de cette technique si elle porte sur des réseaux gérés par un opérateur de communication électronique (téléphone portable, wifi par exemple) ;
- en limitant les interceptions aux conversations dont les utilisateurs ne peuvent ignorer qu'elles sont audibles par toute personne utilisant la même fréquence, renonçant par là même, en y recourant, au caractère privé des correspondances échangées ;
- en traitant spécifiquement le cas du recours à des moyens de communication à courte portée, utilisant une technique numérique qui permet le cryptage entre des utilisateurs identifiés qui peut, alors même qu'aucun opérateur de réseau n'existe, être assimilé aux moyens de communication garantissant en principe le secret des correspondances ;
- en insérant, dans ce cas, le régime d'utilisation de cette technique d'interception parmi les dispositions du livre VIII du code de la sécurité intérieure, qui réserve leur usage à des services de renseignements dits du premier et du deuxième cercle, expressément habilités par la loi ou par décret, soumet cette utilisation à une autorisation préalable du Premier ministre, plafonne la durée de conservation des données, et place aussi bien les capacités que leur usage sous le contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements.

Le projet permet à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements d'exercer un contrôle global sur le recours à cette technique, notamment par ses droits d'information, d'inspection des moyens utilisés, et d'alerte auprès du Premier ministre et de la délégation parlementaire au renseignement, ce qui répond aux exigences constitutionnelles.



Enfin, le recours à cette technique d'interception générale hertzienne ne comportant pas l'écoute des réseaux privés est reconnu aux forces armées pour le seul exercice de leur mission de défense, sous le contrôle général de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements, ainsi qu'aux services de calibrage des moyens techniques à la seule fin de valider les matériels fournis aux armées.

Ces dispositions n'appellent pas de réserve au regard des exigences constitutionnelles : en particulier, la durée de conservation des données recueillies, fixée à six ans ou huit pour les conversations cryptées, paraît adéquate à la nature des données recueillies et proportionnée aux conditions de leur exploitation ; au regard des conditions d'interception et de leur nature, la désignation et l'habilitation individuelles des militaires conduisant ces interceptions n'ont pas paru nécessaires.

## SUR LES DISPOSITIONS ETENDANT LES CONTROLES FRONTALIERS

**23.** Le projet élargit les possibilités de contrôle ouvertes aux autorités par l'article 78-2 du code de procédure pénale, et corrélativement à l'article 67 *quater* du code des douanes. Les accords de Schengen interdisent aux Etats d'établir des contrôles aux frontières internes à l'Union, en dehors des cas dans lesquels la sécurité nationale leur permet de s'en abstenir pour une durée limitée, faculté à laquelle la France a recouru depuis 2015. Afin de remédier aux insuffisances du système actuel alors que, par ailleurs, il devra être mis fin à ce rétablissement temporaire des contrôles aux frontières, le projet de loi permet d'allonger la durée consécutive de contrôle à proximité des frontières de six à douze heures et d'y procéder non seulement dans les gares ferroviaires et routières mais aussi aux abords de celles-ci. Il autorise également, dans les mêmes conditions, les contrôles à partir de points de passage frontaliers et non seulement dans la bande de 20 km à compter des frontières internationales de la France. L'étude d'impact, fournie tardivement n'a pas permis d'apprécier complètement la réelle opportunité opérationnelle de ces extensions. Toutefois, le Conseil d'Etat estime que ces dernières restent dans les limites tolérées par le droit de l'Union pour la conduite de ce genre de contrôle.

**24.** La mise en œuvre de ces contrôles est en effet permise par les accords de Schengen dès lors que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ils ne peuvent, par leurs modalités, leur intensité, leur durée et les zones qu'ils concernent, être assimilés à des contrôles permanents aux frontières. A ce titre, d'ailleurs, le choix fait par le législateur de borner dans le temps la durée des contrôles n'est pas le seul possible : des durées plus longues pourraient être envisagées, pourvu que, du fait d'autres conditions concernant l'intensité des contrôles, leurs motifs, leur répétition et leur aire il puisse être garanti qu'ils ne sont pas équivalents à des contrôles permanents aux frontières.

**25.** Le Conseil d'Etat relève ainsi que, ni l'extension de six à douze heures, ni la possibilité de mener des contrôles dans les gares et à leurs abords immédiats, notion dont il reviendra au juge, au cas par cas, d'apprécier la consistance au regard des circonstances de temps, de lieu, comme de la menace ou du comportement des intéressés, ne méconnaissent les exigences du droit européen. De même, la possibilité d'effectuer ce type de contrôle pour les mêmes motifs et dans les mêmes limites d'une zone de 20 km autour de points de passage transfrontalier, désignés par arrêté, uniquement parmi ceux dont la fréquentation et la vulnérabilité le justifient, n'excède pas les limites assignées par le droit de l'Union à ce type de contrôle.

*Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 15 juin 2017.*