

Deuxième communication d'étape sur le contrôle de l'état d'urgence

Réunion de la commission des Lois du mercredi 13 janvier 2016

Le 2 décembre dernier, la Commission des Lois a défini les modalités du contrôle, effectif et continu, qu'elle comptait mener sur les mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Une première communication d'étape le 16 décembre a permis d'exposer la méthode, les outils choisis et de formuler quelques premières observations. Cette seconde communication est l'occasion d'apporter de nouveaux éléments sur le contrôle effectué depuis 6 semaines, de ce moment d'exception que connaît notre pays depuis maintenant deux mois. C'est une tâche indispensable mais délicate à mener dans le bruit de l'immédiat.

Tout d'abord, nous avons continué de demander au Gouvernement **des précisions sur certaines mesures**, individuelles ou générales, sur lesquelles notre attention avait été appelée. À ce jour, 66 courriers ont été adressés, portant sur 41 départements différents : 43 de ces courriers ont porté sur des perquisitions, 12 sur des assignations à résidence et 11 sur d'autres mesures (interdictions de manifester, institution de zones de protection,...). Certains cas ont justifié l'envoi de demandes complémentaires. Le ministre de l'Intérieur a répondu à 61 de ces courriers (92 %).

Par ailleurs, exerçant les prérogatives de contrôle sur pièces et sur place attribuées aux rapporteurs des commissions d'enquête¹, Jean-Frédéric Poisson et moi-même avons procédé à **huit déplacements** : outre le Val-de-Marne où nous nous étions rendus le 9 décembre, nous sommes allés dans le Rhône le 17 décembre, dans l'Yonne le 22 décembre, dans le Nord le 29 décembre, en Ille-et-Vilaine le 4 janvier, dans l'Hérault le 5 janvier, en Haute-Garonne le 6 janvier puis, hier soir, à la préfecture de police de Paris.

La Commission a procédé à **une série d'auditions**. Compte tenu du rôle confié par la loi aux juridictions administratives, il nous a paru nécessaire de recueillir l'analyse du vice-président du Conseil d'État et du président de sa section du contentieux, ainsi que celle des représentants syndicaux des magistrats administratifs.

Nous avons entendu les responsables de deux principales structures en charge du renseignement intérieur – la DGSI et le SCRT – ainsi que la directrice centrale de la police judiciaire et les responsables des instances de coordination en matière de terrorisme au sein du ministère de l'Intérieur, l'UCLAT et l'EMOPT. Le directeur des affaires civiles et des grâces du ministère de la Justice a également été auditionné.

¹ Lors de sa réunion du 2 décembre dernier, la Commission des Lois a demandé, pour l'exercice de son contrôle de l'état d'urgence, à être dotée des prérogatives d'une commission d'enquête ainsi que le permet l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Ces prérogatives lui ont été octroyées le 4 décembre 2015 pour une durée de trois mois.

Enfin, nous avons réuni des responsables opérationnels de la gendarmerie et de la sécurité publique dans des départements où nous ne sommes pas allés, afin qu'ils puissent nous faire part de leur expérience - en l'absence de leur hiérarchie et après prestation de serment - de la mise en œuvre, sur le terrain, de la loi sur l'état d'urgence. D'autres auditions sont à venir.

Enfin, le **travail de recueil de données détaillées sur chacune des mesures administratives** prises sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 s'est poursuivi. Si de nombreux compléments sont encore nécessaires, les éléments transmis par le ministère de l'Intérieur nous permettent de disposer d'éléments d'analyse précieux, que complètent les données fournies par la Chancellerie sur le suivi judiciaire de l'état d'urgence².

1. Un usage contrasté des mesures administratives

Le Gouvernement dispose d'une palette de 13 mesures administratives dont cinq ont été ajoutées par des modifications apportées en 2015.

Certaines n'ont fait l'objet d'aucune utilisation, à ce jour. C'est notamment le cas :

- la procédure de blocage des sites provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ; prévue à l'article 11, elle « double » de fait avec le dispositif introduit en 2014³ dans la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, ce dernier dispositif ayant permis de bloquer 43 adresses de sites Internet faisant l'apologie du terrorisme sur l'année 2015 ;
- la possibilité de placer sous surveillance électronique mobile des personnes assignées à résidence (art. 6 de la loi du 3 avril 1955).

Sur ces différents points, il nous reviendra d'examiner plus avant les raisons de cette absence d'application pour, le cas échéant, corriger ou supprimer le dispositif s'il s'avère inapplicable en l'état.

D'autres mesures prévues par la loi de 1955 ont été – ponctuellement – utilisées par les préfetures :

- institution de zones de protection (au moins une à Dunkerque et une autre sur la gare de Lille),
- remises d'armes des catégories A à D détenues légalement,
- fermeture provisoire de salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion,

² Des synthèses des chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur, d'une part, et par la Chancellerie, d'autre part, sont publiées chaque semaine sur la page dédiée au contrôle de l'état d'urgence sur le site internet de l'Assemblée nationale.

³ Art. 12 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

- couvre-feu (dans le quartier des Champs Plaisants à Sens, dans l'Yonne, du 20 au 23 novembre 2015).

Nous sommes toujours en attente de compléments d'informations du ministère pour dresser un inventaire complet de ces mesures.

Par ailleurs, nous avons relevé que l'état d'urgence était mentionné dans les visas de plusieurs décisions préfectorales et ministérielles pouvant être prises en temps normal sur d'autres fondements juridiques que la loi de 1955 :

- interdiction de la vente d'alcool à emporter après 20 heures dans le Nord, entre le 14 et le 28 novembre dernier ;
- limitation des déplacements des supporters de certains clubs de foot pour la 19^e journée de Ligue 1 et Ligue 2 ;
- interdiction de vente d'articles pyrotechniques dans le Bas-Rhin entre le 29 et le 31 décembre 2015.

En revanche, **trois mesures ont principalement été employées** : 3021 perquisitions administratives au 12 janvier⁴ (une perquisition en 2005), 381 assignations à résidence ou encore des interdictions de manifester. Pour le moment, ce dernier chiffre n'a pas été communiqué par le Gouvernement, ce qui est incompréhensible. Le ministre de l'Intérieur a précisé qu'il avait demandé à tous les préfets de prendre des arrêtés d'interdiction de manifestation pour les trois premiers jours de la COP 21 (28, 29 et 30 novembre). Il a accepté de nous transmettre ces interdictions tout en indiquant son refus, au regard du travail que cela imposerait à ses services, de faire procéder à un recensement des manifestations ayant eu lieu. C'est donc un point sur lequel nous allons donc poursuivre nos investigations.

2. Une priorisation manifeste des perquisitions administratives

C'est la mesure phare, la plus commentée par la presse qui relate des interventions spectaculaires souvent nocturnes et par les associations et avocats qui contestent des modalités présentées comme abusives.

De nombreux témoignages nous sont parvenus, soit directement soit par la CNCDH ou le Défenseur des Droits, pour nous interpellent sur des dégâts occasionnés lors des perquisitions, des portes enfoncées sans motif, des menottages jugés abusifs,... La presse a également largement relayé de tels témoignages, certains articles offrant toutefois une vision pour le moins partielle de faits inévitablement plus complexes.

S'il s'est révélé difficile pour le Parlement de se prononcer précisément sur le déroulement matériel et précis de ces perquisitions, nos investigations et les chiffres que nous avons

⁴ Selon le décompte provisoire établi par le cabinet du ministre de l'Intérieur.

recueillis puis analysés nous permettent aujourd'hui de mieux appréhender la méthodologie utilisée pour définir les domiciles ou locaux commerciaux perquisitionnés.

- Efficacité de la coordination préfectorale

Les préfetures se sont révélées être très bien préparées. Alors même que certains départements ne comptent pas de perquisition ou très peu, et que, dans d'autres, elles se chiffrent à présent par centaines, autant que nous puissions en juger à ce stade, dans tous les cas, les préfets et leurs équipes se sont vite organisés pour piloter le ciblage, signer les ordres et contrôler l'action des services placés sous leur autorité.

Les déplacements et les auditions nous ont permis de constater que le ciblage des perquisitions avait donné lieu partout en France à une organisation déconcentrée très spécifique, réunissant systématiquement la sécurité intérieure, le renseignement territorial, la direction de la sécurité publique et la gendarmerie nationale, mais aussi la police judiciaire et le parquet.

Beaucoup d'outils existaient déjà et ont pu être davantage sollicités. Ainsi, c'est le cas partout, des **états-majors de sécurité** qui ont accéléré le rythme de leurs réunions : se retrouvaient ainsi autour d'une même table et du préfet tous les services de police, de gendarmerie et de renseignement.

De même, l'organisation des **groupes d'évaluation départementaux de la radicalisation (GED)** a naturellement permis aux responsables locaux des services de sécurité de gagner beaucoup de temps et d'efficacité au début de l'état d'urgence, en particulier dans le ciblage des individus.

- Un usage concentré dans la première semaine

Dès le 14 novembre, les préfets ont donc été chargés non seulement de cibler des individus et des lieux, mais également de prévoir les conditions d'intervention des forces de sécurité. Selon nos statistiques, 907 perquisitions ont été ordonnées, dans les sept jours qui ont suivi les attentats, sur les 2 975 dont nous connaissons la date, **soit près d'un tiers de la mise en œuvre de l'état d'urgence sur ce volet.**

La volonté de jouer sur l'effet de surprise lié à la proclamation de l'état d'urgence et la déstabilisation psychologique des réseaux de délinquants a été soulignée par nombre de nos interlocuteurs.

50,4 % se sont déroulées la nuit (ce qui est quasi impossible pour une perquisition judiciaire). Selon nos interlocuteurs, cette précaution tactique permettrait d'intervenir sur des cibles dangereuses pour conserver un effet de surprise ou dans des zones connues pour des désordres, afin d'opérer plus discrètement.

Cette proportion de perquisitions nocturnes est pourtant stable dans le temps alors même que l'effet de surprise s'est estompé, que les cibles prioritaires se raréfient et que les unités spécialisées interviennent moins fréquemment. Nous avons aussi relevé que dans quelques départements, les préfets ont choisi de ne pas intervenir la nuit et présentent cependant des volumes de perquisitions quantitativement comparables.

- Un ciblage déconcentré

Contrairement aux assignations à résidence, les perquisitions administratives sont décidées par les préfets. A chaque déplacement, nous avons constaté un grand investissement personnel des différents acteurs et une très **bonne dynamique de travail collectif**. Ainsi furent évoquées la « *bonne synergie* », « *des équipes soudées* », de « *l'entraide et de la solidarité* » ou encore la possibilité de « *mieux apprendre à se connaître et à travailler ensemble* ». Des initiatives locales se sont multipliées telle celle du parquet de Lille qui s'est organisé pour tenir une permanence dédiée à l'état d'urgence et être encore plus réactif.

- Des cibles prioritaires et d'autres moins

Globalement, selon nos calculs, la moitié des perquisitions fut conduite à partir d'éléments venant des services de renseignement (SCRT, DGSI). Ce sont souvent ces objectifs qui ont été traités, dans les deux premières semaines et avec l'appui des forces spécialisées d'intervention.

Ces perquisitions avaient, selon nos interlocuteurs, pour but de déstabiliser un microcosme radicalisé, d'éviter des répliques d'attentats bénéficiant de l'effet de sidération post-13 novembre et de s'assurer que les individus concernés n'avaient pas échappé à des procédures judiciaires anti-terroristes. Et depuis la période des fêtes de fin d'année, nous n'observons plus beaucoup de demandes nouvelles.

Pour l'autre moitié des perquisitions, dans la quasi-totalité des cas à l'initiative des services de sécurité publique, les objectifs sont nettement moins prioritaires. Pour certains, le rattachement à la problématique de l'islam radical se fait par le biais d'une inscription au fichier dénommé « *FSPRT* »⁵ qu'administre l'UCLAT et qui comprend des personnes d'une très inégale dangerosité. Pour d'autres perquisitions, les objectifs poursuivis étaient très explicitement des infractions aux législations sur les armes et sur les stupéfiants, soit du droit commun. La justification tient alors à la porosité souvent évoquée entre radicalisation, terrorisme ou économie souterraine.

Nos interlocuteurs assurent avoir aussi été particulièrement vigilants pour veiller à ce qu'aucune perquisition administrative ne porte préjudice à une procédure judiciaire en cours, ni *a fortiori* concerne un individu sous le coup de poursuites judiciaires.

⁵ Fichier de traitement des Signalés pour la Prévention et la Radicalisation à caractère Terroriste.

- Un déroulement encadré par la hiérarchie :

S'il est concevable que le Parlement cherche à connaître les conditions matérielles de la mise en œuvre des perquisitions, il a été concrètement impossible de nous livrer à une telle évaluation. Au demeurant un tel exercice aurait été partiel. Cela relève, de surcroît, de la compétence constitutionnelle du Défenseur des droits en matière de déontologie des forces de sécurité. Mais nous comptons tout de même faire état, dans le rapport final, des circulaires et messages rédigés par les directions générales de la Police et de la Gendarmerie établissant les modalités concrètes de déroulement des perquisitions. Tous font état de la rigueur déontologique à respecter et précise les responsabilités hiérarchiques engagées.

3. Des assignations à résidence pilotées localement

En ce qui concerne les **assignations à résidence** dans le cadre de l'état d'urgence, le juge administratif s'en tenait, en l'état de sa jurisprudence classique, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

De plus, se fondant sur une interprétation trop littérale du code de justice administrative, des juges des référés de première instance ont été conduits, dans plusieurs affaires, à rejeter pour défaut d'urgence (« *ordonnances de tri* ») qui aboutissaient à ne pas même convoquer d'audience pour entendre les parties.

Mais le Conseil d'État dans ses décisions du 11 décembre ⁽¹²⁾ éclairées par les conclusions du rapporteur public, qui constituent un manuel de la bonne utilisation de l'état d'urgence, a fait évoluer sa jurisprudence et l'a adaptée aux enjeux du contrôle pendant l'état d'urgence tel que l'avait réorganisé le législateur.

Il faut surtout souligner la prise de position aussi bienvenue qu'indispensable à l'effectivité de l'office du juge qu'ont apportée les décisions du Conseil d'État du 11 décembre en instituant un régime de présomption d'urgence.

Pour autant, le Conseil d'État a validé l'interprétation extensive faite par le Gouvernement des dispositions de la loi de 1955 sur l'assignation, puisqu'il a admis une distinction entre le fondement de la déclaration de l'état d'urgence et les motifs pour lesquels peuvent intervenir les assignations à résidence. Il a en effet, estimé que, si le législateur ne l'avait pas voulu, il aurait dû rappeler qu'il doit toujours y avoir un rapport entre la situation à laquelle on applique le droit et, sinon l'objet, du moins sa finalité.

Enfin, on notera avec étonnement qu'il est arrivé que certaines assignations soient abrogées en dernière minute avant la décision du juge administratif. On peine alors à interpréter cet

(12) CE, 11 décembre 2015, n° 395009.

empressement obligeant le juge à prononcer un non-lieu sur le contentieux présenté devant lui...

4. Des contentieux limités mais significatifs

La loi du 20 novembre 2015 a reconnu la pleine compétence du juge administratif pour connaître des mesures de police administrative prévues par l'état d'urgence, remplaçant ainsi les commissions départementales *ad hoc* inadaptées et prévues initialement par la loi de 1955. La loi a ainsi fait de lui le garant de la nécessité et de la proportionnalité de ces mesures, témoignant ainsi d'une grande confiance aux juridictions administratives et plus singulièrement à l'office du juge des référés. Le Conseil constitutionnel n'a, d'ailleurs, pas dit autre chose dans sa décision du 22 décembre rendue sur une QPC.

Ce choix législatif ne signifie pas pour autant que la justice judiciaire n'ait pas à jouer un rôle actif et important dans la mise en œuvre de l'état d'urgence.

Un contrôle exercé par le juge administratif qui a dû se construire

Les mesures prises au titre de l'état d'urgence ont suscité un **contentieux significatif, mais limité en nombre**. Selon les données les plus à jour, communiquées directement par la juridiction administrative, 62 affaires ont été jugées par les tribunaux administratifs dont la grande majorité (53) porte sur des assignations à résidence. 6 suspensions, 1 suspension partielle et 1 annulation ont été prononcées.

Suite à ces jugements, **15 affaires ont été portées devant le Conseil d'État** :

- dans 6 d'entre elles, il a cassé les ordonnances de première instance pour erreur de droit, mais rejeté au fond les demandes des requérants ;
- il a fait droit à 2 appels du ministère de l'Intérieur et rejeté un troisième ;
- saisi de 5 appels de personnes assignées à résidence, il a rejeté une demande, constaté 3 non-lieux et fait partiellement droit à une dernière requête.

Par ailleurs, le juge des référés du Conseil d'État a eu à connaître, en premier ressort, de trois référés demandant la suspension d'arrêtés du ministre de l'Intérieur interdisant le déplacement de supporters lors de certaines rencontres de football. Ces demandes ont été rejetées. Enfin, trois autres affaires n'ont pas encore été jugées.

S'il convient de relever la très grande disparité des premières ordonnances rendues par les tribunaux administratifs (au point de donner un sentiment d'improvisation), il faut surtout retenir le fait que **le juge administratif exerce désormais sur ces mesures un contrôle de proportionnalité qualifié d' « entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir »**.

La justice judiciaire poursuit toutes les formes d'infractions pendant l'état d'urgence

La loi du 3 avril 1955 qualifie d'**infractions tous les manquements aux mesures prises au titre de l'état d'urgence** : non-respect d'une assignation à résidence, violation d'une interdiction de circuler ou de séjour... Les infractions constatées sont toutefois peu nombreuses : 41 affaires ont donné lieu à 40 gardes à vue et des poursuites judiciaires ont été engagées dans 21 cas, selon les données communiquées par la Chancellerie.

Par ailleurs, **les procureurs de la République sont étroitement associés** aux perquisitions conduites par l'autorité administrative. Aux termes de la loi, ils sont informés sans délai du déclenchement d'une perquisition administrative qui est obligatoirement conduite en présence d'un officier de police judiciaire, seul habilité à constater les infractions éventuellement découvertes et à procéder aux saisies en vue de poursuites judiciaires. Les rencontres effectuées sur le terrain témoignent d'une grande association des procureurs pour assurer une bonne continuité entre les opérations de police administrative et le déclenchement de poursuites judiciaires lorsque le cas se présentait. Quant aux assignations à résidence, la loi ne l'a pas prévu mais la pratique confirme cette association afin d'assurer une cohérence entre ces assignations et les mesures judiciaires pré et post-sentencielles.

1/5^e des perquisitions ont permis de constater des infractions qui ont débouché sur des suites judiciaires dans 201 cas.

Par ailleurs, il convient de noter la très grande différence d'objectifs entre les perquisitions administratives et celles qui sont judiciaires.

Le fonctionnement optimal implique que les prérogatives des deux polices soient scrupuleusement respectées et que leurs frontières ne soient pas mouvantes.

A ce stade du contrôle et de la réflexion, trois évidences s'imposent :

- **Nécessité des mesures** : la proclamation de l'état d'urgence était justifiée, le Président de la République et le gouvernement se devaient d'adopter des mesures à la fois fermes et efficaces face à la menace terroriste. Mais accorder à une législation d'exception une fonction préventive, c'est placer la norme et l'exception comme une alternative. La législation d'exception n'est pas une simple alternative à celle des temps normaux. C'est une véritable dérogation seulement justifiée par l'évidence. Le grand dérangement qu'elle entraîne ne peut donc être que d'une brève durée et sans séquelles.
- **Une lecture nécessairement restrictive de ce caractère exceptionnel** : C'est un principe constant de notre droit qui donne toujours une interprétation étroite à tout régime d'exception (« *exceptio est stricissimae interpretationis* »).

Adoptées pour faire face à une menace imminente, elles se doivent d'être limitées au strict nécessaire, ciblées avec une précision suffisante et ne présenter qu'un caractère temporaire. Il faudra veiller par conséquent à ce que les procédures gloutonnes existantes dans l'état d'urgence ne viennent pas dévorer le droit commun des libertés.

- **Fin de l'état d'urgence** : Y entrer était une décision consensuelle. En sortir sera un acte délicat à prendre car tous les périls majeurs ne présentent pas une fin abrupte et nette. Mais j'espère que nous saurons faire preuve de responsabilité. Arrêter l'état d'urgence ne sera pas synonyme de moindre protection car en réalité l'essentiel de l'intérêt de ce que l'on pouvait attendre de ces mesures semble, à présent, derrière nous.

Partout où nous nous sommes déplacés, nous avons entendu que les principales cibles et les objectifs avaient été traités. De fait, l'effet de surprise s'est largement estompé et les personnes concernées se sont pleinement préparées elles aussi à faire face à d'éventuelles mesures administratives. Ces phénomènes d'extinction progressive de l'intérêt des mesures de police administrative se lisent d'ailleurs dans les chiffres, qui montrent bien plus qu'un essoufflement.

Réagir efficacement à un attentat terroriste en donnant à l'État les moyens proportionnés à l'ampleur de la menace imminente était une chose, combattre sur la profondeur le terrorisme en est une autre.

