

Dominique Raimbourg

Jean-Frédéric Poisson

Communication d'étape sur le contrôle de l'état d'urgence

Réunion de la commission des Lois du mardi 17 mai 2016

L'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, prorogeant une troisième fois l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, est l'occasion de vous présenter une nouvelle communication d'étape – la quatrième après celles du 16 décembre, du 13 janvier et du 30 mars derniers – sur le contrôle de l'état d'urgence.

I. TRÈS UTILES APRÈS LES ATTENTATS DU 13 NOVEMBRE, LES MESURES DE L'ÉTAT D'URGENCE NE PRÉSENTENT PLUS LE MÊME INTÉRÊT AUJOURD'HUI

1. Les perquisitions administratives

Sur la base des chiffres agrégés fournis par le Gouvernement, 3 579 perquisitions administratives ont été conduites entre le 14 novembre 2015 et le 13 mai 2016. Celles-ci ont permis la découverte de 756 armes, la constatation de 557 infractions, la réalisation de 420 interpellations ayant conduit à 364 gardes à vue. Sur ce total, 152 perquisitions administratives seulement ont été conduites pendant la deuxième prorogation de l'état d'urgence.

Ces chiffres globaux du ministère de l'Intérieur montrent l'utilisation très faible que font les services des perquisitions, constat dressé par notre Commission depuis janvier dernier. Les données détaillées que transmet le ministère à notre commission au titre du contrôle parlementaire sur chacune de ces opérations¹ corroborent exactement cette tendance ; nous avons toutefois alerté le ministre de l'Intérieur sur un décalage apparu dans le suivi des perquisitions administratives depuis fin février entre les données globales et les données détaillées sur chaque opération qui doit être corrigé puisque, à ce jour, nous ne disposons de données détaillées que sur 88 des 152 perquisitions annoncées.

Depuis le début de l'état d'urgence, les armes découvertes sont de nature et de dangerosité très différentes² :

- 558 sont des armes à feu, parmi lesquelles 75 armes de guerre, 226 armes de poing, 257 armes longues (pour partie des fusils de chasse). Pour information, sur l'ensemble de la dernière année civile connue (2014), **les forces de police et les services de la douane dans l'exercice de leurs prérogatives habituelles avaient saisi 5 300 armes à feu (dont 175 armes de guerre).**

¹ Pour chaque perquisition, les rapporteurs se font communiquer des données détaillées sur son origine, son déroulement (durée, forces intervenantes, ...), découvertes et suites judiciaires.

² La répartition des armes découvertes porte sur la période du 14 novembre 2015 au 29 avril 2016.

- les 191 autres armes sont des armes blanches, matraques, pistolets d'alarme, poings américains...

La détention de certaines de ces armes est libre, ou soumise à simple déclaration ; leur « découverte » à l'occasion de perquisitions administratives n'a donc pas systématiquement conduit à engager des poursuites judiciaires. Nous précisons, enfin, que les munitions ne sont pas comprises dans ce décompte.

- Ces perquisitions ont conduit à un nombre limité de procédures judiciaires, en particulier en matière terroriste.

Selon les informations transmises par la Chancellerie, ces perquisitions administratives ont conduit les tribunaux à prononcer 67 peines, dont 56 incarcérations.

En particulier, 31 infractions susceptibles de se rattacher au terrorisme ont été constatées à l'occasion de perquisitions administratives. Celles-ci ont principalement concerné des faits d'apologie ou de provocation au terrorisme avec la découverte, par exemple, de messages vidéo évocateurs ou de drapeaux à l'effigie de l'État Islamique.

Sur ce total, 6 procédures – résultant totalement ou partiellement d'une perquisition administrative – ont pu être initiées du chef d'association de malfaiteurs avec une entreprise terroriste, aboutissant à saisir la section anti-terroriste du parquet de Paris. **Ce nombre est à rapprocher des 96 procédures ouvertes, depuis le 14 novembre 2015, par la même section antiterroriste sur la base de procédures exclusivement judiciaires, montrant ainsi bien l'efficacité de ces dernières pour lutter contre le terrorisme.**

- La régularité de certaines perquisitions administratives a été contestée lors des procédures judiciaires ouvertes.

Au-delà du risque d'annulation par la juridiction administrative, plusieurs personnes entendues par notre commission avaient évoqué le risque que les magistrats judiciaires estiment irréguliers certains ordres de perquisition, entraînant la nullité des saisies opérées. Ce risque pouvait être d'autant plus grand que la procédure pénale est plus exigeante à l'encontre des actes d'enquête que la jurisprudence administrative à l'égard des mesures de police administrative. Nous avons donc décidé de saisir le garde des Sceaux afin de mieux cerner cette fragilité inhérente aux perquisitions administratives.

A ce jour, la direction des affaires criminelles et des grâces a recensé huit procédures dans lesquelles la régularité des perquisitions administratives a été contestée à l'audience :

- dans cinq cas, la contestation portait sur l'insuffisante motivation des ordres de perquisition. Le tribunal a rejeté l'exception d'illégalité dans deux affaires, il y a fait droit dans deux autres affaires, et nous ignorons encore l'issue de l'audience pour la cinquième procédure ;
- trois procédures ont été signalées dans lesquelles l'exception d'illégalité tenait à l'insuffisante précision des ordres de perquisition quant aux personnes et lieux visés. Dans ces trois procédures, le tribunal a annulé les saisies opérées dans ce cadre en considérant que l'ordre de perquisition du

préfet n'était pas suffisamment motivé (imprécisions sur le lieu à perquisitionner et l'identité de la personne visée) et n'avait pas été précédé de l'avis obligatoire au procureur de la République.

Le nombre de procédures concernées peut paraître relativement faible mais n'en illustre pas moins **la fragilité intrinsèque d'une mesure administrative à l'occasion de laquelle des actes de police judiciaire peuvent être décidés.**

- Comme évoqué dans la précédente communication, ces perquisitions ne présentent plus la même plus-value opérationnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel.

Le Conseil a, dans sa décision du 19 février dernier, jugé contraires à la Constitution une partie des dispositions du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, privant de fondement juridique les copies de données informatiques, introduites lors du toilettage de la loi opéré au mois de novembre. Il a estimé que « *le législateur n'a pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée* ».

Même si elle laisse aux unités réalisant la perquisition la possibilité de consulter le contenu des équipements informatiques et d'en opérer une transcription manuelle, cette décision a rendu impossible la réalisation de copies informatiques dans le cadre de nouvelles perquisitions administratives et elle a également mis fin à l'exploitation des données déjà copiées.

Dans ces conditions, les perquisitions administratives ne présentent plus la même plus-value opérationnelle pour les forces de l'ordre, par rapport aux perquisitions judiciaires. Le Conseil constitutionnel a indiqué très clairement, dans sa décision, que ces copies ne pouvaient se faire qu'avec l'intervention « d'un juge », ce que ne prévoit pas le régime actuel des perquisitions administratives. **Vos rapporteurs jugent donc raisonnable de ne pas renouveler celles-ci pour les deux mois à venir, et d'en revenir aux perquisitions judiciaires** dont l'efficacité devrait encore être renforcée par l'entrée en vigueur prochaine de la loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement.

2. Les assignations à résidence

Entre le 14 novembre 2015 et le 13 mai 2016, 404 personnes ont fait, à un moment ou à un autre, l'objet d'une mesure d'assignation à résidence, assortie d'une obligation de pointage au commissariat ou dans une brigade de gendarmerie.

27 d'entre elles ont été assignées dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement pour assurer la sécurité de la réunion internationale de la COP 21 ; elles ont été levées à la mi-décembre.

S'agissant des 374 personnes assignées à résidence au titre de leur implication dans la mouvance islamiste radicale, seules 268 décisions d'assignation étaient encore en vigueur à la fin de la première période de prorogation de l'état d'urgence.

Depuis le 26 février :

- 69 assignations ont été renouvelées ;
- 3 nouvelles assignations ont été décidées, soit deux de plus qu'au 30 mars 2016.

Sur ces 72 assignations signées par le ministre, deux ont fait l'objet d'une suspension par le juge des référés et l'une d'entre elle a été abrogée, de sorte que **69 arrêtés sont en vigueur actuellement.**

199 assignations décidées avant le 26 février n'ont donc pas fait l'objet d'un renouvellement. Parmi les personnes concernées, 36 ont fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire et 3 étrangers ont été expulsés.

II. LES OUTILS OFFERTS PAR L'ETAT D'URGENCE DANS LE DOMAINE DE L'ORDRE PUBLIC

Tandis que le nombre de personnes assignées à résidence a fortement décliné puis a été stabilisé et que les perquisitions administratives ont perdu leur intérêt particulier pour l'Etat, l'actualité et la nouvelle prorogation demandée par le Gouvernement au Parlement remettent en exergue un des aspects de l'état d'urgence qui avait été très discuté lors des premières semaines de sa mise en œuvre : il s'agit des mesures exceptionnelles de maintien de l'ordre public permises par la loi du 3 avril 1955, en application de ses articles 5 et 8.

En effet, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi de prorogation, les nouveaux pouvoirs de police administrative qui seront conférés par la future loi sur la criminalité organisée « *ne priveront pas d'utilité les mesures autorisées par la législation sur l'état d'urgence pour faire face à un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.(...) Les mesures de restriction de la circulation des personnes ou des véhicules ainsi que d'interdiction de séjour en certains lieux pourront s'avérer particulièrement utiles pour compléter les mesures de sécurité entourant les lieux en relation avec le championnat (stades, lieux d'entraînement, de retransmission publique des compétitions ou de résidence des équipes et délégations, etc.).* »

Le contrôle parlementaire avait souhaité se pencher – dès le début de l'état d'urgence – sur l'usage fait par les préfets des pouvoirs particuliers que leur confère l'état d'urgence dans le domaine de l'ordre public, qu'il s'agisse de mesures générales ou individuelles. La Commission a notamment demandé une copie de tous les arrêtés préfectoraux d'interdiction individuelle ou générale de manifester pris sous l'empire de l'état d'urgence. Sans pouvoir obtenir une remontée exhaustive de toutes ces mesures de la part du ministère, elle a obtenu la communication de 135 arrêtés pris entre le 14 novembre et le 14 janvier³, aucun ne relevant de mesures individuelles. Il ressort de leur analyse que ces pouvoirs particuliers peuvent être regroupés en deux catégories : les interdictions de réunion, dont les manifestations sur la voie publique, d'une part, et, d'autre part, la faculté de réglementer l'accès à certains périmètres.

³ Onze préfectures métropolitaines (L'Ain, l'Allier, les Ardennes, le Cantal, le Lot, le Maine-et-Loire, la Moselle, la Haute Saône, la Seine-et-Marne, la Somme et le Tarn) ainsi que celles des 6 départements d'outre-mer ont indiqué n'avoir pris aucun arrêté sur la période. Les préfectures de l'Ariège et de la Haute-Corse n'ont pas répondu à la demande de recensement des arrêtés.

1. S'agissant des interdictions de réunion

En vertu de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, dix arrêtés préfectoraux ont notamment interdit des rencontres de football, y compris des rencontres de championnats amateurs dépourvues de visibilité nationale, mais également deux spectacles à Paris, un forum philosophique au Mans et un Salon Studyrama à Toulon. Cet outil a également permis au préfet du Val-d'Oise, par un arrêté du 25 novembre 2015, de prononcer la fermeture du sous-sol du foyer d'accueil d'immigrés ADEF de Pontoise pour une durée indéterminée, au motif qu'il accueillait une salle de prière clandestine où étaient tenus des prêches radicaux. Lors du déplacement dans les Alpes-maritimes, les rapporteurs ont pu constater que cinq arrêtés de fermeture de salles de prière clandestines avaient également été pris.

L'alinéa 2 du même article de la loi a également permis aux préfets, parfois sur ordre exprès du ministre, comme ce fut le cas durant le premier week-end de tenue de la Cop21, d'étendre la portée de leur faculté d'interdire une manifestation sur la voie publique. En effet, ce pouvoir de police administrative est, en temps normal, subordonné à un strict contrôle de nécessité et de proportionnalité de l'interdiction, de son périmètre et de sa durée à une menace spécifiquement caractérisée pour l'ordre public. Sous l'empire de l'état d'urgence, il a été jugé que l'article 8 de la loi de 1955 disposant que « *peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre* » revenait de fait à assouplir ces exigences de nécessité et de proportionnalité et permettait aux préfets de prendre des arrêtés de portée plus substantielle qu'à l'accoutumée. Ces derniers ont fait un usage relativement soutenu de ce pouvoir étendu durant les deux premiers mois de l'état d'urgence.

- En novembre 2015, ils ont ainsi interdit quatorze rassemblements spécifiques sur la voie publique, puis quatre en décembre et un en janvier. Sur ces 19 manifestations interdites, neuf avaient donné lieu à une déclaration en préfecture. Ce quota d'interdiction est substantiellement plus élevé que l'usage de cette prérogative en temps normal, tel qu'il a été décrit par Monsieur le ministre lors de son audition par la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre, au printemps 2015 : « *L'interdiction d'une manifestation doit demeurer exceptionnelle. L'an passé [2014], sur le ressort de la préfecture de police de Paris, qui compte de loin le plus grand nombre de manifestations organisées en France, seules cinq d'entre elles ont été interdites sur un total de 2 047 manifestations revendicatives déclarées. Celles qui l'ont été présentaient des risques insupportables, à l'image de trois manifestations dont nous savions qu'elles pouvaient déboucher, à Paris et à Sarcelles, sur des violences antisémites, que leurs organisateurs n'étaient nullement en mesure de prévenir.* »

- En outre, 82 arrêtés préfectoraux ont été pris sur la même période afin d'instaurer une interdiction générale de manifestation, sur un territoire coïncidant le plus souvent avec le département entier. 70 interdictions ont été prononcées sur l'ordre du ministre de l'intérieur d'interdire les manifestations sur l'ensemble du territoire les 28, 29 et 30 novembre 2015, en raison de l'ouverture de la Cop21. Douze autres interdictions de portée générale ont été prises par les préfets de département dans le cadre de l'état d'urgence mais en dehors de ce week-end d'ouverture de la Cop21, certaines au lendemain des attentats dans le contexte de sidération et de

crainte du surattentat dont chacun se rappelle, mais certaines bien après la COP 21 et sans lien direct avec une telle crainte.

Si l'état d'urgence ne confère pas aux préfets un pouvoir nouveau en matière de maintien de l'ordre public ni ne leur retire celui d'apprécier l'opportunité d'une interdiction, les rapporteurs notent que l'état d'urgence permet aux préfets d'interdire un rassemblement à titre préventif en raison d'une menace très diffuse et peu caractérisée d'atteinte à l'ordre public. Ce faisant, il altère sensiblement le régime de la liberté de manifestation tel qu'il avait été décrit par M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État (cité par le rapport d'enquête de M. Popelin) : « *En résumé, le régime est celui de la liberté avec un encadrement législatif minimal – la déclaration – et la possibilité d'aller plus loin, par l'interdiction, mais alors sur preuves, en fonction des circonstances étroitement évaluées, et dans les limites strictement nécessaires au rétablissement de l'ordre public.* »

2. S'agissant de la réglementation de l'accès à certains périmètres

Sans préjudice des interdictions individuelles de séjour, l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 confère également aux préfets **deux pouvoirs supplémentaires** de réglementation de portée générale de l'accès et de la circulation dans des périmètres qu'ils instituent.

En premier lieu, **ils peuvent interdire la circulation des personnes et des véhicules sur certaines zones et plages horaires**. Trois arrêtés préfectoraux ont été pris en ce sens et constituent un échantillon représentatif des possibilités offertes par la loi :

- le préfet des Pyrénées-Atlantiques a interdit la circulation sur certains sites industriels sensibles ;
- le préfet de Mayenne a, quant à lui, opéré des interdictions horaires afin de ménager des opérations de perquisitions programmées,
- enfin le préfet de l'Yonne a choisi une option maximaliste consistant à instaurer un couvre-feu pendant trois nuits dans un quartier de Sens.

En second lieu, l'article 5 de la loi de 1955 permet aux préfets **d'instaurer des « zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé »**. Toujours dans l'échantillon dont nous disposons, treize arrêtés préfectoraux ont été pris afin d'instituer des zones de protection ou de sécurité.

Deux arrêtés préfectoraux ont été pris en Ile-de-France par les préfets de l'Essonne et des Yvelines afin de prévenir des troubles à l'ordre public susceptibles d'accompagner l'organisation de la Cop21. Trois zones ont ainsi été instituées du 24 novembre au 14 décembre. Cette faculté a également été utilisée par le préfet des Landes pour sécuriser des sites SEVESO. Il a ainsi pris sept arrêtés le 19 novembre 2015 ayant chacun pour objet d'instituer une zone de protection ou de sécurité autour d'un site SEVESO en raison d'attentats commis en 2015 contre un établissement Seveso à Saint-Quentin-Fallavier et sur un site pétrochimique à Berre-l'Étang. D'autres arrêtés du même type ont été pris par des préfets pour réglementer diverses catégories de périmètres : centre pénitentiaire,

marché de Noël, synagogue, zone portuaire, par exemple. La réglementation de l'accès et du séjour dans la zone peut être stricte (personne n'entre ni ne s'y trouve) ou au contraire subordonnée aux contrôles d'identité et de véhicules.

Dans tous les cas, l'institution d'une zone de protection et de sécurité est accompagnée de mesures destinées à faire assurer le respect de ces zones reposant sur des contrôles d'identité et de fouilles de véhicule sur la zone de protection instituée.

III. LA POURSUITE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Dans le domaine de l'ordre public, comme en matière de perquisitions, l'état d'urgence conduit à réaménager les procédures existantes dans le sens d'une plus grande marge de manœuvre conférée à l'autorité administrative : soit en lui attribuant des prérogatives relevant habituellement de l'autorité judiciaire, soit en augmentant la portée de certains de ses pouvoirs traditionnels.

Ce réaménagement n'est pas neutre du point de vue du citoyen pour deux raisons principales :

– Premièrement, il s'opère avec un allègement substantiel de l'encadrement législatif. Même actualisée et réaménagée par le législateur de 2015 au lendemain des attentats, la loi de 1955 est peu détaillée, elle donne à l'autorité administrative une marge d'appréciation et de manœuvre sans commune mesure avec le cadre beaucoup plus étoffé du code de procédure pénale et du code de la sécurité intérieure. Comme en matière de perquisitions, les pouvoirs que l'état d'urgence confère aux préfets en matière de réglementation des réunions et de la circulation sont ainsi très faiblement encadrés par la loi elle-même.

– Deuxièmement, le contentieux de ces actes pris par le préfet relève – en bloc – de la compétence du juge administratif. Leur régularité, qui – comme toujours en matière d'ordre public – ne peut être détachée des principes de nécessité et de proportionnalité à la menace, peut donc être contestée expressément devant la juridiction administrative, mais elle ne conditionne pas la suite d'une procédure pénale. Par conséquent, comme en matière de perquisition, l'annulation éventuelle d'un tel arrêté postérieurement à l'évènement visé a une portée très relative pour le préfet lui-même puisque l'acte a globalement produit tous ses effets avant la décision du juge.

Compte tenu des motifs conduisant le Gouvernement à demander au Parlement une troisième prorogation de l'état d'urgence dans la perspective des événements sportifs à venir, **vos rapporteurs considèrent que les questions de l'ordre public et de la réglementation de la circulation et du séjour redeviennent essentielles. Or la préoccupation du maintien de l'ordre public – même si elle est légitime – ouvre à l'Etat un champ d'action potentiellement beaucoup plus vaste que la lutte contre le terrorisme et appelle donc un contrôle parlementaire d'autant plus vigilant.**

C'est pourquoi vos rapporteurs ont d'ores et déjà interrogé le Ministre et les services sur des mesures récentes, individuelles ou collectives liées au maintien de l'ordre public et poursuivront donc leur contrôle particulier sur ce point. A ce titre, ils soulignent la nécessité pour eux d'**obtenir un recensement exhaustif de la façon dont les préfets mettent en œuvre les articles 5 et 8 de la loi de 1955, tant au titre des mesures générales qu'individuelles.**

En tout état de cause, le contrôle ne sera pas altéré par l'arrivée à échéance des prérogatives d'enquête dont la Commission avait été dotée depuis le 4 décembre 2015. En effet, l'ordonnance organique du 17 décembre 1958 limite à six mois l'attribution de ces prérogatives à une commission permanente. Toutefois, les dispositions très larges de l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955, introduites par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre Commission lorsqu'elle a examiné le premier projet de loi de prorogation de l'état d'urgence en novembre 2015, permettent au Parlement de « *requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* » ; sera ainsi garantie la poursuite du contrôle de notre Commission avec la même vigilance.

Conformément aux règles et usages applicables aux commissions d'enquête, il vous sera toutefois proposé la semaine prochaine d'**autoriser la publication des comptes rendus des auditions auxquelles nous avons procédé depuis l'institution du contrôle parlementaire de l'état d'urgence et que nous avons faites dans les formes prévues pour les travaux des commissions d'enquête, afin que ces documents puissent être rendus publics avant le 3 juin prochain**. Ces documents seront mis à la disposition des commissaires quelques jours avant, afin qu'ils puissent en prendre connaissance avant le vote. Leur publication sera effective cinq jours après ce vote.
