

Dominique Raimbourg

Jean-Frédéric Poisson

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

Réunion de la commission des Lois du mercredi 30 mars 2016

Les attentats commis le 13 novembre 2015 sur de multiples sites à Paris et Saint-Denis ont entraîné la mort de 130 personnes et plus de 350 blessés en l'espace de quelques heures. Déclaré à la suite de ces attaques, l'état d'urgence a été, depuis, prolongé deux fois et le contrôle parlementaire, fondé sur un recensement de données exhaustif, des auditions et des déplacements, a mécaniquement suivi cette prolongation afin de vous tenir autant informés que possible des conséquences de cet état d'exception au quotidien.

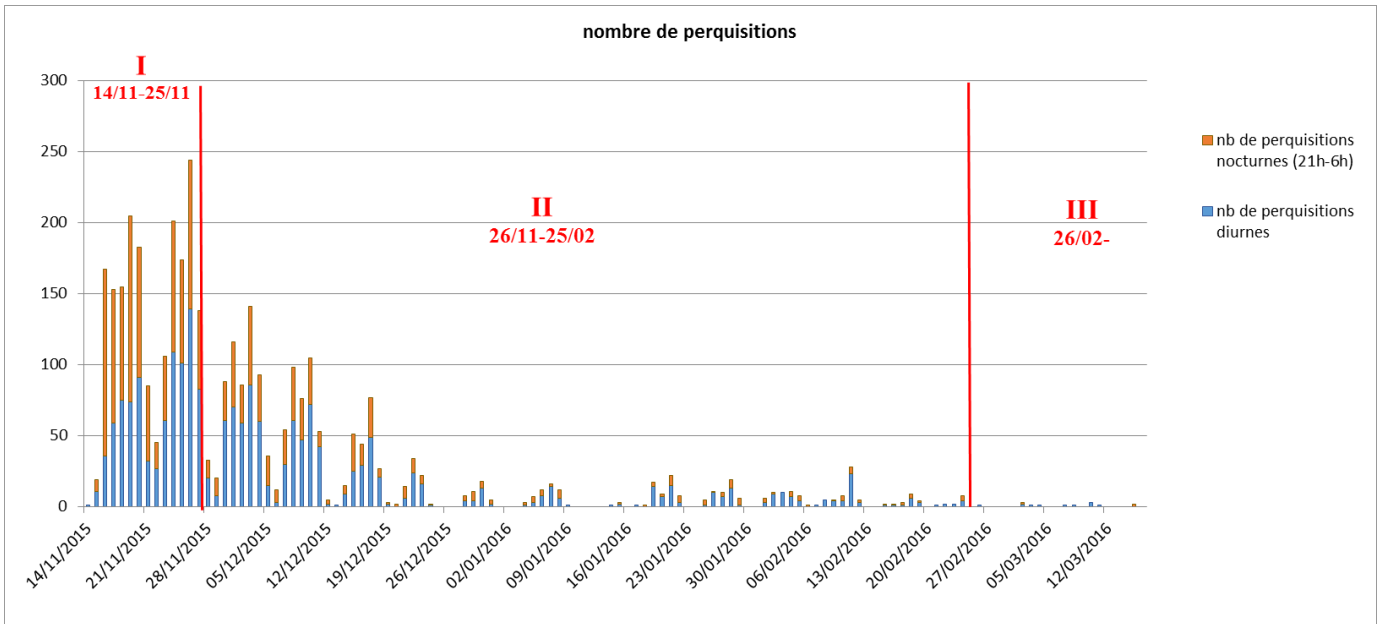
Vos rapporteurs se présentent ainsi devant vous pour la troisième fois afin de vous livrer un point intermédiaire de leur contrôle ; ce point d'étape – qui portera sur les deux mesures les plus utilisées de l'état d'urgence et celles sur lesquelles des données exhaustives sont disponibles – devrait être le dernier puisque nous envisageons de vous présenter un rapport final de contrôle dans le courant du mois de mai.

I. LE BILAN DE L'ETAT D'URGENCE AU 25 FEVRIER 2016

Au moment de la clôture de la première prolongation de l'état d'urgence, le 25 février dernier, le Gouvernement avait procédé, depuis le 14 novembre dernier, à 3397 perquisitions administratives et 400 assignations à résidence.

Ces mesures ont été principalement concentrées sur les deux premières semaines de l'état d'urgence puisqu'au soir du 26 novembre, le jour même de sa première prolongation, 65% du total des assignations avaient déjà été prononcées et 52 % de l'ensemble des perquisitions avaient déjà été conduites.

Cette concentration a encore été perceptible sur la période allant jusqu'aux fêtes de fin d'année. Au 1er janvier, toutes les personnes assignées durant l'état d'urgence l'avaient été et 98 % des perquisitions avaient déjà été conduites.



A. Les perquisitions administratives

Leurs conditions de réalisation

Les perquisitions administratives obéissent à un régime dérogatoire : elles ne sont pas autorisées par un juge et font l'objet d'un recours *a posteriori*, elles peuvent être conduites à toute heure et en tout lieu fréquenté par la personne suspectée d'avoir un comportement menaçant, et elles ne sont pas soumises aux règles de procédure pénale concernant notamment la retenue de la personne sur les lieux ou encore son menottage. Ce dispositif législatif a été validé par le Conseil constitutionnel¹, qui a tenu compte de la période d'exception dans laquelle ces opérations s'inscrivent.

Malgré les alertes lancées sur les conditions de perquisition par plusieurs personnes auditionnées, à l'instar du Défenseur des droits ou encore de la Commission consultative des droits de l'Homme (CNCDH), et comme l'avaient déjà indiqué les rapporteurs à la Commission en janvier, il est très complexe pour le contrôle parlementaire d'appréhender les conditions concrètes des perquisitions administratives. Au mieux pouvons-nous affirmer que 50,2 % d'entre elles ont été conduites de nuit (entre 21 heures et 6 heures), sans évolution notable de ce taux sur la durée de l'état d'urgence ou selon les départements.

¹ Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016.

En revanche, vos rapporteurs partagent certaines des recommandations émises par le Défenseur des droits et la CNCDH et souhaitent que le Gouvernement les fasse siennes également, à savoir :

- qu'un récépissé de perquisition administrative soit systématiquement remis à l'intéressé, afin – le cas échéant – de lui permettre de faire valoir ses droits ;
- que les formalités d'indemnisation des bris de portes ou de fenêtres occasionnés lors de perquisitions n'ayant conduit à la constatation d'aucune infraction soient allégées et facilitées ;
- qu'enfin une attention particulière soit portée aux mineurs présents sur les lieux de perquisition administrative et qu'un mode opératoire spécifique soit élaboré afin de mieux les prendre en considération.

Le ciblage et les suites des perquisitions

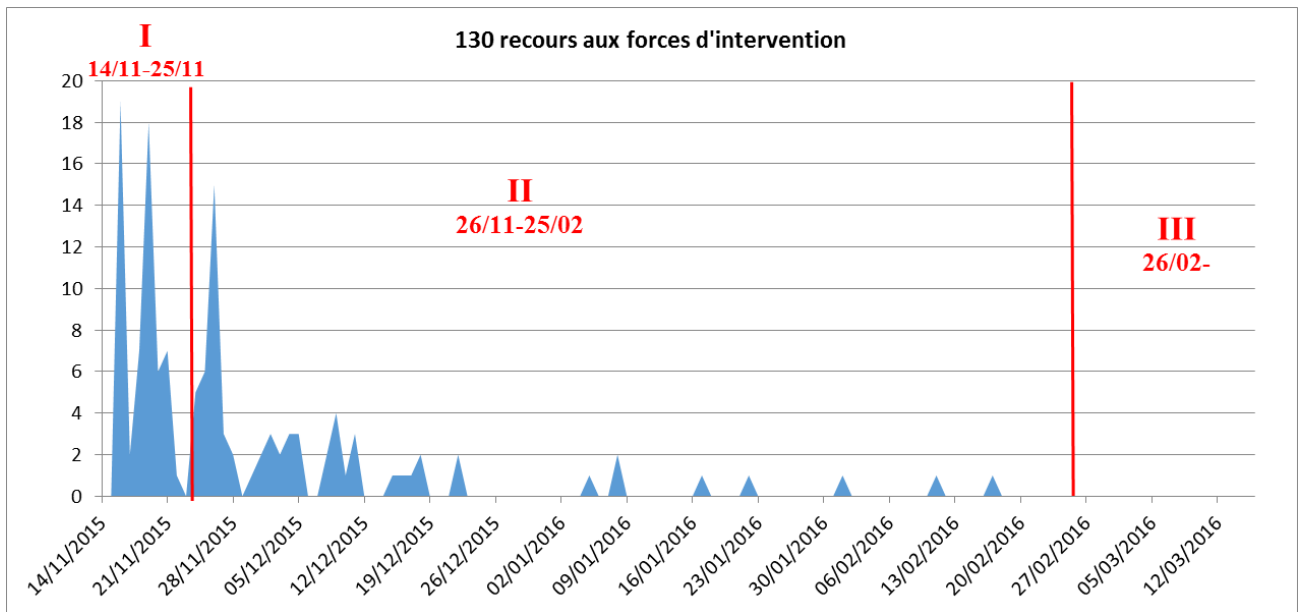
Les perquisitions ont donné lieu à une forte coordination des services de renseignement et de sécurité sous l'autorité des préfets, de leur programmation à leur conduite, en particulier dans le cadre des états-majors de sécurité.

Schématiquement, la moitié des perquisitions ont été conduites à l'initiative des services de renseignement : 18 % pour la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et 32 % pour le renseignement territorial. La seconde moitié a été initiée à la demande des autres services de la sécurité publique ou de la gendarmerie nationale, et – marginalement – de la police judiciaire ou de celle des frontières. Les cibles demandées par les services de renseignement ont été traitées dans les toutes premières semaines de l'état d'urgence.

Le 27 février 2016, 583 perquisitions avaient débouché sur une action judiciaire, soit 17 % d'entre elles, principalement pour des infractions à la législation sur les armes ou à celle sur les stupéfiants. **À cette même date**, 213 poursuites avaient été engagées sur le fondement des découvertes lors de ces perquisitions administratives, soit un taux de judiciarisation de 6%. Les données recensées par vos rapporteurs n'expliquent pas totalement l'écart entre ces deux chiffres.

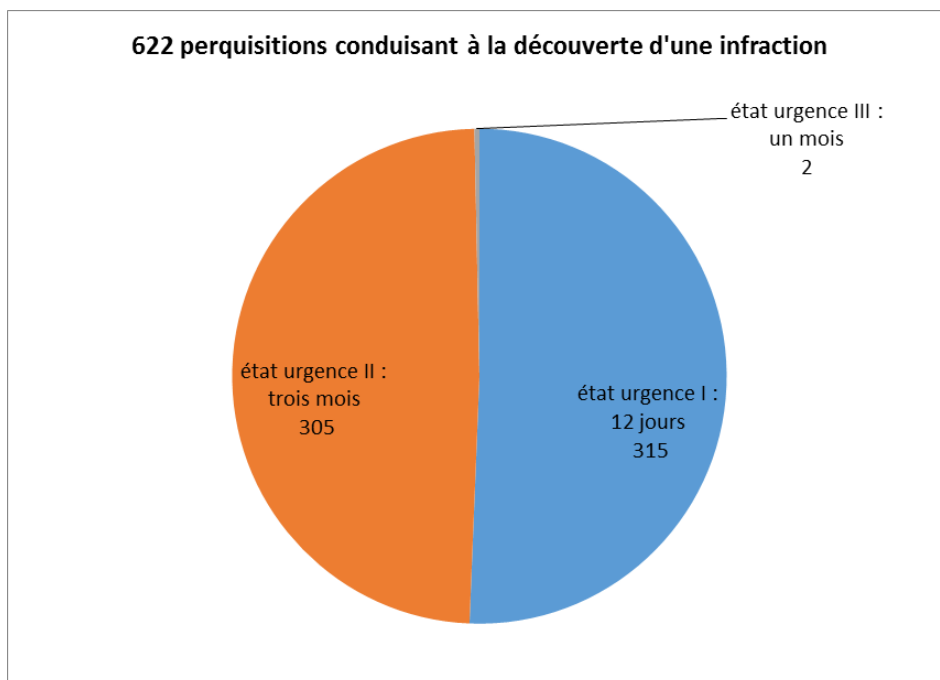
En tout état de cause, il apparaît que :

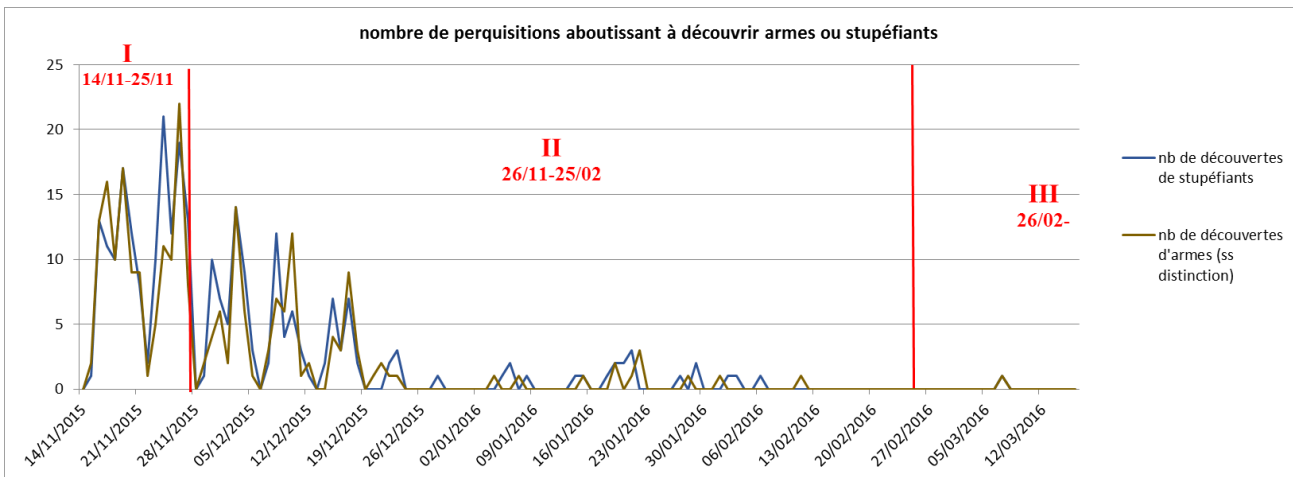
- les unités spéciales d'intervention (Raid, GIGN...) sont peu intervenues (130 fois) et uniquement sur des perquisitions proposées par les services de renseignement ;



– ces perquisitions demandées par les services de renseignement n’ont que marginalement abouti à la découverte d’infractions (12% d’entre elles seulement ont conduit à découvrir des armes ou des stupéfiants, contre 15 % en moyenne) ;

– les découvertes d’infractions lors des perquisitions ont été encore davantage concentrées dans le temps que les perquisitions elles-mêmes : hors quelques opérations très ponctuelles, moins de perquisitions ont été conduites à partir de décembre 2015 et elles n’ont entraîné, au-delà des premières semaines, que très peu de découvertes d’infractions.





Vos rapporteurs poursuivent leurs recherches sur ces suites de perquisitions mais soulignent dès à présent qu'elles n'ont donc eu statistiquement qu'une incidence modeste sur le plan judiciaire. Quant à leur plus-value en termes de renseignement, elle sera logiquement affaiblie par les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'exploitation des données numériques captées (cf. infra).

À ce stade de leur contrôle, les informations recueillies leur permettent de dresser deux constats complémentaires :

– Les perquisitions administratives ont constitué un choc, particulièrement vigoureux dans les premières semaines, sur une mouvance difficile à caractériser comme strictement délinquante ou strictement radicalisée mais qui peut apparaître comme un terreau favorable à l'accueil et au soutien éventuel de réseaux terroristes. À ce stade de nos investigations, nous pouvons penser que ces perquisitions auront permis d'affiner la connaissance de cette mouvance tout en luttant contre la criminalité de droit commun.

– Pour autant, préfets et procureurs ont veillé depuis le début de l'état d'urgence à ne pas nuire à une procédure judiciaire par des mesures de police administrative. Cette précaution de bon sens d'une manière générale est particulièrement vraie en matière de lutte contre le terrorisme.

Sur ce point, vos rapporteurs estiment utile de prévenir les risques de confusion : les affaires les plus médiatisées menées contre les réseaux terroristes, à Saint-Denis le 18 novembre ou encore à Boulogne et Argenteuil la semaine passée, sont exclusivement le fruit d'enquêtes et de procédures judiciaires.

B. La mise en œuvre des assignations à résidence entre le 14 novembre 2015 et le 25 février 2016

Plus encore que les perquisitions, les assignations à résidence ont été massivement décidées lors des premiers jours de l'état d'urgence.

563 personnes ont fait l'objet d'une proposition d'assignation adressée à la Direction des libertés publiques et des Affaires juridiques (DLPAJ), délégataire du ministre sur ce sujet.

La direction en a rejeté 76 dans le cadre de la COP21 pour n'en garder finalement que 27, dont 15 n'ont pas pu être notifiées par les services. Ces assignations particulières sont arrivées à échéance le 12 décembre et n'ont pas été renouvelées.

La DLPAJ a rejeté 86 demandes d'assignation concernant la radicalisation violente, pour en garder 374 au total sur l'ensemble de la période. Cependant, seules 268 d'entre elles étaient en vigueur le 25 février au soir. Pourquoi ?

- Treize ont été suspendues en référé, et deux ont été annulées par les juges administratifs avant le 25 février.
- 61 assignations ont été abrogées en cours de période, par le ministère après réexamen dossier, principalement à l'occasion d'une procédure contentieuse.
- 25 assignations signées par le ministre – donc instruites par l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) et la DLPAJ – ont été bloquées avant même leur notification par les services eux-mêmes. Ces blocages ont été justifiés le plus souvent par le souci de préserver les surveillances en cours sur des cibles pouvant *in fine* être poursuivies pénalement.
- 5 assignations n'ont pas été notifiées aux intéressés, deux d'entre eux se trouvant à l'étranger, deux n'habitant pas à l'adresse indiquée et un dernier étant incarcéré.

II. LA PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE À COMPTER DU 26 FÉVRIER 2016 OBLIGE À RECONDUIRE LES ARRETÉS D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE

À la date du 25 février 2016, correspondant à la fin de la première prorogation de l'état d'urgence, 268 mesures d'assignation à résidence étaient en vigueur sur le territoire national. **La loi du 19 février 2016 prorogeant l'état d'urgence pour trois mois supplémentaires n'emportait pas automatiquement la reconduction des arrêtés d'assignation à résidence (AAR) correspondants** : le Conseil constitutionnel a rappelé, dans une première décision du 22 décembre 2015, que « *si le législateur prolonge[ait] l'état*

d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne [pouvaient] être prolongées sans être renouvelées »².

Comme cela avait déjà été le cas à l'issue des douze premiers jours d'application de l'état d'urgence, les services du ministère de l'Intérieur – les préfets, en lien avec les services locaux de renseignement, l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) et la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) – ont procédé au réexamen individuel des dossiers afin de préconiser ou non le renouvellement de l'arrêté.

Au terme de cette procédure :

- 69 assignations ont été renouvelées ;
- 1 nouvelle assignation a été décidée ;
- 199 assignations n'ont pas fait l'objet d'un renouvellement.

Le nombre des assignations non renouvelées a interpellé vos rapporteurs. À leur demande, des premiers éléments d'explication ont été communiqués à la commission des Lois :

- 32 individus de nationalité française sont sous le coup d'une interdiction de sortie du territoire (IST) suite à l'expiration de leur AAR, tandis que 13 dossiers sont en cours d'instruction ;
- 2 individus étrangers qui avaient été assignés à résidence ont fait l'objet d'une mesure d'expulsion exécutée et 3 dossiers sont en cours d'instruction.

Toutefois, 149 dossiers ne font l'objet d'aucune mesure, ou projet de mesure, de police administrative, à ce stade.

Mesures d'assignation à résidence depuis la deuxième prorogation de l'état d'urgence

AAR en vigueur le 25 février à minuit	Demandes de renouvellement transmises par l'UCLAT	Nouvelles demandes transmises par l'UCLAT	Rejetées par la DLPAJ comme insuffisamment étayées	Signées par la DLPAJ sur délégation du ministre	AAR envoyées pour notification	AAR en vigueur au 16 mars
268	102	1	33	70	70	70

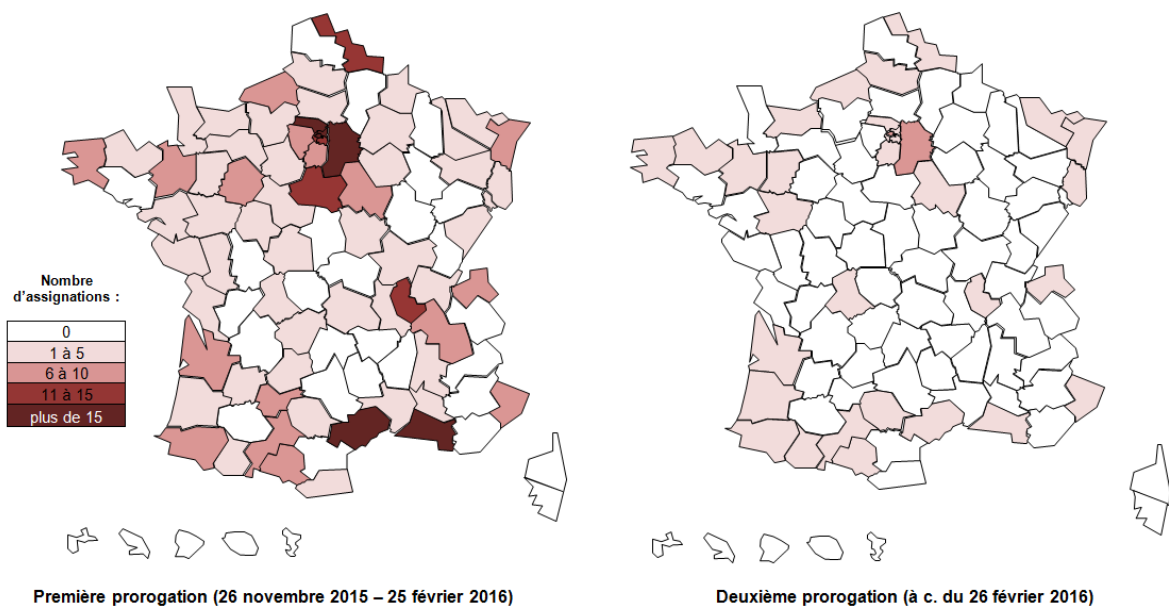
Source : ministère de l'Intérieur.

² Treizième considérant de la décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015.

A ce stade, vos rapporteurs se borneront à formuler **trois questions**, qui appelleront des investigations complémentaires :

- les dossiers des personnes assignées à résidence, ou une fraction d’entre eux, font-ils l’objet d’une judiciarisation ?
- le ciblage initial des mesures d’assignation était-il adapté ?
- quelles mesures de suivi ont été mises en œuvre par les services de renseignement concernant les assignations non renouvelées ?

Répartition géographique des assignations à résidence (arrêtés signés)



III. LA CENSURE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES DONNÉES INFORMATIQUES LORS DES PERQUISITIONS ADMINISTRATIVES IMPOSE LA DESTRUCTION DES RENSEIGNEMENTS AINSI COLLECTÉS

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 janvier 2016 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la Ligue des droits de l'homme sur la conformité à la Constitution du régime de la perquisition administrative prévu par l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 et notamment de la possibilité, dans ce cadre, de copier des données stockées dans un système informatique auquel ces perquisitions donnent accès.

Par sa décision du 19 février, le Conseil constitutionnel a validé trois aspects de la perquisition administrative :

- le principe même d'une perquisition administrative telle qu'elle est définie dans la loi du 3 avril 1955 est validé (décision de perquisition en précisant le lieu et le moment ; information

du procureur de la République ; présence d'un OPJ ; présence de l'occupant ou de deux témoins ; compte rendu délivré au procureur de la République) ;

– sa réalisation en dehors de la direction et du contrôle de l'autorité judiciaire est admise, le Conseil considérant que ces perquisitions « *n'affectent pas la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution* »³ dont les magistrats de l'ordre judiciaire sont les gardiens ; le Conseil constitutionnel a ainsi confirmé l'autonomie de la législation sur l'état d'urgence et le rôle du juge administratif dans la protection des libertés ;

– le régime contentieux de la perquisition administrative est également validé. Le Conseil, tout en notant que les voies de recours prévues à l'encontre d'une perquisition ne peuvent être mises en œuvre qu'a posteriori, a souligné qu'elles permettaient à l'intéressé d'engager la responsabilité de l'Etat et autorisaient un contrôle « *dans des conditions appropriées au regard des circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* »⁴.

Le Conseil a, en revanche, jugé contraires à la Constitution une partie des dispositions du paragraphe I de l'article 11, privant de fondement juridique les copies de données informatiques, introduites par la loi du 20 novembre 2015. 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* »⁵.

Le commentaire de cette décision, publié aux Cahiers du Conseil constitutionnel, pointe ainsi la faiblesse des garanties entourant cette faculté : la possibilité de copier toutes les données auxquelles l'autorité administrative peut accéder, y compris des éléments « intimes » sans lien avec la menace que représenterait l'intéressé ; la possibilité de copier les données des amis ou des parents de la personne regardée comme une menace et chez qui elle logerait ; ou encore, l'absence de précision sur le sort de ces données.

Cette décision avait un effet immédiat dès sa publication au Journal officiel (le surlendemain) et pouvait « *être invoquée dans toutes les instances introduites à cette date et non jugées définitivement* »⁶. Elle s'imposait, aux termes mêmes de la Constitution, à l'ensemble des autorités administratives.

Les rapporteurs ont tenu à vérifier les modalités concrètes d'application de cette décision et ont demandé au ministre le 7 mars dernier de lui transmettre les documents émis par les services à ce sujet.

Il en ressort que des instructions du directeur général de la police nationale (DGPN) et du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN)⁷ ont immédiatement ordonné qu'il ne

³ Quatrième considérant de la décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016.

⁴ Onzième considérant.

⁵ Quatorzième considérant.

⁶ Seizième considérant.

⁷ Télégramme DGPN/CAB/n° PN16-000700-D du 19 février 2016 et message n° 15165 GEND/DOE/SDPJ/BPJ du 23 février 2016. Les instructions équivalentes de la DGSJ sont protégées par le secret de la défense nationale.

soit plus procédé à ces copies informatiques dans le cadre de nouvelles perquisitions administratives et qu'il soit mis fin à l'exploitation des données déjà copiées. Ces instructions rappellent toutefois la possibilité, pour les unités, de procéder soit à une consultation et à une transcription manuelle au cours de la perquisition, soit à une saisie judiciaire en cas de découverte d'infractions.

Après l'envoi d'une note du directeur de cabinet du ministre en date du 11 mars, deux nouvelles instructions⁸ ont également imposé la destruction des données collectées au cours de perquisitions administratives antérieures à la décision. Le DGPN n'a toutefois fixé aucun terme pour procéder à cette destruction, quand le DGGN a fixé celui-ci au 1^{er} avril (soit six semaines après la décision).

En censurant ces dispositions, le Conseil constitutionnel a assimilé les mesures d'enregistrement aux saisies des données informatiques et imposé que celles-ci soient ordonnées par un juge. La plupart des personnes entendues au titre de services de sécurité et de renseignement ayant souligné l'importance de ces copies informatiques pour le recueil de renseignement, il est permis d'estimer que, désormais, **les perquisitions administratives ne présentent plus la même plus-value opérationnelle pour les forces de l'ordre, par rapport aux perquisitions judiciaires.**

Il appartiendra donc au législateur de déterminer rapidement :

- s'il compte ou non redonner à la police administrative la possibilité de prélever des données informatiques ;
- si oui, selon quelles modalités. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision, a indiqué que ces copies ne pouvaient se faire qu'avec l'intervention « d'un juge » sans préciser s'il doit s'agir d'un juge administratif – mais dans ce cas, lequel et selon quelle organisation ? – ou judiciaire – le juge des libertés et de la détention ou le parquet, ce dernier n'étant pas considéré comme un « juge » au sens de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH)⁹.

⁸ Télégramme DGPN/CAB (transmis à la Commission sans date ni numéro) et message n°22762 GEND/DOE/SDPJ/BPJ du 16 mars 2016.

⁹ Affaire Moulin c/ France du 23 novembre 2010.