



fidh

FRANCE

RAPPORT DE MISSION INTERNATIONALE D'ENQUÊTE

Mesures antiterroristes  
contraires aux droits humains

Quand l'exception  
devient la règle

En couverture : Fouille intervenue dans le cadre d'une opération de police effectuée le 27 novembre 2015 au matin dans un squat au Pré Saint Gervais, occupé par des personnes suspectées de « trouble à l'ordre public pendant la COP21 », selon des sources policières.  
© AFP PHOTO / LAURENT EMMANUEL

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>I. L'ÉTAT D'URGENCE EN QUESTION</b>	<b>6</b>
<b>A. Présentation factuelle de l'état d'urgence</b>	<b>6</b>
1. Les dispositifs mis en œuvre en vertu de l'état d'urgence	7
2. Les chiffres de la mise en œuvre des mesures de perquisitions et d'assignations à résidence	8
3. Le « contrôle parlementaire »	10
4. Le contrôle juridictionnel	11
<b>B. Analyse des conséquences et des modalités de contrôle de l'état d'urgence</b>	<b>16</b>
1. Les conséquences des mesures prises en vertu de l'état d'urgence	16
2. Une efficacité contestée	19
3. Quel contrôle de l'état d'urgence ?	22
<b>II. LA BANALISATION DE L'EXCEPTION : L'INFLATION LÉGISLATIVE SÉCURITAIRE AU NOM DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME</b>	<b>27</b>
1. La loi du 24 juillet 2015 sur le renseignement	28
2. Le projet de loi sur la réforme de la procédure pénale, nouvelle source d'inquiétude	29
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DE PERSONNES RENCONTRÉES</b>	<b>40</b>
<b>ANNEXE 2 : LES DIFFÉRENTS RECOURS POSSIBLES DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE 3 : COURRIER DE MONSIEUR BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, EN RÉPONSE À LA DEMANDE DE RENDEZ-VOUS DE LA DÉLÉGATION DE LA FIDH</b>	<b>43</b>

# INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, la France a été le théâtre de plusieurs actes de terrorisme<sup>1</sup>. En mars 2012, 7 personnes ont été tuées en l'espace de huit jours : un militaire à Toulouse, deux militaires à Montauban et quatre personnes, dont trois enfants, dans une école juive à Toulouse. L'auteur des faits, Mohamed Merah, est décédé au cours de l'assaut final du RAID. Ensuite, le 7 janvier 2015, les locaux du journal Charlie Hebdo sont l'objet d'une attaque. Deux frères, Chérif et Saïd Kouachi, après être entrés dans le bâtiment armés de fusils d'assaut, ont assassiné onze personnes, dont 8 membres de la rédaction du journal. Les deux individus seront tués au cours d'un assaut du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) deux jours plus tard. Le 8 janvier, un complice des frères Kouachi, Amedy Coulibaly, assassine une policière à Montrouge. Le 9 janvier, le même individu effectue une prise d'otage dans une épicerie casher à Vincennes, au cours de laquelle il assassinera 4 personnes. Amedy Coulibaly trouvera la mort, le jour même, suite à l'intervention des forces de l'ordre. Enfin, le 13 novembre 2015, ont eu lieu les événements qui sont à l'origine du déclenchement de l'état d'urgence. Après 3 attentats suicide aux abords du Stade de France, où se trouvait le Président de la République, une première fusillade a eu lieu dans les 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> arrondissements de Paris. Les individus ont mitraillé des terrasses de cafés et restaurants. C'est ensuite les spectateurs d'un concert dans la salle de spectacle « Le Bataclan » qui ont été pris en otage. Au total, 130 personnes ont trouvé la mort et 350 ont été blessées.

Au soir des attentats du 13 novembre, le Président de la République française annonce la mise en place de l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire national. Puis, le 20 novembre 2015, le Parlement français vote à une écrasante majorité la première prolongation de l'état d'urgence, pour une période de trois mois. Le 16 février 2016, le Parlement vote une seconde prolongation et, enfin, le 20 avril dernier, le gouvernement annonce son intention de demander au Parlement le vote d'une nouvelle loi prorogeant l'état d'urgence pour une période de deux mois, qui sera adoptée par le Sénat le 10 mai et par l'Assemblée nationale le 26 mai.

Le 16 novembre 2016, le président de la République réunissait le Congrès (Assemblée nationale et Sénat réunis) et annonçait son intention de réformer la Constitution pour, d'une part, intégrer dans celle-ci le principe de l'état d'urgence et pour, d'autre part, autoriser la déchéance de la nationalité française pour les auteurs d'actes de terrorisme.

Après un long débat portant essentiellement sur la question de la déchéance de la nationalité, le président de la République a été contraint de retirer son projet faute de majorité (une partie des élus soutenant le gouvernement désapprouvant cette mesure). Bien qu'initialement prévu dans le champ de ce rapport, ces projets étant abandonnés, il n'en sera pas traité ici<sup>2</sup>.

---

1. Les causes de ces actes de terrorisme mériteraient une analyse tant elles sont diverses et interprétées de manière tout aussi diverse mais cette approche ne relevait pas du mandat des chargés de mission.

2. La possibilité de déchoir de la nationalité française existe déjà, dans certaines conditions, dans la législation française.

Autre réponse aux attentats annoncée par le gouvernement dans les semaines qui ont suivi : la présentation au Parlement d'un projet de loi visant à réformer la procédure pénale afin de l'adapter à de telles situations exceptionnelles.

C'est dans ce contexte que la FIDH, avec l'accord et le concours de son organisation membre en France, la LDH, a décidé d'organiser une mission d'enquête internationale portant sur la réponse française aux récents attentats terroristes, afin d'en examiner la compatibilité avec le respect des droits humains. Cette mission s'est déroulée du 14 au 18 mars 2016 et était composée de 3 chargés de mission, provenant de 3 pays dans lesquels cette problématique a été et continue d'être d'actualité : c'est ainsi que Madame Fatimata Mbaye, avocate mauritanienne et présidente de l'Association mauritanienne des droits de l'Homme (AMDH), Monsieur Mokhtar Trifi, avocat tunisien et Président d'honneur de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) et Monsieur Ramzi Kassem, avocat américain et professeur de droit à la City University of New York School of Law, ont composé la délégation de la FIDH. Les chargés de mission étaient accompagnés par Monsieur Jérémie Kouzmine, élève avocat au Barreau de Versailles.

Le présent rapport reflète le contenu des discussions menées par la délégation de la FIDH avec les différents interlocuteurs rencontrés (voir la liste des institutions et organisations en annexe 1) et présente une analyse des enjeux, en termes de respect des droits humains et de l'Etat de droit, des différentes mesures adoptées ou en cours d'examen en France au nom de la lutte contre le terrorisme.

Les chargés de mission et l'ensemble de la FIDH tiennent à remercier les personnes et institutions ayant accepté de rencontrer la délégation de la FIDH, et de répondre aux questions posées. A l'exception notable du ministre de l'Intérieur (dont le refus de rencontrer les chargés de mission a été exprimé dans un courrier, reproduit en annexe 3), l'ensemble des personnes sollicitées ont répondu positivement aux demandes de rencontre formulées par les chargés de mission.

# I. L'ÉTAT D'URGENCE EN QUESTION

## A. PRÉSENTATION FACTUELLE DE L'ÉTAT D'URGENCE

La loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, votée pour faire face à la situation en Algérie, a été appliquée à 7 reprises avant les attentats du 13 novembre 2015.

Sa première application fait suite aux attentats perpétrés, le 1<sup>er</sup> novembre 1954, sur le territoire algérien. L'état d'urgence a été alors limité à ce territoire et pour une durée de trois mois. Toujours lié à la situation en Algérie, l'état d'urgence sera déclaré une nouvelle fois en 1958 sur le territoire métropolitain pour quinze jours, et en 1961 pour deux ans (en complément du recours – de juin à septembre 1961 – à l'article 16 de la constitution qui confère au président de la République les pleins pouvoirs).

Par la suite, l'état d'urgence a été déclaré en Nouvelle-Calédonie en 1984 en raison des conflits ethniques et politiques qui s'y sont déroulés. L'état d'urgence sera maintenu pendant 6 mois, de janvier à juin. Plus brièvement, il sera aussi déclaré sur le territoire des îles de Wallis-et-Futuna en 1986, et en Polynésie française en 1987.

Enfin, le 8 novembre 2005, l'état d'urgence a été déclaré dans 20 agglomérations françaises et sur tout le territoire de l'Île-de-France. Cela faisait suite aux émeutes qui s'étaient déroulées dans quelques agglomérations suite à la mort de deux adolescents qui essayaient d'échapper à un contrôle de police et une grenade lancée par des forces de l'ordre sur une mosquée au cours d'un affrontement.

Le soir même des attentats du 13 novembre 2015, le Président de la République annonce la mise en place de l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire. L'état d'urgence est prévu par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 pour une durée initiale de 12 jours. La LDH et la FIDH ne se sont pas opposées à cette mesure, dans la limite de ces 12 jours. C'est au moment de la prorogation que les contestations sont apparues<sup>3</sup>.

Le 16 novembre, le chef de l'Etat s'adresse au Congrès réuni à Versailles et annonce qu'un projet de loi sera soumis pour proroger l'état d'urgence pour une période de 3 mois.

Le 20 novembre 2015, le Parlement vote la loi n° 2015-1501 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions. Cette loi proroge l'état d'urgence jusqu'au 26 février 2016. Le texte a été voté à une écrasante majorité : 551 députés ont voté pour la prorogation de l'état d'urgence, 6 contre, et un député s'est abstenu. Le texte adopté a permis de proroger l'état d'urgence de trois mois, mais a surtout élargi le champ des mesures applicables.

Le 16 février 2016, l'Assemblée nationale vote une nouvelle prorogation de l'état d'urgence pour 3 mois. Celui-ci est donc en vigueur jusqu'au 26 mai 2016, avant une nouvelle

---

3. Voir entre autres réactions : [www.fidh.org/fr/europe-asie-centrale/France/sortir-de-l-etat-d-urgence](http://www.fidh.org/fr/europe-asie-centrale/France/sortir-de-l-etat-d-urgence)

éventuelle prolongation, comme annoncé par le gouvernement en avril (à l'exception des perquisitions administratives qui ne seront plus autorisées). Sur 577 députés, seulement 246 députés étaient présents le jour du vote. A l'issue des débats, 212 parlementaires ont voté pour la prorogation de l'état d'urgence, 31 contre et 3 se sont abstenus.

Enfin, en mai 2016, l'état d'urgence sera à nouveau reconduit, à des majorités moindres mais tout aussi importantes.

## **1. Les dispositifs mis en œuvre en vertu de l'état d'urgence**

### ***L'article 6 de la loi du 20 novembre 2015 : les assignations à résidence***

L'article 6 de la loi du 20 novembre 2015 porte sur les conditions pour assigner une personne à résidence, mais aussi sur les modalités de l'assignation à résidence.

S'agissant des conditions, et depuis la loi du 20 novembre 2015 sur l'état d'urgence, il est possible d'assigner une personne à résidence, dans le cadre d'un état d'urgence déclaré, dès lors qu'il existe des « *raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». Dans la version de 1955, il était possible d'assigner une personne lorsque « *l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics* ». La notion d'activité est un concept concret, qui est facile à appréhender. Elle est d'ailleurs utilisée à plusieurs reprises dans le code pénal afin de qualifier des infractions comme l'abus frauduleux d'état de faiblesse (art. 223-15-2 du Code pénal). La notion de comportement peut englober de nombreux types de situations.

Concernant les modalités, une personne peut être assignée dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée. Elle peut aussi être « *astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'Intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures* »<sup>4</sup>. Le texte initial ne prévoyait pas les assignations à résidence en tant que tel. Il était uniquement possible d'assigner une personne « *dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée* ».

Cette mesure se cumule avec une obligation de se rendre jusqu'à trois fois par jour aux services de police ou de gendarmerie, y compris les dimanches et jours fériés ou chômés.

Il est aussi possible d'obliger la personne à remettre, aux services de police ou gendarmerie, son passeport ou tout autre document d'identité.

### ***L'article 11 de la loi : les perquisitions et saisies informatiques***

Les perquisitions et saisies informatiques, depuis la loi de 1955, sont possibles, même au domicile, de jour comme de nuit. La loi de novembre 2015 a maintenu ce principe, même s'il a été remis partiellement en question, s'agissant des saisies informatiques, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité posée au Conseil constitutionnel (v. infra).

---

4. Le texte initial ne prévoyait pas les assignations à résidence en tant que tel. Il était uniquement possible d'assigner une personne « *dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée* ».

La loi de novembre 2015 a inséré la possibilité d'effectuer des saisies informatiques lors de ces perquisitions : « Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, [...]. Les données auxquelles il aura été possible d'accéder dans les conditions prévues au présent article peuvent être copiées sur tout support ».

### ***L'article 8 de la loi : les interdictions de manifestation***

L'article 8 prévoit la possibilité d'interdire les réunions « de nature à provoquer ou à entretenir le désordre ». Lorsque l'interdiction s'impose sur l'ensemble du territoire, la décision doit être prise par le ministre de l'Intérieur. Lorsqu'elle ne concerne que le territoire d'un département, elle est prise par le Préfet.

L'interdiction de manifestation prise dans le cadre de l'état d'urgence présente une particularité, dérogeant au droit commun. En effet, cette interdiction bénéficie d'une présomption. Les autorités n'ont pas à faire la démonstration de l'existence d'une menace certaine et spécifique à l'ordre public, contrairement à ce qui est exigé en matière de police générale. Surtout, elles n'ont pas à faire la démonstration d'un lien entre la menace potentielle engendrée par la manifestation et les raisons qui ont conduit à l'établissement de l'état d'urgence.

Ainsi, la particularité de cette mesure repose sur l'absence d'un réel contrôle de proportionnalité, normalement exigé pour de telles interdictions et qui peuvent, contrairement à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, être générales.

### ***L'article 6-1 de la loi : les dissolutions d'associations***

L'article 6-1 de la loi prévoit que des associations ou groupements de fait peuvent être dissoutes par décret en conseil des ministres dès lors qu'ils « participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent ».

## **2. Les chiffres de la mise en œuvre des mesures de perquisitions et d'assignations à résidence**

Le ministre de l'Intérieur ou son délégué, pour les assignations à résidence, et les Préfets, pour les perquisitions administratives, ont mis en œuvre les différentes mesures prévues par la loi sur l'état d'urgence.

On dénombre ainsi, mi mars 2016, 3 440 perquisitions administratives et 400 assignations à résidence, dont 70 ont été renouvelées lors de la prorogation de février 2016.



## Contentieux devant les tribunaux administratifs

MESURES CONCERNÉES	DÉCISIONS AU FOND		RÉFÉRÉS-LIBERTÉ				RÉFÉRÉS-SUSPENSION			TOTAL
	Annul.	Rejets	Susp.	Autres injonct.	Non-lieux	Rejets	Susp.	Non-lieux	Rejets	
Perquisitions administratives	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
Assignations à résidence	1	5	3	3	1	33	1 (partielle)	1	5	<b>53</b>
Interdictions de manifester	-	-	-	-	-	2	-	-	-	<b>2</b>
Restrictions à la liberté de culte	-	-	1	-	-	1	-	-	-	<b>2</b>
Interdictions de vente	-	-	1	-	-	1	-	-	-	<b>2</b>
fermetures de restaurant	-	-	1	-	-	-	-	-	1	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>62</b>
	<b>6</b>		<b>47</b>				<b>9</b>			

## Contentieux devant le Conseil d'État

MESURES CONCERNÉES	DÉCISIONS EN CASSATION			DÉCISIONS EN APPEL			RÉFÉRÉS-SUSPENSION EN PREMIÈRE INSTANCE			TOTAL
	Annul. déc. TA	Non-lieux	Rejets	Annul. déc. TA	Non-lieux	Rejets	Susp.	Non-lieux	Rejets	
Assignations à résidence	6 (Rejet au fond)	-	-	2 (1 assign. aménagée, 1 rétablie)	3	2	-	-	-	<b>13</b>
Interdictions de vente	-	-	-	1 (interd. rétablie)	-	-	-	-	-	<b>1</b>
fermetures de restaurant	-	-	-	-	-	1 (ferm. reste susp.)	-	-	-	<b>1</b>
Interdictions de déplacement de supporters	-	-	-	-	-	-	-	-	3	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>18</b>
	<b>6</b>			<b>9</b>			<b>3</b>			

## Entre le 14 novembre 2015 et le 13 mai 2016

PERQUISITIONS
<b>3 579</b> perquisitions administratives, dont <b>152</b> conduites au cours de la deuxième prorogation
<b>756</b> armes découvertes
<b>557</b> infractions constatées
<b>420</b> interpellations ayant conduit à <b>364</b> gardes-à-vue, <b>67</b> peines prononcées par des tribunaux, dont <b>56</b> incarcérations
<b>31</b> infractions constatées susceptibles de se rattacher au terrorisme
<b>6</b> procédures ouvertes du chef d'association de malfaiteurs avec une entreprise terroriste

ASSIGNATIONS À RÉSIDENCE
<b>404</b> personnes visées
<b>27</b> d'entre elles pour la COP21
<b>268</b> décisions d'assignation étaient encore en vigueur à la fin de la première période de prorogation de l'état d'urgence
<b>Depuis le 26 février :</b>
<b>69</b> assignations ont été renouvelées ;
<b>3</b> nouvelles assignations ont été décidées, soit deux de plus qu'au 30 mars 2016.
Sur ces <b>72</b> 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 <b>69</b> arrêtés sont toujours en vigueur actuellement.

Tableaux établis à partir des données fournies le 7 janvier 2016 par le Conseil d'Etat aux chargés de mission.

S'agissant des perquisitions, qui se sont souvent déroulées de nuit (50,4% des perquisitions, selon la Commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>5</sup>, qui le justifie par les difficultés d'intervention dans certains quartiers avec un risque d'émeutes), les officiers de police judiciaire étaient systématiquement munis d'armes.

De nombreux témoignages de personnes ayant été l'objet de perquisitions ont fait état d'allégations de violences, d'humiliations de la part des officiers de police judiciaires, voire de propos racistes proférés à cette occasion (voir infra.).

Selon les chiffres rendus disponibles par le gouvernement, sur les 464 infractions constatées à l'occasion des mesures de perquisitions, seules 25 d'entre elles étaient liées au terrorisme, dont 21 concernaient des faits d'apologie du terrorisme<sup>6</sup>, et seules 6 procédures judiciaires pour infractions terroristes ont été ouvertes, n'entraînant qu'une seule mise en examen.

### **3. Le « contrôle parlementaire »**

L'article 4-1 de la loi de 1955, révisée par la loi du 20 novembre 2015, prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat « sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ».

L'ancien Président de la Commission des lois, Jacques Urvoas (aujourd'hui ministre de la Justice), a proposé la mise en place d'une veille effectuée par la Commission des lois. Cette dernière doit « recenser les mesures exceptionnelles permises par l'état d'urgence telles que, par exemple, les assignations à résidence, perquisitions, remises d'armes, interdictions de circuler, dissolutions d'associations, fermetures d'établissement ou interdictions de sites internet. Les suites administratives et judiciaires de ces mesures ainsi que les recours formés à leur encontre seront également recensés. Tous les moyens du contrôle parlementaire seront utilisés pour approfondir certains sujets : contrôles sur place, déplacements, questionnaires, auditions, demandes de transmission de pièces ».

Toutefois, le contrôle prévu est exclusif de toute démarche de contrainte ou de sanction.

La Commission des lois de l'Assemblée nationale a mis en place une procédure particulière qui lui attribue les particularités d'une commission d'enquête. Cela lui permet, notamment, d'entendre des personnes sous serment.

Selon le Président de cette Commission, Dominique Raimbourg, celle-ci effectue un contrôle assez dense : elle obtient un compte-rendu de toutes les activités déployées dans le cadre de l'état d'urgence et se réunit chaque mercredi pour faire le point.

---

5. En vertu du nouvel article 4-1 inséré par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 relative à l'état d'urgence : « L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ». En application de cette disposition, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a mis en place une procédure particulière qui lui attribue les particularités d'une commission d'enquête.

6. La loi antiterroriste, adoptée le 4 novembre 2014, a supprimé de la loi sur la presse l'apologie du terrorisme pour la transférer dans le Code pénal. Les poursuites engagées en France depuis cette réforme démontrent le risque de dérives en matière de libertés fondamentales, dénoncées par la LDH (voir le communiqué de la LDH en date du 14 janvier 2015 : [www.ldh-france.org/deja-50-poursuites-engagees-au-penal-apologie-du-terrorisme/](http://www.ldh-france.org/deja-50-poursuites-engagees-au-penal-apologie-du-terrorisme/)).

Le contrôle est effectué par le Président de la Commission et par son vice-président, membre de l'opposition. Dans ce cadre, elle effectue des déplacements dans les préfectures, demande à des institutions telles que le Défenseurs des droits ou la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) la production d'informations utiles sur la mise en œuvre de l'état d'urgence, et examine les courriers de plaintes.

#### 4. Le contrôle juridictionnel

##### *La mise à l'écart du juge judiciaire*

La mise en œuvre de l'état d'urgence s'est illustrée, entre autres problématiques, par le choix de la mise à l'écart systématique du juge judiciaire. En prévoyant une possibilité de contrôle, a posteriori, placée exclusivement entre les mains du juge administratif (cf. encadré sur les différents types de recours possibles en annexe 2), le juge judiciaire a été dépossédé de la possibilité d'exercer un contrôle sur les mesures prises, et ce au mépris de l'article 66 de la Constitution qui dispose que « *L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».

La Constitution française n'est pas le seul texte à offrir une telle garantie. Le droit européen, et plus largement, le droit international, imposent aux Etats signataires de conventions protectrices des droits humains le respect de certains principes fondamentaux. A titre d'exemple, le droit à un recours effectif est garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), mais aussi par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>7</sup>. La notion d'accès à un recours effectif fait l'objet d'une interprétation large en ce qu'elle n'impose pas l'accès à un juge judiciaire, mais garantit l'accès à une instance nationale présentant certaines caractéristiques dans les cas de violations de droits et libertés garantis par la Convention, en incluant un droit au recours devant une Cour constitutionnelle, ou la possibilité d'invoquer directement la Convention devant les instances nationales<sup>8</sup>. La Cour considère que le recours est effectif dès lors que le recours aurait « *pu empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou [aurait] pu fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite* »<sup>9</sup>. Plus particulièrement, en cas d'atteinte à la liberté et à la sûreté d'un individu, l'article 5 de la CEDH prévoit le droit à ce qu'un tribunal statue à bref délai sur la légalité de la détention, ainsi que le droit à réparation en cas de détention illégale. Dans le cas où les mesures d'assignation à résidence peuvent s'interpréter comme une privation totale de la liberté des individus, les individus concernés par ces mesures administratives devraient pouvoir bénéficier des garanties évoquées.

Par ailleurs, les textes internationaux de protection des droits humains prévoient des dispositions pour des situations d'exception telles que celles que connaît la France depuis les attentats. L'article 15§1 de la CEDH énonce qu'« *en cas de guerre ou en cas d'autre*

7. Article 13 de la CEDH : « *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.* », et article 14 du PIDCP.

8. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes*, 18 septembre 2013.

9. Voir l'arrêt de la CEDH, *Kudla c. Pologne*, Grande Chambre, du 26 octobre 2000, n° 30210/96, §158.

*danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* ». L'article 4§1 du PIDCP prévoit le même type de dérogation dans des termes similaires. Il est intéressant de noter le lien entre ces deux textes. Les deux conventions exigent l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation, le PIDCP exigeant toutefois « *un danger public exceptionnel* ». Mais surtout, les deux textes n'autorisent pas une abstraction totale des obligations des Etats concernant la protection des droits de l'Homme. Ainsi, les mesures prises en dérogation des conventions doivent être proportionnées (« *dans la stricte mesure où la situation l'exige* »). La limite se situant dans le respect des obligations du droit international pour la CEDH, et l'interdiction de discrimination en raison de « la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale » pour le PIDCP.

Le fait de confier le contrôle exclusif des mesures prises en vertu de l'état d'urgence (outre la possible saisine du Conseil constitutionnel, cf. infra) aux juridictions administratives pose de nombreux problèmes de principe.

L'un des problèmes réside dans la composition même du Conseil d'Etat, qui pose la question de son indépendance et de son impartialité.

Il importe de rappeler que la France est l'un des seuls pays au monde qui connaît une division des ordres de juridiction entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, conférant ainsi à l'Etat un privilège de juridiction.

Sans revenir sur l'historique de cette division, il convient de souligner que le Conseil d'Etat est divisé entre la section des Etudes, en charge de donner des avis sur les projets dont le gouvernement la saisit, et une section du Contentieux, chargée de juger des conflits entre l'administration et les citoyens et/ou d'apprécier la légalité des actes administratifs. Les magistrats du Conseil d'Etat peuvent évoluer, au cours de leur carrière, entre ces deux formations. La nomination des membres du Conseil d'Etat dépend, en partie, du seul pouvoir politique : 30% des Conseillers d'Etat et 25% des Maîtres des requêtes sont nommés par le pouvoir exécutif à sa seule convenance. C'est dire que la part du processus politique dans la composition du Conseil d'Etat est importante, sans être majoritaire. Ce qui n'existe pas dans l'ordre judiciaire.

En ce qui concerne le Conseil Constitutionnel, le mode de nomination de ses membres est tel qu'il dépend totalement du pouvoir politique (Président de la République, Président de l'Assemblée nationale et Président du Sénat). Sans compter que les anciens chefs d'Etat y siègent de droit – dans les faits, seul Valéry Giscard d'Estaing y siège actuellement<sup>10</sup>.

---

10. La réforme de la Constitution oblige les personnes désignées à se présenter aux commissions compétentes du sénat de l'assemblée nationale qui peuvent refuser leur nomination à la majorité des trois cinquièmes de la totalité de leurs membres.

## ***La jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'État***

Il convient tout d'abord de souligner que les mesures d'assignations à résidence et de perquisitions ont été prises, par les autorités compétentes (ministre de l'Intérieur ou son délégué, et Préfet pour les perquisitions) sur le fondement quasi exclusif de « notes blanches ». Ces notes blanches sont un document fourni par les services de renseignements à destination du ministère de l'Intérieur, lui-même tutelle des dits services. Concrètement, ce document est constitué<sup>11</sup>, selon les témoignages des avocats et des personnes ayant fait l'objet de telles mesures rencontrés par les chargés de mission, d'une feuille blanche avec la photographie de la personne concernée, son état civil et quelques informations que les services de renseignements ont récoltées telles que « la pratique radicale de la religion musulmane », les liens supposés avec des terroristes ou des personnes « radicalisées » ou s'étant rendues dans des zones de combats (zone syro-irakienne).

Devant les tribunaux administratifs, les résultats des recours ont été très variés : pour les assignations à résidence, dans quelques cas, le ministère de l'Intérieur a lui-même abrogé les arrêtés d'assignation quelques heures avant l'audience, privant ainsi les requérants de la possibilité de voir les juridictions saisies se prononcer sur les mesures prises.

Dans d'autres cas, au cours de l'audience, les juges ont estimé que le ministère de l'Intérieur n'apportait pas assez d'éléments de faits à l'appui de leur arrêté et enjoignait donc l'administration à en apporter, ce qui a parfois mené à la production d'une seconde note blanche ou l'abrogation de l'arrêté par le ministère de l'Intérieur. Enfin, quelques assignations ont été suspendues par les tribunaux administratifs en référé (cf. encadré sur les différents types de recours possibles en annexe 2).

Le 19 janvier 2016, la LDH a déposé une requête en référé-liberté devant le Conseil d'Etat dans laquelle elle demandait au Conseil d'Etat, entre autres :

- d'ordonner la suspension de l'exécution, en tout ou partie, du régime de l'état d'urgence; et, à défaut :
- d'enjoindre au Président de la République de mettre fin sans délai à tout ou partie de l'état d'urgence en application des dispositions de l'article 3 de la loi du 20 novembre 2015 ;
- d'enjoindre au Président de la République de procéder à un réexamen des circonstances de fait et de droit qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence.

La LDH avançait que « *la persistance de l'état d'urgence plus de deux mois après son déclenchement porte une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales, dès lors que le péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public qui justifiait l'état d'urgence a disparu et que les mesures permises par ce régime ont manifestement atteint le but qui leur avait été assigné* ».

Le 27 janvier 2016, le Conseil d'Etat a rendu une ordonnance de rejet aux motifs, d'une part, que « *la conformité de ces dispositions législatives à la Constitution ne peut être mise en cause devant le juge administratif ; que le juge des référés ne peut, en conséquence, accueillir les conclusions principales par lesquelles les requérants lui demandent d'ordon-*

---

11. Les chargés de mission ont pu consulter certaines de ces notes blanches, soit par le biais des avocats rencontrés, soit directement par les personnes qui avaient fait l'objet de telles mesures.

*ner la suspension totale ou partielle de la déclaration de l'état d'urgence et qui tendent en réalité à la suspension de l'application de la loi du 20 novembre 2015 » et d'autre part, malgré le pouvoir du Président de la République de mettre fin à l'état d'urgence avant la fin prévue, qu'en raison de l'atteinte grave à l'ordre public, du fait que les mesures arrêtées dans le cadre de l'état d'urgence sont soumises au contrôle du juge administratif, « le Président de la République n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale qui justifierait que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ».*

Le Conseil d'Etat a donc conclu qu'il n'était pas compétent pour suspendre le régime de l'état d'urgence car cela reviendrait à suspendre une loi et qu'il aurait enjoint le Président de la République à mettre fin à l'état d'urgence uniquement si ce dernier avait porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, ce qui n'a pas été retenu par cette juridiction.

Concernant les recours en référé-liberté, les tribunaux administratifs ont d'abord estimé que le critère d'urgence, très strict dans le cadre de ces recours, n'était pas rempli pour le cas des assignations à résidence. Au contraire, le Conseil d'Etat, dans une décision du 11 décembre 2015, est venu affirmer que les recours en référé-liberté contestant les mesures d'assignation à résidence prises dans le cadre de l'état d'urgence remplissaient toujours la condition d'urgence (décision du 11 décembre 2015, n° 394990). Cette décision a eu pour conséquence que les mesures d'assignations à résidence, lorsque la personne concernée était informée de l'existence d'un recours, ont pu être contestées de façon systématique.

Par ailleurs, à l'occasion de recours intentés par des militants écologistes victimes d'assignations à résidence pour la durée de la conférence internationale sur le climat (COP 21) qui s'est tenue à Paris, le Conseil d'Etat a refusé de tenir compte de l'absence de lien évident entre les raisons de l'état d'urgence et les assignations à résidence prononcées contre ces militants, se bornant à considérer un soit-disant danger qu'aurait constitué l'activité de ces militants.

### ***La position du Conseil Constitutionnel***

Lors de l'adoption de la loi du 20 novembre 2015, les parlementaires habilités à saisir le Conseil constitutionnel, afin qu'il exerce son contrôle a priori de constitutionnalité, se sont abstenus de le faire. Dès lors, c'est à l'occasion de son contrôle a posteriori grâce au mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) que le Conseil constitutionnel a été amené à rendre des décisions quand à la conformité de la loi sur l'état d'urgence, ou en tout cas, pour certaines des mesures, à la Constitution<sup>12</sup>.

---

12. La Constitution confère au Conseil constitutionnel le pouvoir de contrôler la conformité des lois à la Constitution. L'article 61 permet au Président de la République, au Premier Ministre, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat, ou à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il effectue son contrôle avant la promulgation de la loi. Il s'agit du contrôle a priori. L'article 61-1 de la Constitution prévoit quant à lui le contrôle a posteriori : au cours d'une instance devant une juridiction, le Conseil constitutionnel peut être saisi de la question de la constitutionnalité de la disposition applicable au litige par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation. Il s'agit d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation doivent transmettre la QPC dès lors que la disposition contestée est applicable au litige, que le Conseil constitutionnel ne s'est pas déjà prononcé sur la conformité de la disposition à la Constitution, et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

Trois décisions importantes ont été rendues : la QPC du 22 décembre 2015 sur les assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence (Décision n°2015-527), la QPC du 19 janvier 2016 sur les perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence (Décision n°2016-536) et la QPC du 19 février 2016 sur la police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence (Décision n°2016-535) ; les deux dernières QPC étant à l'initiative de la LDH.

Plusieurs éléments ressortent des décisions du Conseil constitutionnel.

Tout d'abord, les assignations à résidence ne constituaient pas une privation de liberté. C'est par ce raisonnement que le juge judiciaire peut être évincé de la procédure, ce dernier n'étant obligatoire, selon l'article 66 de la Constitution<sup>13</sup>, qu'en cas de privation de la liberté individuelle, ce qui est entendu par le Conseil constitutionnel comme les cas de détention avérée.

Ensuite, le Conseil constitutionnel estime que toutes les mesures prévues par le législateur dans le cadre de l'état d'urgence sont certes des atteintes aux libertés fondamentales des individus, mais ces atteintes sont proportionnées à la nécessité de préserver l'ordre et la sécurité publics. Ainsi, les dispositions qui prévoient les perquisitions administratives opèrent une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre les libertés et droits visés et la sauvegarde de l'ordre public.

En revanche, concernant les saisies informatiques effectuées au cours des perquisitions, le Conseil constitutionnel a conclu à la non-conformité des mesures avec la Constitution au motif 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* ».

Enfin, le Conseil constitutionnel semble prendre en compte dans ses décisions le caractère temporaire de l'état d'urgence. En effet, selon son raisonnement, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ne violent pas les droits et libertés garantis par la Constitution car il ne s'agit que d'atteintes temporaires. Toutefois, l'état d'urgence a été renouvelé pour le moment à deux reprises et un troisième renouvellement est actuellement envisagé, pour une durée totale de 8 mois. Ainsi, 70 assignations à résidence ont été renouvelées dans le cadre de la prorogation votée en février 2016. Certaines personnes sont donc assignées à résidence depuis décembre 2015. Dès lors, on ne peut que s'interroger sur le délai après lequel le Conseil Constitutionnel considérerait que de l'état d'urgence acquerrait un caractère qui ne serait plus temporaire.

---

13. Article 66 al. 2 de la Constitution : « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».

## B. ANALYSE DES CONSÉQUENCES ET DES MODALITÉS DE CONTRÔLE DE L'ÉTAT D'URGENCE

### 1. Les conséquences des mesures prises en vertu de l'état d'urgence

De nombreux témoignages, recueillis auprès de personnes assignées à résidence, et de leurs avocats par les chargés de mission de la FIDH, et qui avaient subi une mesure de perquisition au préalable, décrivent des perquisitions violentes, parfois cumulées à des actes d'humiliation et toujours effectuées avec des armes et des membres des forces de l'ordre porteurs de cagoules, dans la grande majorité des cas, avec des armes, et ce malgré une note du ministre de l'Intérieur à l'attention des Préfets appelant au respect des droits des personnes et des biens<sup>14</sup>. Il faut toutefois noter que ce n'est pas le cas pour toutes les perquisitions, certains témoignages ayant révélé des cas où aucune violence n'a été commise.

En revanche, dans tous les cas, les officiers de police judiciaire sont intervenus armés. Des personnes perquisitionnées ont affirmé que les forces de l'ordre, sans faire usage de leurs armes, s'en sont clairement servies comme un moyen d'intimidation.

Ainsi, selon l'une des personnes qui a fait l'objet d'une perquisition, rencontrée par les chargés de mission : « *Ils sont rentrés et m'ont mis un revolver sur la tête* », « *la perquisition s'est déroulée avec des policiers cagoulés et armés. On a ouvert la porte, ils ont mis mon fils de 13 ans dehors. Ils m'ont mis à côté et m'ont fouillée. J'ai été traitée comme une moins que rien* »<sup>15</sup>.

Puis, selon un autre témoignage recueilli : « *Ils m'ont passé des menottes. La clé s'est cassée dedans. Le sang ne circulait plus dans mes mains. Quand ils ont fini par retirer les menottes, j'avais des marques* »<sup>16</sup>.

Le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) affirme de son côté que « *des perquisitions se sont mal déroulées, et d'autres se sont déroulées avec respect. Nous avons relevé des interventions des forces de l'ordre assorties des insultes sur la confession. Une femme enceinte a perdu son enfant suite à l'intervention. Elle a été mise en joue tout le temps de l'intervention, de même que les enfants présents* ».

Selon Dominique Raimbourg, Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, « *toute perquisition est une intrusion forcément désagréable. En général, ça se fait avec un bris de porte. Le Défenseur des droits a demandé de faire attention aux personnes vulnérables. Quelqu'un doit être missionné pour prendre en charge les mineurs* ».

Le plus frappant, la violence de la perquisition mise à l'écart, est le sentiment d'humiliation des personnes concernées. C'est ce qui ressort de l'un des témoignages recueillis par les

---

14. Note du ministre de l'Intérieur, « Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence », 25 novembre 2015.

15. Témoignage de Mme G. recueilli par les chargés de mission. Toutes les personnes entendues ont souhaité garder l'anonymat.

16. Témoignage de M. B.



chargés de mission : « *Ils (les policiers) se sont mis dans le canapé, ils ont regardé la télé. Certains rigolaient. Quand j'ai fait à manger pour mon fils, ils m'ont demandé si j'en avais fait en plus pour eux* »<sup>17</sup>.

Ainsi, la députée Isabelle Attard affirme que, certes, il existe des chiffres sur le nombre de perquisitions et d'assignations, mais les intimidations policières, en revanche, ne sont pas quantifiables et n'ont nullement été recensées.

Toutes les personnes interrogées témoignent en outre de conséquences graves de la mesure d'assignation à résidence sur leur vie personnelle. Pour certains, il s'agit de conséquences sur l'état de santé, comme c'est le cas pour une personne, rencontrée par les chargés de mission en présence de son avocat, ayant vécu à deux reprises un AVC au cours de la période d'assignation, et qui, par peur de violer son assignation à résidence, craignait de se rendre à l'hôpital pour les rendez-vous de contrôle nécessaires. Cet exemple illustre de façon certaine à quel point la mesure a été vécue comme un traumatisme dans certains cas.

Pour d'autres personnes, les conséquences se sont fait ressentir au niveau professionnel (licenciement, retrait de badge, etc...). Ainsi, une personne d'une vingtaine d'années, avec un projet professionnel, n'a pas pu effectuer le stage qu'elle désirait et qu'elle avait mis du temps à obtenir. Une femme d'une trentaine d'année rencontre, encore aujourd'hui, des difficultés à retrouver un emploi suite au traumatisme subi pendant son assignation : « *Je me suis renfermée sur moi même pendant les trois mois d'assignation. Mon médecin a diagnostiqué un syndrome d'état post-traumatique. Je ne vais plus dans les mêmes magasins, je sors avec la peur au ventre. Je sors là où je pense que je ne rencontrerai personne. J'avais une proposition d'emploi avant l'assignation. Mais je n'ai pas pu y donner suite. Plus tard, j'ai obtenu un entretien d'embauche. J'avais dit oui, mais j'ai eu une crise de panique. J'ai peur de rencontrer des gens que je connais. C'est un paradoxe car ça me ferait du bien de travailler mais j'ai peur d'affronter le monde, je vis retranchée chez moi* »<sup>18</sup>.

Concernant les assignations à résidence, il faut noter le manque de communication de la part du ministère de l'Intérieur avec les personnes assignées et le flou dont a été emprunté la fin des mesures. Dans aucun des cas rapportés, la fin de la mesure d'assignation n'a été notifiée. Les personnes ont généralement dû se déplacer au commissariat pour s'informer, et se rendre compte que les officiers de police ne savaient pas eux-mêmes comment réagir à la fin de la première prorogation. Certaines personnes ont ainsi continué à se rendre au commissariat pour pointer pendant deux jours, sans que personne ne leur dise qu'elles n'avaient plus à le faire et parce que les gendarmes avaient précisé qu'il fallait continuer à pointer.

Face aux critiques concernant les conséquences réelles et concrètes sur la vie des personnes perquisitionnées et/ou assignées à résidence, notamment lorsque les mesures ont été exécutées de manière violente, le ministère de la Justice répond que de telles mesures seront « *toujours vécues comme cela* » et que le contrôle effectué par la société civile est par conséquent essentiel.

---

17. Témoignage de Monsieur S.

18. Témoignage de Madame G.

Les mesures prises dans le cadre de l'Etat d'urgence ont une conséquence directe sur le sentiment d'appartenance à la société de français de confession musulmane, nés en France ou y ayant vécu dès leur plus jeune âge.

Les entretiens réalisés par les chargés de mission avec les personnes qui avaient fait l'objet de mesures de perquisition et/ou d'assignations à résidence, ou avec leurs avocats, ont permis de mettre en exergue le risque de stigmatisation et de destruction du lien social inhérents à la mise en place de telles mesures, de même que le caractère discriminatoire par essence de ces mesures. Parmi les éléments qui permettent de démontrer cette forme de stigmatisation, il est ressorti d'un témoignage qu'au sein d'une même famille avec deux soeurs et dont le cousin se serait déplacé en Syrie, seule la soeur s'étant convertie à l'islam a été assignée à résidence. Dans une autre famille, où il est reproché à l'un des enfants de s'être rendu en zone de combat, seul le frère né en Algérie a été assigné à résidence, alors même que la famille avait informé les autorités du départ de leur fils de 18 ans. Enfin, un des témoignages recueillis par les chargés de mission évoque le fait qu'au cours de la perquisition, la moitié des questions posées par les officiers de police judiciaire portait sur la pratique religieuse de l'intéressée.

Le CCIF relève que le nombre d'actes de discrimination, en particulier concernant les femmes voilées, en raison de la religion aurait augmenté suite aux attentats de janvier 2015, mais l'association n'aurait constaté aucun « pic » aux mois de novembre et décembre 2015. Une des grandes craintes de l'association est que les gens intériorisent et ne déclarent plus les actes de discrimination. Toujours selon le CCIF, 19% des personnes victimes de discrimination déclarent les faits et seuls 21% des musulmans de France déclareraient les actes de discrimination dont ils font l'objet, alors que 56% considèreraient que le fait de porter plainte ne change rien à leur situation

L'association critique vivement les arguments développés par le ministère de l'Intérieur concernant les méthodes de dissimulations des jihadistes, qui seraient en fait une description d'une simple pratique religieuse.

La CNCDH, quant à elle, dénonce le fait que les musulmans ayant une pratique certes intense et ostensible de l'islam, mais résolument non violente, aient été très largement visés par les mesures de perquisition et d'assignation à résidence.

La délégation de la FIDH a pu constater l'expression, parmi les personnes qui avaient fait l'objet de mesures de perquisitions et d'assignations à résidence, de la volonté de quitter la France face à une impression de rejet : « *Je pense partir de France car je vis dans un climat anxiogène ici. J'ai perdu confiance dans le système républicain. J'ai fait un prêt bancaire pour mes études, j'ai tout fait pour être intégré. Je ne veux pas être assimilé* »<sup>19</sup>, « *Quand j'ai été assigné, ça a été comme une forme de rupture de confiance avec l'Etat* ». S'est également exprimée la volonté d'obtenir des excuses de la part des autorités françaises : « *Je sais que je n'aurai pas d'excuses de mon pays. Je suis prête à aller jusque la Cour européenne des droits de l'Homme, s'il le faut. Reconnaître une erreur, c'est admettre qu'on a fait une bêtise. Mon seul objectif maintenant c'est d'aller jusqu'au bout pour que quelqu'un de haut placé me dise "j'ai eu tort"* »<sup>20</sup>.

---

19. Témoignage de Monsieur S.

20. Témoignage de Madame G.

## 2. Une efficacité contestée

Les entretiens menés par les chargés de mission ont permis de se rendre compte que de nombreuses mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, et notamment des perquisitions, ont été prises à d'autres fins que celles de la lutte contre le terrorisme. Mais surtout, il est clairement ressorti que la législation déjà en vigueur était suffisante et qu'une nouvelle loi était superfétatoire.

### ***L'utilisation des mesures de l'état d'urgence à des fins étrangères à la lutte contre le terrorisme***

Un représentant de la CGT Police rencontré par les chargés de mission a en effet expliqué que la plupart des perquisitions avaient été effectuées par des membres de la brigade des stupéfiants, en particulier dans la région parisienne. Dès lors, les perquisitions administratives prévues par les dispositions sur l'état d'urgence ont été utilisées dans le cadre d'enquêtes qui ne sont pas liées au terrorisme. Selon l'Union syndicale de la magistrature (USM) : « *On nous a dit que le Préfet, pour alimenter les perquisitions administratives, s'est rapproché du procureur pour lui demander quels individus pourraient en faire l'objet, même si elles n'avaient aucun lien avec le terrorisme* ». Cette pratique a été dénoncée comme une volonté des préfetures de faire du chiffre avec beaucoup de perquisitions et donc avec une utilisation opportuniste du pouvoir de perquisition pour des personnes qui relevaient en réalité du droit commun, en utilisant un supposé lien direct entre trafic de stupéfiants et terrorisme.

Dominique Raimbourg, Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, précise, quant à lui, que la « *politique a été différente d'une préfecture à une autre : certaines ont fait des perquisitions uniquement quand les renseignements étaient en lien avec le terrorisme et pas seulement avec comportement délinquant. Dans l'ensemble, des précautions ont été prises* ».

Ainsi, une partie des perquisitions administratives ont été effectuées dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants avec comme motif affiché la supposition que le trafic de stupéfiants serait une source de financement du terrorisme.

Le CCIF considère en outre que ces mesures auraient permis à certaines grandes entreprises de « faire le ménage » en licenciant des personnes sous prétextes qu'elles avaient fait l'objet d'une fouille sur leur milieu de travail.

Dans son avis du 18 février 2016 sur l'état d'urgence<sup>21</sup>, la CNCDH s'interroge et dénonce également les « pratiques constitutives d'un détournement de l'état d'urgence ». Ainsi, selon la Commission, l'état d'urgence aurait permis d'interdire des manifestations alors que ces interdictions seraient justifiées par des motifs sans lien avec le péril éminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Concernant les perquisitions administratives, la CNCDH estime qu'elles révéleraient une instrumentalisation par les forces de l'ordre des pouvoirs de police administrative, aux fins de traitement de petite et moyenne délinquances.

---

21. Voir l'avis du 18 février 2016 consultable au lien suivant : [www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-suivi-de-letat-durgence](http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-suivi-de-letat-durgence)

Si l'impact réel de l'état d'urgence sur l'organisation de manifestations est peu visible, les données se concentrant sur les mesures d'assignation à résidence et de perquisition, il ne fait aucun doute que la mise en place de l'état d'urgence en a modifié le régime juridique. Cette modification est fortement critiquée par les membres de la CGT rencontrés par les chargés de mission. La CGT affirme en effet qu'au motif du manque d'effectif pour assurer la sécurité des citoyens, certaines manifestations ont été interdites, ou alors l'autorisation a été donnée la veille, ce qui fausse complètement l'organisation des manifestations et empêche concrètement leur déroulement. L'organisation des manifestations serait donc passée d'un système de simple déclaration, à un système d'autorisation. Dès lors, le risque de violations au droit de manifester serait plus élevé.

### ***Le caractère superfétatoire de la loi***

Selon de nombreux interlocuteurs rencontrés au cours de la mission, l'arsenal législatif déjà en vigueur était suffisant pour répondre aux objectifs annoncés. Les moyens, en revanche, ont été présentés aux chargés de mission comme insuffisants, tant en ce qui concerne les effectifs que les matériels.

En effet, l'ensemble des dispositions prises dans le cadre de l'état d'urgence était déjà possible dans un cadre judiciaire. Selon la CGT police, l'état d'urgence a été une mesure d'opportunité plutôt qu'une réelle mesure contre le terrorisme. Ainsi, au moment de l'adoption de la loi, le Syndicat de la magistrature (SM) a rappelé l'existence d'un arsenal législatif anti-terroriste déjà en vigueur, même s'il est contestable, et que pour cette raison, il n'était pas nécessaire de légiférer à nouveau. D'autant plus que le Syndicat de la Magistrature avait déjà pointé du doigt les dérives possibles avec l'intégration de notions floues comme celle de « comportement ».

Pour rappel, dans la version de la loi de 1955, il était possible d'assigner une personne lorsque « l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics ». La notion d'activité est un concept concret, qui est facile à appréhender. Elle est d'ailleurs utilisée à plusieurs reprises dans le code pénal afin de qualifier des infractions comme l'abus frauduleux d'état de faiblesse (art. 223-15-2 du Code pénal).

La loi du 20 novembre 2015 a opéré à cet égard un glissement important puisque c'est désormais les « *raisons sérieuses de penser* » qu'un « *comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». Il n'est plus nécessaire de constater une activité concrète, ce sont désormais ces raisons sérieuses et un comportement, notions juridiquement mal définies, qui suffisent. Concrètement, un individu qui, par un hasard de circonstances, connaît une personne soupçonnée d'activités terroristes, peut être assigné à résidence.

Toutefois, selon la Commission des lois, sans l'état d'urgence, l'Etat français n'aurait pas pu disposer des moyens nécessaires pour réagir entre le 13 et le 16 novembre, soit au cours des quelques jours qui ont suivi les attentats. Il convient de rappeler à cet égard que la proclamation de l'état d'urgence par le Président de la République le 13 novembre, pour une durée de 12 jours, n'a pas été contestée, ni par la LDH, ni par la FIDH, ni par un grand nombre d'organisations de la société civile.

L'Union syndicale de la magistrature (USM) affirme par ailleurs que le juge judiciaire peut agir rapidement et bénéficierait déjà des moyens nécessaires pour lutter contre le terrorisme. Ainsi, le juge des libertés et de la détention a déjà la possibilité de prendre des mesures, telle que les perquisitions de nuit, en matière de lutte anti-terroriste.

### ***Les suites judiciaires données aux mesures prises en vertu de l'état d'urgence, révélatrices d'un bilan négatif***

Le bilan des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence est négatif, selon la majorité des interlocuteurs rencontrés. Si le Président de la Commission des lois affirme que le bilan est positif en ce qui concerne la mouvance qui pourrait servir de soutien logistique aux réseaux de terrorisme, la CNCDH considère que ce n'est pas un bilan positif, alors que la mise en place des mesures a coûté extrêmement cher en mobilisant beaucoup de moyens. Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur, et rappelés par la CNCDH, la mise en œuvre de l'état d'urgence a donné lieu à l'ouverture de 576 procédures judiciaires (la grande majorité d'entre elles concernant des faits de détention d'armes ou d'apologie du terrorisme), avec 392 interpellations, dont 314 gardes à vue, qui elles-mêmes ont abouti à 65 condamnations (dont 64 assorties d'emprisonnement). Enfin, seules 6 procédures ont été ouvertes au pôle antiterroriste, ce qui est un chiffre extrêmement faible par rapport aux personnes assignées à résidence ou perquisitionnées.

Dans certains cas, lorsque le juge judiciaire a été saisi d'infractions constatées dans le cadre de mesures de perquisitions, celui-ci a été amené à prononcer l'illégalité de l'arrêt administratif qui constituait le fondement de la perquisition, et donc d'annuler l'ensemble de la procédure judiciaire ouverte à la suite du constat d'infraction opéré à l'occasion de cette perquisition. C'est ce qu'il ressort en particulier d'un arrêt de la Cour d'appel de Riom en date du 28 avril 2016, décision rendue postérieurement à la mission mais transmise aux chargés de mission par la LDH<sup>22</sup>. A cet égard, le ministère de la Justice reconnaît qu'en raison de l'absence de réelle motivation des arrêtés de perquisition, il serait normal que certains d'entre eux aient été jugés illégaux par le juge judiciaire.

Concernant les 400 assignations prononcées à partir de novembre 2015, seules 70 ont été renouvelées dans le cadre de la prorogation de l'état d'urgence votée le 16 février 2016, sans que ne soit apportée aucune explication sur les raisons ayant conduit au non renouvellement de plus de deux tiers de ces mesures.

Dès lors, très peu de procédures sur le démantèlement de réseaux terroristes ont été engagées en raison des mesures résultant de l'état d'urgence. En revanche, les mesures de l'état d'urgence ont servi pour déclencher des procédures judiciaires pour apologie du terrorisme, trafic de stupéfiants et détention d'armes.

Selon l'Union syndicale de la magistrature (USM), même dans le cas de procédures autres que pour des faits de terrorisme, il n'y pas eu de suites judiciaires. Les perquisitions administratives n'ont pas abouti sur des enquêtes réelles. Lorsque des armes ont été saisies, généralement la procédure a abouti à des comparutions immédiates. L'USM regrette l'absence d'ouvertures d'informations judiciaires pour remonter les filières de trafic d'armes.

---

22. CA Riom, 28 avril 2016, n°16/00153.

Le ministère de la Justice estime, quant à lui, que le bilan serait positif puisque, même si les mesures de perquisitions n'ont pas systématiquement fait l'objet de procédures judiciaires, ces mesures auraient quand même permis de trouver des armes détenues de façon illégale.

### **3. Quel contrôle de l'état d'urgence ?**

#### ***L'insuffisance du contrôle parlementaire***

Selon Dominique Raimbourg, le rôle essentiel de la Commission parlementaire serait de donner des éléments aux parlementaires afin qu'ils puissent se prononcer sur une éventuelle prolongation de l'état d'urgence, et ce sur le fondement du recensement de toutes les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, analysé aux vues de leur efficacité. Dès lors, dans le cas où le bilan des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence serait négatif, la Commission se devrait de déconseiller le vote d'une prorogation.

Toutefois, Isabelle Attard, l'une des seules députées ayant voté contre la loi du 20 novembre 2015 (pour rappel, 551 députés ont voté pour la prorogation de l'état d'urgence, 6 contre, et un député s'est abstenu) estime que le contrôle effectué par la Commission parlementaire serait un leurre puisque conformément à la séparation des pouvoirs telle que l'impose la Constitution de 1958, les parlementaires ne peuvent empiéter sur le domaine de l'exécutif, qui est celui de l'application de la loi votée par le Parlement. Ainsi, une fois que la loi du 20 novembre 2015 a été votée, le seul champ d'action des parlementaires conforme à la Constitution ne pourrait se faire qu'au travers du vote contre ou pour une prorogation de l'état d'urgence, ou encore par une modification de la loi du 20 novembre 2015.

#### ***Le caractère a minima du contrôle juridictionnel***

Il ressort tout d'abord des entretiens menés par les chargés de mission avec nombre d'interlocuteurs, en particulier la CNCDH, le Syndicat des avocats de France (SAF), l'Union syndicale de la magistrature (USM) et le Syndicat de la magistrature (SM), que le fait de confier le contrôle juridictionnel exclusif (outre le rôle du Conseil constitutionnel, voir infra.) au juge administratif pose deux problèmes de principe : le contrôle a posteriori, ce qui pose question s'agissant d'atteintes potentiellement graves aux libertés individuelles, et le second tient à la nature même de la justice administrative.

Il est vrai que, comme l'a rappelé aux chargés de mission les représentants du Conseil d'Etat, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, dans un avis rendu le 14 mars 2016 à propos du projet de loi de réforme constitutionnelle (auquel le gouvernement renoncera finalement, le 30 mars), a porté l'appréciation suivante au sujet du contrôle exercé par le juge administratif : « *La Commission de Venise ne voit pas de raison de douter que le contrôle des mesures d'urgence par le juge administratif français, notamment par voie de référé, représente un contrôle efficace* »<sup>23</sup>.

---

23. Voir avis du 14 mars 2016 consultable au lien suivant : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282016%29006-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282016%29006-f)).

Cependant, c'est méconnaître que, s'il existe effectivement des recours, ces derniers sont tranchés par des institutions dont l'indépendance et l'impartialité peuvent faire l'objet de réserves importantes. Il ne s'agit pas de mettre en cause ici la qualité des hommes et des femmes qui y siègent mais d'en revenir à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) : non seulement la justice doit être indépendante et impartiale, mais elle doit aussi l'être jusque dans son apparence.

Sur ce point, les deux syndicats de magistrats rencontrés sont d'accord sur le fait que la mise à l'écart du juge judiciaire est regrettable et surtout non fondée. Selon eux, cette logique de contournement du juge judiciaire a commencé avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, et se poursuit, dans une certaine mesure, avec le projet de loi de réforme de la procédure pénale (cf. infra).

Selon la CGT Police et le SM, l'un des motifs invoqués pour écarter le juge judiciaire est la lenteur supposée des procédures et le volume des affaires. Selon ce raisonnement, le contrôle a priori du juge judiciaire ne permettrait pas d'intervenir dans l'urgence, alors que le contrôle a posteriori du juge administratif laisserait le champ libre à une plus grande réactivité des forces de l'ordre.

La critique d'une éventuelle lenteur de l'autorité judiciaire à réagir est à mettre en parallèle avec les très récentes déclarations du ministre de la Justice, M. Urvoas, lequel dénonçait une justice aux moyens insuffisants au point que certaines juridictions ne sont plus capables de payer leurs factures. Le gouvernement ne saurait donc se prévaloir d'un manque de moyens de la justice, dont il est entièrement responsable, pour prendre prétexte d'une supposée lenteur, au demeurant jamais démontrée, dans les affaires relatives à des actes de terrorisme<sup>24</sup>. En tout état de cause, ceci ne peut en aucun cas justifier un recul des libertés fondamentales.

Sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, le ministère de la Justice justifie les mesures de perquisitions administratives, non soumises au contrôle a priori d'un juge judiciaire, par une nécessité de recueillir des informations dans une situation d'urgence, tout en laissant au juge judiciaire la possibilité d'ordonner lui-même des perquisitions.

Cependant, les inquiétudes des magistrats judiciaires se heurtent à une décision du Conseil constitutionnel qui affirme que la mesure d'assignation à résidence ne doit pas être considérée comme une privation de la liberté individuelle, et échappe donc ainsi au contrôle obligatoire du juge judiciaire prévu par l'article 66 de la Constitution. Dès lors, leurs critiques sont difficilement audibles.

Face à ces critiques, les membres du Conseil d'Etat affirment que le juge administratif s'est toujours occupé des problèmes de libertés. La protection des libertés existerait depuis les origines de la juridiction administrative et serait exercée tous les jours dans le contentieux concernant l'éloignement des étrangers, les associations, etc. La création du référé-liberté en 2000 représenterait d'ailleurs une étape importante dans cette protection des libertés. Dès lors, il ne serait pas imaginable que dans les deux formations, ils baissent

---

24. « *Le ministère de la justice n'a plus les moyens de payer ses factures* » interview au Journal du dimanche en date du 2 avril 2016.

la garde sur la protection des libertés fondamentales. Cela consisterait, toujours selon le Conseil d'Etat, à « se renier soi-même ».

Au cours de la mission, le Conseil d'Etat comptabilisait 112 mesures contestées. Ainsi, seulement un quart des mesures d'assignation à résidence a été contesté. Le nombre peu élevé de recours est expliqué de plusieurs manières par la CNCDH : la méconnaissance de l'existence des recours par les personnes concernées, malgré la communication du Défenseur des droits, et surtout un sentiment d'inutilité du recours après les faits, s'agissant en particulier des mesures de perquisition. Cette impression d'inutilité du recours découlerait du fait que celui-ci s'effectue a posteriori de la mesure et pose le problème des réparations.

Selon Maître Alimi, avocat au barreau de Paris, les délais pour exercer les recours constituent un frein sérieux, de même que les coûts engendrés par la nécessité d'avoir recours à un avocat. En effet, il faut contester la décision de l'administration dans les deux mois qui suivent sa notification, et l'appel devant le Conseil d'Etat, qui est une procédure très particulière, doit se faire dans un délai de quinze jours. Si la représentation par un avocat n'est pas exigée devant le tribunal administratif, force est de constater que la complexité de la matière requiert dans la pratique les conseils d'un avocat. Maître Alimi a d'ailleurs relaté aux chargés de mission avoir été saisi par une personne qui avait au préalable tenté d'introduire un recours seule, lequel recours avaient été déclaré irrecevable pour vice de forme.

Sur ces 112 procédures, l'administration a elle-même mis fin à la mesure dans 19,6% des cas. Le juge administratif a quant à lui suspendu la mesure dans 14,3% des cas, ce qui représenterait une sanction de la mesure dans un tiers des cas.

Il faut toutefois préciser que cela ne concerne qu'un quart des mesures attentatoires aux libertés prises dans le cadre de l'état d'urgence.

Outre ces problématiques liées à la nature du contrôle et à la faiblesse du nombre de recours exercés, l'un des principaux problèmes soulevés s'agissant du contrôle exercé par les juridictions administratives est l'acceptation de modes de preuves laxistes telles que les notes blanches.

En 2002, Monsieur Nicolas Sarkozy (alors ministre de l'Intérieur) en avait pourtant demandé la suppression. En 2007, la ministre de l'Intérieur, Madame Michèle Alliot-Marie, avait alors confirmé la disparition de ces notes<sup>25</sup>.

Ces notes ne sont assorties d'aucune preuve, non sourcées, et non signées. C'est-à-dire qu'en dehors des éléments notés par les services de renseignements, il n'existe aucune preuve venant appuyer ou justifier de telles affirmations. Bien souvent, ces notes ne contiennent pas d'éléments de fait. Elles ne rapportent que des soupçons de comportements de façon vague et imprécise. Le tribunal administratif de Cergy Pontoise a d'ailleurs décidé que le ministère de l'Intérieur ne pouvait pas se contenter de ces éléments

---

25. Voir une question posée à ce sujet au gouvernement sur le site de l'Assemblée nationale : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-92304QE.htm>



et qu'elles devaient être assorties d'éléments de faits (Tribunal administratif de Cergy Pontoise, 15 janvier 2016, n°1600238).

Concernant ces notes, les représentants du Conseil d'Etat et de la Commission des lois affirment en premier lieu qu'il est normal qu'elles soient anonymisées pour garantir aux services de renseignement dont elles émanent un travail efficace. De plus, le juge administratif ne les considérerait que comme une simple pièce du dossier et ne les prendraient pas « pour argent comptant ». Ainsi, l'existence d'un débat contradictoire serait préservé, selon les membres de la Commission des lois et du Conseil d'Etat rencontrés, dans le sens où les notes blanches peuvent être discutées au cours de l'audience, le Conseil d'Etat ayant quelques fois prolongé les audiences afin d'aborder tous les éléments contenus dans la note. Toujours selon ces interlocuteurs, les notes blanches n'étant qu'une simple pièce du dossier au même titre qu'une déclaration.

Mais de l'aveu même du Président de la Commission des lois, Dominique Raimbourg, le fait que les mesures soient fondées sur ces notes constitue en soi une restriction des libertés.

Au contraire, les avocats et les syndicats de magistrats rencontrés estiment, qu'en raison de leur anonymat et de l'absence de référence à des sources concrètes, les notes blanches empêchent la tenue d'un réel débat contradictoire. En effet, il n'est pas possible pour les personnes concernées de contredire avec efficacité les informations contenues dans ces notes blanches car il n'existe aucun moyen de connaître leur provenance. Dès lors, rien n'empêche une querelle de voisinage ou un quelconque conflit d'être à l'origine de ces allégations. Prouver qu'une personne n'a pas adopté un comportement précis est difficile, mais lorsque l'accès à la source de l'information n'est pas permis, la preuve, dite négative, devient alors presque impossible.

Dans ce contexte, il est regrettable de constater que le Conseil d'Etat ait accepté de n'exercer qu'un contrôle à minima, pratiquant ainsi un renversement de la charge de la preuve. En considérant comme a priori fondé le contenu des notes blanches produites par le ministre de l'Intérieur, le Conseil d'Etat a contraint les requérants à devoir démontrer l'inexactitude des motifs avancés par le ministre de l'Intérieur alors que les dits motifs sont, en règle générale, eux-mêmes vagues et assortis d'aucune preuve matérielle.

Le Syndicat des avocats de France a, à ce propos, pu analyser la façon dont le juge administratif accueille les notes blanches. Il considère que le juge hésite à effectuer un réel contrôle des éléments contenus dans les notes blanches. Le juge administratif, en tant que juge inquisiteur, a la maîtrise de l'instruction. Il aurait pu par exemple demander le contenu des écoutes effectuées, ou demander d'autres actes d'enquête, dans le but de conforter les soi-disant preuves rapportées par ces notes. En effet, les notes blanches ne font ressortir que les éléments à charge, sans mentionner des éléments qui pourraient définir le contexte dans lequel les informations ont été obtenues. Il convient cependant de souligner qu'une démarche en ce sens aurait pu se heurter au secret défense, qui aurait pu être opposé par les autorités requises.

Selon les personnes rencontrées, unanimes sur ce point, ce mode de preuve n'aurait jamais été accepté comme unique preuve par un juge judiciaire.

Face à ces constats, il faut attendre du juge administratif une grande rigueur en matière de réparation. Les individus perquisitionnés et assignés à résidence sans réel motif, comme le montre l'absence de poursuites judiciaires, ont subi un préjudice matériel et surtout moral souvent considérables. L'accès à une réparation se doit d'être systématique, en particulier dans les cas où le ministère de l'Intérieur a lui-même abrogé les arrêtés d'assignation à résidence, ou lorsque des dommages matériels ont été causés au cours de l'intervention des forces de l'ordre. Cette réparation devra surtout prendre en compte les conditions concrètes dans lesquelles se sont déroulées les perquisitions, notamment dans les cas d'interventions armées et cagoulées en présence d'enfants.

## II. LA BANALISATION DE L'EXCEPTION : L'INFLATION LÉGISLATIVE SÉCURITAIRE AU NOM DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Les développements consacrés à l'état d'urgence dans la première partie du présent rapport doivent nécessairement être replacés dans le contexte, plus large, des dernières législations adoptées récemment ou en cours d'examen devant le Parlement français en réponse aux attentats terroristes.

C'est ainsi que les chargés de mission ont également eu à se pencher, dans le cadre de leur mission et des entretiens menés avec certaines institutions et autorités rencontrées, sur la récente loi sur le renseignement, adoptée en juillet 2015, ainsi que sur le projet de loi portant sur la réforme de la procédure pénale. Ces deux textes législatifs ont en commun d'avoir été présentés par le gouvernement comme autant d'outils supplémentaires dont la France devait se doter pour mieux lutter contre le terrorisme.

La FIDH et la LDH ont exprimé depuis de nombreuses années leur inquiétude grandissante face à ce qu'elles considèrent comme une inflation législative restreignant de plus en plus les libertés individuelles<sup>26</sup>. Ainsi, au lendemain des attentats du 9 janvier 2015, la LDH mettait en garde sur l'éventuelle adoption d'une nouvelle loi sécurité, regrettant l'absence « *de réponses de fond qui permettent de comprendre comment notre société a pu faire que de tels actes soient commis ; pas pour excuser, encore moins pour absoudre, mais pour éviter réellement qu'ils ne se reproduisent. Nous avons besoin surtout de réponses préventives. Toutes doivent renforcer l'esprit et la lettre de notre démocratie* ». En effet, lorsque la « sécurité » tient lieu de politique, l'arbitraire, les extrémismes voire les groupes terroristes eux-mêmes, se développent.

De même, dans ses observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France de juillet 2015, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a alerté tout particulièrement la France sur les dispositions prises en matière de lutte contre le terrorisme, appelant la France à s'assurer de leur mise en conformité aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment aux exigences de nécessité et de proportionnalité, prévues au paragraphe 10 du Pacte<sup>27</sup>.

---

26. Voir les communiqués de la FIDH et de la LDH : [www.ldh-france.org/combattre-terrorisme-ce-nest-pas-restreindre-les-libertes/](http://www.ldh-france.org/combattre-terrorisme-ce-nest-pas-restreindre-les-libertes/) ; [www.fidh.org/fr/themes/terrorisme-surveillance-et-droits-humains/face-au-terrorisme-assurer-la-securite-de-tous-exige-le-plus-strict](http://www.fidh.org/fr/themes/terrorisme-surveillance-et-droits-humains/face-au-terrorisme-assurer-la-securite-de-tous-exige-le-plus-strict) ; [www.ldh-france.org/projet-loi-relatif-au-renseignement/](http://www.ldh-france.org/projet-loi-relatif-au-renseignement/)

27. Voir les Observations finales CCPR/C/FRA/CO/5 du Comité des droits de l'Homme des Nations unies.

## 1. La loi du 24 juillet 2015 sur le renseignement

L'adoption de la loi relative au renseignement, le 24 juillet 2015, a constitué la première réponse législative après les attentats de janvier. Mis à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en urgence et présenté comme une réponse aux attentats, le projet de loi ne datait pourtant pas d'hier. Les faits survenus en janvier ont accéléré sa discussion et surtout permis de légitimer un texte qu'il aurait certainement été difficile de faire accepter. Présenté aux députés le 13 avril dans le cadre de la procédure d'urgence qui ne prévoit qu'une navette parlementaire, le texte a rassemblé un consensus quasi général au sein du parlement français et auprès de l'opinion publique, encore sous l'émoi des attentats de janvier.

L'objectif affiché de cette loi était de renforcer les moyens des services secrets français en légalisant des procédés illégaux particulièrement intrusifs pratiqués de longue date sans aucun cadre juridique. Cette loi, présentée comme un moyen de protéger les citoyens, permet en réalité de couvrir les méthodes de surveillance extrêmement intrusives des services secrets français.

L'étendue d'application de ce texte est particulièrement inquiétante puisque, bien qu'il soit présenté comme un outil de lutte contre le terrorisme, il concerne en réalité d'autres hypothèses – au nombre de 7 – telles l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; ou encore la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées. On assiste là encore à la généralisation d'un système dérogatoire exceptionnel – et hautement critiquable – autorisant une surveillance à grande échelle.

Autre motif de préoccupation, la mise en place de dispositifs techniques permettant de recueillir les données téléphoniques (carte SIM, numéro IMEI) de toutes les personnes dans un lieu donné (« IMSI catchers »). Selon la Quadrature du Net, cette loi illustre une volonté du gouvernement de permettre un accès massif aux données de connexion (localisation d'un ordinateur ou d'un téléphone portables, relevé des heures de connexion, des sites internet visités, des sujets recherchés sur des moteurs de recherche, etc.).

Enfin, la logique de cette loi est le recueil en masse de renseignements à charge pour les services de faire le tri. Ceci conduit à recueillir des renseignements sur des personnes non concernées et à exposer des moyens matériels considérables qui sont autant de moyens distraits du renseignement humain.

C'est ainsi que de nombreuses organisations de la société civile en France, ont rendu publiques leurs préoccupations s'agissant d'une loi qui portait de graves atteintes potentielles au droit à la vie privée, entre autres libertés fondamentales.

De plus, la même logique de dépossession du juge judiciaire de la possibilité d'exercer tout contrôle sur ces potentielles atteintes est à l'œuvre dans les mécanismes de « contrôle » instaurés par la loi : les mesures autorisées par la loi sont prises par les autorités administratives, avec l'aval de l'exécutif et sous le contrôle très relatif, et purement consultatif, de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). De plus, le Premier Ministre exerce un contrôle quasi-total sur

ces mesures : il délivre les autorisations de surveillance, et peut, en cas d'urgence passer outre la procédure d'avis de la Commission de contrôle en ne l'informant qu'après avoir autorisé la mesure. La Commission n'a finalement qu'un contrôle très limité. Seul un recours, par la Commission de contrôle ou toute personne estimant avoir été surveillée abusivement, est possible devant le Conseil d'Etat, sans possibilité de faire appel. Une personne s'estimant directement concernée par une surveillance abusive peut, quant à elle, saisir la Commission de contrôle, qui l'informe alors si les vérifications ont été faites, mais sans en donner le sens, et saisir le Premier Ministre si une irrégularité est constatée.

C'est ainsi qu'une représentante de la Quadrature du Net a expliqué aux chargés de mission avoir saisi la Commission d'une demande tendant à savoir s'il faisait l'objet de surveillance. La réponse, reçue 24h plus tard, indiquait que « tout avait été fait dans la légalité », sans plus de précisions.

## **2. Le projet de loi sur la réforme de la procédure pénale, nouvelle source d'inquiétude**

A la suite des attentats qui ont touché Paris le 13 novembre 2015, le Gouvernement a décidé de réformer la procédure pénale afin de l'adapter à de telles situations exceptionnelles. Le gouvernement, dans l'exposé des motifs, parle de la « nécessité d'une adaptation [du] dispositif législatif de lutte contre le crime organisé et plus particulièrement, le terrorisme afin de renforcer de façon pérenne les outils et moyens mis à la disposition des autorités administratives et judiciaires, en dehors du cadre juridique temporaire mis en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence ». L'objectif est ici très clair : entériner dans le code de procédure pénale des mesures normalement dérogatoires au droit commun puisqu'applicables uniquement dans le cadre de l'état d'urgence.

Le projet de loi est découpé en trois volets : le premier a pour but de renforcer la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, le deuxième porte sur le renforcement des garanties au cours de la procédure pénale, et le troisième concerne la simplification de son déroulement. Seul le premier volet sera ci-après examiné. Il convient toutefois de souligner que le projet est en cours d'examen à l'Assemblée nationale et que les dispositions présentées ci-dessous sont susceptibles d'évoluer.

C'est dans le volet consacré au « renforcement de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme » que sont présentes l'essentiel des dispositions qui posent problème au regard de la question du respect des libertés fondamentales.

Plusieurs aspects méritent d'être relevés :

Tout d'abord, le renforcement des pouvoirs du Parquet au stade de l'enquête préliminaire pose problème. Le renforcement constant des pouvoirs mis à la disposition des autorités de poursuite en matière d'enquête préliminaire doit être étudié à l'aune de la jurisprudence de la CEDH, qui souligne que les magistrats du parquet ne présentent pas les garanties d'indépendance et d'impartialité nécessaires à une autorité judiciaire, contrairement à ceux du siège<sup>28</sup>. La mesure principale prévue par la réforme à cet égard est l'extension des perquisitions de nuit dans les locaux d'habitation sous l'autorité du Procureur,

28. Voir sur ce point les arrêts CEDH, 25 février 1993, Funke, Crémieux et Mialhe c/ France, n°10828/84, CEDH, 29 mars 2010, Medvedyev c/ France, n°3394/03, et CEDH, 23 novembre 2010, Moulin c/ France, n°37104/06.

sans autorisation préalable d'un juge du siège et sans possibilité de contrôle effectif a posteriori de la mesure. Le projet de loi prévoit en outre que le Parquet, pourra, en cas d'urgence, avoir recours au dispositif « Imsi catcher » qui permet de recueillir les données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur sans l'accord préalable du juge des libertés et de la détention, sachant que si les informations permettent d'obtenir des éléments sur d'autres infractions que celle recherchée, ces informations pourront tout de même être utilisées. Les garanties de destruction des données ainsi recueillies sont insatisfaisantes et doivent être précisées. L'association la Quadrature du Net, au cours d'un entretien avec les chargés de mission, a exprimé son inquiétude quant à la volonté du gouvernement de permettre un accès massif aux données de connexions des individus. L'ensemble des métadonnées récupérées serait aussi utile que lire le contenu même des e-mails, ou SMS échangés. Selon la Quadrature du Net, les membres du gouvernement répondraient à ces préoccupations que le fait de collecter en masse et n'analyser que quelques dossiers ne constitue pas une surveillance de masse, ce qui est très critiquable.

Seconde source d'inquiétude contenue dans ce projet de loi, le renforcement des pouvoirs des forces de l'ordre à l'occasion des contrôles d'identité et de vérification d'identité. Le projet de loi instaure une série de mesures permettant aux forces de l'ordre l'inspection visuelle et la fouille des bagages (en plus des mesures de contrôle d'identité et fouille de véhicules déjà existantes), ces mesures pouvant être autorisées par le préfet, seul, dès lors que les forces de l'ordre agissent dans le cadre de la prévention d'actes de terrorisme ; une retenue administrative de quatre heures lorsqu'au cours d'un contrôle d'identité, il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'individu est lié à des actes terroristes (retenue devant permettre de consulter les fichiers de police, les fichiers des services à l'origine du signalement et notamment les fichiers européens) ; l'utilisation de caméras mobiles par les forces de l'ordre lors de leurs interventions ; l'extension de l'irresponsabilité pénale des fonctionnaires de la police nationale, des militaires de la gendarmerie et des agents de douanes qui, hors le cas de la légitime défense, font usage de leur arme pour mettre hors d'état de nuire une personne qui vient de commettre un homicide.

L'instauration d'un contrôle administratif des personnes qui se sont déplacées à l'étranger pour participer à des activités terroristes et qui sont de retour sur le territoire national revient concrètement à faire entrer des mesures issues de l'état d'urgence dans la procédure pénale ordinaire. Ce volet permet aux autorités administratives de mettre en œuvre différentes mesures de police administrative à l'égard des personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles ont accompli soit des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes, soit des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes ou qu'elles ont tenté de se rendre sur un tel théâtre, dans des conditions susceptibles de les conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de leur retour sur le territoire français. Le ministère de l'Intérieur pourra prononcer des mesures d'assignation à résidence pour une période maximale d'un mois, assorties d'obligations de pointage aux services de police ou de gendarmerie, dans la limite de 3 fois par semaine ; d'une déclaration d'un domicile avec les identifiants de tous les moyens de communication à disposition ; et du signalement des déplacements à l'extérieur d'une zone définie par l'autorité administrative, et ce même si le juge judiciaire estime qu'une telle mesure n'est pas nécessaire. L'Union syndicale

de la magistrature (USM) considère que cette mesure d'assignation est inadmissible et regrette que le Conseil d'Etat ne considère une assignation à résidence de moins de 8 heures par jour que comme une simple « limitation » des libertés.

Selon le cabinet du Garde des Sceaux, rencontré par la délégation de la FIDH, l'objectif des mesures prévues par le projet de loi est d'exercer un contrôle sur les personnes qui échappent aux poursuites pénales. Ainsi, le Gouvernement évaluerait à 600 le nombre de Français présents sur des zones de combat, dont 150 femmes. Toutefois, ces femmes ne pourraient pas se voir reprocher, selon le gouvernement, le fait de se rendre sur les zones de combat pour combattre et échapperaient donc à des poursuites pénales. Il serait alors nécessaire de prévoir une mesure, telle que l'assignation à résidence, afin de garantir l'absence de volonté criminelle de ces personnes et de vérifier les raisons qui les auraient poussées à se rendre sur des zones de combat.

Ce projet de loi ajoute un texte législatif supplémentaire à l'arsenal déjà existant. En plus des critiques concernant les mesures elles-mêmes, s'ajoutent les critiques concernant l'utilité d'un nouveau texte, proposé au Parlement en l'absence de toute réflexion préalable sur la manière dont les différentes législations adoptées précédemment ont été appliquées, ou sur leur efficacité, avant d'alourdir l'arsenal de lois. Le gouvernement se dirigerait ainsi vers une surveillance plus accrue mais ne procéderait pas à une réflexion sur les causes profondes de l'attirance pour l'action armée.

Le 17 mars 2016, la CNCDH a publié un avis critiquant fermement ce projet de loi<sup>29</sup>. Selon la Commission, « *plusieurs dispositions du présent projet de loi visent, comme l'indique incidemment l'exposé des motifs, à inscrire dans le droit commun certaines mesures inspirées du régime de l'état d'urgence et donc, par leur banalisation, à normaliser l'exceptionnel* ». Ainsi, les Etats ne devraient pas, sous prétexte de la lutte contre le terrorisme, prendre n'importe quelle mesure, ce qui aboutirait à « *saper, voire détruire la démocratie au motif de la défendre* ». Plus précisément, la CNCDH porte un regard extrêmement critique sur le renforcement de l'enquête au détriment de l'instruction, l'extension jugée considérable des pouvoirs des forces de l'ordre à l'occasion des contrôles et vérifications d'identité, mais aussi la retenue de quatre heures, proche du régime de la garde à vue, qui consacre, « *du fait de l'exercice de la coercition et indépendamment de sa brièveté, une privation de liberté devant répondre aux exigences de l'article 5 de la CEDH* ».

Enfin, le projet de loi prévoit de cumuler des peines lourdes d'emprisonnement et une longue période de sûreté de trente ans. Ce cumul a pour conséquence l'impossibilité d'aménager la peine, créant donc un système de peine d'emprisonnement à perpétuité réelle pour des infractions terroristes, ce qui a suscité de nombreuses critiques de la part des organisations de défense des droits de l'Homme, et qui est en contradiction avec la jurisprudence de la CEDH, selon laquelle aucune peine d'emprisonnement ne peut, à moins de constituer un traitement dégradant, comporter aucun espoir de sortie pour le détenu<sup>30</sup>.

29. Voir l'avis de la CNCDH du 17 mars 2016, disponible au lien suivant : [www.cncdh.fr/fr/publications/projet-de-loi-sur-la-lutte-contre-le-crime-organise-et-le-terrorisme-la-cncdh-denonce](http://www.cncdh.fr/fr/publications/projet-de-loi-sur-la-lutte-contre-le-crime-organise-et-le-terrorisme-la-cncdh-denonce)

30. Voir arrêt de la CEDH du 9 juillet 2013, Vinter et autres c. Royaume-Uni, n° 66069/09, 130/10 et 3896/10.

Voté, avec de nombreux amendements allant encore dans le sens de plus grandes restrictions des libertés (dont la création dans le code pénal de nouveaux délits de consultation habituelle de sites terroristes ou séjour intentionnel sur un théâtre étranger d'opérations terroristes), à une écrasante majorité par le Sénat (299 voix contre 29), le 5 avril 2016, le projet avait été approuvé avec quelques amendements par l'Assemblée nationale le 19 mai 2016. Finalement, le texte été adopté de manière définitive par un vote au Sénat le 25 mai 2016.

L'adoption de ce texte confirme ainsi la tendance actuelle de la prédominance de l'approche sécuritaire sur le respect des libertés.



# CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les actes de terrorisme<sup>31</sup> sont un redoutable défi. Ils entraînent les peuples et les responsables politiques dans la peur. Une peur d'autant plus puissante que leurs auteurs ne portent pas d'uniforme, qu'il ne s'agit pas d'une guerre (aux codes paradoxalement rassurants), malgré le langage trop souvent employé, et que ce qui est recherché va bien au-delà des querelles de territoires ou d'intérêts. Pour les démocraties, le défi est d'autant plus grand qu'elles doivent, dans un même mouvement, s'y opposer fermement et ne pas perdre, dans cet affrontement, les raisons de leur existence. A l'inverse de ce que signifient les actes de terrorisme, l'enjeu pour les démocraties, n'est pas d'impressionner leurs adversaires (et sans doute ne le sont-ils pas) et de les défaire mais bien de préserver leur sécurité et leur éthique.

Jamais la France n'avait connu, sur son territoire, en dehors de la période de la guerre d'Algérie, d'actes de terrorisme de cette nature. De plus, ces faits sont survenus après une période de près de 20 ans où, exceptions faites d'actes de terrorisme endogènes à l'intensité hors de comparaison, le pays avait été exempt de telles violences.

L'assassinat de personnes de confession juive, parce que juives (ce qui ravive l'inconscient collectif d'un pays qui a en partie collaboré avec l'occupant nazi), l'exécution de journalistes et de policiers, le fait de tirer sur des personnes attablées à des terrasses de café ou d'exécuter des spectateurs pris en otages, le tout dans un contexte mêlant crise économique et sociale, angoisse des événements étrangers, etc, sont autant d'actes insupportables qui ne pouvaient que tétaniser la population.

De plus, ils révélaient les failles des services de police qui, malgré l'important arsenal législatif dont ils disposent mais peut être par défaut de moyens matériels, n'avaient pu agir à temps. Il n'est donc pas étonnant ni illégitime que le gouvernement ait proclamé l'Etat d'urgence pour une période de 12 jours. Très peu de voix se sont d'ailleurs manifestées en sens contraire.

La France, à l'exception d'une période de 5 ans (entre 1981 et 1986), a toujours connu des régimes et juridictions d'exception. La Constitution en connaît deux : l'article 16 de la Constitution qui conduit à transférer au Président de la République tous les pouvoirs et l'état de siège en cas de guerre avérée. C'est par la loi que l'état d'urgence a été établi durant la guerre d'Algérie. Jusqu'en 1981 où elle a été supprimée, la Cour de Sûreté de l'Etat était, phénomène rarissime dans les systèmes démocratiques, une juridiction d'exception tant dans sa composition que son fonctionnement intégrée dans le système judiciaire français. A la suite des attentats commis en 1986, ce furent des juridictions de droit commun qui se virent attribuer des pouvoirs d'exception (création du parquet anti-terroriste, de juges

---

31. Si nous n'employons pas les mots de « terrorisme » ou de « terroristes » en soi, c'est que, d'une part, ceux-ci ne rendent pas compte de la complexité de phénomènes très différents et, d'autre part, sont utilisés à tort et à travers pour qualifier l'ennemi, l'opposant, le résistant ou les auteurs d'actes de terrorisme. Il n'est d'ailleurs pas inintéressant de rappeler, ce rapport concernant la France, que le mot « terrorisme » vient de la période de la « terreur » qu'a connue la Révolution française et qui n'était rien d'autre qu'une violence d'Etat. Enfin, la communauté internationale n'a pu se mettre d'accord sur une définition du mot « terrorisme ».

d'instruction du même nom, d'un service de police dédiée et d'une cour d'assises sans jury aux règles de majorité différente). Depuis 1986, selon les auteurs, ce sont entre 25 et 30 textes qui sont venus renforcer les pouvoirs de ce pôle anti-terroriste (non sans conséquences d'ailleurs sur la criminalité de droit commun qui se voit de plus en plus appliquer des règles de procédure issues de la législation anti-terroriste – le projet de loi analysé ci-dessus en est un exemple).

Tout récemment, en juillet 2015, le gouvernement a fait adopter une loi sur le renseignement unanimement dénoncée par les organisations de la société civile et la CNCDH<sup>32</sup> parce que extraordinairement intrusive, sans aucun contrôle du juge judiciaire et postulant une forme d'impunité pour les agents de l'Etat.

C'est dans ce contexte, celui d'un pays fortement traumatisé, à juste titre, et d'un système juridique comprenant déjà de nombreuses mesures d'exception destinées à lutter contre le terrorisme que nous avons analysé les dispositions mises en œuvre au titre de l'état d'urgence et leurs conséquences.

## UN AFFAIBLISSEMENT DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Une des caractéristiques des dispositions de l'état d'urgence est d'avoir transféré le contrôle de restrictions à la liberté individuelle au juge administratif qui ne peut intervenir qu'a posteriori. C'est ainsi que les assignations à résidence, les perquisitions et la dissolution d'associations (le régime des manifestations ayant toujours été du ressort du juge administratif) échappent à tout contrôle du juge judiciaire, que ce soit a priori ou a posteriori.<sup>33</sup>

Compte tenu de la nature des juridictions administratives, du moment où elles interviennent et de leur jurisprudence, le contrôle exercé est déséquilibré et insuffisant. Les juridictions administratives privilégient la parole de l'administration et tolèrent que les preuves résultent de simples déclarations des services de police, renversant ainsi la charge de la preuve au préjudice des personnes concernées. De plus, d'éventuelles décisions d'annulation des perquisitions n'ont aucune autre conséquence juridique qu'indemnitaire, garantissant ainsi l'impunité des agents de l'Etat. Enfin, en admettant que les mesures de l'état d'urgence pouvaient être appliquées sans aucun rapport avec les faits l'ayant motivé, les juridictions administratives ont, certes, considérablement facilité la tâche des pouvoirs publics, mais les ont aussi autorisé à agir à d'autres fins que celles officiellement recherchées et ont donc élargi le champ d'application de l'état d'urgence.

---

32. Voir l'avis de la CNCDH disponible au lien suivant : [www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-le-projet-de-loi-relatif-au-renseignement](http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-le-projet-de-loi-relatif-au-renseignement)

33. Exception faite quand des poursuites pénales résultent d'un acte administratif. C'est ainsi que plusieurs décisions de l'ordre judiciaire viennent constater l'illégalité de décisions de perquisition non motivées ou anonymes et annulent en conséquence les poursuites pénales qui pouvaient en découler.

## L'AFFAIBLISSEMENT DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ

Au-delà des conséquences individuelles, ce qui semble le plus marquant est la stigmatisation d'une partie de la population. Dès lors que la quasi-totalité des mesures édictées par le ministre de l'Intérieur ne concernaient que des personnes de confession musulmane, et que ces mesures s'appliquaient dans des territoires circonscrits, il était inévitable que s'en dégage un sentiment de discrimination, venant s'ajouter aux discriminations déjà ressenties sur plusieurs plans avant les actes de terrorisme. Ce qui aurait eu un effet limité pendant les 12 premiers jours ne pouvait que prendre de l'ampleur au-delà. Ce sentiment de stigmatisation est d'autant plus fort que les autorités publiques ont laissé se développer, parfois même au sein de la sphère de l'Etat, des propos dévalorisants. A cet égard le projet mort-né d'inclure la déchéance de la nationalité dans la constitution n'a pu être ressenti que comme une marque de défiance supplémentaire. Nul n'est en mesure, aujourd'hui, d'évaluer ce qu'il adviendra de ce sentiment d'humiliation.

## UN REcul DE L'ÉTAT DE DROIT

Sans aucun doute, l'accès à des recours existe même si il peut être freiné par des considérations d'ordre financier ou plus simplement par la peur de se confronter à la police et à l'administration. Le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel ont été appelés à statuer au cours de débats publics. La liberté des médias a été préservée. Les formes de l'Etat de droit ont donc été respectées.

Cependant, le respect de l'Etat de droit ne se borne pas à en respecter les formes. C'est d'abord le Parlement qui n'a pas joué son rôle de contrôle ; la commission instituée par l'Assemblée nationale a permis de recueillir, non sans difficultés, des informations notables mais l'activité de cette commission ne pouvait, institutionnellement, peser sur le cours des choses. Si la représentation nationale avait le pouvoir de ne pas renouveler l'état d'urgence, elle n'a pas voulu s'en saisir ni même réellement en débattre comme le démontre la quasi-unanimité qui s'est manifestée lors du premier renouvellement de cette mesure. Et les majorités écrasantes qui se sont manifestées lors des renouvellements suivants.

Comme nous l'avons déjà souligné, les juridictions administratives ont prêté une oreille attentive aux demandes du gouvernement. Mais c'est le Conseil Constitutionnel qui a infligé à l'Etat de droit le recul de principe le plus important. En affirmant qu'il fallait restreindre la notion de « liberté individuelle », confiée par la Constitution à la garde du juge judiciaire et non administratif, à la seule détention carcérale et non à toutes les formes d'atteintes aux libertés individuelles, le Conseil Constitutionnel a, d'une part, ignoré les vœux du constituant de 1958 mais aussi a bouleversé les équilibres de l'Etat de droit au profit du gouvernement et au préjudice des libertés individuelles.

Ceci pose évidemment la question de la composition d'une instance dont les nominations dépendent directement du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Enfin, il ressort de nos constatations que l'application de l'état d'urgence entraîne, en ce qui concerne les mesures de celui-ci, une quasi impunité des agents de l'Etat. Il est, en effet, quasiment impossible de prouver les insultes racistes, les violences qui peuvent avoir eu lieu dans le huis-clos d'une perquisition.

Il en est de même quant à la responsabilité du ministre de l'Intérieur dans les assignations à résidence manifestement abusives (qu'il a retirées de lui-même en cours de procédure) qui ne peut être engagée que devant la Cour de Justice de la République laquelle ne reçoit aucune constitution de partie civile. Cinq plaintes ont été déposées devant la CJR et ont fait l'objet d'un simple accusé de réception. Seul le délégué du ministre de l'Intérieur, le directeur des libertés publiques, a pu faire l'objet d'un dépôt de plainte devant la juridiction pénale de droit commun<sup>34</sup>.

## L'INEFFICACITÉ DE L'ÉTAT D'URGENCE

Au-delà de ses effets délétères sur les libertés individuelles et publiques comme sur l'état de droit, nous constatons que l'état d'urgence n'a pratiquement eu aucune conséquence visible dans la lutte contre le terrorisme. Comme les chiffres cités dans le présent rapport en attestent, aucun réseau n'a été démantelé et l'essentiel des poursuites engagées à l'occasion de perquisitions ne relèvent pas de la législation anti-terroriste.

Si le ministère de l'Intérieur soutient que cela a permis de « donner un coup de pied dans la fourmilière », ceci reste du domaine de l'affirmation non étayée par des éléments de preuve. Surtout, cela n'explique pas les raisons qui ont fait passer le nombre d'assignations à résidence d'environ 400 à environ 70 lors du renouvellement voté en février, ce qui ne peut manquer d'interroger sur les critères du ministère de l'Intérieur.

En revanche, nombre de nos interlocuteurs sont tombés d'accord pour constater que les forces de l'ordre subissent une pression professionnelle importante qui ne saurait durer en permanence et qui obère leur capacité d'action contre le terrorisme.

## LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Nous tenons tout d'abord à saluer le remarquable travail de plusieurs médias français qui ont, tout à la fois, permis aux débats de s'exprimer dans leurs colonnes et révélé nombre des dysfonctionnements qui ont accompagné l'état d'urgence. De la même manière, une grande partie de la société civile (associations et syndicats) a manifesté son opposition au renouvellement de l'état d'urgence, alimentant ainsi un débat public que la quasi-totalité des responsables politiques refusaient de mener.

---

34. La FIDH et la LDH se sont jointes aux plaintes déposées. Le 11 mai 2016, la Commission des requêtes de la Cour de justice de la République a classé sans suite les plaintes introduites contre Bernard Cazeneuve, au motif que « si les motifs retenus à l'encontre (des plaignants) pour justifier les mesures ordonnées n'ont ensuite été étayés par aucun élément probant, leur inexactitude, ni a fortiori la connaissance qu'en aurait eue le ministre de l'Intérieur, n'apparaissent pas pour autant démontrées, l'abrogation ultérieure de l'arrêté litigieux ne pouvant suffire à faire cette démonstration ». La procédure contre le directeur des libertés publiques suit son cours.

La violence inhérente aux perquisitions, notamment de nuit, a été d'autant plus vivement ressentie que de nombreux témoignages font état d'humiliations, de propos racistes, d'une absence totale de précaution à l'égard des mineurs ou de destructions inutiles. A plusieurs reprises, aucun document justifiant de la perquisition n'a été notifié aux intéressés, mettant ainsi les personnes perquisitionnées dans l'impossibilité de prouver qu'elles l'ont été.

Les assignations à résidence ont souvent eu pour conséquences la perte d'un emploi et/ou un trouble important de santé ou dans la vie familiale, sans compter que dans nombre de cas il s'est accompagné d'une volonté de nuire manifeste (pourquoi faire pointer un individu à plusieurs kilomètres de distance de son domicile alors qu'il existe un lieu plus proche ?).

Au total, si l'état d'urgence était justifié durant les 12 premiers jours, les pouvoirs publics français n'ont pas fait la démonstration d'une quelconque efficacité de l'état d'urgence au regard des raisons qui ont entraîné son application : la lutte contre les actes de terrorisme.

En revanche, l'application de l'état d'urgence a entraîné de profondes atteintes aux libertés individuelles, un recul de l'état de droit et l'exacerbation d'un processus de stigmatisation d'une partie de la population vivant en France en raison de sa religion et/ou de son origine.

La proclamation de ce régime d'exception et son application a mis aussi en évidence la volonté des pouvoirs publics de s'attribuer nombre de pouvoirs (au travers de la loi sur le renseignement, la police des transports ou le projet de loi de réforme du code de procédure pénale) en restreignant la possibilité de recours effectifs et de contrôle dans des domaines plus larges (de la criminalité organisée aux simples incivilités) que ceux qui étaient officiellement concernés par l'état d'urgence.

Les pouvoirs publics laissent ainsi penser que les actes de terrorisme ont été l'occasion de renforcer les pouvoirs de l'Etat au détriment des libertés individuelles et collectives en évitant de soumettre au débat (qu'il soit parlementaire ou au sein de la société elle-même) deux points pourtant essentiels.

Le premier concerne les raisons de ces actes de terrorisme. Le Premier Ministre, Manuel Valls, a cru devoir déclarer : « *expliquer, c'est déjà vouloir un peu excuser* ». <sup>35</sup> S'il ne nous appartient pas de trancher ni même d'aborder, dans le cadre de ce rapport, un débat aussi vaste que les causes de cette violence et les raisons qui conduisent des européens de naissance ou d'adoption à commettre de tels actes chez eux, en Europe, il nous appartient de relever que le refus de comprendre ou d'expliquer (ce qui n'est en rien excuser) ne peut conduire qu'à mettre en œuvre des mesures comme l'état d'urgence sans se préoccuper des conséquences de ces mesures sur les libertés individuelles et sur la cohésion sociale.

Le deuxième est que l'accumulation de ces différentes mesures n'a pas été accompagnée d'une réflexion sur les responsabilités politiques et les piètres performances d'un dispositif sécuritaire pourtant des plus impressionnants. Au contraire, depuis les atten-

---

35. Déclaration du premier ministre lors de la cérémonie d'hommage aux victimes de l'hypermarché casher le 9 janvier 2016.

tats de janvier puis de novembre 2015, nous vivons une véritable fuite en avant avec la loi sur le renseignement, l'état d'urgence et la réforme du code de procédure pénale semblant tenir lieu de seules réponses. Il est même possible de remonter jusqu'à la réforme initiée en 2002 par Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, l'architecture du renseignement intérieur français ayant été profondément bouleversée au profit du traitement judiciaire et du renseignement électronique. Ces réformes n'ont pas été mises en cause par les gouvernements suivants et il est frappant de constater que le Parlement (toutes tendances confondues) s'est abstenu, après les actes de terrorisme, de toutes investigations et de toutes réflexions en ce domaine. Ce qui conduit à s'interroger sur le rôle exact d'un état d'urgence prorogé pendant 8 mois (le gouvernement en a sollicité une nouvelle prorogation jusqu'au 25 juillet 2016). S'agit-il de lutter contre les actes de terrorisme ou d'habituer la population à un régime d'exception dont certaines dispositions sont intégrées dans la réforme du code de procédure pénale et d'accroître ainsi les pouvoirs régaliens de l'Etat ?

C'est pourquoi, nous voudrions rappeler au gouvernement français cette déclaration de Jens Stoltenberg, premier ministre norvégien, au lendemain de l'assassinat de 77 personnes dans son pays :

*« Nous allons répondre à la terreur par plus de démocratie, plus d'ouverture et de tolérance »*

## **EN CONSÉQUENCE, LA FIDH RECOMMANDE**

### **Aux pouvoirs publics**

- mettre fin sans délai à l'état d'urgence ;
- supprimer la possibilité de recourir aux notes blanches ;
- mettre en place un mécanisme d'indemnisation des personnes ayant souffert de dommages liés aux mesures prises en vertu de l'état d'urgence ;
- garantir que les actes répréhensibles des agents de l'Etat ayant eu lieu dans le cadre de l'état d'urgence puissent faire l'objet de poursuites,
- restituer au juge judiciaire la primauté du contrôle des atteintes à la liberté individuelle.
- modifier le mode de désignation des membres du Conseil Constitutionnel afin de garantir son indépendance et son impartialité.

## Et de manière générale

- veiller à ce que toute restriction à l'exercice des libertés fondamentales soit conforme aux principes de proportionnalité et de nécessité requis par le droit international des droits de l'Homme et en particulier par les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme auxquels la France a souscrit ;
- ouvrir un débat sur l'état de la législation destinée à lutter contre le terrorisme et sur les politiques suivies à ce titre, qu'elles concernent le renseignement, l'action de la police ou de la justice ;
- veiller à ce que la parole des responsables publics et les actes des pouvoirs publics ne constituent et ne puissent être ressentis comme des discriminations à l'égard d'une partie de la population en raison de sa confession et/ou de son origine.

# ANNEXE 1

## LISTE DE PERSONNES RENCONTRÉES

- Ligue des droits de l'Homme (LDH)
- CGT – Madame Anne Braun et Madame Céline Verzeletti
- Maître Arié Alimi, avocat de personnes perquisitionnées et assignées à résidence et l'un de ses clients
- Collectif contre l'Islamophobie en France (CCIF) – Monsieur Yasser Louati, M. Marwan Muhammad, directeur exécutif, et Maître Lila Charef, responsable juridique
- La Quadrature du Net – Madame Adrienne Charmet
- Syndicat des Avocats de France (SAF) – Maître Florian Borg
- CGT Police – Monsieur Anthony Caillé
- Union Syndicale des Magistrats (USM) – Madame Virginie Duval (Présidente) et Madame Véronique Léger (Secrétaire nationale)
- Syndicat de la Magistrature (SM) – Madame Laurence Blisson
- Isabelle Attard – Députée
- Monsieur Dominique Raimbourg – Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale et rapporteur de la Commission d'enquête sur le contrôle de l'état d'urgence
- Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCNDH) – Madame Christine Lazergues, Monsieur Michel Forst
- Défenseur des droits – Madame Nathalie Bajos, directrice du Département promotion de l'égalité et accès aux droits
- Ministère de la Justice – Monsieur Robert Gelli, directeur des affaires criminelles et des grâces, Monsieur David Touvet, conseiller diplomatique et Monsieur Eric Ruelle, Directeur adjoint du cabinet du Garde des Sceaux
- Conseil d'Etat – Monsieur Bernard Stirn (Président) et Monsieur Jean-Eric Schoettl, Président adjoint de la Section de l'Intérieur
- M. B. M. S., M<sup>me</sup> G. – Personnes ayant fait l'objet de perquisitions et d'assignations à résidence



# ANNEXE 2

## LES DIFFÉRENTS RECOURS POSSIBLES DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Les procédures sont différentes en fonction de la mesure que l'on souhaite contester. Il est possible de contester une mesure d'assignation à résidence, une perquisition ou encore une interdiction de sortie de territoire. En revanche, ces contestations sont toutes des procédures administratives. Devant les tribunaux administratifs, la représentation par un avocat n'est obligatoire que si des sommes d'argent sont en jeu, ou dans certains cas précis prévus par la loi. En revanche, si le ministère d'avocat n'est pas obligatoire à l'occasion d'un recours devant le Conseil d'Etat dans une procédure de référé-liberté seul un avocat au Conseil d'Etat ou à la Cour de Cassation pourra présenter lors de l'audience des observations orales.

### – Le référé-liberté

Le recours privilégié dans le cadre de l'état d'urgence est le référé-liberté. Ce recours, exercé devant le tribunal administratif, a pour avantage la rapidité. Une fois saisi, le juge administratif a, en théorie, 48 heures pour fixer une audience et se prononcer sur la légalité de la mesure.

Les conditions pour une requête en référé-liberté sont strictes : il faut caractériser une urgence et démontrer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Le référé-liberté constitue une mesure provisoire permettant de remédier rapidement aux effets les plus attentatoires aux libertés des mesures.

Article L521-2 Code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

Les conditions pour une requête en référé-liberté sont strictes : il faut caractériser une urgence et démontrer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé le 22 décembre 2015 sur le caractère urgent en matière d'assignation à résidence. Pour lui, dès lors qu'une assignation à résidence est prononcée sur le fondement de l'état d'urgence, l'urgence est justifiée.

A l'issue de la procédure, le tribunal rend une ordonnance qui est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans les 15 jours à compter de la notification. Si les conditions sont remplies, le juge suspendra la mesure. Il ne peut toutefois pas l'annuler.

## – Le recours en annulation

La procédure est plus longue mais elle peut permettre d'obtenir l'annulation de la mesure.

Dans le cadre des assignations à résidence, le recours exercé a été principalement celui du recours pour excès de pouvoir car le but recherché est tout simplement l'annulation de l'arrêté d'assignation à résidence.

Si le juge décide d'annuler l'acte, l'annulation est rétroactive. Tout se passe comme si l'acte n'avait jamais existé.

Les assignations à résidence ont pu être contestées par le biais de la requête en référé-liberté. Ce contentieux n'est en revanche pas adapté pour les perquisitions, qui n'ont pas d'effet dans le temps. Ainsi, le recours le plus adapté pour cette mesure est le recours en annulation qui est une procédure plus longue.

Ce recours peut prendre les formes d'un recours pour excès de pouvoir (par lequel le requérant demande au juge de contrôler la légalité d'une décision administrative et d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu) ou un recours en plein contentieux (le juge exerce alors un contrôle plus poussé ; il peut bien sûr annuler l'acte administratif, mais il peut aussi le réformer ou encore le substituer par un autre acte administratif).

## – Le recours en indemnisation

Le recours en annulation est à cumuler avec un recours en indemnisation fondé sur la responsabilité de l'Etat pour les préjudices matériel et moral, subis au cours de la perquisition. La première difficulté, selon la Commission des lois, repose sur la nécessité de contre-expertises sur les perquisitions car, selon le Président de la Commission, les versions divergent fortement entre les policiers et les témoignages de victimes, ce qui serait un obstacle pour savoir ce qu'il s'est réellement passé. La seconde difficulté concerne le fait que les recours sont peu nombreux. Il existe encore un flou quant à la nature de la faute à retenir. Trois régimes de responsabilité sont envisageables : une responsabilité pour faute lourde, une responsabilité pour faute simple et une responsabilité sans faute.

Concernant les recours, le Défenseur des droits peut jouer un rôle important. En effet, ce dernier a la possibilité d'intervenir dans le cadre de l'instance en produisant des recommandations, des observations en justice. Le Défenseur des droits comptabilise d'ailleurs 76 saisines, depuis le 26 novembre 2015, pour des perquisitions abusives ou des assignations à résidence. Il se trouve malgré tout confronté aux délais rapides des référés-libertés ce qui limite ses moyens d'action.

C'est pourquoi le Défenseur des droits s'est essentiellement tourné vers l'Assemblée nationale et le Sénat pour présenter des rapports alertant notamment sur les perquisitions armées et cagoulées en présence d'enfants.

# ANNEXE 3

COURRIER DE MONSIEUR BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, EN RÉPONSE À LA DEMANDE DE RENDEZ-VOUS DE LA DÉLÉGATION DE LA FIDH



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Le Ministre*



Paris, le 14 mars 2016

Monsieur le Président,

Vous avez, par courrier en date du 2 mars, sollicité un entretien dans le cadre de la mission d'enquête internationale sur la mise en œuvre des mesures prises en vertu de l'état d'urgence et leurs conséquences, que vous avez créée, afin d'échanger avec moi sur ces questions.

Comme vous le savez, il m'apparaît non seulement légitime mais encore indispensable de rendre compte de mon action devant la représentation nationale, tout comme il me semble utile et même, là aussi, nécessaire d'engager un dialogue souvent fructueux avec les institutions et autorités indépendantes qui travaillent sur ces sujets ainsi qu'avec les représentants de la société civile. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité à plusieurs reprises, au cours de ces derniers mois, exposer la politique conduite par le Gouvernement, et en particulier par le ministère de l'Intérieur, en matière de lutte antiterroriste, non seulement devant les députés et les sénateurs, mais aussi devant la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, au sein de laquelle d'ailleurs la FIDH est représentée.

De même, des échanges nourris relatifs à l'état d'urgence ont lieu entre mes services et le Défenseur des droits, ainsi que la Contrôleuse générale des lieux privatifs de liberté ou, encore récemment, avec la Commission de Venise, saisie par le Parlement du Conseil de l'Europe. Je m'apprêtais d'ailleurs à rencontrer demain le Secrétaire général d'Amnesty International, lorsque l'attaque terroriste commise à Abidjan m'a contraint à reporter ce rendez-vous.

.../...

Monsieur Karim LAHIDJI  
Président de la Fédération internationale  
des droits de l'Homme  
17 passage de la Main d'Or  
75011 Paris

Tout comme vous, je suis convaincu que la mise en œuvre de mesures exceptionnelles dans une société démocratique nécessite davantage encore de contrôle et de rigueur qu'en temps ordinaire. Aussi, j'entends, à l'occasion de ces interventions, faire la démonstration de ce que l'état d'urgence est appliqué en toute transparence, dans le respect des valeurs de la République et des principes de l'Etat de droit.

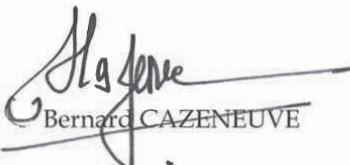
C'est pourquoi, en temps normal, j'aurais bien volontiers accédé à votre demande d'entretien. Vous avez toutefois jugé opportun, avant même de m'adresser votre demande d'entretien, de déposer une plainte contre ma personne et contre celle de l'ancien Directeur des libertés publiques de mon ministère, des chefs d'atteintes aux libertés publiques et de discrimination, si j'en crois le communiqué figurant sur votre site internet.

Vous comprendrez, dès lors, que je ne souhaite pas interférer avec le cours normal de la justice et de la procédure que vous avez engagée en acceptant le principe de ce rendez-vous. En tout état de cause, les conditions d'un dialogue bienveillant et fructueux ne sont plus réunies, comme le caractère comminatoire de vos courriers des 2 et 10 mars le laisse d'ailleurs supposer. Dans un tel contexte, il me serait difficile de m'exprimer aussi librement que je le souhaite toujours. Le principe même d'un tel échange pourrait faire l'objet d'interprétations inappropriées.

Mes services, à tout le moins les fonctionnaires qui n'ont pas encore fait l'objet de procédures de votre part, se tiennent néanmoins à votre disposition pour répondre aux interrogations de votre mission d'enquête internationale.

Enfin, je ne doute pas un seul instant que le souci de transparence et d'honnêteté qui vous anime vous conduira à faire figurer cette lettre dans le rapport qui sera établi, à l'issue de cette mission, au nom de la FIDH.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Bernard CAZENEUVE



Cette publication a été réalisée avec le soutien de la **Fondation Oak**. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de la FIDH et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de la Fondation Oak.

# Gardons les yeux ouverts

Directeur de la  
publication :  
**Karim Lahidji**

Rédacteur en chef :  
**Antoine Bernard**

Auteurs :  
**Fatimata Mbaye,  
Mokhtar Trifi,  
Ramzi Kassem et  
Jérémie Kouzmine**

Coordination :  
**Clémence Bectarte**

Design :  
**FIDH**

## FIDH

**Établir les faits** - Des missions d'enquête et d'observation judiciaire

**Soutenir la société civile** - Des programmes de formation et d'échanges

**Mobiliser la communauté des États** - Un lobbying permanent auprès des instances inter-gouvernementales

### **Informers et dénoncer - Mobiliser l'opinion publique**

Pour la FIDH, la transformation des sociétés est d'abord du ressort des acteurs locaux.

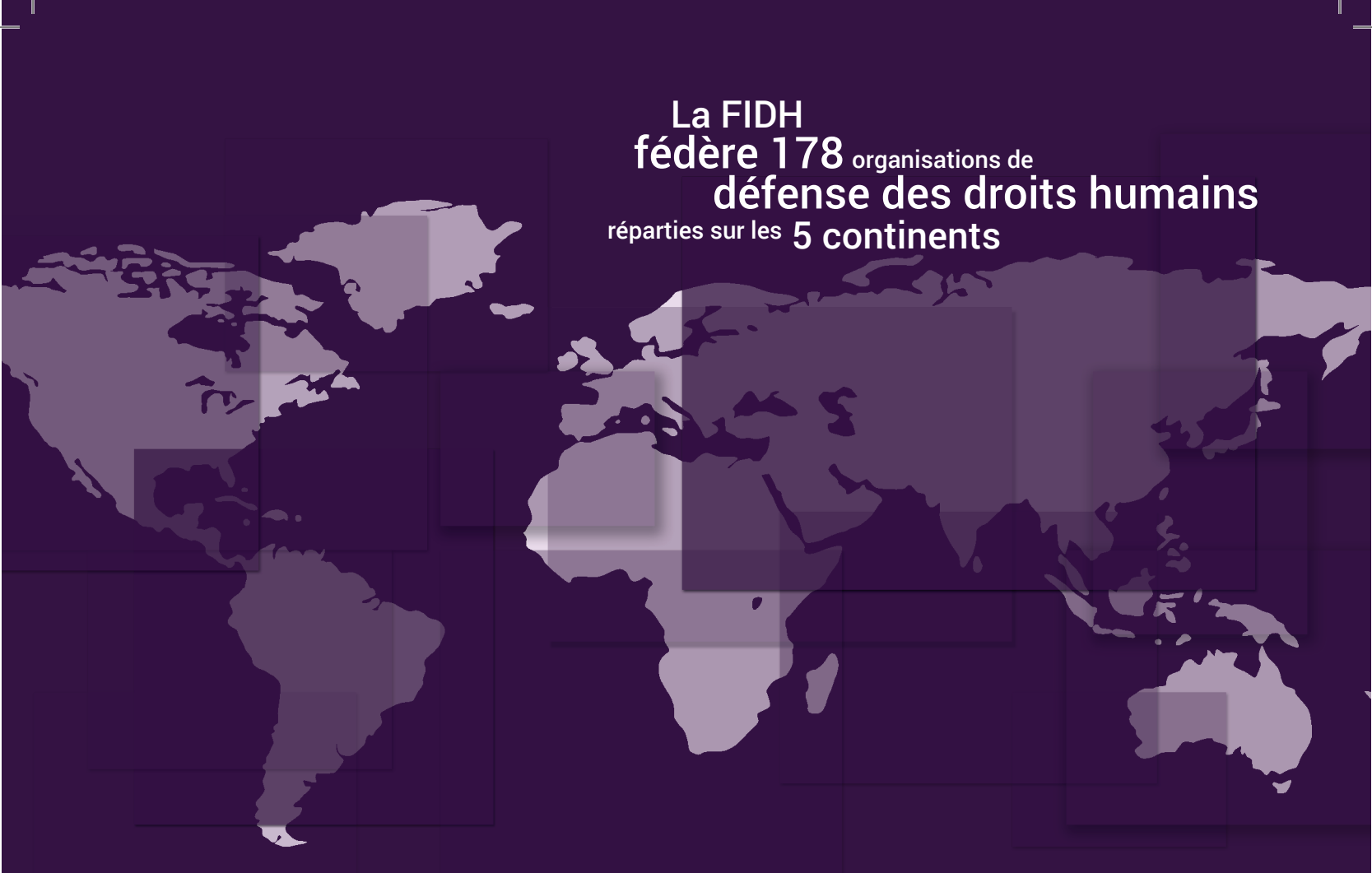
Le Mouvement mondial des droits humains agit aux niveaux régional, national et international en soutien de ses organisations membres et partenaires pour remédier aux situations de violations des droits humains et consolider les processus de démocratisation. Son action s'adresse aux États et aux autres détenteurs de pouvoir, comme les groupes d'opposition armés et les entreprises multinationales.

Les principaux bénéficiaires sont les organisations nationales de défense des droits humains membres du Mouvement et, par leur intermédiaire, les victimes des violations des droits humains. La FIDH a également élargi son champ d'action à des organisations partenaires locales et développe des alliances avec d'autres acteurs des changements.

The logo for FIDH, consisting of the lowercase letters 'fidh' in a white, sans-serif font on a black rectangular background.

## CONTACT

**FIDH**  
Fédération internationale des ligues  
des droits de l'Homme  
17, passage de la Main-d'Or  
75011 Paris  
CCP Paris: 76 76 Z  
Tel: (33-1) 78 56 90 54  
Fax: (33-1) 45 67 32 12  
[www.fidh.org](http://www.fidh.org)



La FIDH  
fédère 178 organisations de  
défense des droits humains  
réparties sur les 5 continents

**fidh**

## CE QU'IL FAUT SAVOIR

La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits de l'Homme, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

### **Une vocation généraliste**

La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme – les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

### **Un mouvement universel**

Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 178 organisations nationales dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

### **Une exigence d'indépendance**

La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.