



N° 3753

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 mai 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LE PROJET DE LOI (n° 3732), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA
PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence,

PAR M. PASCAL POPELIN,
Député

Voir les numéros :

Sénat : 574, 581, 582 et T.A. 132 (2015-2016).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. POURQUOI PROROGER À NOUVEAU L'ÉTAT D'URGENCE ?	6
A. LA PERMANENCE DE LA MENACE TERRORISTE	6
B. LA SÉCURISATION DE DEUX ÉVÉNEMENTS SPORTIFS D'AMPLEUR EXCEPTIONNELLE.....	7
C. LE RENFORCEMENT DE LA LÉGISLATION ORDINAIRE BIENTÔT ACHEVÉ.....	8
II. QUELLES SERONT LES CONSÉQUENCES DE CETTE TROISIÈME PROROGATION ?	9
A. LA FIN DES PERQUISITIONS ADMINISTRATIVES.....	9
B. LES MESURES QUI POURRONT ÊTRE MOBILISÉES JUSQU'AU 25 JUILLET 2016	10
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	11
COMMUNICATION SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'ÉTAT D'URGENCE, AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, ET DISCUSSION GÉNÉRALE	13
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	41
<i>Article unique</i> : Prorogation de l'état d'urgence.....	41
TABLEAU COMPARATIF	45

MESDAMES, MESSIEURS,

Saint-Denis et Paris, Zaventem puis Bruxelles... L'épouvantable série d'attentats que viennent de traverser la France et la Belgique nous confronte à une réalité : le terrorisme continue de cibler nos modes de vie et nos institutions, éprouvant dans leurs chairs les populations.

Face à cette menace, la détermination du Gouvernement n'a pas faibli depuis six mois. Les forces de l'ordre sont mobilisées nuit et jour, au premier rang desquelles les services de renseignement français et européens. Des progrès importants ont été réalisés, comme l'accord sur le *Passenger Name Record* (PNR). Des cellules terroristes ont été démantelées et plusieurs complices présumés arrêtés ; il appartient désormais à la justice d'établir leur responsabilité.

Dans ce contexte, à quoi sert l'état d'urgence ? Le soir même des attentats du 13 novembre, le Président de la République a décrété celui-ci sur l'ensemble du territoire national. Par une loi du 20 novembre 2015 ⁽¹⁾, le Parlement a ensuite renforcé le cadre juridique de l'état d'urgence et autorisé, une première fois, sa prolongation pour trois mois. Cette légalité d'exception a été, une deuxième fois, prorogé pour trois mois supplémentaires par la loi du 19 février 2016 ⁽²⁾.

L'état d'urgence a, sans conteste, permis de déstabiliser les réseaux de soutien au terrorisme et de recueillir de précieux renseignements sur les personnes radicalisées. Il a servi à entraver les individus les plus susceptibles de menacer l'ordre public. Mais cette application de la loi du 3 avril 1955 ⁽³⁾, particulièrement rigoureuse par ses effets sur les libertés publiques, a toujours été conçue comme temporaire, dans l'attente d'un cadre juridique permanent permettant de faire face à une menace que chacun a appris à considérer, hélas, comme durable.

Le présent projet de loi de prorogation marque un premier pas dans cette direction : il ne prolonge que pour deux mois l'état d'urgence et met un terme aux perquisitions administratives. Le Gouvernement s'inscrit ainsi, résolument, dans une perspective de long terme face à la menace terroriste, avec la prochaine entrée en vigueur du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

(1) Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 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.

(2) Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(3) Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

I. POURQUOI PROROGER À NOUVEAU L'ÉTAT D'URGENCE ?

Cette première question impose de vérifier que les conditions de l'état d'urgence sont toujours réunies et de fixer la durée de la prorogation.

A. LA PERMANENCE DE LA MENACE TERRORISTE

Notre pays demeure l'une des cibles privilégiées de la nébuleuse terroriste. Dar-el-Islam, le journal francophone de propagande de Daesh, s'en prend, numéro après numéro, à nos institutions et à notre modèle de société. L'engagement de l'armée française sur le théâtre syro-irakien et au Sahel frappe durement les groupes islamistes. La présence de plus de 600 ressortissants français dans les rangs de Daesh et d'AQMI fait aussi de la France le pays d'Europe le plus directement concerné.

Les groupes terroristes n'ont pas désarmé depuis les attentats qui ont frappé notre pays en 2015. Les événements récents à Bruxelles ou dans plusieurs villes d'Afrique de l'Ouest et du Proche-Orient illustrent l'actualité de la menace qui continue de peser sur les intérêts français ou européens.

Ainsi, le 12 janvier 2016, un attentat suicide perpétré à Istanbul a causé la mort de dix touristes allemands. En Côte d'Ivoire, sur la plage de Grand Bassam, le 13 mars dernier, une attaque revendiquée par AQMI a fait dix-neuf victimes, dont dix Ivoiriens, quatre Français et un Allemand. Enfin, le double attentat de Bruxelles, qui a visé l'aéroport de Zaventem et le métro bruxellois à la station Maelbeek, le 22 mars dernier, a causé la mort de trente-deux personnes et blessé plus de trois cents autres.

Au regard du risque de récurrence sur le sol national, la condition de « *péril imminent* », posée par l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 pour la mise en œuvre de l'état d'urgence, paraît donc satisfaite. Le Conseil d'État l'a confirmé en plusieurs occasions :

– lorsqu'il a statué en référé, le 27 janvier 2016, sur la décision implicite des pouvoirs publics de ne pas mettre fin à l'état d'urgence de manière anticipée ⁽¹⁾ ;

– lorsqu'il a été consulté, le 2 février, sur l'avant-projet de loi de deuxième prorogation ⁽²⁾ ;

– et, à nouveau, à l'occasion de son avis du 28 avril rendu sur le présent projet de loi ⁽¹⁾.

(1) Conseil d'État, *Ord.*, 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme et autres, *requête n° 396220*. Le recours dont le Conseil d'État avait été saisi était postérieur à la prorogation de l'état d'urgence par la loi du 20 novembre 2015 ; celle-ci faisait donc obstacle à ce que le juge ordonne la suspension totale ou partielle de l'état d'urgence.

(2) Conseil d'État, *Avis*, 2 février 2016, n° 391.124

B. LA SÉCURISATION DE DEUX ÉVÉNEMENTS SPORTIFS D'AMPLEUR EXCEPTIONNELLE

Dans un contexte marqué par la persistance de la menace terroriste, notre pays s'apprête à accueillir deux événements sportifs de premier ordre, avec le championnat d'Europe de football – l'Euro 2016 – et la nouvelle édition du Tour de France cycliste.

L'Euro 2016 se tiendra du 10 juin au 10 juillet. L'accueil de cette compétition emporte par nature un risque élevé car celle-ci offrira une grande visibilité médiatique. Ce championnat pourrait donc constituer une cible particulièrement attractive pour les organisations terroristes mais également – il ne faut pas sous-estimer ce risque – pour des individus radicalisés susceptibles de trouver dans cet événement l'occasion de passer à l'acte.

L'exposé des motifs du présent projet de loi avance même que l'attaque commise en novembre dernier au stade de France aurait constitué une « répétition » d'autres attentats envisagés dans des stades et rappelle que, selon les déclarations faites à la presse belge par le parquet fédéral belge, l'un des auteurs a admis que des attentats étaient prévus en France lors de l'Euro.

Le nombre de spectateurs des cinquante-et-un matches programmés dans les dix villes-hôtes est estimé à 2,5 millions, selon le Gouvernement. A ces spectateurs s'ajouteront plusieurs millions de participants aux manifestations entourant l'évènement sportif : les *fans zones* officielles ou des regroupements plus spontanés, sur l'ensemble du territoire national, y compris outre-mer.

L'organisation du Tour de France, du 2 au 24 juillet, occasionnera elle-aussi de larges rassemblements de foules qui, dans ce contexte de menace particulièrement élevée, peuvent constituer des cibles potentielles.

En l'absence d'étude d'impact ⁽²⁾, le présent projet de loi ne comporte malheureusement pas d'évaluation précise de l'engagement des forces de l'ordre à l'occasion de ces deux manifestations sportives. Des renforts importants seront dégagés en plus des policiers, gendarmes et sapeurs-pompiers habituellement déployés, sous la forme d'unités de forces mobiles mais également d'agents de sécurité privée. La contribution des forces armées dans le cadre de l'opération « Sentinelle » sera également relevée pendant la durée de ces événements.

(1) Conseil d'État, Avis, 2 février 2016, n° 391.124

(2) Le présent projet de loi est dispensé, en application de l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009, de l'obligation d'être accompagné d'une étude d'impact.

C. LE RENFORCEMENT DE LA LÉGISLATION ORDINAIRE BIENTÔT ACHEVÉ

Il paraît nécessaire de conserver la possibilité de mettre en œuvre les mesures offertes par la loi du 3 avril 1955, aussi longtemps que les nouveaux instruments de police administrative et de procédure pénale, prévus pour répondre à la menace qui a justifié le recours à l'état d'urgence, n'ont pu produire leurs effets.

Les principaux apports du projet de loi relatif à la procédure pénale en matière de lutte contre le terrorisme

Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du projet de loi accroît **les prérogatives des magistrats spécialisés** dans la lutte antiterroriste :

- les perquisitions de nuit dans les domiciles seront désormais autorisées en enquête préliminaire et en information judiciaire en matière terroriste ;
- le parquet se voit reconnaître, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, des prérogatives quasiment équivalentes aux magistrats instructeurs, aussi bien en enquête de flagrance qu'en enquête préliminaire.

Les dispositions du projet de loi comportent par ailleurs des mesures tendant à améliorer les conditions de **la lutte contre le financement du terrorisme** (chapitre IV du titre I^{er}).

Enfin, elles comportent **différentes mesures de police administrative**, contenues dans le chapitre V du titre I^{er}, visant à renforcer les dispositifs de contrôle sur les personnes pour lesquelles existent des raisons sérieuses de penser que leur comportement est en lien avec des activités terroristes :

- le texte modifie les articles 78-2-2 et 78-2-4 du code de procédure pénale permettant la mise en œuvre de contrôles d'identité afin d'autoriser également dans ces cas l'inspection visuelle et la fouille des bagages ;
- il crée une retenue administrative lorsqu'il existe, à l'égard d'une personne dont l'identité a été contrôlée ou vérifiée, des raisons de penser que son comportement est lié à des activités à caractère terroriste ;
- il instaure un régime de contrôle administratif applicable aux personnes de retour sur le territoire national des théâtres d'opérations de groupements terroristes.

Les instruments juridiques proposés au Parlement dans le cadre du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, pour faire face à la menace terroriste et préparer la fin de l'état d'urgence, n'ont pas encore été adoptés définitivement ⁽¹⁾. Parce qu'il a suivi également ce texte, **vo**tre Rapporteur souligne que ces instruments ne pourront pas produire immédiatement tous les effets qui en sont attendus et ne priveront pas d'utilité les mesures autorisées par la législation sur l'état d'urgence.

(1) Les conclusions de la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 11 mai 2016 seront soumises à l'Assemblée nationale le 19 mai et au Sénat le 25 mai.

II. QUELLES SERONT LES CONSÉQUENCES DE CETTE TROISIÈME PROROGATION ?

Le présent projet n'est pas le simple décalque des deux précédentes lois de prorogation ; il s'en distingue, outre la durée envisagée, par le champ plus réduit des mesures autorisées.

A. LA FIN DES PERQUISITIONS ADMINISTRATIVES

Au moment de la déclaration de l'état d'urgence le 14 novembre dernier, le Président de la République et le Gouvernement ont fait le choix de permettre aux autorités administratives compétentes de décider des perquisitions administratives.

L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 prévoit, en effet, que celles-ci doivent être autorisées par une disposition expresse du décret instituant l'état d'urgence ou de la loi de prorogation. Est ainsi fondée une distinction entre l'état d'urgence « simple » et l'état d'urgence « aggravé », qui permet la mise en œuvre de mesures plus attentatoires aux libertés publiques. À une reprise au moins, en octobre 1987, en Polynésie française, l'état d'urgence a été institué sans autoriser les perquisitions administratives.

Cette disposition suppose que la décision soit prise au début de l'état d'urgence. Rien n'interdit toutefois au Parlement, à l'occasion d'une prolongation d'un état d'urgence engagé sous sa forme « aggravée », de ne le maintenir que sous sa forme « simple ». Ainsi, lorsque l'état d'urgence a été appliqué du 23 avril 1961 au 9 octobre 1962, les perquisitions autorisées par le décret initial n'étaient plus mentionnées dans les deux décisions de prorogation prises sous la forme législative.

En l'absence d'une mention expresse de l'article 11 de la loi de 1955 dans le présent projet de loi, il ne sera plus possible de recourir aux perquisitions administratives à compter du 26 mai 2016 à zéro heure.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement indique que « *cette mesure, qui a été très utile après les attentats du 13 novembre 2015, afin de corroborer ou lever des doutes sur des individus suivis par les services de renseignement, ne présente plus le même intérêt aujourd'hui, la plupart des lieux identifiés ayant déjà fait l'objet des investigations nécessaires* ». **Votre Rapporteur souligne, en outre, que l'intérêt opérationnel de cette mesure a été largement amoindri par la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 qui a interdit la copie des supports informatiques lors des perquisitions administratives** ; il reste toutefois possible de recourir aux perquisitions judiciaires, dont les modalités seront adaptées par le projet de loi relatif à la procédure pénale.

La décision du Conseil constitutionnel n° 2016-536 QPC du 19 février 2016

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

Par sa décision du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a validé trois aspects de la perquisition administrative :

– le principe même d'une perquisition administrative telle qu'elle est définie dans la loi du 3 avril 1955 (décision de perquisition en précisant le lieu et le moment ; information du procureur de la République ; présence d'un officier de police judiciaire ; présence de l'occupant ou de deux témoins ; compte rendu délivré au procureur de la République) ;

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

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

Le Conseil a, en revanche, jugé contraires à la Constitution une partie des dispositions du paragraphe I de l'article 11, privant de fondement juridique les copies de données informatiques, introduites par la loi du 20 novembre 2015. Il a estimé que « *le législateur n'a pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée* ».

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

B. LES MESURES QUI POURRONT ÊTRE MOBILISÉES JUSQU'AU 25 JUILLET 2016

Durant les deux mois supplémentaires pendant lesquels l'état d'urgence serait prolongé, **dix mesures dérogatoires, individuelles ou de portée générale, prévues par la loi du 3 avril 1955, seraient encore applicables** dans un contexte marqué par l'organisation de l'Euro 2016 et du Tour de France :

– l'interdiction de la circulation des personnes ou des véhicules (*1° de l'article 5 de la loi*) ;

– l'institution de zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé (*2° de l'article 5*) ;

- l’interdiction de séjour (3° de l’article 5) ;
- l’assignation à résidence, complétée le cas échéant par une assignation à domicile à temps partiel, pouvant comporter jusqu’à trois pointages au commissariat ou à la brigade de gendarmerie et une interdiction d’entrer en relation, et qui peut être aménagée sous la forme d’un placement sous surveillance électronique (article 6) ;
- la dissolution d’associations ou de groupements (article 6-1) ;
- la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion (premier alinéa de l’article 8) ;
- l’interdiction de manifestation (second alinéa de l’article 8) ;
- la remise des armes des catégories A à C et de celles de catégorie D soumises à enregistrement (article 9) ;
- la réquisition de personnes ou de biens (article 10) ;
- le blocage de sites Internet provoquant à la commission d’actes de terrorisme ou en faisant l’apologie (II de l’article 11).

Le Gouvernement précise, dans l’exposé des motifs du présent projet de loi, les mesures auxquelles il envisage de recourir plus particulièrement : « *Les mesures de restriction de la circulation des personnes ou des véhicules ainsi que d’interdiction de séjour en certains lieux pourront s’avérer particulièrement utiles pour compléter les mesures de sécurité entourant les lieux en relation avec le championnat (stades, lieux d’entraînement, de retransmission publique des compétitions ou de résidence des équipes et délégations, etc.). Par ailleurs, il est utile de pouvoir maintenir assignées à résidence les personnes qui le sont actuellement, afin de ne pas relâcher leur surveillance durant ces événements* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Déposé sur le Bureau du Sénat le 4 mai 2016, **le présent projet de loi** a été examiné par la commission des Lois le jour même, puis en séance publique le 10 mai. Votre Rapporteur rappelle que les délais minimaux de six et quatre semaines, prévus par l’article 42 de la Constitution entre le dépôt d’un projet de loi et le début de son examen puis au stade de sa transmission à la seconde assemblée saisie, ne sont pas applicables à un « *projet relatif aux états de crise* ».

L’objet exclusif de ce texte est de proroger l’état d’urgence qui, en vertu de l’article 1^{er} de la loi du 19 février 2015, est applicable jusqu’au 26 mai 2016. Son **article unique** prévoit que l’état d’urgence, déclaré par les décrets du 14 novembre et du 18 novembre 2015 et prorogé pour trois mois par la loi du 20 novembre 2015, puis pour trois mois supplémentaires par la loi du 19 février 2016, est prorogé pour deux mois à compter du 26 mai 2016 à zéro heure. L’état d’urgence

serait donc applicable sur le territoire métropolitain et sur celui des collectivités d'outre-mer mentionnées par le décret du 18 novembre 2015 jusqu'au 25 juillet 2016 à minuit.

Nos collègues sénateurs n'ont adopté, ni même examiné, aucun amendement à ce projet de loi.

Suivant l'avis de son Rapporteur, votre commission des Lois a décidé d'adopter conformes les dispositions du texte transmis par le Sénat.

*

* *

COMMUNICATION SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'ÉTAT D'URGENCE, AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, ET DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mardi 17 mai 2016, la commission des Lois entend une communication sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, auditionne M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, et examine le projet de loi adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (n° 3732) (M. Pascal Popelin, rapporteur).

M. le président Dominique Raimbourg. Nous accueillons aujourd'hui M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, pour une séance consacrée à l'état d'urgence. L'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, prorogeant une troisième fois l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence est l'occasion, pour Jean-Frédéric Poisson et moi-même, de présenter la quatrième communication d'étape relative au contrôle parlementaire de l'état d'urgence, après celles du 16 décembre 2015, du 13 janvier et du 30 mars 2016.

Sur le fondement des chiffres transmis par le Gouvernement, 3 579 perquisitions administratives ont été conduites entre le 14 novembre 2015 et le 13 mai 2016 dans le cadre de l'état d'urgence. Elles ont permis la découverte de 756 armes, la constatation de 557 infractions, la réalisation de 420 interpellations et le placement de 364 personnes en garde à vue. Seules 152 perquisitions ont été effectuées pendant la période couvrant la deuxième prorogation de l'état d'urgence. On constate donc à nouveau une baisse des perquisitions, mais nous ne disposons de données détaillées que pour 88 des 152 perquisitions annoncées.

Parmi les armes saisies, 558 sont des armes à feu, dont 75 armes de guerre, 226 armes de poing et 257 armes longues – ces dernières étant pour partie des fusils de chasse. Ces chiffres représentent environ 10 % du total des armes saisies au cours d'une année ordinaire par les services des douanes, de la police et de la gendarmerie. Les 191 autres armes sont des armes blanches, des matraques, des pistolets d'alarme et des poings américains. La détention de certaines de ces armes est libre ou soumise à une simple déclaration, si bien qu'elle ne constitue pas forcément une infraction.

La chancellerie nous a indiqué que les perquisitions administratives ont conduit les tribunaux à prononcer 67 peines, dont 56 incarcérations. On a constaté, à l'occasion des perquisitions administratives, 31 infractions susceptibles de se rattacher au terrorisme, dont beaucoup constituent des apologies du terrorisme. Six procédures, résultant totalement ou partiellement d'une perquisition administrative, ont été initiées sur le fondement de chef d'association de malfaiteurs avec une entreprise terroriste et ont conduit à la saisine de la section

antiterroriste du parquet de Paris. Cette dernière a ouvert 96 procédures exclusivement judiciaires, sur le même chef, depuis le 14 novembre 2015.

Le risque d'annulation par les tribunaux judiciaires des procédures ouvertes sur le fondement d'une perquisition administrative est bien réel, puisque la procédure pénale s'avère plus exigeante à l'encontre des actes d'enquête que le contrôle *a posteriori* effectué par la juridiction administrative. La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice a recensé à ce jour huit procédures dans lesquelles la régularité des perquisitions administratives a été contestée à l'audience. Dans cinq cas, l'insuffisante motivation des ordres de perquisition constituait le moyen avancé ; nous ignorons l'issue de l'une de ces affaires, mais le tribunal a fait droit à cette exception d'illégalité dans deux cas. Dans les trois autres procédures, l'exception d'illégalité tenait à l'insuffisante précision des ordres de motivation concernant les personnes et les lieux visés.

Dans une décision du 19 février dernier, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution une partie des dispositions du I de l'article 11 de la loi qui lui était soumise, privant ainsi de fondement juridique les copies de données informatiques et d'une partie de leur intérêt les perquisitions administratives. En outre, le total de cibles à perquisitionner ayant diminué, le nombre de ces opérations a baissé.

Entre le 14 novembre 2015 et le 29 avril 2016, 404 personnes ont fait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence. Parmi ces mesures, 27 ont été prononcées dans le cadre des dispositions prises par le Gouvernement pour assurer la sécurité de la 21^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21). Parmi les 374 assignations visant des individus au titre de leur implication dans la mouvance islamiste radicale, 268 étaient encore en vigueur en février dernier, à la fin de la première période de prorogation de l'état d'urgence. Depuis le 26 février, 69 assignations ont été renouvelées, trois nouvelles ont été mises en œuvre et 199 n'ont pas été renouvelées.

La loi du 3 avril 1955 permet de prendre des dispositions particulières pour préserver l'ordre public, leur régime juridique allégeant les contraintes et les exigences de proportionnalité requises normalement par la juridiction administrative. Nous avons examiné 135 arrêtés préfectoraux d'encadrement de la circulation des personnes pris entre le 14 novembre et le 14 janvier. Ces arrêtés concernent entre autres des interdictions de réunion prises rapidement après les attentats, comme des rencontres de football, deux spectacles à Paris, un forum philosophique au Mans, le salon Studyrama à Toulon, ou encore la fermeture par le préfet du Val-d'Oise du sous-sol d'un foyer d'immigrés à Pontoise pour une durée indéterminée, au motif qu'on y entendait des prêches radicaux.

Le second alinéa de l'article 8 étend le pouvoir des préfets d'interdire des manifestations sur la voie publique. Les préfets ont utilisé cette disposition à 19 reprises, même si neuf de ces rassemblements avaient été déclarés en préfecture. À

notre connaissance, 82 arrêtés préfectoraux d'interdiction générale de manifestation ont concerné, dans la même période, des territoires coïncidant le plus souvent avec le département entier et des rassemblements liés principalement à la COP21.

Enfin, le régime de l'état d'urgence permet de réglementer plus strictement la circulation et l'accès à certains périmètres. Ainsi, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a interdit la circulation dans des sites industriels sensibles, son homologue de Mayenne a procédé à des interdictions temporelles afin de favoriser la conduite de perquisitions et celui de l'Yonne a mis en place un couvre-feu pendant trois nuits dans un quartier de Sens. Des interdictions d'accès à certains périmètres ont été prononcées pour la COP21 ou pour la sécurisation d'un site « Seveso ».

Malgré la diminution du nombre de perquisitions, le contrôle parlementaire reste justifié car l'état d'urgence, centré jusqu'à maintenant sur le terrorisme, va se déplacer sur le terrain du maintien de l'ordre public, à l'occasion de l'Euro de football et du Tour de France. Cet élargissement important légitime le maintien d'un contrôle parlementaire, non pour en contester la nécessité, mais pour assurer à la représentation nationale un regard sur les mesures prises. Monsieur le ministre, nous vous demandons donc de nous communiquer toutes les décisions générales ou individuelles arrêtées par les préfets ; en effet, nous devons veiller à garantir le difficile équilibre entre le respect de l'ordre et celui des libertés dans cette période qui reste exceptionnelle.

Mes chers collègues, conformément aux règles et aux usages applicables aux commissions d'enquête, vous vous prononcerez la semaine prochaine sur la publication des comptes rendus des auditions auxquelles nous avons procédé dans les formes applicables aux commissions d'enquête, depuis l'instauration du contrôle parlementaire de l'état d'urgence. Nous souhaitons rendre publics ces documents avant le 3 juin prochain, l'ensemble des membres de notre Commission pouvant les consulter avant le vote qui, en cas d'issue positive, précédera de cinq jours la publication.

Je tiens à remercier M. Jean-Frédéric Poisson de participer à ce contrôle parlementaire, ainsi que les services de la commission des Lois, qui ont effectué un travail précis et minutieux d'examen de toutes les décisions.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je remercie également les services de la Commission de leur travail et notamment de la rédaction du rapport, celui-ci s'avérant exhaustif et ferme sur les points d'accord entre le président Raimbourg et moi-même, tout en laissant la place aux différentes opinions de chacun sur l'opportunité de proroger l'état d'urgence.

Je suis défavorable au principe même d'une nouvelle prolongation de l'état d'urgence, pour des raisons que j'ai exposées ici en janvier et en mars, et que je maintiens aujourd'hui. En effet, ce bilan reprend totalement les conclusions

auxquelles M. Jean-Jacques Urvoas et moi étions parvenus en janvier dernier. Le nombre de mesures prises au titre de l'état d'urgence décline, ce qui ne constitue pas une surprise, et l'on s'interroge sur l'efficacité des dispositifs et sur la capacité des forces de l'ordre à les appliquer de manière cohérente et homogène dans le temps. Il ne faut pas oublier en effet le degré de mobilisation demandé aux services de sécurité et à ceux de l'État en général, non plus que la tension que ces services connaissent du fait de l'état d'urgence et d'autres facteurs ; tout cela doit nous conduire à nous interroger sur la pérennité de ce régime juridique.

Comme en janvier dernier, je constate que la mise en œuvre de l'état d'urgence ne constitue pas une entorse à l'état de droit. Certaines institutions célèbres et prestigieuses cherchent à faire accroire le contraire dans le débat public, mais elles ont tort. Au nom de la représentation nationale, notre Commission doit affirmer que, même si certaines mesures peuvent être annulées ou modifiées, l'état d'urgence ne dégrade pas notre État de droit. N'ayons pas peur de marteler ce fait !

Ce dispositif a besoin, pour être efficace, de nombreuses perquisitions et assignations à résidence. Or la prolongation qui nous est présentée entérine la fin des perquisitions administratives, et le nombre des assignations à résidence recule nettement – grâce au travail des forces de sécurité. Le contrôle parlementaire dresse un tableau quantitatif des opérations menées et met en lumière les raisons qui ont conduit à leur déploiement ; il doit donc continuer, l'extinction des pouvoirs de commission d'enquête n'empêchant pas la poursuite de ce travail, qui fournit à la représentation nationale et aux Français des éléments d'appréciation complets.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. En raison de la persistance de menaces graves à caractère terroriste susceptibles de se concrétiser à tout moment sur le territoire national, le Gouvernement soumet à votre examen une troisième loi de prorogation de l'état d'urgence, pour une durée supplémentaire limitée à deux mois.

Avant d'en détailler la présentation, je tiens à remercier le président Raimbourg, qui a repris le flambeau du président Urvoas au côté du co-rapporteur Jean-Frédéric Poisson, et qui vient de dresser avec ce dernier le bilan de la mise en œuvre de l'état d'urgence depuis sa prorogation en date du 26 février.

À cet égard, nous nous sommes efforcés, comme nous le faisons depuis de nombreuses semaines, de répondre à toutes les demandes qui nous ont été adressées. Afin de permettre aux parlementaires de disposer des dernières informations, mon directeur de cabinet envoie, sous mon autorité, un ensemble d'éléments au Parlement lorsque c'est nécessaire.

Il ne m'appartient pas de commenter ceux qui viennent d'être portés à votre connaissance par Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson. Je constate simplement que, globalement, ils vont dans le même sens que l'analyse

du Gouvernement quant à la nécessité de proroger l'état d'urgence – même si j'ai bien perçu, depuis de nombreuses semaines, la position de Jean-Frédéric Poisson.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés du contexte actuel. Ils sont d'abord juridiques, avec l'évolution jurisprudentielle du juge administratif, à laquelle nous avons dû nous adapter. Ainsi, il a été tenu compte de cette évolution pour la reconduite des assignations à résidence après le 26 février, et ce sera évidemment fait aussi après le 26 mai. La jurisprudence du Conseil constitutionnel en ce qui concerne les perquisitions administratives en a ensuite considérablement réduit la portée, rendant nécessaire un renforcement de notre droit commun auquel nous avons œuvré dans le projet de loi porté par mon collègue Jean-Jacques Urvoas.

Enfin, l'analyse des mesures prises au cours des derniers mois tranche un débat juridique et politique, mais aussi, en quelque sorte, philosophique. Il a opposé ceux qui, au nom d'intérêts parfois contradictoires, voient dans l'état d'urgence un mode de gouvernance dérogatoire à tout principe démocratique et ceux, dont je suis, qui considèrent que l'état d'urgence est au service non seulement de la préservation des libertés, mais également de leur expression, dans le cadre d'une menace terroriste imminente.

Ce dernier point correspond d'ailleurs exactement à ce qu'a révélé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 février dernier. Les mesures de police administrative que nous prenons en application de l'état d'urgence présentent un caractère exceptionnel. Elles doivent être strictement proportionnées à la nature de la menace et au contexte d'ordre public qui en découle. Elles doivent concilier la prévention des atteintes à l'ordre public avec le respect des droits et des libertés, parmi lesquels le droit et la liberté d'expression collective des idées et des opinions.

J'ai été saisi par votre rapporteur Jean-Frédéric Poisson d'une demande d'interdiction préventive de tout rassemblement sur l'ensemble du territoire. Il le sait, une telle demande générale et générique ne saurait trouver de fondement légal dans notre droit. La liberté de manifester est une liberté constitutionnelle, comme le rappelle la décision du Conseil constitutionnel du 19 février dernier ; constitutionnellement garantie, elle doit être protégée. Je lui ai indiqué les éléments qui président à ce positionnement de l'État dans un courrier dont j'ai apporté la copie et que je tiens à votre disposition. De fait, si les autorités chargées des mesures de police administrative prenaient de telles décisions générales et absolues, non seulement elles se mettraient hors du droit, mais ces décisions seraient assurément censurées par le juge, ce qui affaiblirait considérablement le crédit dont jouit l'État. Vous avez d'ailleurs pu constater aujourd'hui même que le juge administratif adopte au sujet des interdictions de paraître une position qui doit nous inciter à la plus grande méticulosité lorsque nous prenons des mesures de police administrative destinées à éviter des troubles à l'ordre public.

Il est toutefois naturellement possible, dans le cadre de l'état d'urgence comme dans celui du droit commun, d'interdire des manifestations de manière préventive et ponctuelle. Cela a été fait samedi dernier à Rennes, mais dans des conditions particulières : l'existence d'une menace à l'ordre public spécifique et étayée, et l'impossibilité de prévenir les risques que représentent les troubles à l'ordre public par un moyen au moins aussi coercitif que l'interdiction de manifestation. Car le droit de manifester n'est pas le droit de s'affranchir de toutes les règles de droit, de déverser sa haine et sa violence dans l'espace public, de s'en prendre aux personnes et aux biens.

De même, à Paris, le préfet de police a pris 41 mesures d'interdiction dites de séjour, qui sont en réalité des interdictions de paraître en un lieu et en une période donnés. Il l'a fait parce que, face à la menace terroriste, nos forces de sécurité sont mobilisées sur l'ensemble du territoire et que, en recourant à une mesure circonstanciée plutôt qu'à une interdiction générale, nous nous sommes efforcés de concilier le droit de manifester avec la protection des Français contre le péril que représenterait un acte violent.

Huit arrêtés ont en outre été pris par le préfet de Loire-Atlantique, un par le préfet d'Ille-et-Vilaine et trois par celui de Haute-Garonne. Au niveau national, ce sont donc 53 arrêtés préfectoraux qui ont été signés, dont 48 notifiés. Un arrêté a été levé ce matin et certains ont fait l'objet de suspensions. Il faudra d'ailleurs regarder de très près les considérants du juge administratif concernant les interdictions de paraître, car ils permettront de circonscrire le domaine d'intervention ouvert à l'État en matière de mesures de police administrative, sachant que le juge administratif précise sa doctrine à chaque jugement. En ce qui concerne les assignations à résidence comme les perquisitions administratives, les choses se sont considérablement durcies.

Enfin, lorsque des débordements ou des exactions ont lieu en marge des cortèges, nous intervenons, et ce, comme auparavant, sur le fondement du droit commun. C'est ainsi que, depuis le début des manifestations contre la loi « travail », plus de 1 300 individus ont été interpellés pour des faits de violence commis lors de ces manifestations, parmi lesquels 819 ont été placés en garde à vue, et 51 ont d'ores et déjà été condamnés par la justice dans le cadre de comparutions immédiates.

Toutefois, je le répète, l'état d'urgence n'est pas un état de convenance politique. De même, je veux rappeler le principe essentiel selon lequel l'état d'urgence n'a pas vocation à durer plus longtemps que nécessaire. Certes, aujourd'hui, nous en demandons à nouveau prorogation, mais c'est en raison de la persistance du péril terroriste dans un contexte particulier, marqué par l'organisation d'événements de dimension internationale qui contribuent au rayonnement de la France. Je songe notamment à l'Euro 2016.

Quant à l'intensité de la menace, le 22 mars dernier, Bruxelles a été victime, après Paris, d'un attentat multi-sites d'une extrême violence qui a

provoqué la mort d'une trentaine de personnes. Le 24 mars, à Argenteuil, l'action de nos services de renseignement nous a permis de mettre en échec un nouveau projet d'attentat – voire plusieurs, au vu de ce que nous avons trouvé chez Reda Kriket. Si les investigations menées à l'échelle européenne ont permis d'arrêter, au cours de ces dernières semaines, la plupart des membres identifiés du réseau terroriste ayant fomenté et exécuté les attentats de Paris et de Bruxelles, nous savons que la menace demeure très élevée. Nous savons aussi que les attentats de Bruxelles ont été commis dans cette ville parce que leurs auteurs n'ont pas eu le temps de frapper à nouveau la France – car tel était bien leur projet. Songez par ailleurs que, depuis le début de l'année, les services de police spécialisés ont procédé à 101 interpellations en lien direct avec le terrorisme djihadiste, ayant donné lieu à 45 mises en examen et 33 mises sous écrou.

Ces chiffres témoignent à eux seuls du niveau de la menace. L'organisation, cet été, de l'Euro 2016 et du Tour de France nous impose une vigilance redoublée, car ces événements populaires et d'ampleur internationale constituent des cibles potentielles pour les terroristes.

Le rapport de Dominique Raimbourg dressant le bilan opérationnel des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence, je ne reviendrai pas sur les détails, préférant insister sur la stratégie déployée.

Comme vous le savez, au cours des premiers jours de l'état d'urgence, en novembre dernier, les forces de sécurité ont conduit plusieurs centaines de perquisitions administratives dans le but de déstabiliser les filières terroristes. Le risque d'une réplique immédiate des attentats qui venaient de frapper notre pays était en effet très élevé, comme l'a démontré la neutralisation d'Abdelhamid Abaaoud, le 18 novembre, au cours d'une opération à Saint-Denis, alors qu'il projetait de commettre un nouvel attentat.

Une fois ce travail considérable accompli par les forces de sécurité, le nombre de perquisitions a logiquement diminué, pour s'établir à 145 entre le 27 février et le 9 mai. En dépit de cette baisse, 162 armes ont encore été saisies au cours de cette deuxième phase, ce qui montre que les personnes ciblées étaient particulièrement dangereuses. Au total, depuis le déclenchement de l'état d'urgence, 750 armes ont été neutralisées, dont 75 armes de guerre.

En outre, ces perquisitions ont permis d'effectuer un important travail de renseignement, de levée de doutes et de mise à jour des fichiers, qui s'est poursuivi durant la deuxième phase de l'état d'urgence.

En ce qui concerne les suites judiciaires des mesures que nous avons prises, 594 perquisitions administratives ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure judiciaire, dont 223 du chef d'infraction à la législation sur les armes et 206 du chef d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Vingt-huit informations judiciaires ont été ouvertes et 67 peines prononcées à l'issue de ces

procédures, et 56 personnes ont été placées en détention, ce qui représente là encore des résultats particulièrement significatifs.

En ce qui concerne les assignations à résidence, sur les 268 procédures en vigueur au 26 février dernier, 69 ont été renouvelées. Trois nouvelles assignations ont été décidées au cours de cette deuxième phase, ce qui porte à 72 le nombre de décisions d'assignation. Par la suite, deux suspensions ont été prononcées par le juge administratif. Enfin, une assignation a été abrogée à l'initiative de l'administration car, concomitamment à l'abrogation, la personne concernée a été expulsée du territoire national.

À ce jour, et depuis 2013, pas moins de douze attentats ont été déjoués, dont sept depuis janvier 2015. Je veux par conséquent saluer le travail des services de renseignement, notamment de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) dont je rappelle qu'elle est saisie, en propre ou avec la police judiciaire, du suivi de 261 dossiers judiciaires concernant 1 157 individus, en raison de leur implication dans des activités liées au terrorisme djihadiste. Parmi eux, 353 ont d'ores et déjà été interpellés et 13 font l'objet d'un mandat d'arrêt international ; 223 ont été mis en examen, 171 ont été écroués et 52 sont soumis à un contrôle judiciaire. Ces chiffres montrent à quel point l'action quotidienne des services, sous l'autorité de la justice, porte ses fruits en empêchant la commission d'actions violentes et d'attentats sur le sol national.

J'en viens à la prorogation de l'état d'urgence et aux raisons pour lesquelles nous la croyons à nouveau absolument nécessaire.

Au cours de ces derniers mois, plusieurs attentats, d'ampleur comparable ou inférieure à celle des attentats du 13 novembre, ont été commis à l'étranger, qui visaient nos intérêts et nos ressortissants. Les groupes djihadistes ont également visé des alliés directs de la France.

Grâce aux investigations menées, nous savons que les terroristes impliqués dans les attentats de Bruxelles appartenaient à la cellule qui a planifié et exécuté les attentats du 13 novembre à Paris et à Saint-Denis. En outre, le parquet fédéral belge a confirmé que les attentats du 22 mars, qui ont fait 32 morts et plus de 300 blessés, devaient initialement avoir lieu en France, avant que les terroristes, pris de cours par les investigations judiciaires menées en Belgique par les équipes d'enquête franco-belges, ne soient contraints de précipiter leur action en s'attaquant à Bruxelles.

À l'heure actuelle, la menace terroriste demeure donc, je le répète, très élevée. La France représente clairement une cible prioritaire, en raison du combat résolu qu'elle mène contre les djihadistes au Sahel, en Irak et en Syrie, mais aussi, plus profondément, des principes universels de liberté, de laïcité et d'émancipation qui sont les nôtres depuis plus de deux siècles et qui font horreur aux terroristes djihadistes.

Pour toutes ces raisons, et quelles que soient les précautions que nous prenons, il ne nous est pas permis de nous croire à l’abri, ni de considérer que le « péril imminent » qui a justifié, en novembre dernier, la proclamation de l’état d’urgence a disparu.

En outre, au cours des mois qui viennent, les enjeux de sécurité seront d’autant plus complexes à traiter que nous nous apprêtons à accueillir un très grand nombre de visiteurs étrangers à l’occasion de l’Euro 2016, du 10 juin au 10 juillet prochains. Je l’ai dit, ce grand événement festif d’ampleur internationale intéresse les groupes terroristes, et nous devons, comme je l’ai fait pour le festival de Cannes – bien que les moyens mobilisés ne soient pas les mêmes –, prendre toutes les mesures nécessaires afin que la manifestation se déroule dans de bonnes conditions.

Nous bénéficierons du maintien du contrôle aux frontières. Depuis six mois, 33 millions de personnes ont été contrôlées sur l’ensemble de nos frontières, dans les deux sens, et 17 500 individus n’ont pas été admis sur le sol français. Le déploiement sur le territoire national de 110 000 policiers, gendarmes et militaires de nos armées dans le cadre de l’opération Sentinelle se poursuivra bien entendu également. S’y ajoutent le vote de la loi Savary et l’examen bientôt achevé du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale.

J’aimerais enfin apporter certaines précisions concernant les mesures que nous proposons de maintenir dans le cadre de l’état d’urgence.

Il sera possible de maintenir les dispositifs d’assignation à résidence, en procédant au renouvellement des assignations après un examen très attentif de ce que la jurisprudence nous dicte, au vu du nombre de décisions déjà prises par le juge administratif.

En revanche, nous ne procéderons pas à de nouvelles perquisitions administratives, notamment en raison de ce que le Conseil constitutionnel a indiqué concernant la modalité d’utilisation des éléments numériques saisis à cette occasion, et qui rend la mesure moins intéressante qu’au moment où nous avons déclenché certaines perquisitions il y a quelques semaines.

Enfin, s’agissant des rassemblements et de leurs conditions d’organisation, nous prendrons, dans le strict respect du principe de proportionnalité, les mesures d’ordre public qui peuvent permettre aux forces de l’ordre de faire face aux manifestations, dans le but de préserver l’ordre public mais sans jamais oublier que notre priorité est de mobiliser ces forces contre le terrorisme.

M. Pascal Popelin, rapporteur. Pour la troisième fois, après nos débats de novembre puis de février dernier, notre commission est saisie par le Gouvernement d’une demande de prorogation de l’état d’urgence.

Beaucoup, presque tout a déjà été dit sur l'état d'urgence, son objet et ses modalités. Les appréciations diverses que suscite ce temps d'exception ont été maintes fois exprimées, parfois avec la nuance qui garantit davantage une belle exposition médiatique qu'elle ne témoigne d'un souci de vérité... Ainsi quelques-uns n'ont-ils eu de cesse de dénoncer un recours gouvernemental à l'état d'urgence qui, à leurs yeux, ne visait qu'à limiter la liberté d'expression. On voit que ces oracles ont nourri un procès d'intention contredit par les faits. D'autres, à l'inverse, rêvaient de l'état d'urgence pour légitimer juridiquement la suspension des libertés publiques, au premier rang desquelles le droit de manifester. Tant que la majorité et le Gouvernement seront ce qu'ils sont, il n'en sera naturellement jamais question.

L'état d'urgence, tel que nous le concevions, c'est un choix de responsabilité, de fermeté, d'efficacité. C'est un choix difficile, mais assumé, dans le strict respect du cadre légal que nous avons adapté à son temps en novembre 2015, sous un étroit contrôle juridictionnel et parlementaire.

Ce contrôle parlementaire inédit, notre président Dominique Raimbourg et notre collègue Jean-Frédéric Poisson viennent d'en dresser un bilan précis auquel je n'ai rien à ajouter. Je me contenterai de saluer leur travail, où l'on retrouve intacte la vigilance des débuts.

Pour nous prononcer sur la demande du Gouvernement, la première question qu'il nous revient de trancher est la permanence de la menace.

Le souvenir des attentats meurtriers de novembre en Seine-Saint-Denis et à Paris, après ceux de janvier 2015, est naturellement encore vif dans toutes les mémoires. Beaucoup d'autres ont malheureusement été perpétrés depuis, partout dans le monde : au Proche et au Moyen-Orient ; en Afrique de l'Ouest, en particulier en Côte-d'Ivoire, où des ressortissants et des intérêts français ont été frappés le 13 mars dernier.

Mais ce sont les attentats de Bruxelles, survenus le 22 mars, qui illustrent le mieux la persistance de la menace, par leur proximité géographique, ainsi que par le lien direct – pour ne pas dire davantage – qui apparaît établi entre leurs auteurs et ceux des opérations terroristes dont la France a été victime.

Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis du 28 avril 2016, le fait que perdure un « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » est caractérisé par la coïncidence entre l'intensité de cette menace terroriste et l'organisation en France de deux manifestations sportives d'ampleur exceptionnelle : le Tour de France et le championnat d'Europe de football.

Ces éléments répondent à mes yeux sans le moindre doute à la question de la permanence de la menace.

La deuxième question sur laquelle nous devons nous déterminer est celle de la durée de la prorogation de l'état d'urgence qu'il est opportun de consentir.

Dans son avis du 2 février 2016, portant sur le projet de loi autorisant la deuxième prorogation, le Conseil d'État avait souligné que « *les renouvellements de l'état d'urgence ne sauraient se succéder indéfiniment* » et que « *l'état d'urgence devait demeurer temporaire* ».

Je crois pouvoir affirmer que personne, au sein de notre commission, n'accepterait que l'état d'urgence soit prolongé au-delà du strict nécessaire. Si chacun peut avoir sa propre appréciation de ce strict nécessaire, nous sommes collectivement désireux de revenir à la légalité ordinaire, dès lors que la sécurité de nos concitoyens pourrait être pleinement assurée par les moyens du droit commun.

De ce point de vue, j'observe que la durée proposée pour cette troisième prorogation permet d'englober exactement les deux grands événements sportifs internationaux que je viens d'évoquer. Elle doit permettre de recourir durant leur déroulement à des moyens renforcés, en particulier sur le fondement de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, pour encadrer et sécuriser les grands mouvements de foule inhérents à ce type de manifestation. Je le rappelle, nous parlons, s'agissant de l'Euro 2016, de 51 matchs programmés dans dix villes dont Paris, de 2,5 millions de spectateurs attendus, dont un million d'étrangers, auxquels s'ajouteront plusieurs millions d'autres personnes qui participeront aux rassemblements populaires organisés en marge de cette compétition. Pour le Tour de France, ce seront des dizaines de milliers de spectateurs qui affluent chaque jour le long du parcours et dans les dix-sept sites et villes d'étape.

En outre, du point de vue du calendrier, notre Assemblée débatera après-demain du texte issu de la commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, dont j'ai l'honneur d'être le co-rapporteur avec notre collègue Colette Capdevielle. Cette loi devrait donc être promulguée très prochainement et entrer en vigueur dans les semaines à venir. Sans transposer, bien évidemment, dans le droit commun les dispositions d'exception de l'état d'urgence, elle permettra de doter l'autorité judiciaire et l'administration d'outils mieux adaptés à la prévention et à la répression du terrorisme.

Au regard de ces éléments, le délai de prorogation de deux mois me semble donc convenablement calibré.

La dernière question que je souhaite aborder est celle des conséquences en droit de la prorogation dont nous devons décider.

Le Gouvernement nous propose de revenir de l'état d'urgence « aggravé », comme on le qualifiait en 1955, à un état d'urgence « simple », c'est-à-dire sans perquisitions administratives.

Durant les premières semaines qui ont suivi le 13 novembre, les perquisitions administratives ont été nombreuses. Elles ont permis de chercher et

de trouver les renseignements nécessaires pour désorganiser les réseaux terroristes. Elles ont aussi été l'occasion de lever des doutes. Au cours de la deuxième période, à compter du 26 février, elles ont été bien moins nombreuses, mais davantage ciblées et, par voie de conséquence, proportionnellement plus fructueuses. Désormais, elles ne bénéficient plus, ni de l'effet de surprise, ni de l'utilité spécifique qui les justifiait au cours des six derniers mois.

La décision d'abandonner cet outil exceptionnel me semble donc appropriée à l'évolution de la situation, la norme de droit commun que constituent les perquisitions judiciaires étant suffisante pour faire face aux nécessités.

C'est en dressant des constats similaires que le Sénat a fait le choix d'adopter sans modification le texte présenté par le Gouvernement, par 309 voix contre 30. Il me semble que l'Assemblée nationale ne peut faire moins.

Voilà pourquoi je vous propose d'adopter conforme le projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, pour une durée de deux mois supplémentaires, soit jusqu'au 25 juillet 2016 à minuit.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Personne n'approuve de gaieté de cœur l'état d'urgence, d'autant que les circonstances qui le justifient ne sont pas des plus plaisantes. Personne non plus ne confond cet état d'urgence avec un état d'exception grave et aigu qui serait prolongé des années durant, comme nous en avons l'exemple outre-Atlantique. Par deux fois en dix ans, le Congrès a passé outre des décisions du juge judiciaire sur l'*habeas corpus* de manière à prolonger un état d'exception, qui dure donc depuis bientôt quinze ans dans ce grand État démocratique. Personne, me semble-t-il, ne fait cette confusion.

Je dois dire au président mon scepticisme quant à la distinction qu'il a établie entre l'état d'urgence contre le terrorisme et un état d'urgence lié à l'ordre public et dicté par les grands événements sportifs à venir. Tout montre, et le rapporteur vient de le faire excellemment à l'instant, que c'est bien le lien entre le risque terroriste permanent et la survenance en France de deux très grands événements ayant vocation à attirer l'attention sur notre pays et à rassembler des foules qui justifie la troisième prorogation de l'état d'urgence. Il faut dissiper toute équivoque sur ce point. C'est seulement ce lien entre ces événements d'une durée limitée, qui correspond à celle pendant laquelle nous prorogeons l'état d'urgence, et la persistance de la menace terroriste, qui peut nous conduire à autoriser l'état d'urgence, qui permet de prendre des mesures qui vont au-delà des mesures habituelles en matière d'ordre public, par exemple les interdictions de paraître ou les interdictions de se trouver en certains lieux à certains moments, ou encore l'interdiction plus large de certains rassemblements. L'existence des deux compétitions sportives ne fait de doute pour personne. Reste donc à apprécier la réalité de la menace terroriste.

De ce point de vue, l'exécutif gère les affaires de sécurité intérieure et bénéficie pour ce faire du concours des services de renseignement. Ce n'est

évidemment pas le cas du pouvoir législatif. Lorsque l'exécutif nous indique, sans agitation, avec fermeté et sang-froid, que la menace terroriste demeure aujourd'hui très grave, et qu'il s'appuie sur un certain nombre d'événements survenus récemment, comme les attentats déjoués, il me semble difficile de mettre en doute son constat. Au fur et à mesure que le temps passe, le terrorisme prend de plus en plus la forme d'un arbre : on coupe des branches, mais le tronc demeure et certains bourgeons repoussent peut-être plus vite que nous ne l'aurions souhaité.

De mon point de vue, vous l'aurez compris, nous pouvons, nous devons même, d'autant plus voter cette prorogation, encore une fois limitée dans le temps, que les choses ont beaucoup changé depuis 1955 : le contrôle par le juge, qu'il soit administratif ou judiciaire, des mesures prises par l'autorité publique chargée de la mise en œuvre de l'état d'urgence, ainsi que le contrôle parlementaire sur lequel nous avons beaucoup innové depuis la dernière loi créent un contexte tout à fait différent. Les chiffres et le bilan de l'efficacité sont sur la place publique, et le seront encore plus si nous suivons la proposition du président de communiquer davantage encore les données dont disposent les contrôleurs de l'état d'urgence.

Ce contrôle ne doit pas être confondu avec l'évaluation des politiques publiques, même si le mot « évaluation » figure, malheureusement selon moi, dans la loi du 20 novembre 2015 – il était également inscrit dans le projet de loi constitutionnelle. L'évaluation des politiques publiques fait partie des pouvoirs reconnus au Parlement par la Constitution. Mais il s'agit là de tout autre chose, d'un contrôle spécifique au fil de l'eau qui doit être garant de cet équilibre que nous recherchons tous entre les mesures prises par le Gouvernement, lui-même parfois surpris par certains événements, et le regard que le Parlement peut porter sur leur mise en œuvre au jour le jour. Ce n'est pas exactement de l'évaluation des politiques publiques. C'est autre chose.

Pour finir, je crois comprendre à la lecture du projet de loi que nous prorogons l'application de la loi de 1955 dans l'ensemble des articles de cette dernière. Je ne trouve pas trace d'une disposition mettant fin à l'utilisation des perquisitions administratives. Faut-il comprendre que le Gouvernement s'engage à ne pas utiliser cet outil ? J'avoue n'avoir pas trouvé l'explication dans le texte.

M. Jean-Frédéric Poisson. Il y a une réponse !

Mme Marie-Françoise Bechtel. Mon cher collègue, puisque vous m'interpellez, il y a un certain paradoxe à demander l'interdiction de tout rassemblement public pendant une période déterminée, ce qui est pour le moins difficilement acceptable sur le plan constitutionnel, et, dans le même temps, à considérer que l'état d'urgence est inutile. Entre ces deux tentations extrêmes, la prorogation, pour les raisons que j'ai essayé de résumer rapidement, me semble correspondre à l'équilibre le plus raisonnable, puisque, malheureusement, notre pays reste une cible, ce que personne ne saurait contester.

M. Guillaume Larrivé. Le groupe Les Républicains avait voté en novembre et en février les lois relatives à l'état d'urgence. Nous avons considéré qu'il était indispensable de renforcer ainsi les pouvoirs de police administrative dont dispose l'exécutif.

Cet esprit de responsabilité guide notre expression sur chacun des textes qui sont présentés par le ministre de l'Intérieur ou le garde des Sceaux. Notre seule exigence est l'efficacité de l'État. Dans cet esprit, je souhaite vous faire part de deux interrogations et d'une demande.

La première interrogation porte sur le volume des assignations à résidence. Vous nous avez indiqué, monsieur le président, monsieur le rapporteur, que 69 personnes font aujourd'hui l'objet de cette mesure. Est-on absolument certain, monsieur le ministre, que d'autres ne devraient pas être assignés à résidence parmi les milliers d'individus d'ores et déjà fichés comme susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'État ou faisant l'objet d'une radicalisation islamiste ? Nous sommes sortis du débat binaire qui opposait les tenants de l'assignation à résidence pour tout le monde et ceux qui défendaient une position diamétralement inverse. Entre tout et rien, n'est-il pas opportun pour le ministre de l'Intérieur de s'interroger sur un élargissement des mesures d'assignation à résidence ?

La deuxième interrogation porte sur l'absence d'utilisation des dispositions de la loi sur l'état d'urgence censées accélérer, d'une part, le blocage de contenus internet provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et, d'autre part, la fermeture de mosquées salafistes – les associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent –, dispositions prévues respectivement par le II de l'article 11 et par l'article 6-1 de la loi de 1955. L'application des textes de droit commun reste possible, mais elle n'est guère satisfaisante. C'est en vertu des dispositions du code de la sécurité intérieure que la dissolution de trois associations culturelles a été décidée par le conseil des ministres du 13 janvier. Or, l'une de ces trois décisions a été suspendue par le juge des référés. Nous vous demandons, monsieur le ministre, de préciser les raisons pour lesquelles vous n'avez pas jugé nécessaire ou opportun de vous fonder sur les dispositions particulières de la loi relative à l'état d'urgence pour procéder à des dissolutions ou au blocage de contenus internet. Nous vous appelons à amplifier cet effort en utilisant pleinement les instruments juridiques nouveaux que nous vous avons donnés pour fermer ces lieux de haine.

Enfin, nous vous demandons de maintenir la possibilité de recourir à des perquisitions administratives sous l'empire de l'état d'urgence. Notre groupe présentera un amendement à cette fin. Je précise à Mme Betchtel que l'article 11 de la loi de 1955 dispose qu'une disposition expresse de la loi de prorogation doit prévoir la possibilité de perquisitions administratives. C'est précisément l'objet de notre amendement que de le faire.

Selon nous, rien ne justifie, monsieur le ministre, que l'État soit demain privé de la possibilité d'effectuer une perquisition administrative, même dans le cadre contraint défini par le Conseil constitutionnel le 19 février, par exemple avant un match de l'Euro 2016 pour lequel un renseignement nécessiterait une vérification, une « levée de doute » comme vous le disiez, en urgence absolue. Je ne comprends pas les motifs qui ont poussé le Gouvernement à renoncer à cette faculté, non sans avoir hésité d'ailleurs, puisque l'avant-projet de loi dont vous aviez saisi le Conseil d'État incluait cette possibilité – la section de l'intérieur n'y avait du reste pas vu de difficultés – avant qu'une saisine rectificative ne la retire. Je précise que l'argument du rapporteur selon lequel le nombre de perquisitions administratives était moins important en avril qu'en décembre me paraît assez inopérant. Ce n'est pas le volume des perquisitions passées qui importe, mais la possibilité d'éviter tout nouvel attentat avant des événements qui présentent la particularité – c'est en cela que la question est nouvelle – d'être à date fixe. Avant de tels événements, il est possible, naturellement pas souhaitable, qu'un renseignement précis apparaisse « dans le radar » des services nécessitant une « levée de doute » en urgence absolue. Même si une seule perquisition administrative était nécessaire demain, pourquoi s'interdire d'utiliser cette faculté alors que cela pourrait peut-être sauver des vies ? Je le dis avec une certaine gravité, je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement y renonce. L'argument avancé en commission au Sénat, selon lequel la loi relative à la procédure pénale facilite le régime des perquisitions judiciaires, est lui aussi relativement inopérant puisque cette loi n'est pas encore en vigueur.

Vous l'aurez compris, le groupe Les Républicains est favorable au principe de la prorogation de l'état d'urgence naturellement. Mais une interrogation persiste sur la nature de cet état d'urgence, en particulier sur la faculté dont vous vous privez de recourir aux perquisitions administratives extrêmement ciblées qui peuvent hélas être encore utiles.

M. Georges Fenech. Comme vient de l'indiquer Guillaume Larrivé, nous voterons cette prorogation de l'état d'urgence. Nous aurions préféré éviter ce nouveau débat, ce qu'aurait permis l'adoption des amendements de M. Ciotti, prévoyant une durée de prorogation couvrant les manifestations internationales.

Le constat est clair : nos forces de l'ordre sont à bout, et ce six mois après l'attaque du Bataclan. Après les actes terroristes effroyables dont notre pays a été la cible, nos forces de l'ordre avaient le soutien entier et total ainsi que la reconnaissance des Français. Nous partageons vos préoccupations et vos objectifs mais nous sommes dubitatifs sur les moyens qui nous paraissent sous-dimensionnés pour lutter contre les menaces. Aujourd'hui, les forces de l'ordre sont malmenées, épuisées et désormais prises pour cible. Les débordements et affrontements, lors des manifestations contre la loi « travail », continuent – il y a encore quelques heures à proximité de la gare Montparnasse ; le rassemblement « Nuit debout », place de la République, se poursuit, en dépit de l'état d'urgence ; la *fan zone* a été acceptée par la maire de Paris, Mme Hidalgo, avec votre approbation, pour l'Euro 2016.

La lassitude des forces de l'ordre est palpable : demain, elles manifesteront contre la haine « anti-flic » place de la République. Vous avez rappelé à juste titre que la menace terroriste était très élevée et imminente. Qu'allez-vous faire pour enfin soutenir vraiment nos forces de l'ordre, et ce à tous les échelons ? Quand allez-vous rétablir l'ordre en faisant cesser « Nuit debout » ? Quel signal allez-vous envoyer pour monter aux Français votre soutien total aux forces de l'ordre ?

J'entends bien vos explications sur l'impossibilité d'interdire de manière générale et absolue toute manifestation, mais n'y a-t-il pas un moyen juridique pour empêcher ces rassemblements ? Je vous pose la question. Je ne suis pas publiciste, mais n'est-ce pas là une occupation permanente illicite du domaine public, avec tous les dangers et les désagréments que cela comporte ?

L'État serait-il désarmé face à ce genre de manifestation alors que nous sommes en état de guerre, nous dit-on, et en état d'urgence ?

En ce qui concerne les *fan zones*, vous dites que la vigilance est redoublée, mais comment accepter de prendre le risque d'autoriser à Paris une *fan zone* où se rassembleront quelque 120 000 personnes ? N'aurait-il pas été plus prudent de les interdire à Paris ?

M. Yves Goasdoué. Il n'est pas dans l'« ADN » du groupe socialiste de considérer la prolongation de l'état d'urgence comme quelque chose de naturel ou de normal, mais nul ne peut prétendre que la menace serait surestimée. En raison de la coïncidence de cette menace et de l'Euro 2016 – plusieurs millions de personnes seront alors massées dans des stades – puis du Tour de France – qui offre à un ennemi la capacité de faire filmer son attaque en direct par la télévision –, le Conseil d'État a considéré qu'était caractérisé un péril imminent au sens de la loi du 3 avril 1955. Dans son avis, il a estimé nécessaire, adaptée, proportionnée, et par suite justifiée, l'application de mesures propres à l'état d'urgence dès lors que celui-ci était limité à deux mois et que n'y figuraient plus les mesures afférentes aux perquisitions administratives prévues par l'article 11 de la loi de 1955. Nous en prenons acte.

Nous prenons acte également du bilan d'étape parlementaire et du fait que, selon M. Poisson, la mise en œuvre de l'état d'urgence ne comporte aucune entorse à notre État de droit. S'il fallait en apporter une preuve supplémentaire, nous regarderions de près les attendus des tribunaux ayant censuré des interdictions de paraître.

Selon le Conseil d'État, la prolongation « *opère une conciliation non déséquilibrée entre la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis, d'une part, et la protection de l'ordre et de la sécurité publics, d'autre part* ». Il ne nous semble pas possible, en responsabilité, d'exposer la France, les Français et les étrangers qui vont nous rejoindre à un danger grave sans recourir à l'état d'urgence.

M. Patrice Verchère. Je suis, comme beaucoup, favorable à la prolongation de l'état d'urgence, même si, comme l'indique le rapport d'étape, les mesures qu'il permet ont été très utiles après les attentats du 13 novembre mais ne présentent plus le même intérêt aujourd'hui. J'y suis favorable, en raison de l'Euro 2016 qui débutera le 10 juin et de la nécessité absolue de prévoir des moyens d'exception pour la sécurité des matchs.

Je suis toutefois inquiet au sujet de la sécurité des *fan zones*. Cette grande fête du football va accueillir près de dix millions de supporters. Il faudra sécuriser dix stades ainsi que les vingt-quatre équipes nationales engagées dans la compétition, mais aussi les sept à huit millions de personnes attendues aux quatre coins de notre pays. Selon certains spécialistes, les *fan zones* sont le maillon faible du dispositif sécuritaire. Y aura-t-il suffisamment de forces de l'ordre, déjà très sollicitées depuis plusieurs mois ? Y aura-t-il suffisamment d'agents de sécurité formés pour assurer les contrôles d'entrée des fins de zone ? Vu le nombre d'agents en cours de recrutement, sommes-nous assurés que certains ne font pas l'objet d'un fichage par nos services de renseignement ? Enfin, quelle sera la responsabilité des organisateurs de ces *fan zones*, notamment les mairies ?

M. Jacques Bompard. Je suis favorable à la prolongation de l'état d'urgence sur notre territoire. La menace islamiste, les explosions sociales, l'accélération des flux migratoires ajoutent au risque accru d'attentats contre la France. Quelques remarques sont cependant nécessaires concernant l'équilibre de cette politique.

La première concerne la difficulté légale, dans un État de droit, de lutter contre le terrorisme, un terrorisme formé par l'État islamique, ou par la télévision puisque tout se dit à la télévision. Un chef terroriste n'aura chez lui aucune arme, pas d'ordinateur, et sera donc à l'abri de toute enquête. Par ailleurs, le nombre de terroristes potentiels rend la surveillance très difficile car il faut beaucoup de monde pour surveiller ne serait-ce qu'une personne. Il ne serait pas non plus sage de mélanger lutte contre le terrorisme et lutte contre les manifestations.

Quelle est la portée de l'assignation à résidence dans la lutte contre le terrorisme ? Un terroriste assigné à résidence peut continuer d'agir. Mais il est vrai que, dans un État de droit, nous n'avons pas beaucoup d'autres moyens.

Qu'a-t-on fait dans la lutte contre l'islamisme radical, qui est le fond du problème ? À l'exception de quelques clips, critiqués par les spécialistes, et d'arrestations notables au départ, les mesures concrètes d'endigement de la radicalisation de certains territoires se font attendre. Dans mon département, face à la perpétuation de milices de la charia en Avignon ou aux conflits entre salafistes à Bollène, le Gouvernement reste sans rien faire.

Où en est l'exemplarité ? Comment l'exécutif peut-il banaliser le terme « kouffar » dans la période actuelle ? Les symboles agissent, monsieur le ministre, et chacun sait que le mot « kouffar » est une banalisation de l'appel à la

persécution des mécréants au cœur de l'idéologie takfiriste qui agite beaucoup d'islamistes.

Vous avez fait le lien avec la politique internationale. Comment croire à l'efficacité de l'état d'urgence tant que la France poursuivra une politique caricaturale sur le dossier syrien ? Faites-vous pression sur le Quai d'Orsay pour sortir d'une posture qui ne fait qu'aggraver le risque pesant sur notre pays ?

Les Français ont relativement bien subi les premiers attentats, en raison de la surprise, mais il n'est pas certain qu'ils supportent de nouveaux actes terroristes. Chacun d'entre nous doit réfléchir à cette situation extrêmement inconfortable pour tout le monde.

Mme Colette Capdevielle. La prolongation de l'état d'urgence permettra de couvrir les deux grands événements que sont l'Euro 2016 et le Tour de France, et c'est principalement pour cette raison que nous la voterons. Mais il y aura d'autres événements sportifs et festifs après le 26 juillet. Le 27 juillet, le lendemain même de la fin de l'état d'urgence, commenceront les célèbres fêtes de Bayonne. Depuis une dizaine d'années, ces fêtes rassemblent plus d'un million de personnes durant cinq jours, ce qui place cet événement parmi les plus importantes fêtes au monde en termes d'affluence, après le carnaval de Rio, la fête de la bière à Munich et la fêria de Pampelune.

Pour relever le défi de la sécurité, un dispositif spécifique et innovant a été mis en place, permettant de faire travailler en commun les services de la mairie, de la préfecture, de l'État et de la justice. Accueillir plus d'un million de personnes sur un espace aussi réduit que le centre-ville historique d'une ville de moins de 50 000 habitants comporte son lot de risques. Chaque année, pourtant, le miracle a lieu, sans incidents majeurs, notamment grâce à des actions de prévention et à une forte conscience citoyenne, en particulier quant aux violences faites aux femmes.

Néanmoins, la présence des forces de l'ordre est indispensable au bon déroulement de la fête. L'an dernier, le dispositif mobilisait 500 policiers et CRS, 40 gendarmes, 500 sapeurs-pompiers, 380 agents hospitaliers, 150 volontaires associatifs, sans compter les centaines de bénévoles de la Croix-Rouge et de la protection civile. Pouvez-vous garantir la reconduction de ce dispositif de sécurité exceptionnel, malgré la proximité immédiate de la fin de l'état d'urgence ?

M. Guy Geoffroy. Je souhaite également vous interroger, monsieur le ministre, sur l'après-26 juillet, mais de façon générale. Nos concitoyens associent les dispositions que nous prenons à la réalité qu'ils ressentent d'un risque terroriste persistant, peut-être imminent. Ils comprendront, compte tenu du risque aggravé que constituent les deux événements dont nous avons parlé, que nous prolongions aujourd'hui l'état d'urgence, mais ils ne manqueront pas de s'interroger sur la période qui suivra. Ils risquent de se demander si leur sécurité pourra être assurée sans l'état d'urgence, et vous aurez donc à expliquer que l'absence des capacités supplémentaires permises par celui-ci n'empêchera pas

l'État de continuer à protéger les Français. Avez-vous déjà à l'esprit le message par lequel le Gouvernement expliquera que la prolongation indéfinie de l'état d'urgence n'est pas possible, mais que sa fin ne signifie pas pour autant l'abandon par l'État de ses responsabilités à l'égard du risque terroriste, qui ne disparaîtra pas le 27 juillet au matin ?

M. Sergio Coronado. Comme le disait le 13 janvier, dans une communication solennelle, notre ancien président, devenu entretemps garde des Sceaux : *« La législation d'exception n'est pas une simple alternative à celle des temps normaux. C'est une véritable dérogation seulement justifiée par l'évidence. Le grand dérangement qu'elle entraîne ne peut donc être que d'une brève durée et sans séquelles. »*

D'aucuns considèrent que l'état d'urgence est quasiment devenu un état ordinaire. Je ne le pense pas, et l'ai dit au moment de la première prolongation, car cette législation d'exception met en suspens nos libertés fondamentales, même si je ne suis pas de ceux qui considèrent que la manière de l'appliquer justifie de comparer la France à une dictature.

Comme M. Geoffroy vient de le rappeler, il ne sera pas facile de sortir de l'état d'urgence. Il appartiendra au Gouvernement d'expliquer aux Français que la fin de l'état d'urgence n'est pas synonyme de moindre protection, mais que l'essentiel de l'apport de ses mesures est à présent derrière nous : l'effet de surprise s'est largement estompé, les chiffres montrent un essoufflement.

Au moment de la première prorogation, mon groupe s'est divisé sur le vote. Je pense qu'il votera majoritairement contre cette nouvelle prorogation.

Je souhaite, monsieur le ministre, vous interroger sur le passage d'un état d'urgence visant à s'attaquer au projet terroriste à un état d'urgence désormais utilisé au maintien de l'ordre public. Il sera très utile de regarder le fondement des décisions prises par les tribunaux administratifs pour mettre fin aux interdictions de paraître notifiées par le préfet de police de Paris à une dizaine de personnes. Nous avons fait savoir que nous pensions qu'il s'agissait d'une mesure exagérée et disproportionnée quand elle concernait les militants écologistes au moment de la COP21. La justice administrative semble nous donner raison. Votre réflexion tiendra-t-elle compte des fondements évoqués par le juge administratif ?

Enfin, quel intérêt y a-t-il à proroger l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire ? M. le rapporteur a utilisé l'argument de la proximité en faisant référence aux atroces attentats de Bruxelles : est-il nécessaire, pertinent et proportionné de maintenir l'état d'urgence partout en France, y compris dans les territoires d'outre-mer ?

M. Philippe Gosselin. Sans doute, monsieur Coronado, l'efficacité des dispositions de l'état d'urgence diminue-t-elle, comme en atteste le rapport, et cette tendance se confirmera-t-elle dans les mois qui viennent ; c'est la preuve que

l'état d'urgence ne saurait être l'alpha et l'oméga de notre politique de lutte contre le terrorisme.

Cela étant dit, nous sommes en l'espèce sur la même longueur d'ondes que le Gouvernement – et n'avons aucun problème d'ADN, monsieur Goasdoué, même si, sans prétendre à un clivage caricatural entre l'ordre qui serait à droite et le désordre à gauche, nous n'avons pas les mêmes préventions en matière de sécurité. La prorogation, en effet, est nécessaire, car l'Euro de football et le Tour de France sont deux événements majeurs – même si d'autres pourraient s'ajouter à la liste comme, au hasard, la foire de Lessay, monsieur le ministre... (*Sourires.*) Sans doute aurions-nous pu anticiper davantage ces deux grands rassemblements populaires, comme l'avaient proposé certains de nos collègues, ce qui nous aurait évité non pas une séance de débat et de contrôle, l'un et l'autre étant parfaitement sains dans une démocratie, mais la répétition de grandes déclarations.

Même en période d'état d'urgence, le sentiment existe que le traitement des manifestants n'est guère différent de celui que prévoit le droit commun. Je pense à « Nuit Debout », aux manifestations de Rennes et de Nantes, à celles qui ont lieu aujourd'hui même : on pourrait s'attendre que l'approche adoptée soit différente en période d'état d'urgence, mais cela ne semble pas toujours être le cas.

Qu'en est-il de la fatigue de nos forces de l'ordre, auxquelles nous rendons tous hommage ? Le risque de surchauffe existe : comment préserver le moral des troupes et gérer l'organisation des services face à la pression à laquelle ils seront soumis dans les prochaines semaines ?

Enfin, *quid* de la sortie de l'état d'urgence, qui ne pourra pas connaître d'extinction progressive comme d'autres mesures ? D'autres dispositions sont-elles prévues pour que nous soyons prêts le moment venu ?

M. Jean-Frédéric Poisson. Permettez-moi tout d'abord de revenir sur l'utilisation que font le ministre et certains collègues de la permanence de la menace terroriste. Plus on dira que la menace terroriste se renforce, ce qui est vrai, et moins il sera aisé de justifier la levée de l'état d'urgence. Or, on a tant convaincu les Français qu'il n'existe pas d'autre moyen que l'état d'urgence pour lutter contre le terrorisme que, le jour où il faudra y mettre un terme, il sera très difficile d'expliquer à l'opinion publique que les services de police continuent néanmoins de travailler et que notre pays est en sécurité. Certes, la menace persiste, incontestablement, mais il me semble délicat d'en faire un argument, car elle ne s'éteindra pas le 27 juillet au matin.

D'autre part, à l'Euro et au Tour de France succéderont d'autres événements symboliques qui rassemblent des foules, qu'il s'agisse des fêtes de Bayonne, de la rentrée des classes, du 11 novembre ou que sais-je encore. Dès lors, la prorogation de l'état d'urgence ne saurait se justifier par le calendrier. De

ce point de vue, monsieur le ministre, la cohérence de votre argumentation ne me semble pas si solide.

Troisièmement, je ne comprends pas pourquoi vous renoncez aux perquisitions administratives. De deux choses l'une : soit celles effectuées après la décision que le Conseil constitutionnel a prise de censurer la possibilité d'effectuer des saisies de données informatiques étaient inutiles, auquel cas il ne fallait pas les faire, soit elles étaient utiles, auquel cas il faut les poursuivre. Contrairement à M. Larrivé, j'estime que, lorsqu'une information concernant un projet d'attentat apparaît, rien n'empêche de saisir un juge pour qu'il ouvre une information judiciaire spécifique et ordonne une perquisition judiciaire chez la personne visée. Cependant, le Gouvernement, puisqu'il souhaite proroger l'état d'urgence – ce à quoi je ne suis pas favorable –, devrait maintenir, par cohérence, la possibilité d'effectuer des perquisitions administratives. Pourquoi abandonner cette disposition, même s'il n'est plus possible de saisir toutes les données informatiques ? Comme vous l'avez-vous-même indiqué, monsieur le ministre, les perquisitions servent notamment à lever des doutes et à saisir des armes.

J'en viens aux manifestations. Sous la V^e République, le droit de manifester n'est pas un droit constitutionnel. C'est la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit la liberté de manifester ses opinions et impose aux pouvoirs publics le devoir d'organiser cette liberté si elle s'exprime dans le cadre de manifestations sur la voie publique. Néanmoins, la jurisprudence française et européenne prévoit clairement que ce droit de manifester peut être suspendu en cas de menace grave à l'ordre public ou si aucun dispositif policier n'est susceptible de contenir la manifestation en question. Autrement dit, monsieur le ministre, il y a là un problème non pas de principe, mais d'appréciation des circonstances.

De ce point de vue, je reconnais volontiers que le ministre de l'Intérieur est mieux placé que le vice-président de la commission des Lois pour apprécier la gravité du risque que présente pour l'ordre public telle ou telle manifestation et pour constater que des dispositifs policiers sont ou non capables de la contenir. Je constate simplement que les manifestations qui se déroulent depuis quelques jours donnent systématiquement lieu à des débordements, que les forces de l'ordre sont toujours mises en difficulté et que des policiers sont à chaque fois blessés. Sans méconnaître les garanties des droits fondamentaux qui existent dans notre pays, c'est en me fondant sur ce constat que je vous ai demandé d'ordonner aux préfets d'interdire ces rassemblements qui menacent la sécurité de nos concitoyens et placent les forces de l'ordre dans une situation extrêmement difficile, comme en attestent les incidents sur lesquels Mme Appéré vous a interrogé lors des questions d'actualité et les débordements qui ont lieu en ce moment même à Paris. En effet, je ne crois pas que les dispositifs ordinaires permettent d'y faire face.

Enfin, l'utilité opérationnelle des gardes statiques effectuées dans le cadre de l'opération Sentinelle a souvent été mise en cause : avez-vous décidé d'y mettre fin ? Que pouvez-vous nous dire de cette opération Sentinelle, dont la

première conséquence est un affaiblissement sans précédent du moral des troupes qui y participent ?

M. le ministre. M. le président Raimbourg a exposé la théorie selon laquelle l'état d'urgence aurait muté : initialement conçu pour protéger la France contre le terrorisme, il se serait transformé en dispositif d'ordre public. Une fois n'est pas coutume, je ne partage pas du tout l'analyse du président et rejoins plus volontiers celle de Mme Bechtel. En effet, la menace terroriste nous oblige à mobiliser en abondance les moyens publics et les forces de sécurité intérieure pour protéger les Français contre ceux qui veulent nous frapper. Or, en cas de troubles à l'ordre public qui ne relèvent pas de cette menace terroriste, nous ne pouvons plus assurer cette mobilisation. L'état d'urgence permet alors de recourir aux moyens de police administrative nécessaires pour déployer le volume de forces requis par le devoir de protection des Français contre le risque terroriste. Faute de raisonner ainsi, on ne comprendra pas les raisons pour lesquelles nous devons prendre certaines mesures administratives autorisées par l'état d'urgence pour contingerer des rassemblements susceptibles de provoquer de graves troubles à l'ordre public, qui divertiraient ici ou là les forces de sécurité de leur mission de protection contre la menace terroriste. Autrement dit, il est erroné de prétendre que le Gouvernement a souhaité changer d'objectif. La motivation du Gouvernement est la suivante : il faut protéger les Français contre le risque terroriste et, dans le contexte particulier d'une menace imminente, préserver un volume de forces de sécurité permettant d'y parvenir. Pour ce faire, il est nécessaire de prendre des mesures de police administrative pour éviter d'affecter ces forces à des missions secondaires.

M. Larrivé s'étonne que seules 69 assignations à résidence soient en cours, alors que plusieurs milliers de personnes sont radicalisées. Le fichier des personnes signalées pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), coordonné par l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), et qui évolue quotidiennement, comprend environ 13 000 noms. Il n'est évidemment pas nécessaire d'assigner toutes ces personnes à résidence : la très grande majorité d'entre elles n'émettent que des signaux très faibles, et leur assignation à résidence ne respecterait pas le principe de proportionnalité qui conduit le juge à l'accepter ; d'autres, au contraire, émettent des signaux très forts, au point qu'ils sont incarcérés ou sous le coup d'un contrôle judiciaire, et la question de leur assignation ne se pose donc pas. J'ajoute qu'il y a eu jusqu'à 400 assignations à résidence, et nous avons renoncé à certaines d'entre elles pour nous conformer à la jurisprudence du juge administratif. Le raisonnement consistant à juger insuffisant le nombre actuel d'assignations face au volume de personnes radicalisées n'est donc pas juste.

D'autre part, le juge administratif et le Conseil d'État ont considérablement durci les critères en vertu desquels ils acceptent de proroger les assignations à résidence. Récemment, le juge administratif a par exemple demandé la transmission au ministère de l'Intérieur de dossiers judiciaires afin d'accepter la prorogation ou l'entrée en vigueur d'assignations administratives, demandes

auquel le procureur de la République a parfois fait droit, et parfois non. Il va de soi que nous devons tenir compte de la jurisprudence du juge administratif avant de décider d'une assignation à résidence.

M. Larrivé m'a également interrogé sur les blocages administratifs de sites internet et la fermeture de mosquées salafistes. Pourtant, il a activement participé au débat sur la loi du 13 novembre 2014, en faveur de laquelle il a voté. Il sait donc parfaitement que cette loi contient toutes les mesures de police administrative nécessaires pour bloquer lesdits sites et déréférencer leurs adresses, et que tous les décrets d'application correspondants ont été pris. C'est d'ailleurs au titre de cette loi que j'ai continué de proposer depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence des mesures de police administrative de blocage de sites appelant au terrorisme.

Quant aux mosquées salafistes, le délai du contradictoire n'est pas dirimant lorsqu'il y a urgence. Même lorsqu'un défaut de procédure m'a obligé à présenter une nouvelle décision en conseil des ministres afin de relancer le contradictoire dans une affaire concernant une association établie à Lagny, nous ne nous sommes aucunement trouvés dans des délais excessifs qui nous auraient empêchés d'agir vite. Nous agissons donc comme nous le devons.

Pouvez-vous m'indiquer, monsieur Larrivé, combien de mosquées salafistes ont été fermées entre 2002 et 2012 ? Aucune. Le phénomène de salafisation, de radicalisation et de communautarisme était pourtant tel qu'il aurait pu justifier de telles décisions. Combien de prêcheurs de haine a-t-on expulsés au cours de cette période ? Combien en a-t-on expulsé depuis ? J'invite la commission des Lois à se pencher sur ces chiffres. Cessons donc les déclarations ; concentrons-nous sur l'action.

Si nous renonçons aux perquisitions administratives, c'est parce qu'elles ont été effectuées d'emblée et d'un coup, pour éviter que les personnes concernées s'y adaptent afin d'y échapper. De plus, en l'absence de réforme constitutionnelle, la saisie et l'utilisation des données numériques, qui constituent le volet le plus utile de la perquisition administrative, ne sont plus possibles. Le maintien de cette mesure n'a donc plus guère de raison d'être.

M. Fenech me demande si les moyens consacrés à la lutte antiterroriste ne sont pas sous-dimensionnés. Il est vrai qu'ils sont plus sous-dimensionnés qu'ils ne le seraient si 13 000 emplois n'avaient pas été supprimés dans les forces de sécurité intérieure, et si leur budget n'avait pas subi une réduction de 17 %, à une époque qui n'est pas si lointaine. Au contraire, au cours de ce quinquennat, nous aurons créé 9 000 emplois supplémentaires dans la police et la gendarmerie. La ritournelle politique, ressassée pour des raisons partisans, selon laquelle il ne se serait rien passé après le mois de janvier 2015, est tout à fait erronée. Deux lois antiterroristes avaient déjà été adoptées avant cette date, 432 emplois supplémentaires avaient été créés à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et ses crédits hors titre 2 avaient été augmentés de 12 millions d'euros par

an. Après le mois de janvier, de nombreuses autres mesures ont été prises. Le plan de lutte antiterroriste, tout d'abord, a prévu la création de 1 500 emplois ainsi répartis : 500 emplois supplémentaires – en plus des 432 emplois précités – à la DGSJ ; 500 emplois au sein du renseignement territorial qui en avait bien besoin, tant la réforme des renseignements généraux avait affaibli nos capteurs dans les territoires ; 126 emplois supplémentaires à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) ; 32 emplois supplémentaires à la direction des moyens informatiques du ministère de l'intérieur pour moderniser certaines applications comme CHEOPS, qui fédère l'ensemble des fichiers constitués en matière de terrorisme et de criminalité. Outre les crédits inscrits en loi de finances, le budget du ministère de l'Intérieur a été augmenté de 233 millions d'euros consacrés aux forces de sécurité intérieure. S'y ajoutent, monsieur Fenech, les 900 emplois destinés à faire face à l'immigration irrégulière, dont vous avez voté la création par un amendement parlementaire à l'automne 2015 et qui sont fort utiles dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ainsi que pour aider Frontex, qui monte en puissance, à contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne. Enfin, le Président de la République a annoncé devant le Congrès la création de 5 000 emplois supplémentaires, dont les deux tiers seront pourvus en 2016.

Voilà l'inventaire des efforts budgétaires exceptionnels consentis en faveur du ministère de l'Intérieur. J'ajoute, monsieur Fenech, que nous venons de signer avec les organisations syndicales un protocole portant sur des mesures catégorielles, pour un montant de 800 millions d'euros, et incluant une augmentation de 30 % de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) versée aux unités de forces mobiles – indemnité qui n'avait pas été augmentée depuis quinze ans –, ainsi qu'une augmentation de l'indemnité de sujétion spéciale police (ISSP) et de la prime d'officier de police judiciaire (OPJ), et la possibilité pour un certain nombre de policiers de bénéficier d'un avancement beaucoup plus rapidement qu'auparavant. Je pense que les policiers, qui ont signé ce protocole à une immense majorité, se rendent compte des efforts que nous faisons pour soutenir nos forces.

Faut-il organiser des *fan zones* en cas de risque terroriste ? Dois-je rappeler que le président de l'organisation politique à laquelle vous appartenez avait proposé que l'on annule la COP21 ? Notre raisonnement est un peu différent. Nous estimons en effet que ce n'est pas parce qu'un attentat vient de se produire que la France ne doit plus être la France, et que, en annulant ces événements, nous enverrions aux terroristes le message que nous avons peur et qu'ils ont gagné, ce qui n'est pas une bonne manière de mener la guerre. Certes, dès lors que nous avons décidé de maintenir ces manifestations, nous devons être capables d'assurer la protection de nos concitoyens, ce qui implique que nous y consacrons des moyens. Mais il faut avoir la franchise de reconnaître que, ce faisant, nous ne garantissons pas pour autant le « risque zéro », car celui-ci n'existe pas, y compris dans l'hypothèse où l'Euro 2016 ne serait pas maintenu.

C'est ce raisonnement qui a conduit Alain Juppé, dont je n'ai pas le sentiment qu'il soit totalement irresponsable, à demander que l'Euro 2016 soit maintenu et que le Gouvernement signe avec les villes hôtes de la compétition et l'Union des associations européennes de football (UEFA) une convention définissant les compétences de chacun. Il n'a absolument pas réclamé la suppression des *fan zones*, et j'ai tenu avec lui deux conférences de presse pour exposer les conditions dans lesquelles nous allons les maintenir.

Monsieur Verchère, les moyens mobilisés dans le cadre de l'Euro 2016 sont très précisément définis par la convention que je viens d'évoquer. J'ai ainsi adressé ce matin à l'ensemble des préfets une note dans laquelle je précise les unités de forces mobiles que nous mobiliserons dans le cadre de cette manifestation. En outre, j'ai indiqué, au terme d'un travail qui a duré de nombreux mois, la manière dont les forces spécialisées – Recherche, assistance, intervention, dissuasion (RAID), Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN), Brigade de recherche et d'intervention (BRI) – seront réparties sur l'ensemble du territoire national, de manière à garantir leur intervention rapide en cas d'événement ou de tuerie de masse hors événement. Contrairement à ce que j'ai lu sous la plume d'un certain nombre d'experts, cette répartition n'est pas de nature à créer une concurrence entre ces forces, puisque chacune d'entre elles a un territoire d'intervention particulier. En revanche, il est possible que le GIGN intervienne en zone de police à la place du RAID, et inversement. Mais tout cela se fera dans une grande cohérence.

Par ailleurs, le criblage est assuré par les services du renseignement intérieur. Aux termes de la convention que nous avons signée, l'UEFA est en charge de la sécurité dans les stades, les communes de la sécurité dans les *fan zones* et les forces de sécurité intérieure de la sécurité dans les villes où sont implantés les stades et les *fan zones*. Elles seront ainsi présentes à proximité de ces lieux pour assurer le filtrage des entrées et les palpations de sécurité.

La répartition des forces a donc été effectuée, les agents de sécurité privée ont été recrutés par les collectivités – la direction de la formation du ministère du travail a été mobilisée à cette fin – et le criblage aura lieu. Un comité de pilotage national a été mis sur pied, et nous travaillons avec les maires et avec l'UEFA. Tout cela est évalué quotidiennement, et la responsabilité de chacun est définie de manière extrêmement précise.

En tout état de cause, si je supprimais les *fan zones*, un très grand nombre de Français iraient regarder les matches dans des bars, sans bénéficier d'une protection aussi importante que celle qui sera assurée à proximité des *fan zones* dès lors que je ne peux pas mettre des gardes statiques devant chacun des bistrotts où nos concitoyens se rassembleront. La sécurité est-elle mieux assurée – même si, je le dis très clairement, il existe toujours un risque – dans des espaces organisés de manière à permettre une intervention rapide le cas échéant, ou si les spectateurs se dispersent dans l'ensemble de la ville sans que l'on puisse être

certain de pouvoir intervenir de manière aussi efficace ? Je vous invite à y réfléchir.

J'en viens aux manifestations des forces de l'ordre. Celles-ci ne manifesteront pas, demain, parce que nous avons supprimé des emplois – nous en avons créé 9 000 – ou parce qu'elles sont insatisfaites des mesures catégorielles que nous leur avons proposées : elles viennent de signer, dans leur immense majorité, un protocole de 800 millions d'euros. Elles manifesteront, demain, parce qu'elles estiment que, compte tenu de leurs efforts, elles ont droit au respect et à la considération des Français, et elles ont raison.

Lorsque les forces de l'ordre – qui sont mobilisées depuis des mois pour assurer la protection de nos concitoyens contre un risque terroriste imminent et de graves difficultés, mais aussi la protection des frontières et des lieux de culte, tout en luttant contre la délinquance – sont confrontées à des casseurs qui, au nom de l'existence de violences policières, estiment pouvoir s'en prendre à elles, alors qu'elles incarnent l'État de droit, cela pose un problème. Elles ont donc envie de dire qu'elles sont de plain-pied dans la République et la démocratie, qu'elles accomplissent une tâche difficile, qu'elles s'efforcent de remplir correctement, et qu'elles ont droit, en contrepartie, à un minimum de respect.

Il faut interdire les manifestations, dites-vous. La décision du Conseil constitutionnel du 19 février est extrêmement claire à cet égard : l'interdiction d'une manifestation n'est possible que si l'État ne peut pas mobiliser les forces qui permettent de maintenir l'ordre public. Vous estimez que l'action des casseurs démontre l'incapacité de l'État de maintenir l'ordre public. Mais des casseurs, il y en a eu dans toutes les manifestations contre le contrat première embauche (CPE) – je dispose même d'un bilan extrêmement précis de leurs trophées. Or, à l'époque, je n'ai entendu aucun député de la majorité dénoncer la « chienlit », déplorer que l'autorité de l'État soit remise en cause et préconiser l'interdiction des manifestations.

J'ajoute que, selon le Conseil constitutionnel, lorsque l'état d'urgence a été décrété, les principes de proportionnalité doivent continuer de s'appliquer. Je peux interdire, sans prendre le risque d'être censuré par le juge, une manifestation organisée, à Rennes, pour casser, car il s'agit, non pas du droit de manifester, mais d'un délit. Et il est beaucoup plus délicat de maintenir l'ordre public dans une manifestation de casseurs que dans une manifestation de personnes sincères, qui doivent au contraire être protégées contre les agissements de ces derniers. Voilà la difficulté à laquelle nous sommes confrontés.

Je vais prendre un autre exemple, monsieur Fenech. Aujourd'hui, nous avons pris la décision d'interdire à certaines personnes de paraître à des manifestations. Qu'a dit le juge administratif ? Dans sa décision – dont je vais prendre connaissance dans le détail et à laquelle nous nous conformerons, bien entendu –, il indique que nous ne pouvons pas prononcer une telle interdiction si nous ne disposons pas d'éléments suffisants prouvant absolument que ces

individus ont déjà participé à des manifestations violentes. Mais si nous disposons de tels éléments, nous n'avons pas besoin de leur interdire de paraître à des manifestations : nous les judiciaireisons. Le juge administratif rend ainsi fragile la séparation entre ce qui relève de la judiciarisation et ce qui relève de la prévention et de la police administrative.

Sur ce sujet, vous adoptez une position politique. Pour ma part, je pense que, dans le cadre de l'état d'urgence, il faut avoir une position juridique, légaliste. Je ne peux donc pas vous suivre sur ce point.

M. Bompard est parti. Je lui enverrai donc ma réponse par écrit, même si sa déclaration n'en appelait pas.

Mme Capdevielle m'a interrogé sur les prochaines fêtes de Bayonne, qui se déroulent durant cinq jours et pour lesquelles de nombreux participants sont attendus. Chaque année, un dispositif de sécurité et de secours important s'appuie sur des renforts de forces mobiles, des brigades anti-criminalité (BAC) et des services d'appui judiciaire. Ce dispositif sera maintenu et affiné par le préfet avec les organisateurs et le renseignement, et orienté vers une stratégie d'anticipation. La possibilité de prépositionner un élément de forces d'intervention rapide est d'ores et déjà envisagée.

Après l'état d'urgence, la loi du 13 novembre, la loi sur le renseignement et la loi Urvoas nous permettront de prendre un ensemble de mesures administratives préventives.

En ce qui concerne les interdictions de paraître, monsieur Coronado, je le répète, ma philosophie est la suivante : lorsque le juge a dit le droit, on applique sa décision. On peut dire : « *Voilà ce que pense le juge* », mais on ne peut pas dire : « *Ce que le juge pense est bien ou mal* ». Telle est ma conception du droit et de l'exercice de mes responsabilités.

Par ailleurs, les menaces sont réelles outre-mer. J'apprécie l'état d'urgence en fonction, non de la distance qui sépare un territoire de la métropole, mais de la menace qui pèse sur celui-ci. C'est pourquoi je ne suis pas favorable à ce qu'on le remette en cause outre-mer.

Monsieur Gosselin, concernant l'interdiction des manifestations dans le cadre de l'état d'urgence, j'ajouterai un argument à ceux que j'ai exposés à l'instant. Ce n'est pas parce que vous interdisez une manifestation que les gens ne manifesteront pas. Et si vous pensez qu'il n'en serait pas ainsi sous un autre gouvernement qui incarnerait, lui, l'autorité de l'État, vous vous trompez. L'idée selon laquelle les forces de l'ordre pourraient, si l'on interdisait les manifestations, se reposer dans la perspective de leur mobilisation pleine et entière dans le cadre de l'état d'urgence et de la crise terroriste est une pure illusion.

M. Philippe Gosselin. Ce n'est pas ce qui a été dit, monsieur le ministre.

M. le ministre. J'ai interdit une manifestation à Rennes. Les gens sont tout de même venus ; ils étaient 700. Pour que cette interdiction soit respectée, il a donc fallu mobiliser des forces de l'ordre.

Monsieur Poisson, en ce qui concerne les gardes statiques et l'opération Sentinelle, ainsi que je l'ai déjà dit devant la commission des lois et la commission de la défense, je crois qu'il faut passer des gardes statiques à des gardes dynamiques. C'est en effet le caractère aléatoire de la garde qui dissuade le terroriste de se rendre sur tel ou tel territoire, car il sait qu'il peut y rencontrer des forces de l'ordre à tout moment. Nous avons mis en place ce type de garde de façon expérimentale dans trois arrondissements à Paris en ce qui concerne la protection des lieux de culte de confession juive, qui mobilisaient de nombreuses gardes statiques. Nous travaillons en très étroite collaboration avec la communauté juive et, si l'expérience est concluante, nous généraliserons progressivement ce dispositif.

M. le président Dominique Raimbourg. Monsieur le ministre, nous vous remercions.

Après le départ du ministre de l'Intérieur, la Commission en vient à l'examen de l'article unique du projet de loi.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique **Prorogation de l'état d'urgence**

Cet article prolonge, pour deux mois supplémentaires, l'état d'urgence déclaré le 14 novembre 2015 et déjà prorogé le 26 novembre 2015, puis le 26 février 2016.

S'il n'est pas proposé de modifier les territoires dans lesquels ce régime d'exception a été institué, le présent projet de loi se distingue des deux précédentes prorogations par la durée envisagée – deux mois au lieu de trois – et par le champ plus réduit des mesures qu'il autorise.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ⁽¹⁾ prévoit que l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire, soit en cas de « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* », soit en cas d'« *événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

Elle permet de déclarer l'état d'urgence par décret en Conseil des ministres, depuis les modifications introduites par l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960. Conformément à son article 3, la prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par une loi. Cette loi fixe la durée définitive de son application.

Dès la déclaration de l'état d'urgence, le ministre de l'Intérieur et les préfets se voient dotés de pouvoirs de police étendus, c'est-à-dire qu'ils peuvent décider de mesures qui seraient déclarées illégales en temps ordinaires. Onze mesures, individuelles ou de portée générale, sont énumérées par la loi du 3 avril 1955 modifiée par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ⁽²⁾.

Dans le contexte des attentats meurtriers du 13 novembre 2015, le Président de la République a déclaré l'état d'urgence sur le territoire métropolitain à compter du 14 novembre, à zéro heure, par le décret n° 2015-1475 du même jour. Un second décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015, pris dans des formes analogues, a étendu le périmètre de l'état d'urgence aux cinq départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

(1) Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(2) Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 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.

À deux reprises, cet état d'urgence a été prorogé :

– la loi du 20 novembre 2015 a autorisé la prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 25 février 2016, à minuit, et procédé à l'actualisation du régime des mesures de la loi du 3 avril 1955 ⁽¹⁾ ;

– la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 ⁽²⁾ a permis sa prorogation jusqu'au 25 mai prochain, à minuit ⁽³⁾.

Comme le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015, ces deux textes ont rendu expressément applicables certaines mesures de « *l'état d'urgence aggravé* » ⁽⁴⁾, en l'espèce les perquisitions administratives prévues au I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955.

II. UNE ADOPTION SANS MODIFICATION PAR LE SÉNAT

Alors que les précédentes lois prorogeant l'application de l'état d'urgence comportaient trois points fixant l'étendue de la prorogation – périmètre géographique et durée –, les mesures autorisées et les modalités de cessation anticipée, le présent projet de loi comporte un article unique.

Les alinéas 1 à 3 (I) du présent article prorogent « *l'état d'urgence déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 (...) et le décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 (...), prorogé par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 (...) puis par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016* ». Comme votre Rapporteur l'avait déjà souligné au mois de février ⁽⁵⁾, rien ne s'oppose à des prorogations successives de l'état d'urgence, sans qu'il soit besoin d'un nouveau décret présidentiel. Le Conseil d'État l'avait rappelé dans son avis, rendu public, sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation : « *si les conditions de fond de l'état d'urgence sont toujours remplies, une nouvelle prorogation par la loi sera possible. Il reviendra au Parlement d'en décider au cas par cas.* »

La durée de prorogation proposée – deux mois, soit jusqu'au 25 juillet 2016 à minuit – est inférieure à celles retenues par les deux dernières lois de prorogation, ou lors des précédentes applications de l'état d'urgence.

De façon désormais classique, **l'alinéa 4 (II)** autorise l'exécutif à mettre fin à l'état d'urgence, de manière anticipée, par décret en Conseil des ministres.

(1) Voir le rapport n° 3237 de M. Jean-Jacques Urvoas (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature). <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3237.asp>

(2) Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(3) Voir le rapport n° 3495 de M. Pascal Popelin (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature). <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3495.asp>

(4) Selon la formule de Roland Drago dans « L'état d'urgence et les libertés publiques », in : Revue du droit public, 1955, p. 680.

(5) Rapport n° 3495, op. cit.

Même si la loi du 3 avril 1955 ne l'impose pas, cette disposition expresse figurait déjà dans la loi de prorogation du 18 novembre 2005⁽¹⁾ et est systématiquement ajoutée depuis lors.

En revanche, contrairement aux précédentes lois de prorogation, **le dispositif ne fait pas référence au I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 qui permet aux préfets d'ordonner des perquisitions administratives en tous lieux, de jour comme de nuit.** L'absence de mention expresse rendrait ainsi illégale toute nouvelle perquisition administrative ordonnée à compter du 26 mai 2016 à zéro heure. La faculté de recourir aux perquisitions judiciaires, dans les conditions de droit commun, n'est évidemment pas remise en cause.

Suivant le vote de sa commission des Lois, le Sénat, saisi en premier, a adopté le présent projet de loi, sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre Rapporteur rappelle **la persistance de la menace terroriste** illustrée par plusieurs attaques terroristes récentes, qui ont frappé des métropoles d'Europe, du Proche-Orient et d'Afrique de l'Ouest ; les attentats du 22 mars 2016 à Zaventem et à Bruxelles sont encore dans toutes les mémoires.

Il souligne les risques spécifiques liés à l'organisation, sur le territoire national, du championnat d'Europe de football, du 10 juin au 10 juillet prochains, et du Tour de France, du 3 au 24 juillet. **Ces événements populaires, d'ampleur internationale et même exceptionnelle pour le premier, peuvent constituer des cibles pour les terroristes.**

La durée proposée pour cette troisième prorogation doit permettre de recourir à des moyens adaptés, fondés en particulier sur l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relatif à l'encadrement de la circulation des personnes.

Dans son avis du 28 avril 2016, rendu public, le Conseil d'État a estimé que la conjonction d'une menace terroriste persistante d'intensité élevée et de ces deux très grands événements sportifs caractérise un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, compte tenu des risques spécifiques dont ces manifestations sportives sont porteuses.

Votre Rapporteur relève, enfin, que **l'adoption prochaine du texte issu des conclusions de la commission mixte paritaire renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale** permettra de doter les autorités

(1) Loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

administrative et judiciaire d'outils renforcés pour la prévention et la répression du terrorisme, sans pour autant confondre le droit commun et la légalité d'exception.

*

* *

Les amendements CL3 et CL4 de M. Sergio Coronado sont retirés.

La Commission examine l'amendement CL2 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guy Geoffroy. Cet amendement vise à permettre aux autorités de pouvoir continuer à procéder, dans le cadre de cette nouvelle prorogation de l'application de la loi de 1955, à des perquisitions administratives.

M. Pascal Popelin, rapporteur. Mon avis, et cela ne vous surprendra pas, est défavorable, pour deux raisons. Tout d'abord, nous souhaitons un vote conforme afin d'éviter toute rupture dans l'application de l'état d'urgence. Sur le fond, le ministre, dans ses réponses, et moi-même, dans mon propos liminaire, avons clairement indiqué que nous avons une appréciation différente de la vôtre en ce qui concerne l'efficacité du maintien des perquisitions administratives.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission adopte l'article unique du projet de loi sans modification.

Par conséquent, le projet de loi est adopté.

*

* *

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 3732), adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi
adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

**Projet de loi prorogeant l'application
de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955
relative à l'état d'urgence**

**Projet de loi prorogeant l'application
de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955
relative à l'état d'urgence**

Article unique

Article unique

I. – Est prorogé pour une durée
de deux mois, à compter du
26 mai 2016, l'état d'urgence :

(Sans modification)

– déclaré par le décret
n° 2015-1475 du 14 novembre 2015
portant application de la loi n° 55-385
du 3 avril 1955 et le
décret n° 2015-1493 du 18 novembre
2015 portant application outre-mer de la
loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;

– et prorogé par la loi
n° 2015-1501 du 20 novembre 2015
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, puis par la loi
n° 2016-162 du 19 février 2016
prorogeant l'application de la loi
n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à
l'état d'urgence.

II. – Il peut y être mis fin par
décret en conseil des ministres avant
l'expiration de ce délai. En ce cas, il en
est rendu compte au Parlement.