



N° 17

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2017.

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, 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° 16),

PAR M. DIDIER PARIS
Député

Voir les numéros :

Sénat : **585, 591, 592** et T.A. **111** (2016-2017).

Assemblée nationale : **16**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN ÉTAT D'URGENCE QUI S'EST INSCRIT DANS LA DURÉE	6
A. LES MESURES PERMISES PAR L'ÉTAT D'URGENCE	6
B. LES DATES CLÉS DES DERNIÈRES PROROGATIONS	7
C. LE BILAN DE LA CINQUIÈME PHASE DE L'ÉTAT D'URGENCE	8
1. Les assignations à résidence	8
2. Les perquisitions administratives.....	9
3. Les autres mesures de l'état d'urgence	10
II. LA PRÉGNANCE DE LA MENACE TERRORISTE JUSTIFIE UNE SIXIÈME PROROGATION	10
A. DES ATTENTATS ET PROJETS D'ATTENTATS EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER	10
B. UN « PÉRIL IMMINENT » QUI PERDURE	12
C. LA RÉAFFIRMATION DE LA NÉCESSITÉ DE SORTIR DE L'ÉTAT D'URGENCE	13
DISCUSSION GÉNÉRALE	14
EXAMEN DES ARTICLES	29
<i>Article 1^{er}</i> : Prorogation de l'état d'urgence	29
<i>Article 2</i> (art. 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence) : Interdiction de séjour.....	39
<i>Après l'article 2</i>	41
<i>Article 3</i> (art. 15 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence) : Application du régime de l'état d'urgence aux collectivités régies par le principe de spécialité législative	43
<i>Après l'article 3</i>	44

FICHE N° 1 : Les mesures administratives permises par la loi du 3 avril 1955.....	47
FICHE N° 2 : Les précédentes applications de l'état d'urgence	48
FICHE N° 3 : Les lois de prorogation de l'état d'urgence.....	50
FICHE N° 4 : Bilan de la cinquième phase de l'état d'urgence.....	51
FICHE N° 5 : La jurisprudence constitutionnelle.....	54
FICHE N° 6 : La législation anti-terroriste 2012-2017.....	60

MESDAMES, MESSIEURS,

La France vit sous le régime de l'état d'urgence depuis les attentats qui l'ont frappée le 13 novembre 2015 à Paris et à Saint-Denis ⁽¹⁾. Le danger n'a cessé d'évoluer au cours des mois qui ont suivi, des terroristes s'étant attaqués, à intervalles réguliers, aux libertés d'expression et de croyance, à notre mode de vie et, de plus en plus, à nos forces de l'ordre, symboles de l'ordre républicain.

Pour la sixième fois, le Parlement est donc saisi d'un projet de loi tendant à proroger l'état d'urgence. Alors que la menace émanant du groupe *Daech* demeure à un niveau élevé, l'utilisation des mesures de police administrative permises par la loi du 3 avril 1955 reste l'un des axes de la politique antiterroriste menée par les pouvoirs publics.

Le Président de la République, M. Emmanuel Macron, a toutefois rappelé, devant les deux assemblées réunies en Congrès le 3 juillet 2017, que l'état d'urgence serait levé à l'automne prochain. C'est dans cette perspective que le Gouvernement a présenté deux projets de loi lors du Conseil des ministres du 22 juin, relatifs, respectivement :

- à la prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre 2017 ;
- au renforcement de la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme.

Cette approche doit permettre de parer à l'imminence de la menace terroriste, toujours prégnante, puis de transposer dans le droit commun certains outils certes inspirés de la loi de 1955 mais entourés de garanties renforcées et, surtout, uniquement « *lorsque l'exposition particulière à un risque d'actes de terrorisme le requiert* » ⁽²⁾.

L'examen du présent projet de loi impose, d'une part, de vérifier que les conditions de l'état d'urgence sont toujours réunies et, d'autre part, de fixer la durée de la prorogation, en l'espèce jusqu'au 1^{er} novembre 2017.

(1) *L'état d'urgence a été déclaré par les décrets n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.*

(2) *Le Conseil d'État a lui-même constaté, en l'occurrence pour les assignations à résidence, que la loi du 3 avril 1955 n'établissait pas de lien direct entre la nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier les mesures prises sur son fondement (CE, 11 décembre 2015, n° 395009).*

I. UN ÉTAT D'URGENCE QUI S'EST INSCRIT DANS LA DURÉE

L'état d'urgence a été créé par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 afin de pallier à l'inadaptation de la législation sur l'état de siège aux « événements » algériens. Il constitue, avec l'état de siège et la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958, l'un des régimes de crise dont disposent les pouvoirs publics français.

On rappellera, à titre liminaire, que, aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, « *l'état d'urgence peut être déclaré (...) 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* ». Il autorise le renforcement temporaire des pouvoirs confiés à l'autorité administrative pour garantir l'ordre et la sécurité publics et la limitation de manière proportionnée de l'exercice de certaines libertés publiques.

Il a été utilisé à huit reprises, sous les IV^{ème} et V^{ème} Républiques, pour faire face à des situations de crise de nature variée : la guerre d'Algérie, la tentative de putsch militaire de 1961, les violentes manifestations anti-indépendantistes de Nouvelle-Calédonie en 1985, les troubles qui ont agité plusieurs territoires du Pacifique en 1986 et 1987, les émeutes urbaines de novembre 2005 ⁽¹⁾.

A. LES MESURES PERMISES PAR L'ÉTAT D'URGENCE

Dès la déclaration de l'état d'urgence, le ministre de l'intérieur et les préfets se voient dotés de pouvoirs de police étendus. **Onze mesures spécifiques, individuelles ou de portée générale**, sont prévues :

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

– l'institution de zones de protection ou de sécurité dans lesquelles 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*) ;

(1) Voir fiche n° 2.

- 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*) ;
- la perquisition au domicile de jour et de nuit (*I de l’article 11*) ;
- le blocage de sites Internet provoquant à la commission d’actes de terrorisme ou en faisant l’apologie (*II de l’article 11*).

L’état d’urgence est un régime qui, du fait de la qualité des autorités habilitées à prendre ses mesures d’application et de la finalité des missions de police qu’il met en œuvre (protection de l’ordre public et prévention de la commission d’infraction) relève de la **police administrative** ⁽¹⁾. Dans ce cadre, il est susceptible de **restreindre** la liberté des personnes mais n’implique ni rétention, ni détention ⁽²⁾.

B. LES DATES CLÉS DES DERNIÈRES PROROGATIONS

Si l’état d’urgence s’applique en France de manière continue depuis le 14 novembre 2015, il a déjà connu cinq phases distinctes :

- La **première phase** s’est ouverte immédiatement après l’attentat dit « du Bataclan », avec la déclaration d’état d’urgence, sur le territoire métropolitain, prévue par les décrets du 14 novembre 2015. Son périmètre géographique a ensuite été élargi par deux décrets pris le 18 novembre 2015 aux cinq départements d’outre-mer, ainsi qu’à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

La prorogation de l’état d’urgence au-delà d’un délai de douze jours après la parution du décret ne pouvant être autorisée que par la voie législative, le Parlement a adopté une première loi de prorogation le 20 novembre 2015 ⁽³⁾.

- La **deuxième phase** de l’état d’urgence résulte de la loi du 19 février 2016 ⁽⁴⁾, qui a autorisé une prorogation d’une durée de trois mois, à compter du 26 février 2016.

(1) Comme le rappelle le commentaire publié aux *Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006*, « la police administrative se rattache, non à la répression d’une infraction déterminée, mais à la protection de l’ordre public pour faire cesser un trouble déjà né, fût-il constitutif d’infraction, et à la prévention des infractions ».

(2) Voir par exemple la *décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l’état d’urgence]*.

(3) *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*.

(4) *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*.

- La **troisième phase**, qui a débuté le 26 mai 2016 ⁽¹⁾, avait pour but de permettre la sécurisation de l'organisation par la France de l'Euro 2016 et l'arrivée du Tour de France sur les Champs-Élysées. Elle excluait la possibilité pour les autorités administratives d'ordonner des perquisitions et aurait dû s'achever le 26 juillet.

- La loi du 21 juillet 2016 ⁽²⁾ – adoptée dans les jours ayant suivi l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 – a enclenché la **quatrième phase** de l'état d'urgence dès le vendredi 22 juillet, et ce pour une durée de six mois, avec une réactivation de la possibilité d'ordonner des perquisitions administratives, la France repassant ainsi en état d'urgence dit « aggravé ».

- La loi de prorogation du 19 décembre 2016 ⁽³⁾, qui a ouvert la **cinquième phase**, poursuivait le double objectif d'éviter la caducité de l'état d'urgence du fait de la démission du Gouvernement intervenant à la suite des élections présidentielles puis législatives, mais aussi de permettre l'« enjambement » de la période électorale du premier semestre 2017, moment crucial de la vie démocratique d'un pays, pouvant constituer à ce titre une cible privilégiée pour les terroristes.

C. LE BILAN DE LA CINQUIÈME PHASE DE L'ÉTAT D'URGENCE

L'article 1^{er} de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 a prolongé l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017.

S'il existe un certain consensus sur le fait que l'état d'urgence permet effectivement de déstabiliser les cellules terroristes dans les premiers jours de son application, son établissement dans la durée a en revanche suscité des critiques, en particulier en ce qui concerne les assignations à résidence et les perquisitions.

1. Les assignations à résidence

En application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne à l'encontre de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Les assignations à résidence sont des mesures provisoires, qui cessent en même temps que l'état d'urgence. Dans sa décision du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que « *si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises*

(1) Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(2) Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

(3) Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées »⁽¹⁾. Sur la durée globale de l'état d'urgence, le nombre de personnes assignées à résidence a décru fortement à l'issue de la première période de prorogation. Il s'est ensuite stabilisé.

Selon les données fournies par le ministère de l'intérieur dans le cadre du contrôle parlementaire de l'état d'urgence, 90 arrêtés d'assignation à résidence ont été pris lors de la cinquième phase de l'état d'urgence. Au 30 juin 2017, **62 personnes font l'objet d'une assignation à résidence sur le territoire national**, les abrogations résultant le plus souvent d'une incarcération des individus concernés pour non-respect des obligations de leur assignation ou dans le cadre de poursuites judiciaires pour d'autres faits. Par ailleurs, certains arrêtés d'assignation, d'une durée supérieure à 12 mois, n'ont pas fait l'objet d'un renouvellement⁽²⁾.

2. Les perquisitions administratives

Le I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 fixe le cadre des perquisitions administratives. Sur son fondement, le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives compétentes le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Une perquisition ne peut être ordonnée dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes.

Alors qu'une seule perquisition administrative avait eu lieu en 2005 pendant toute la durée de l'état d'urgence, cette mesure a été largement utilisée depuis le 14 novembre 2015. Selon les données recueillies par la commission des Lois, dans le cadre du contrôle de l'état d'urgence qu'elle a mis en place, 4 500 perquisitions avaient été ordonnées, exclusivement par les préfets, au 30 juin 2017, dont près de la moitié au cours des douze premiers jours de l'état d'urgence. Leur nombre a ensuite chuté **161 perquisitions réalisées depuis le 22 décembre 2016**, soit moins d'une par jour⁽³⁾, dont 17 perquisitions nocturnes.

Les résultats sont relativement limités en termes d'informations judiciaires, 30 procédures retenant la qualification d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste ayant été ouvertes par le Parquet de Paris. L'exposé des motifs du présent projet de loi montre néanmoins qu'il serait réducteur d'apprécier l'utilité de cette mesure au seul prisme de leur nombre. Si, dans un premier temps, ces mesures sont intervenues massivement dans une optique de levée de doute et de déstabilisation de la mouvance radicale endogène,

(1) *Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 - M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]*.

(2) *Voir fiche n° 4.*

(3) *Au 30 juin 2017.*

tel n'est plus le cas aujourd'hui, les **perquisitions étant au contraire utilisées avec parcimonie mais de manière ciblée.**

3. Les autres mesures de l'état d'urgence

Les autres mesures ont été relativement peu utilisées depuis le 22 décembre 2016. On compte, au 30 juin 2017, **48 interdictions de séjour ou d'accès, 5 actes relatifs à la fermeture de site ou de lieu de réunion et 19 zones de protection.**

La loi du 21 juillet 2016 ayant par ailleurs accordé aux préfets la possibilité d'ordonner des **contrôles d'identité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi que la visite des véhicules** – alors que cette prérogative est, dans le droit commun, conférée au procureur de la République – plus de 4 000 arrêtés ont été pris sur ce fondement depuis l'adoption de cette mesure et **2 148 depuis le début de la cinquième phase de l'état d'urgence** ⁽¹⁾. À la suite des attentats et tentatives d'attentats dans le métro à Saint Pétersbourg et à Stockholm, pour la première fois, ce dispositif a été utilisé à Paris pour sécuriser les transports en commun la nuit.

Enfin, toujours en application de dispositions introduites par la loi du 21 juillet 2016, l'autorité administrative a désormais la possibilité d'**interdire les cortèges, défilés et rassemblements** dont elle n'est pas en mesure d'assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose. À ce titre, **15 décisions préfectorales** de cette nature ont été prises depuis le 22 décembre dernier.

II. LA PRÉGNANCE DE LA MENACE TERRORISTE JUSTIFIE UNE SIXIÈME PROROGATION

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 qui en fixe le régime, l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ou des collectivités d'outre-mer, dans deux hypothèses : 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 calamités publiques* ». La prorogation de l'état d'urgence nécessite donc de caractériser la présence toujours actuelle du péril imminent qui a justifié sa mise en œuvre le 14 novembre 2015.

A. DES ATTENTATS ET PROJETS D'ATTENTATS EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

Au-delà de la menace que représentent les individus présents sur la zone syro-irakienne et qui, dans le contexte géopolitique et militaire actuel, pourraient être tentés de regagner le territoire national, il apparaît que le **danger principal**

(1) Au 30 juin 2017.

vient de personnes présentes sur notre sol et qui envisageraient un passage à l'acte terroriste, conformément à la nouvelle stratégie de l'organisation *Daech*, qui subit de nombreux déboires militaires depuis le milieu de l'année 2016.

L'énumération, dans l'exposé des motifs du projet de loi, des attentats et tentatives d'attentats commis sur le sol français prouve, s'il en était besoin, la permanence de la menace. Les attaques perpétrées en France en 2017 ont en particulier visé les forces de l'ordre. Ces attentats se sont caractérisés par l'économie de moyens avec lesquels ils ont été menés et par le processus de radicalisation parfois extrêmement récent de leurs auteurs :

– le 3 février 2017, un individu attaquait à la machette un groupe de militaires de l'opération Sentinelle en patrouille au carrousel du Louvre à Paris, réussissant à blesser l'un d'entre eux avant d'être abattu ;

– le 18 mars à l'aéroport d'Orly, c'est encore à une patrouille de militaires que s'en prenait un individu, lui aussi seul et armé d'un revolver à grenaille, avant d'être également abattu ;

– le 20 avril à Paris, sur les Champs-Élysées, un équipage de policiers était pris pour cible par un individu armé, causant la mort d'un policier et blessant trois autres personnes, avant d'être abattu ;

– le 6 juin à Paris, un individu attaquait un policier aux abords de la cathédrale Notre-Dame avant d'être neutralisé par un tir de riposte, provoquant le confinement d'un millier de personnes dans l'édifice ;

– le 19 juin à Paris, un individu a attaqué un escadron de gendarmerie. L'incendie de son véhicule a entraîné sa mort. Dans l'habitacle, les démineurs ont découvert une carabine de calibre 7.62 et deux armes de poing, trois armes pour lesquelles il possédait une autorisation, ainsi que vingt-huit chargeurs et plus de 9 000 munitions.

La lutte contre le terrorisme a, de surcroît, permis de déjouer des projets d'attentats. Ainsi, le 18 avril dernier, deux individus soupçonnés de préparer un attentat à Marseille et disposant d'un arsenal militaire important ont pu être interpellés dans le cadre d'une enquête judiciaire pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste.

Les pays voisins de la France ne sont pas épargnés. Le Royaume-Uni a notamment connu trois attentats revendiqués par *Daech* en l'espace de quelques semaines :

– à Londres, où une double attaque terroriste à la voiture bélier et à l'arme blanche s'est déroulée le 22 mars 2017, sur le pont de Westminster puis devant le Parlement de Londres. Cinq personnes ont été tuées par l'assaillant, lui-même abattu ;

– à Manchester, le 22 mai 2017, à la sortie d'un concert : il s'agit de l'attaque la plus meurtrière perpétrée au Royaume-Uni depuis les attentats de Londres du 7 juillet 2005, l'explosion ayant causé la mort de vingt-trois personnes (dont l'attaquant) ;

– à Londres encore, sur le *London Bridge*, trois djihadistes ont foncé sur une foule de piétons avec leur camionnette, le 3 juin 2017, avant d'attaquer des passants à l'arme blanche dans le quartier voisin de *Borough Market*. Cet attentat a fait sept morts et une cinquantaine de blessés.

Le 19 décembre dernier à Berlin, un camion fonçait sur la foule rassemblée au marché de Noël de la ville, causant 12 morts et 48 blessés ; le 9 mars à la gare de Düsseldorf, un assaillant blessait 7 voyageurs à la hache. Le 3 avril 2017, en Russie, un attentat-suicide dans le métro de Saint-Pétersbourg, réalisé à l'aide d'une bombe artisanale, provoquait la mort de 14 personnes et en blessait 53 autres. En Suède, un camion bélier causait la mort de 5 personnes le 7 avril à Stockholm, après avoir foncé sur la foule d'une rue piétonne. Un peu plus d'un an après les attaques des kamikazes de Bruxelles du 22 mars 2016, qui avaient fait 32 morts et plus de 320 blessés, une explosion apparemment criminelle a eu lieu, le 20 juin dernier, dans la gare centrale de Bruxelles.

B. UN « PÉRIL IMMINENT » QUI PERDURE

Au regard de ce risque, 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, est 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 sur les deuxième ⁽²⁾, troisième ⁽³⁾, quatrième ⁽⁴⁾ et cinquième ⁽⁵⁾ projets de loi de prorogation ;

– et enfin lorsqu'il a été consulté sur le présent projet de loi ⁽⁶⁾.

(1) Conseil d'État, *Ord.*, 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme et autres, requête n° 396.220. 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.

(3) Conseil d'État, *Avis*, 28 avril 2016, n° 391.519.

(4) Conseil d'État, *Avis*, 18 juillet 2016, n° 391.834.

(5) Conseil d'État, *Avis*, 8 décembre 2016, n° 392.427.

(6) Conseil d'État, *Avis*, 15 juin 2017, n° 393347.

C. LA RÉAFFIRMATION DE LA NÉCESSITÉ DE SORTIR DE L'ÉTAT D'URGENCE

Il convient de rappeler que l'état d'urgence n'a pas été conçu comme un instrument de lutte contre le terrorisme, même si certaines des mesures qu'il permet, en entravant l'action des personnes constituant par leur comportement une menace et en désorganisant les cellules djihadistes, s'articulent bien avec les dispositions permanentes de notre arsenal juridique. C'est en particulier le cas des dispositions visant à :

– créer des périmètres de protection (article 5) ;

– assigner à résidence (article 6) toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ;

– procéder à des perquisitions administratives (I de l'article 11).

L'état d'urgence n'a pourtant pas vocation à être prolongé indéfiniment, comme l'a indiqué le Président de la République. La responsabilité des pouvoirs publics est de mobiliser tous les ressorts de notre législation, dans les limites de l'État de droit, afin de permettre aux moyens opérationnels de se déployer.

C'est déjà pour cette raison que la législation anti-terroriste a été complétée au cours du précédent quinquennat, dotant l'autorité judiciaire et les services de renseignement de moyens nouveaux ⁽¹⁾.

Notre arsenal juridique sera encore sensiblement complété lorsque les mesures prévues par le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme entreront en vigueur. On pensera, en particulier, aux dispositions élargissant les pouvoirs de police administrative confiés au préfet pour faire face aux troubles graves à l'ordre et à la sécurité publics nés de la menace terroriste, qu'il s'agisse d'établir des périmètres de protection pour assurer la sécurité d'événements ou de lieux qui constituent des cibles privilégiées d'actes de terrorisme, de procéder à la fermeture administrative des lieux de culte incitant à la violence ou à la commission d'actes de terrorisme, d'imposer des obligations à certaines personnes dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre et la sécurité publics afin d'en faciliter la surveillance, ou encore de permettre dans des conditions très strictement encadrées de procéder à la visite des lieux fréquentés par de telles personnes.

La prorogation de l'état d'urgence prévue par le présent projet de loi a donc une portée transitoire, dans l'attente de ces mesures.

(1) Voir fiche n° 6.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 5 juillet 2017, la commission des Lois examine le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (n° 16) (M. Didier Paris, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, jusqu'au 1^{er} novembre 2017, a été adopté hier par le Sénat. Pour être effective, cette sixième prorogation de l'état d'urgence suppose que la loi adoptée à cet effet soit publiée au *Journal officiel* avant le 15 juillet. C'est la raison pour laquelle notre calendrier est à ce point précipité : nous nous prononcerons dès demain en séance publique.

M. Didier Paris, rapporteur. La décision de proroger l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence a été prise par le Président de la République à la suite d'un Conseil de défense et de sécurité nationale tenu consécutivement à l'attentat qui a été commis à Manchester : on voit bien que le temps de la loi est scandé par les faits.

Il s'agit de proroger l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre 2017, pour en sortir ensuite dans le cadre d'un deuxième texte visant à renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Les deux textes ont été déposés le 22 juin au Sénat, qui a adopté hier celui que nous examinons ce matin.

Selon la formule retenue par le Conseil d'État, l'état d'urgence est un régime de pouvoirs exceptionnels ayant des effets qui, dans un état de droit, sont par nature limités dans le temps et l'espace. À nos yeux, la sortie de l'état d'urgence dans des délais raisonnables est donc un des objectifs des politiques de sécurité à mettre en œuvre.

Le péril, qui est l'élément fondateur, est-il encore réel et imminent ? Oui, sans conteste, comme le montrent les faits récents.

Le 18 mars dernier, à l'aéroport d'Orly, c'est ainsi à une patrouille de militaires que s'en est pris un individu armé d'un revolver à grenaille. Il a été abattu. Le 20 avril, sur les Champs-Élysées, un équipage de policiers a été pris pour cible par un individu armé, qui a tué un policier et blessé trois autres personnes. L'individu a lui aussi été abattu. Le 6 juin, un individu a attaqué un policier aux abords de Notre-Dame de Paris avant d'être neutralisé par un tir de riposte. Environ un millier de personnes ont accessoirement été confinées dans l'édifice religieux. Le 19 juin, toujours à Paris, un individu a attaqué un escadron de gendarmerie, avant de trouver la mort dans l'incendie du véhicule utilisé. Les démineurs ont découvert dans l'habacle une carabine de calibre 7.62, ainsi que 28 chargeurs. L'individu était titulaire d'un permis de port d'arme.

Il faut aussi mentionner plusieurs faits récents qui se sont déroulés, pour l'essentiel, sur le territoire britannique. Une double attaque terroriste, à la voiture bélier et à l'arme blanche, s'est ainsi produite à Londres le 22 mars, sur le pont de Westminster. Outre l'assaillant, cinq personnes ont été tuées. À Manchester, le 22 mai, un attentat commis à la sortie d'un concert a causé la mort de 23 personnes. À Londres, cette fois sur le *London Bridge*, trois djihadistes ont foncé sur une foule de piétons avec leur camionnette, le 3 juin, avant d'attaquer des passants à l'arme blanche dans le quartier voisin de *Borough Market*. Cet attentat a causé 7 morts et une cinquantaine de blessés.

Le maintien d'un péril imminent est l'élément déterminant qui a conduit à ce projet de loi, dont le nombre d'articles est d'ailleurs très restreint : il est impératif d'éviter toute rupture dans la protection due à nos concitoyens.

L'article premier proroge l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre 2017. Je pourrai revenir, si vous le souhaitez, sur les nombreuses adaptations qui ont été apportées à la loi de 1955 à l'occasion des précédentes prorogations.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence par décret en Conseil des ministres avant l'expiration du délai prévu. Ce sera naturellement le cas si la nouvelle loi, que j'évoquais, entre en application avant le 1^{er} novembre 2017, cette date n'ayant pas vocation à être maintenue dès lors que la protection de nos concitoyens sera assurée par le deuxième texte. Dans ces conditions, il en serait rendu compte au Parlement.

L'article premier autorise expressément les perquisitions ordonnées par le préfet. C'est en effet une disposition qui doit être confirmée à chaque prorogation de l'état d'urgence et nous n'y dérogerons pas.

Afin d'éviter toute ambiguïté, le Sénat a précisé que l'état d'urgence était prorogé à compter du 16 juillet.

L'article 2 concerne les interdictions de séjour. Il s'agit de tirer les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel du 9 juin dernier, dont l'effet a été différé au 15 juillet. Le Conseil a considéré que les dispositions relatives aux interdictions de séjour étaient insuffisamment précises, notamment parce que la loi visait toutes personnes cherchant à entraver l'action des pouvoirs publics et que le périmètre de l'interdiction pouvait inclure le domicile et le lieu de travail. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'équilibre entre l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et le droit à une vie familiale normale n'était pas atteint.

C'est pourquoi le Sénat a adopté un amendement, à l'initiative du Gouvernement, visant à apporter les mêmes garanties que celles existant déjà dans le cadre des assignations à résidence et des perquisitions. L'interdiction de séjour pourra ainsi être prise à l'encontre de « *toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». Par ailleurs, il est prévu le même

régime juridique que pour les interdictions de circulation et les zones de protection ou de sécurité. Il faudra notamment tenir compte de la vie professionnelle et familiale.

L'article 3, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit l'extension de ces dispositions aux collectivités régies par le principe de spécialité législative, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises.

Je conclurai sur la mise en œuvre des principales mesures de l'état d'urgence depuis sa dernière prorogation. On dénombre ainsi : 62 assignations à résidence en vigueur ; 161 perquisitions administratives ordonnées ; 48 interdictions de séjour ou d'accès ; aucune remise d'armes ; 5 fermetures de sites ou de lieux de réunion ; 2 148 contrôles d'identité ou fouilles de bagages et de véhicules ; 15 interdictions de manifestation ou restrictions de circulation ; 19 zones de protection ou de sécurité.

Mme la présidente. Nous en venons aux interventions des représentants de groupes.

M. Olivier Dusopt. Depuis les attentats qui ont frappé notre territoire le 13 novembre 2015, la France vit sous une menace terroriste qui a justifié la prorogation de l'état d'urgence à cinq reprises, compte tenu de l'existence d'un péril imminent au sens de la loi du 3 avril 1955.

La dernière prorogation, qui date du 19 décembre 2016, était justifiée par la nécessité de pouvoir continuer à faire usage, en complément du cadre juridique de droit commun, de mesures exceptionnelles de nature à accroître l'efficacité de l'action administrative, en particulier dans un contexte électoral où les réunions publiques devaient se multiplier et pouvaient exposer les principaux responsables politiques de notre pays.

Cette prolongation s'est avérée aussi justifiée qu'utile, puisqu'un certain nombre d'attentats ont été déjoués pendant la période électorale. Nous devons témoigner de notre reconnaissance aux forces de sécurité, d'autant plus qu'elles ont été les principales cibles des attaques qui ont malheureusement continué à toucher notre pays.

Nous partageons les raisons qui amènent le Gouvernement à demander la prorogation de l'état d'urgence. D'abord, la menace terroriste ne faiblit pas, malgré le recul des groupes djihadistes sur la zone irako-syrienne. Ensuite, le moindre recours aux mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence ne pousse pas à conclure qu'il est inutile, bien au contraire. Il permet de compléter les mesures de droit de commun, qui ne seraient pas suffisantes pour faire face à la menace terroriste. Même s'il existe encore certaines insuffisances, il faut rappeler que pas moins de six textes ont été adoptés sur la période récente pour renforcer les prérogatives des pouvoirs publics en matière de prévention du terrorisme et de sécurité. Le premier de ces textes a été adopté le 21 décembre 2012 et le dernier le

28 février 2017, notamment afin d’adapter les cadres légaux d’usage des armes par les policiers et les gendarmes et de créer un cadre juridique complet pour l’intervention des agents privés de sécurité qui seraient armés.

Ces textes ont permis d’accroître de manière inédite les moyens d’action des pouvoirs publics, tant pour identifier la menace que pour la prévenir et réprimer les infractions qui en résultent. Nous considérons néanmoins qu’une sortie immédiate de l’état d’urgence serait prématurée : l’efficacité de l’action administrative pourrait se trouver du jour au lendemain entravée par la perte d’un cadre juridique *ad hoc*. Cela nous conduira à soutenir, au moins partiellement, la transposition dans le droit commun d’un certain nombre de dispositions de la loi du 3 avril 1955, dans le cadre d’un projet de loi que nous devrions bientôt examiner.

Les modifications successives de la loi de 1955 ont non seulement contribué à renforcer l’état d’urgence mais aussi à mieux l’encadrer avec la mise en place d’un contrôle parlementaire strict, l’encadrement des régimes des assignations à résidence et des perquisitions administratives, la création d’une procédure de référé-autorisation devant le juge administratif, l’institution d’une présomption d’urgence permettant aux assignés à résidence de saisir en toute circonstance, et à plusieurs reprises, le juge du référé-liberté, la limitation à un maximum de douze mois de la durée des assignations à résidence, la prise en compte des contraintes de la vie familiale et professionnelle, ainsi que l’obligation de privilégier les perquisitions administratives de jour, sauf nécessité opérationnelle.

Je souhaite interroger le rapporteur sur deux points.

Depuis 2016, la loi de 1955 prévoit en son article 4-1 la mise en œuvre d’un contrôle parlementaire strict de toutes les mesures adoptées sous le régime de l’état d’urgence. Ainsi, *« l’Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l’état d’urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu’elles prennent en application de la présente loi. L’Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l’évaluation de ces mesures. »*

La commission des Lois de notre Assemblée a mis en place un dispositif de suivi piloté par un binôme, associant la majorité et l’opposition, qui est investi de tous les moyens nécessaires à sa mission. En vertu de l’article 145 du règlement, un rapporteur d’application de la première loi de prorogation de l’état d’urgence, issu de l’opposition, a été désigné. Il s’agissait de M. Jean-Frédéric Poisson. C’est au rapporteur de cette loi et à celui de son application que fut ensuite confiée la mission d’animer cette mission permanente de suivi. Sur le fondement de l’article 5 *ter* de l’ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, notre Commission a décidé de mobiliser, durant six mois, les pouvoirs d’enquête dont peuvent être dotées les

commissions permanentes. En application d'autres articles du règlement, notre Commission a bénéficié de ces pouvoirs durant la période d'application de l'état d'urgence.

Les informations recueillies ont été régulièrement publiées, dans la transparence. Les archives de la commission des Lois témoignent, s'il en était besoin, de la densité du contrôle effectué. La dernière publication date du 15 juin dernier, entre les deux tours des élections législatives : ce contrôle parlementaire ne s'était pas interrompu. Nous souhaitons savoir quelle sera la doctrine de la commission des Lois sous la présente législature. Il nous semble impératif que soit désigné un rapporteur d'application, en vertu de l'article 145 du règlement, et que soit mise en place une mission de suivi de l'état d'urgence, sur le modèle de ce qui avait été institué sous la précédente législature, en associant tous les groupes politiques.

Ma seconde interrogation concerne la position du rapporteur sur les modifications apportées au projet de loi par le Sénat. J'ai compris que la précision relative à la date d'entrée en vigueur ne lui posait pas de difficulté. Le rapporteur a aussi évoqué l'amendement adopté pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-635 QPC, qui a censuré les dispositions relatives à l'interdiction de séjour prévues par la loi de 1955 modifiée. Elle permettait au préfet de prononcer une interdiction de séjour dans tout ou partie d'un département à l'encontre de toute personne « *cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* ».

Le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition n'était pas encadrée par des garanties légales suffisantes pour que sa mise en œuvre n'entraîne pas une violation des règles constitutionnelles. La commission des Lois du Sénat a restreint le champ d'application, qui concernerait désormais toute personne « *à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». Le régime juridique des mesures restrictives de l'article 5 de la loi de 1955 est par ailleurs modifié afin qu'elles ne puissent servir qu'une seule finalité : la prévention des troubles à l'ordre et à la sécurité publics. L'autorité administrative devra également tenir compte de la situation familiale et professionnelle de la personne visée, comme c'est le cas en matière d'assignation à résidence. Au-delà du constat et du commentaire qui nous été faits, le rapporteur et la majorité souhaitent-ils confirmer les modifications introduites par le Sénat ou au contraire apporter à leur tour des modifications ?

Le groupe Nouvelle Gauche, comme nous l'avons toujours fait lors des cinq premières prorogations de l'état d'urgence, votera ce projet de loi et partage l'objectif d'une sortie de l'état d'urgence, comme l'avait proposé M. Jean-Jacques Urvoas, alors garde des sceaux, le 16 mars dernier. Nous serons en revanche extrêmement attentifs aux dispositions du second projet de loi. Il doit permettre d'intégrer certaines dispositions propres à l'état d'urgence dans le droit commun, mais il faudra absolument veiller au respect des libertés publiques et des principes

constitutionnels. La guerre que nous menons contre le terrorisme ne doit pas se traduire par ce qui serait sa plus grande victoire, c'est-à-dire un recul des libertés publiques et individuelles dans notre pays.

M. Éric Ciotti. Avant d'intervenir sur le texte, permettez-moi de regretter, au nom du groupe Les Républicains, que notre Commission se réunisse au moment de l'hommage national à Simone Veil. Il y a des contraintes que l'on peut entendre, mais il me semble qu'une autre solution, plus opportune, aurait pu être trouvée.

Mme la présidente. J'ai évoqué hier devant le bureau de la Commission la possibilité de reporter cette réunion et c'est votre groupe qui s'y est opposé, trouvant cette idée malvenue. Je trouve un peu discourtois de prétendre le contraire ce matin.

M. Éric Ciotti. Ma deuxième remarque s'adresse au Gouvernement. Il me paraît un peu méprisant pour notre Commission et pour le travail parlementaire que le Gouvernement n'ait pas souhaité nous présenter son texte, comme il est de tradition.

Nous voterons néanmoins ce projet de loi. L'état d'urgence a été adopté, sur le fondement de la loi de 1955, après les attentats qui ont cruellement frappé notre pays le 13 novembre 2015. Nous sommes aujourd'hui amenés à proroger pour la sixième fois l'état d'urgence, qui prévoit des dispositions de nature à mieux nous protéger face à la menace terroriste. Celle-ci s'est-elle affaiblie ? Nous ne le pensons pas. Une actualité tragique, à Notre Dame de Paris, sur les Champs-Élysées ou à l'aéroport d'Orly, a démontré ces derniers mois combien notre pays demeure une cible, sans doute l'une des premières au monde car il incarne la démocratie, il revendique une laïcité exigeante et il est le pays des Lumières et des libertés.

Tous les spécialistes et les services de renseignement soulignent à quel point nous restons face à une menace extrêmement forte. Nous demeurons engagés sur ce « *long chemin tragique* » qu'évoquait l'ancien directeur général de la sécurité intérieure lorsque je présidais la commission d'enquête sur les filières terroristes, constituée après l'attentat contre *Charlie Hebdo* au début de l'année 2015.

Toutes les dispositions de nature à atténuer au maximum le risque terroriste, sinon à l'éviter car le risque zéro n'existera jamais, sont nécessaires et opportunes. L'état d'urgence a démontré son utilité, grâce à des dispositions telles que les perquisitions administratives et les assignations à résidence. Par des amendements que notre groupe avait notamment portés, nous avons enrichi les dispositions de la loi de 1955, en permettant en particulier la fouille des véhicules et les contrôles d'identité dans le cadre de l'état d'urgence, et non plus sur de simples réquisitions du procureur, d'une manière limitée dans le temps et l'espace. Nous approuverons donc naturellement la prorogation de l'état d'urgence.

Le Président de la République a annoncé qu'il s'agirait de sa dernière prorogation et que nous en sortirions au 1^{er} novembre prochain. Cette annonce me paraît dangereuse et prématurée. Nous avons tous à l'esprit les propos tenus par le précédent Président de la République, le 14 juillet dernier. Il a annoncé à midi la sortie de l'état d'urgence, avant que ne se produisent à 22 heures les événements tragiques que nous avons connus à Nice et qui ont naturellement conduit à proroger l'état d'urgence.

Le second projet de loi qui a été récemment présenté ne se substituera en rien aux dispositions protectrices de l'état d'urgence. Ce texte n'a pas la même force pour éviter la menace terroriste. Les perquisitions administratives seront très largement vidées de leur substance, et en tout cas de la capacité d'intervention rapide qui les caractérisait, car elles vont désormais s'assimiler aux perquisitions judiciaires. Constituant la règle de droit commun, celles-ci doivent être utilisées autant que nécessaire dans le cadre des procédures judiciaires, mais la perquisition administrative avait sa spécificité, notamment liée à son intervention immédiate. Y associer une autorisation préalable du juge des libertés et de la détention conduit à ce que cette procédure n'ait quasiment plus aucun intérêt pratique. Il en est de même pour les assignations à résidence, autre mesure extrêmement puissante qu'autorise l'état d'urgence : elles ne seront plus prévues dans le cadre du domicile, mais dans un espace territorial beaucoup plus vaste, à l'échelle d'une ville.

Par ailleurs, la mention des contrôles d'identité et des fouilles de véhicules a disparu du texte que nous examinons. Sur le court terme comme sur le moyen terme, nous craignons donc un affaiblissement significatif de notre arsenal législatif de protection.

En outre, les contrôles aux frontières établis l'an dernier, à l'approche de la COP21, en faisant usage d'une dérogation à la convention de Schengen, prendront fin le 11 novembre. J'attire votre attention sur les conséquences de ce nouveau cadre juridique.

Mme Naïma Moutchou. Nous savons que la France est une cible privilégiée des actes terroristes en raison des valeurs qu'elle porte et des symboles qu'elle incarne. Nous savons que les différents passages à l'acte, réalisés ou déjoués grâce au travail exceptionnel des forces de police et de renseignement, continuent d'indiquer un niveau de risque alarmant.

Les différents avis consultatifs du Conseil d'État, notamment le dernier en date, rendu le 15 juin, vont en ce sens. Il a réaffirmé l'existence d'une menace terroriste « *persistante et d'intensité élevée, qui caractérisait un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* ». Cela justifie, selon le groupe LRM, le maintien temporaire du régime d'état d'urgence, car il faut parer à l'imminence de la menace.

Mais l'efficacité de la protection que nous devons proposer à nos concitoyens ne peut pas reposer, à moyen terme, sur ce dispositif exceptionnel. Le Président de la République a exprimé cette idée. Il nous faudra donc, dans un deuxième temps, sortir de ce dispositif. Ce devrait être l'objet du projet de loi de sécurité intérieure qui devrait venir devant nous extrêmement rapidement.

Il va falloir faire la transition. Les sujets abordés par notre collègue M. Éric Ciotti pourront faire l'objet d'un débat au moment de l'examen de ce projet de loi. Aujourd'hui, nous sommes en face d'un texte resserré, qui comporte trois articles. Il s'agit de parer à l'imminence d'une menace qui doit avoir une réponse et qui nécessite de proroger le régime que nous connaissons actuellement. Mais il est évident que nous ne pouvons pas rester dans ce dispositif et que la prochaine étape sera le passage vers un dispositif de droit commun.

M. Ugo Bernalicis. Au nom des députés du groupe de La France insoumise, je voudrais d'abord constater qu'il reste de bon ton de saluer l'action des forces de police qui travaillent d'arrache-pied, jour et nuit, à la sécurité de nos concitoyens. Elles le faisaient dès avant l'instauration de l'état d'urgence, le font en ce moment et le feront aussi après l'état d'urgence.

Je m'associerai aux observations du groupe Les Républicains en regrettant que le ministre de l'Intérieur ne vienne pas devant nous. L'état d'urgence actuel s'arrêtera le 15 juillet. Est-il nécessaire de maintenir l'examen en séance publique du présent projet de loi demain jeudi, alors que nous pourrions encore entendre le ministre de l'Intérieur en décalant de quelques jours cet examen ? Nous pourrions ainsi nous prononcer vraiment – même si, en tout état de cause, notre groupe restera défavorable au texte. Nous serons peu nombreux à voter contre ce texte, montrant ainsi que notre groupe constitue la véritable opposition dans cette assemblée...

M. Philippe Gosselin. C'est la méthode Coué !

M. Ugo Bernalicis. Il me semble symptomatique que nous votons en urgence l'état d'urgence. C'est un comble. Est-ce bien normal alors qu'un projet de loi nous est annoncé sur le sujet ? En attendant son examen, nous votons encore et encore la prolongation, jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée. Nous nous opposerons, pour notre part, à ce qu'il soit transcrit dans le droit commun.

Cela m'a fait sourire d'entendre les députés du groupe Nouvelle Gauche déclarer qu'il fallait maintenir l'état d'urgence, alors que ces dispositions ont servi contre des militants écologistes et même contre des syndicalistes au moment des manifestations contre la loi relative au travail. Des organisations non gouvernementales ont attiré l'attention sur ce point.

Même de grands noms de la lutte anti-terroriste, de tendances politiques diverses, jugent contre-productif de vouloir maintenir l'état d'urgence hors le cadre de l'urgence. Ils se sont prononcés en ce sens. Comment faisait-on sans lui ? Est-ce que l'on n'arrêtait pas aussi les terroristes ? Après les attentats du 11

septembre, l'état d'urgence n'a pas été déclaré et nous faisons pourtant face à la menace. À quoi avons-nous maintenant renoncé ?

On veut éviter, en réalité, la question des moyens disponibles pour l'ouverture d'enquêtes sous contrôle d'un juge. Ces raccourcis juridiques et administratifs servent à pallier le manque de moyens. Le juge Marc Trévidic m'en a parlé : les preuves recueillies en faisant usage des dispositions de l'état d'urgence doivent souvent être laissées de côté dans le cadre de notre état de droit, car elles ne sont pas recueillies dans le cadre d'enquêtes judiciaires, lesquelles ne sont, par définition, pas encore ouvertes. Sur le plan juridique, des terroristes nous échappent de ce fait. Je veux vous alerter sur ce point.

Enfin, nous prenons au sérieux les mesures d'exception. En 1793, la 1^{ère} République s'est perdue dans des mesures d'exception et dans l'incapacité à faire régner l'état de droit. Je ne voudrais pas que nous retombions dans ce genre d'errements.

Mme Laurence Vichnievsky. Au nom des députés du groupe MODEM, je dirais que le rapporteur de notre Commission a bien identifié les trois sujets de ce projet de loi : Est-ce que la menace terroriste persiste ? Est-il toujours nécessaire de maintenir l'état d'urgence ? Si oui, faut-il le maintenir pour une durée indéfinie ?

À ces questions, le rapporteur nous a fourni des éléments de réponse. Je soulignerai la position du Conseil d'État, saisi du projet de loi. Selon lui, il n'y a pas de déséquilibre entre les atteintes redoutées à l'ordre public et le respect des droits et libertés individuels. C'est à nous, législateurs, qu'il revient de se prononcer sur ce point. Le Conseil d'État a, par ailleurs, souligné le caractère de proportionnalité, caractère qui doit, à mon sens, nous guider dans notre décision.

Nous avons examiné la version du projet de loi tel qu'il a été amendé par le Sénat. Celui-ci a tenu compte de la décision prise par le Conseil constitutionnel. Le texte obtenu nous convient ainsi parfaitement. Nous rendons un avis favorable à son adoption.

Quant aux autres amendements que nous examinerons ce matin, ils ne nous paraissent en revanche pas justifiés. Les uns ne semblent pas avoir leur place dans le texte d'aujourd'hui, mais plutôt dans le projet de loi sur la sécurité intérieure que nous examinerons prochainement. Les autres ne nous paraissent pas opportuns sur le fond.

M. Stéphane Peu. Comme député élu à Saint-Denis, j'ai vécu l'expérience des attentats et leurs suites, à savoir l'intervention des services du RAID à Saint-Denis, lorsqu'ils y ont neutralisé le terroriste Abaaoud.

Nous nous opposerons, au sein du groupe GDR, à la reconduction de l'état d'urgence. Par définition, il ne saurait être permanent. Les professionnels de la sécurité nous disent eux-mêmes que l'efficacité d'un tel dispositif est plus forte

dans les premiers jours, mais qu'elle se perd ensuite au fil du temps. Au contraire, le maintien de l'état d'urgence est très consommateur de ressources et épuise nos forces de sécurité.

Revenons plutôt sur l'affaiblissement des dispositifs de sécurité. Les gouvernements précédents ont conduit une réorganisation et un démantèlement des services de renseignements. Cela a eu un effet dévastateur dans un département comme la Seine-Saint-Denis. L'attentat déjoué sur les Champs-Élysées était ainsi préparé par un individu à la fois fiché S et inscrit à un stand de tir de la police nationale... Il faut donc revenir sur des démantèlements antérieurs de nos services de sécurité.

Il y aurait danger à perpétuer sans cesse l'état d'urgence, régime qui prend le pas sur les libertés individuelles. En se perpétuant, il ne nous rend pas plus efficaces, mais donne raison, au contraire, à ceux qui veulent revenir sur ce qu'est ce pays, ses traditions, son attachement aux libertés et à la séparation des pouvoirs.

Les victimes des attentats auraient mieux aimé que leur indemnisation, le remboursement de leurs frais de santé et leur accompagnement psychologique soient véritablement efficaces. L'association des victimes des attentats du 13 novembre s'étonne qu'il n'y ait plus de secrétariat d'État dédié aux victimes, comme dans le gouvernement précédent. Pourtant, les difficultés administratives qu'elles rencontrent sont énormes, lorsqu'elles veulent faire valoir leurs droits. Nous appelons donc plutôt à des mesures d'urgence pour mieux prendre en compte la douleur et la peine des victimes.

Mme la présidente. Nous en venons aux orateurs qui se sont inscrits.

M. Olivier Marleix. Je trouve dommage que nous n'échangions pas avec le ministre de l'Intérieur au sujet de ce sixième renouvellement de l'état d'urgence et de ses dimensions pratiques.

Premièrement, quel lien est-il établi entre l'enregistrement des armes, notamment celles de catégorie D, qui peuvent être achetées avec une licence de chasse, et le fichier de sécurité ? Il s'agit d'une simple question d'organisation des préfectures. J'avais déjà soulevé avec le précédent ministre de l'intérieur la question de l'absence de croisement entre ces fichiers. L'attentat déjoué sur les Champs-Élysées montre que c'est un vrai sujet.

Deuxièmement, quelle dimension revêtent les mesures proposées ? Des perquisitions administratives sont prévues. À Dreux, les insuffisances dans les effectifs de police sont pourtant telles que l'État ne peut faire usage de ces autorisations données par la loi. Certaines des mesures que nous adoptons ne seront ainsi pas mises en œuvre faute de moyens.

Troisièmement, s'agissant encore d'organisation et comme notre collègue M. Éric Ciotti l'a déjà dit, nous sommes sur le point de sortir, en novembre, de la période d'application de la dérogation à la convention Schengen sur la circulation

des personnes. Je regrette que nous en sortions aussi rapidement. Quelles dispositions sont-elles prises par le ministre de l'Intérieur pour pallier la fin de cette dérogation ? La menace est en effet toujours aussi importante.

M. Paul Molac. L'état d'urgence s'applique depuis novembre 2015. Depuis cette date, environ 4 500 perquisitions ont été menées et 670 procédures judiciaires, dont 61 pour terrorisme. Ces perquisitions ont en particulier permis de saisir des armes et des stupéfiants qui servaient au soutien du terrorisme. Cela a donc été favorable.

Il est difficile pour les forces de police d'appliquer l'état d'urgence. Leur longue présence sur le terrain a contribué à leur fatigue. Je ne peux donc laisser notre collègue M. Éric Ciotti dire que la législation a été allégée, alors que nous avons au contraire durci la loi anti-terroriste et le droit commun. L'état d'urgence n'est pas la panacée et les attentats de Nice l'ont prouvé. Ils ont en effet eu lieu quand il était en vigueur, montrant qu'il ne suffit pas à sécuriser totalement la situation. Constituerait-il donc vraiment le *nec plus ultra* ? Ce serait hors de propos que de l'affirmer.

Nous sommes dans un état d'exception, qui ne doit pas devenir la règle. C'est pourquoi je propose qu'on en sorte une fois adapté le droit commun. Mieux vaut en effet toiletter la loi anti-terroriste. Il ne me semble en tout cas pas nécessaire de proroger encore l'état d'urgence, du moins dans cette durée.

Quant aux amendements de suppression pure et simple que nous devons examiner, ils me paraissent manquer de nuance. Ceux de M. Éric Ciotti ne sont quant à eux pas constitutionnels. Si les titres de séjour devaient pouvoir être retirés à la moindre infraction, perdrait-on vraiment son droit de maintien sur le territoire pour une simple contravention au code de la route ? De telles formulations ne me paraissent pas susceptibles de faire avancer la situation.

M. Arnaud Viala. Il me semble, quant à moi, que l'annonce d'une fin de l'état d'urgence en novembre est prématurée et constitue un risque supplémentaire pour notre pays. La dernière annonce d'une fin de l'état d'urgence était le fait du Président de la République, M. François Hollande, le 14 juillet dernier à midi, et l'attentat de Nice a lieu le soir même...

Une annonce de cette nature ne saurait avoir lieu alors que le projet de loi sur la sécurité intérieure qui nous est annoncé n'est encore pas connu, ni encore moins débattu par les assemblées. Les Français doivent bénéficier du niveau maximal de sécurité.

Je voterai donc pour la sixième prorogation qui nous est demandée. Mais je déplore que les informations ne soient pas disponibles sur l'état des risques et sur la situation. L'information sur le risque local, et national, que les préfets dispensaient aux grands élus, s'est délitée. Nous en avons pourtant toujours besoin, comme législateurs.

M. Philippe Gosselin. Il y a un vrai risque à ne prolonger l'état d'urgence que jusqu'au 1^{er} novembre. Le projet de loi annoncé n'est pas encore en cours d'examen. Du fait des élections sénatoriales en septembre, son examen ne pourra avoir lieu qu'à partir de la fin septembre ou du mois d'octobre. Mieux vaudrait adopter une prorogation d'un an à laquelle il serait facile de mettre fin par décret pris en Conseil des ministres, au lieu de fournir une date-butoir aux terroristes. Il n'est d'ailleurs pas trop tard pour modifier en ce sens le texte proposé, par voie d'amendement.

Enfin, qu'en est-il du contrôle parlementaire de l'état d'urgence et du rôle que l'opposition est amenée à y jouer, comme s'en inquiète également mon collègue M. Olivier Dussopt ? Il était de tradition d'avoir un rapporteur d'application sur ce texte et il ne semble pas que ce soit le cas ici, du moins à ce stade.

M. Stéphane Mazars. Pour répondre d'abord aux critiques formulées par les élus du groupe Les Républicains, on nous annonce la fin de l'état d'urgence pour le 1^{er} novembre car nous n'avons pas vocation à être en permanence dans l'état d'urgence. La France est en effet le pays des Lumières, monsieur Ciotti. Il me semble donc inenvisageable que la France reste en régime d'état d'urgence de manière encore trop prolongée. Il est bon de se fixer collectivement l'objectif d'en sortir.

Il nous revient d'anticiper la fin de l'état d'urgence par une nouvelle législation qui permette d'intégrer dans notre droit positif certaines dispositions qui se sont révélées efficaces sur le terrain. Notre pays doit retrouver une normalité de fonctionnement. Le contraire serait une victoire de ceux que nous combattons.

Pour répondre ensuite aux critiques formulées par les élus du groupe La France insoumise, personne ne peut dire que la façon dont on luttait auparavant contre le terrorisme était efficace. Sinon, l'attentat de *Charlie Hebdo* n'aurait pas eu lieu. En outre, la forme du terrorisme a changé. Nous sommes aujourd'hui en présence de passages à l'acte rapides qui sont le fait de personnes n'étant pas « dans les radars » et faisant usage de moyens à la disposition de tout un chacun. Une menace de ce type était inconnue jusqu'alors. Nous devons être pragmatiques et assurer la sécurité de nos concitoyens. La prorogation de l'état d'urgence est le seul moyen efficace de poursuivre la lutte sans merci contre les terroristes.

M. Raphaël Schellenberger. La menace d'aujourd'hui n'a en effet jamais eu de pareille. L'orateur du groupe La France insoumise évoquait les attentats du 11 septembre 2011, mais, depuis lors, les actes se sont structurés et les terroristes sont plus mobiles et plus réactifs. Aussi faut-il trouver un dispositif pérenne.

Comme notre collègue M. Philippe Gosselin, je ne pense pas que cela soit possible à la rentrée, dans un délai d'à peine un mois et demi, surtout si nous prévoyons d'entendre correctement les spécialistes du renseignement et ceux de la

lutte anti-terroriste, alors que notre assemblée a été profondément renouvelée. Nous n'adopterons pas en un mois et demi une loi qui nous permette de lutter efficacement contre le terrorisme.

Certes, l'état d'urgence dure, mais la menace dure elle aussi. Je soutiendrai, avec les Républicains, la prorogation prévue par ce projet de loi. Mais je souhaite davantage que quelques semaines de prorogation pour que nous puissions travailler à l'automne sur la réforme du dispositif prévu par le droit général.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Avant de donner la parole au rapporteur, je voudrais vous répondre sur deux points : le contrôle parlementaire et l'audition du ministre de l'intérieur.

La question du contrôle parlementaire a été évoquée hier lors d'une réunion du bureau de la Commission où tous les groupes étaient conviés. Aux membres de la Nouvelle Gauche, j'indique qu'ils y auraient appris, s'ils avaient été représentés, que nous avons l'intention de continuer à exercer le même contrôle parlementaire que celui effectué sous la précédente législature. En tant que présidente de la Commission, j'exercerai ce contrôle avec le rapporteur et le co-rapporteur d'application du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, puisque les mesures qu'il contient sont appelées à « prendre le relais » et s'appuieront donc sur cette évaluation. Nous désignerons ce rapporteur et ce co-rapporteur le 11 juillet prochain lors d'une séance de la Commission.

Il a été convenu que le co-rapporteur d'application serait issu du groupe Les Républicains, principal groupe d'opposition. À charge pour ce groupe de nous indiquer lequel de ses membres souhaite assumer cette fonction.

Le contrôle continuera à s'effectuer de la même façon que précédemment : des données seront publiées toutes les trois semaines sur le site de l'Assemblée nationale.

Venons-en à l'audition du ministre de l'Intérieur, un sujet récurrent. Nous avons sollicité cette audition à la demande du groupe Les Républicains. Il n'a pas été possible pour le ministre de venir dans des délais aussi courts, sachant qu'hier il était au Sénat pour l'examen du texte qui nous occupe aujourd'hui.

Précisons que lors des autres votes sur les prorogations de l'état d'urgence, le ministre n'avait pas été auditionné par la commission des Lois de façon systématique ; il n'a pas non plus été auditionné au Sénat par la commission des Lois pour l'examen du présent texte. Il n'est donc pas aberrant de ne pas avoir entendu le ministre sur cette prorogation de l'état d'urgence.

Cela étant, le ministre sera présent demain dans l'hémicycle et vous pourrez l'interpeller si vous le souhaitez. En outre – je vous l'annonce et cela me paraît bien plus important – le ministre va venir à notre demande devant la

commission des Lois mardi prochain, 11 juillet, à quinze heures trente. À cette occasion, nous pourrions procéder à une audition complète puisqu'elle pourra s'étendre à la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ainsi qu'aux grandes lois que le ministre a l'intention de présenter au Parlement. Cette audition nous donnera une plus grande visibilité en nous permettant d'aborder davantage de thèmes. Il me semble qu'il s'agit d'un bon compromis.

M. le rapporteur. Pour ma part, je vais répondre brièvement à vos interventions.

Monsieur Olivier Dussopt, je crois que nous pouvons nous accorder sur le fait que le texte qui vous est soumis reprend point par point les interrogations soulevées dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) que vous avez évoqué et la décision du Conseil constitutionnel auquel nous donnons satisfaction.

Monsieur Éric Ciotti, nous avons tous compris que le projet de loi qui nous est soumis a un cadre précis, restreint à trois articles. Il ne fait aucun doute que des développements devront être prévus dans le cadre du deuxième texte auquel nous avons fait référence à plusieurs reprises ce matin. Je vous propose, monsieur Ciotti, de renvoyer au fond de la discussion de ce deuxième texte une partie substantielle des éléments que vous avez évoqués tout à l'heure, ce qui me permettra de prendre une position claire de rejet de tous les amendements qui n'ont pas un rapport direct avec le présent texte.

Madame Naïma Moutchou, je partage vos observations qui sont dans la droite ligne de la philosophie générale du Gouvernement et de la vision qu'il se fait de la défense de nos concitoyens. J'espère que le Parlement approuvera également cette vision.

Monsieur Ugo Bernalicis, j'aurais tendance à vous répondre que, face à une menace imminente mais continue, nous ne pouvons organiser un système de protection discontinu.

Madame Laurence Vichnievsky, votre intervention me convient parfaitement puisqu'elle se situe, elle aussi, dans la droite ligne de la philosophie générale du texte et de la position politique que nous souhaitons adopter.

Monsieur Stéphane Peu, vous avez fait référence à l'affaiblissement des services de police. Permettez-moi de vous donner quelques chiffres : entre 2007 et 2013, 7 648 emplois ont été supprimés dans la police ; de 2013 jusqu'au budget 2017, 6 890 emplois y ont été créés. Les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Monsieur Olivier Marleix, il me semble que vos questions sont à poser directement au ministre puisqu'elles portent sur les conditions d'organisation des services de police. Vous aurez l'occasion de le faire soit demain en séance soit mardi en Commission.

Monsieur Paul Molac, le Président de la République a clairement indiqué lui-même que l'état d'urgence n'est pas l'instrument le plus efficace de lutte contre le terrorisme. La question que nous nous posons aujourd'hui est bien celle de la transition vers une structure de protection durable.

Monsieur Arnaud Viala, l'exposé des motifs me semble démontrer suffisamment que la situation de danger imminent est réelle. Malheureusement, cet exposé est presque superfétatoire étant donné la réalité que nous avons à connaître. La demande d'une possible prorogation de l'état d'urgence à un autre moment me semble pleinement satisfaite au regard des conditions d'application de la loi de 1955.

Monsieur Philippe Gosselin, toutes les prorogations ont été courtes, par principe, à l'exception de celle que nous vivons en ce moment dont la durée a été allongée en raison des élections : il fallait enjamber les échéances électorales pour éviter d'avoir à reprendre cette discussion à un moment où le Parlement ne serait pas en condition de le faire. Alors que nous allons aborder la discussion du deuxième texte, il y a peu de raisons objectives d'allonger la durée de la prorogation prévue ici.

Monsieur Stéphane Mazars, nous sommes bien évidemment d'accord sur le fait que l'état d'urgence ne peut pas être une situation pérenne et permanente.

Monsieur Raphaël Schellenberger, il faut donner du temps au temps. Il faut aussi apporter une réponse rapide à une situation d'urgence. L'imminence du danger est réelle ; notre capacité de réponse doit être rapide. L'état d'urgence a duré vingt mois et il est temps d'en sortir.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Prorogation de l'état d'urgence

L'article 1^{er} proroge, jusqu'au 1^{er} novembre 2017, l'état d'urgence déclaré le 14 novembre 2015. Il s'agit de la sixième prorogation.

A. L'ÉTAT DU DROIT

La loi du 3 avril 1955 ⁽¹⁾ prévoit que l'état d'urgence peut être déclaré par décret en Conseil des ministres 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* ». Dès la déclaration de l'état d'urgence, le ministre de l'intérieur et les préfets se voient dotés de pouvoirs de police étendus ⁽²⁾.

Dans le contexte des attentats 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 son périmètre aux cinq départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

1. Un état d'urgence déjà prorogé à cinq reprises

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par une loi, laquelle fixe la durée définitive de son application. C'est la raison pour laquelle depuis qu'il a été décrété, l'état d'urgence a déjà été prorogé à cinq reprises ⁽³⁾ :

– jusqu'au 25 février 2016, par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, qui a également procédé à une actualisation de la loi du 3 avril 1955 ⁽⁴⁾ ;

– jusqu'au 25 mai 2016 ⁽¹⁾, par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 ;

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

(2) Voir fiche n° 1.

(3) Voir fiche n° 3.

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

– jusqu’au 25 juillet 2016⁽²⁾, par la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 ;

– jusqu’au 21 janvier 2017, par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l’application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste⁽³⁾ ;

– jusqu’au 15 juillet 2017 par la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l’application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence⁽⁴⁾.

2. La modernisation juridique et le renforcement de l’état d’urgence depuis novembre 2015

Contrairement aux lois adoptées en février et en mai 2016, dont la vocation était strictement limitée à la prorogation de l’état d’urgence, le Parlement, en novembre 2015 et en juillet 2016, a complété le texte de prorogation par des dispositions de fond destinées à moderniser et renforcer le régime juridique de cette législation d’exception.

a. L’institution d’un contrôle parlementaire

Dès la première prorogation de l’état d’urgence, en novembre 2015, le Parlement a souhaité que l’attribution de prérogatives de police administrative exceptionnelles soit accompagnée d’un renforcement de ses propres prérogatives de contrôle, par l’introduction dans la loi du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence d’un droit d’information des assemblées parlementaires, renforcé en juillet 2016. L’article 4-1 de la loi du 3 avril 1955 dispose ainsi que « [I]’Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l’état d’urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu’elles prennent en application de la présente loi. L’Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l’évaluation de ces mesures. »

Cette « veille parlementaire » permet d’évaluer et de contrôler les mesures, par nature dérogoires au droit commun, prises en application de ce régime d’exception⁽⁵⁾. Elle a également inspiré des modifications de la loi de 1955, en particulier la limitation des assignations à résidence dans le temps,

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

(2) Rapport n° 3753 de M. Pascal Popelin (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature). <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3753.asp>.

(3) Rapport n° 3978 de M. Pascal Popelin (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature). <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3978.asp>

(4) Rapport n° 4298 de M. Pascal Popelin (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature). <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4298.asp>

(5) Rapport n° 4281 de MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature).

l'encadrement des perquisitions de nuit et l'information plus systématique du Procureur de la République.

Ce travail a également permis d'informer nos concitoyens, à travers une publication régulière, toutes les trois semaines, sur le site internet de l'Assemblée nationale, des données relatives à la mise en œuvre de l'état d'urgence.

b. L'affirmation d'un contrôle juridictionnel

La loi du 20 novembre 2015 a introduit un nouvel article 14-1 dans la loi du 3 avril 1955, qui reconnaît la **pleine compétence du juge administratif** pour connaître des mesures de police administrative prévues par l'état d'urgence, faisant ainsi de lui le garant de leur nécessité et de leur proportionnalité. Les mesures prises au titre de l'état d'urgence ont toutefois suscité un contentieux limité en volume si l'on prend en compte le nombre de mesures.

c. La modernisation du régime juridique de certaines dispositions

Plusieurs des lois de prorogation se sont attachées à moderniser le régime juridique de l'état d'urgence, notamment dans le but d'affermir sa constitutionnalité. Elles ont notamment permis :

– de **définir plus précisément les régimes juridiques des mesures tendant à ordonner l'assignation à résidence et de procéder à des perquisitions** ;

– d'**actualiser et d'élargir le champ des armes et des munitions dont la remise peut être ordonnée** par le ministre de l'intérieur et, d'autre part, de donner cette prérogative aux préfets ;

– de procéder à l'**actualisation des références juridiques relatives à la réquisition des biens et des personnes** par le préfet ;

– de préciser que, dans le cadre des perquisitions administratives, l'officier de police judiciaire assistant à la perquisition doit, si une infraction pénale est constatée, en dresser procès-verbal, procéder à toute saisie utile et en informer sans délai le procureur de la République ;

– de remplacer les dispositions relatives au contrôle de la presse, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales par un dispositif permettant au ministre de l'intérieur de prendre toute **mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme** ou en faisant l'apologie ;

– de supprimer la possibilité de donner, par décret, compétence à la **juridiction militaire de se saisir de crimes** ainsi que de délits connexes relevant, en temps ordinaire, des cours d'assises ;

– de conférer la faculté au ministre de l’intérieur d’assortir les mesures d’assignation à résidence d’un **placement sous surveillance électronique mobile** si la personne assignée à résidence a été condamnée à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit, puni de dix ans d’emprisonnement, qualifié d’acte de terrorisme puni et ayant fini l’exécution de sa peine depuis moins de huit ans – cette possibilité étant soumise à l’accord de la personne concernée.

d. Le renforcement de certaines mesures

La loi du 20 novembre 2015 mais surtout celle du 21 juillet 2016 ont durci certaines mesures administratives permises dans le cadre de l’état d’urgence et en ont créé de nouvelles. Elles ont notamment prévu :

– l’augmentation du **quantum de peine** en cas d’infraction aux mesures prises en application de l’état d’urgence ;

– le passage de **huit à douze heures** de la durée quotidienne au cours de laquelle la personne assignée à résidence peut être astreinte à demeurer dans un lieu d’habitation;

– la **facilitation des dissolutions d’associations ou groupements de fait** décidées en application de l’état d’urgence en supprimant l’exigence que des membres de ces associations ou groupements, ou de personnes en relation habituelle avec ces dernières, fassent l’objet d’une mesure d’assignation à résidence ;

– la possibilité de **contraindre la personne faisant l’objet d’une perquisition administrative à demeurer sur les lieux** pendant une durée maximale de quatre heures à compter du début des opérations ;

– l’**interdiction des cortèges, défilés et rassemblements** dont l’autorité administrative n’est pas en mesure d’assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose ;

– la capacité d’ordonner, dans les zones où l’état d’urgence reçoit application, des **contrôles d’identité, l’inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi que la visite des véhicules** circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public ;

– la **fermeture plus aisée des lieux de culte** où sont tenus des propos constituant une provocation à la haine et à la violence ou à la commission d’actes de terrorisme ou faisant l’apologie de tels actes.

e. La prise en compte de la jurisprudence du Conseil d’État et du Conseil constitutionnel

La constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 3 avril 1955, dont nombre n’avaient fait l’objet d’aucune modification depuis leur création, a

été mise en cause à plusieurs reprises depuis 2015⁽¹⁾. Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel, ainsi que les avis du Conseil d'État, ont conduit à des évolutions notables du régime de l'état d'urgence. Ce fut le cas notamment en 2016 s'agissant de l'exploitation des saisies de données informatiques⁽²⁾ et de la durée des assignations à résidence⁽³⁾.

La récente censure par le Conseil constitutionnel de l'interdiction de séjour pourrait également conduire à une évolution dans le cadre du présent projet de loi⁽⁴⁾.

B. LE DROIT PROPOSÉ

Le **présent article** reprend la formulation désormais classique, en trois points, fixant l'étendue de la prorogation – périmètre géographique et durée –, les mesures autorisées et les modalités de cessation anticipée.

Les **alinéas 1 à 3 (I)** prorogent jusqu'au 1^{er} novembre 2017 « *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 (...) et prorogé en dernier lieu par la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016* ».

L'**alinéa 4 (II)** mentionne expressément le I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 afin de permettre aux préfets d'ordonner des perquisitions administratives en tous lieux, de jour comme de nuit.

Il faut noter que la loi du 21 juillet 2016 précitée a significativement modifié le cadre légal applicable en matière de perquisitions en prévoyant :

– la possibilité de maintenir la personne sous contrainte pendant la durée de la perquisition ;

– la possibilité pour les autorités administratives de prononcer une « perquisition de rebond » ;

– la délivrance d'une copie de l'ordre de perquisition ;

– un régime de saisie de données informatiques, jugé pour l'essentiel conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel⁽⁵⁾.

(1) Voir fiche n° 5.

(2) *Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]*.

(3) *Conseil d'État, Avis, 8 décembre 2016, n° 392.427.*

(4) *Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017, M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]*.

(5) *Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, M. Raïme A. [perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III]*.

C. LES MODIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de son rapporteur, le Sénat, lors de l'examen du texte en commission, a adopté deux amendements techniques :

– le premier visant à préciser que la sixième phase de l'état d'urgence démarre le 16 juillet 2017. Dès lors, la cinquième phase demeurerait applicable jusqu'au 15 juillet prochain. Contrairement aux cinq précédents textes de prorogation, le présent projet de loi ne précisait en effet pas la date de début de la sixième phase de l'état d'urgence. Faute d'une telle précision, on pouvait en déduire que le législateur avait entendu que celle-ci démarre dès l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, soit le lendemain de sa publication au *Journal officiel*. Cette ambiguïté était source de difficultés administratives dans la mesure où certaines mesures de l'état d'urgence, qu'il s'agisse des assignations à résidence ou des décisions de fermeture de lieux de réunion, doivent être renouvelées lors du démarrage d'une nouvelle phase si l'exécutif entend les maintenir en vigueur ;

– le deuxième étant un amendement de précision rédactionnelle.

*

* *

La Commission est saisie des amendements identiques CL15 de Mme Danièle Obono et CL14 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Au nom du groupe La France insoumise, je demande la suppression de cet article 1^{er}, non pas parce que nous ne prenons pas la mesure des dangers et des risques mais parce que nous pensons qu'il faut mener une politique rationnelle et réfléchie face à ces dangers.

Dans le cadre de l'état d'urgence mis en place et prorogé depuis plus d'un an, il y a eu plusieurs milliers d'interventions des forces de police dont une proportion extrêmement faible a débouché sur des suites judiciaires. Nous voulons insister sur la remise en cause de libertés démocratiques telles que la liberté de rassemblement et la liberté de manifestation qui ont été atteintes dès la mise en place de l'état d'urgence.

En outre, du fait de son inefficacité, l'état d'urgence ne permet pas de répondre à la menace terroriste. Au moins depuis 2001, des lois de sécurité ont été adoptées et appliquées sans que l'on ait eu le temps d'en dresser le bilan. Nous disposons donc d'un arsenal sécuritaire extrêmement important. En dehors de l'état d'urgence, il n'y a pas de réponses discontinues puisque nous avons des forces de sécurité qui font un travail très important et auxquelles nous sommes redevables du fait qu'il n'y ait pas eu beaucoup plus d'attaques – fort heureusement.

Enfin, nous nous opposons à la prorogation de l'état d'urgence parce que celui-ci crée, au sein de la population, un climat de stigmatisation et de tension qui n'est pas positif pour la cohésion nationale.

M. Ugo Bernalicis. Mon amendement demande également la suppression de l'article 1^{er}. Après plusieurs prorogations, nous sommes contraints de mener une discussion basée sur un raisonnement un peu bizarre : s'il n'y a pas d'attentat, c'est grâce à l'état d'urgence qu'il faut donc proroger ; s'il y a un attentat, c'est bien la preuve qu'il faut maintenir l'état d'urgence pour éviter qu'il n'y en ait d'autres. Nous en revenons à mes interrogations précédentes : sommes-nous capables de prévenir des attentats en dehors de l'état d'urgence ? Combien d'attentats ont-ils finalement été empêchés grâce à l'état d'urgence ? N'auraient-ils pas pu l'être par des moyens normaux ?

La lutte contre les actes terroristes n'est pas une histoire d'articles de loi. En quoi l'état d'urgence aurait-il pu empêcher que ne se produise l'attentat à *Charlie Hebdo* ? Ce qui a manqué, encore une fois, c'est la détection de signaux faibles : des témoignages du voisinage ne se sont pas retrouvés aux mains des services de police et des services spécialisés, faute de moyens et de capacité à capter ces éléments. Rien dans l'état d'urgence ni dans le projet de loi sur la sécurité intérieure que nous aurons à examiner ne pose ces questions-là. Rappelons que l'attentat à *Charlie Hebdo* n'a pas été perpétré par *Daech*. Soyons un peu sérieux et ne mélangeons pas tout. Le sujet demande que l'on prenne de la hauteur et du recul, que l'on évite de se jeter des phrases à la figure, surtout quand il s'agit de la mort de plusieurs de nos compatriotes.

Il serait irresponsable de ne pas se poser ces questions et de s'abriter derrière un voile pudique en disant que la prorogation de l'état d'urgence permet une protection correcte. Malheureusement, c'est un peu plus compliqué que cela. Quelqu'un a dit, je cite, qu'abandonner nos libertés, « *c'est apporter à nos adversaires une confirmation que nous devons leur refuser. De tout temps, les adversaires de la démocratie ont prétendu qu'elle était faible et que, si elle voulait combattre, il lui faudrait bien abandonner ses grands principes. C'est exactement le contraire qui est vrai. Le code pénal tel qu'il est, les pouvoirs des magistrats tels qu'ils sont, peuvent, si le système est bien ordonné, bien organisé, nous permettre d'anéantir nos adversaires. Donner en revanche à l'administration des pouvoirs illimités sur la vie des personnes, sans aucune discrimination, n'a aucun sens, ni en termes de principes, ni en termes d'efficacité.* » Je ne pouvais avoir de meilleur argumentaire pour demander la suppression de cet article 1^{er} et je vous laisse chercher le nom de l'auteur de ces mots.

M. le rapporteur. Ces amendements identiques visent à supprimer la prorogation de l'état d'urgence. Notre majorité défend une stratégie claire et argumentée qui tend, d'une part, à parer à l'imminence de la menace, et, d'autre part, à transposer dans le droit commun certains outils inspirés de la loi de 1955 – comme vous le souhaitez finalement – tout en les entourant de garanties qui restent à ce jour insuffisantes, et uniquement lorsque l'exposition particulière à un

risque d'acte de terrorisme le requiert. Il s'agit de la finalisation des mesures de protection de nos concitoyens en la matière. J'émet donc un avis défavorable à ces amendements.

M. Olivier Dussopt. Nous ne voterons pas pour ces amendements, en cohérence avec nos positions précédentes puisque nous avons prorogé à cinq reprises l'état d'urgence. Ces amendements sont récurrents. D'autres parlementaires avaient présenté les mêmes lors de la précédente législature, ce qui montre que des questions se posent qui viennent souligner l'importance du contrôle parlementaire.

Madame la présidente, je prends acte, avec satisfaction, de deux de vos annonces : l'audition du ministre ; la nomination du prochain rapporteur dès mardi prochain. Vous avez indiqué qu'un rapporteur d'application serait nommé à l'occasion de la séance de mardi ou de mercredi. S'agit-il d'un rapporteur sur le texte prorogeant l'état d'urgence ou d'un rapporteur d'application sur le texte à venir en matière de sécurité ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. C'est un rapporteur d'application sur le texte à venir sur la sécurité intérieure et le terrorisme.

M. Olivier Dussopt. Il n'y a pas de rapporteur d'application sur le texte prorogeant l'état d'urgence que nous sommes en train d'examiner ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le co-rapporteur dont je parle aura accès aux mêmes données.

M. Olivier Dussopt. L'article 145 de notre règlement autorise un rapporteur d'application par texte, et une telle nomination permettrait d'associer encore plus largement l'opposition. Dans la mesure où vous avez convenu avec le groupe Les Républicains – ce que j'entends fort bien – que le rapporteur d'application du texte sur la sécurité serait issu de ses rangs, si notre Commission en était d'accord, je proposerais ma candidature pour être rapporteur d'application sur le texte prorogeant l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Il y a eu un co-rapporteur d'application pour la première loi de prorogation mais pas pour les suivantes. Quoi qu'il en soit, il est indispensable que nous ayons un co-rapporteur d'opposition qui suive toutes ces données. Il m'apparaît évident que la même personne doit suivre la prorogation de l'état d'urgence et la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. J'invite le groupe Les Républicains à nous indiquer la semaine prochaine quel sera le co-rapporteur qui assurera cette mission.

M. Sébastien Huyghe. Le groupe Les Républicains va évidemment repousser ces amendements. Contrairement à leurs auteurs, nous demandons une prorogation de l'état d'urgence bien plus longue, au minimum jusqu'à l'adoption d'une loi sur la sécurité intérieure. Démonstration a été faite, notamment par notre

collègue M. Philippe Gosselin, que cette future loi ne sera jamais adoptée avant le 1^{er} novembre. Il faudrait donc une prorogation plus longue.

À l'attention de certains de nos collègues, je ferais remarquer que l'état d'urgence n'a jamais empêché des manifestations de se produire dans notre pays. Nous nous sommes d'ailleurs insurgés contre des rassemblements qui ont eu lieu pendant une période assez longue place de la République à Paris : ceux du fameux mouvement Nuit debout – et couchés le jour. Ces personnes ont manifesté nuit après nuit sans qu'il n'y soit mis un terme, sans qu'il n'y ait eu d'empêchement à ce type de manifestations récurrentes.

La Commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL1 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à proroger l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2018, c'est-à-dire pour une durée d'un an.

Nous avons déjà largement abordé ce point. À ce stade de notre discussion, permettez-moi de dire que l'état d'urgence ne mérite ni cet excès d'honneur ni cet excès d'indignité. Personne – et surtout pas moi – ne dit que l'état d'urgence apporte une réponse absolue aux problématiques du terrorisme. Aucune réponse, d'ailleurs, ne peut apporter de solution exhaustive ; le risque zéro n'existe pas. Il faut aborder cette situation avec beaucoup d'humilité. L'état d'urgence nous permet seulement de disposer d'outils qui améliorent notre degré de protection. Il n'a pu permettre d'éviter certains attentats, malheureusement ; il a peut-être pu permettre d'en éviter d'autres. C'est tout l'intérêt de cette situation. Tant que la menace reste aussi prégnante, aussi maximale, je trouve qu'il est dangereux de vouloir en sortir.

Il y a un débat sur l'application du nouveau texte. Pour ma part, je considère que la pérennisation des mesures de l'état d'urgence, pour une sécurisation optimale de notre pays et pour une protection maximale de nos concitoyens, nécessite une réforme constitutionnelle. Je pense en particulier aux questions de rétention administrative pour les individus qui sont identifiés comme présentant une dangerosité maximale – notamment les « fichés S ». J'espère que votre majorité va aborder cette question avec courage et avec la volonté de rassemblement et d'unité nationale qui convient à la lutte contre le terrorisme. C'est l'état d'esprit de notre groupe.

La précédente majorité a toujours refusé d'aller sur ce terrain, ce qui provoque à la fois des problèmes de sécurité et une incompréhension de nos concitoyens. Ces derniers ne peuvent pas comprendre que des personnes identifiées comme dangereuses soient laissées en situation de vaquer à leurs occupations comme si de rien n'était, en présentant cette menace. À mon avis, pour installer durablement dans notre droit des mesures de protection, il faut une réforme constitutionnelle, ce qui explique cette demande de prorogation d'un an,

afin de conserver en attendant des outils sans doute imparfaits mais au moins plus protecteurs que les dispositifs appliqués avant l'état d'urgence.

S'il ne mérite pas cet excès d'honneur, l'état d'urgence ne mérite pas non plus cet excès d'indignité. Nous sommes toujours dans un État de droit même si nous sommes en état d'urgence. Les libertés individuelles sont protégées ; il existe des voies de recours contre toutes les dispositions administratives qui sont prises : les tribunaux administratifs et le Conseil d'État ont été saisis. Le Conseil d'État a d'ailleurs annulé des dispositions. Fort heureusement – nous le souhaitons et le soutenons – les garanties individuelles sont préservées

Voilà pourquoi, après le débat un peu plus général que nous avons eu, nous demandons une prorogation beaucoup plus longue de l'état d'urgence.

M. le rapporteur. Vous avez raison, monsieur Ciotti, nous avons déjà largement débattu, aussi vais-je me contenter de faire référence au précédent président de cette commission, M. Raimbourg. Dans son rapport, ce dernier rappelait que l'état d'urgence ne pouvait être permanent. Je pense que nous en avons tous conscience. Notre position est toujours aussi simple : proroger l'état d'urgence pour une courte période ; inscrire à l'ordre du jour de nos assemblées la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme que nous avons mentionné à plusieurs reprises. Selon toute probabilité, le texte du Sénat nous sera transmis fin juillet. Nous allons désigner un rapporteur de ce texte la semaine prochaine. Rien n'interdira au rapporteur de commencer ses travaux et d'avancer au rythme soutenu qu'impose la réalité de l'imminence du danger que nous connaissons.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL17 de M. Arnaud Viala.

M. Arnaud Viala. Votre majorité demande aux oppositions d'être « constructives », pour employer un terme à la mode. Je voudrais que vous compreniez, madame la présidente et monsieur le rapporteur, que, lorsque nous faisons des propositions après avoir au préalable annoncé notre intention de voter pour le présent texte, ces propositions sont de nature à l'enrichir. Il est un peu désagréable de vous voir, en retour, les balayer d'un revers de main et, de surcroît, monsieur le rapporteur, détourner un peu les propos tenus.

Alors que nous ne sommes que début juillet, le Président de la République a annoncé que l'état d'urgence prendrait fin le 1^{er} novembre. Comme probablement d'autres collègues, je pense que cette annonce est de nature à faire peser une menace supplémentaire sur notre pays car le futur texte sur la sécurité intérieure ne sera peut-être pas prêt à cette date butoir, imposée de manière artificielle, et qui aura un impact psychologique sur nous, sur les Français et éventuellement sur les terroristes.

Mon amendement est en quelque sorte un amendement de repli par rapport à celui de mon collègue M. Eric Ciotti, sans que nous nous soyons concertés. Il consiste à inscrire la possibilité d'une prorogation supplémentaire à l'issue de la durée que vous avez fixée.

M. le rapporteur. Monsieur Viala, nous sommes favorables à un enrichissement constructif du texte, à la réserve près que vous demandez purement et simplement l'application de la loi de 1955 qui prévoit déjà qu'un nouveau projet de prorogation puisse être proposé dans ces conditions-là. Votre amendement me semble satisfait.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

(art. 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence)

Interdiction de séjour

Le présent article, adopté au Sénat sur proposition du Gouvernement, rétablit la possibilité pour les préfets de prononcer des interdictions de séjour, tirant les conséquences de la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 (M. Émile L.) par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré le 3° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 contraire à la Constitution avec un effet différé au 15 juillet 2017 ⁽¹⁾.

A. L'ÉTAT DU DROIT

Le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 permet aux préfets d'interdire le séjour, dans tout ou partie du département dans lequel l'état d'urgence a été déclaré, de « *toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* ». Dans sa décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 (M. Émile L.), le Conseil constitutionnel a constaté que le législateur n'a pas limité le prononcé de cette mesure à la seule prévention d'une atteinte à l'ordre public et qu'il ne l'a encadré d'aucune garantie.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale* » et a déclaré le 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 contraire à la Constitution.

(1) Voir fiche n° 5.

Considérant toutefois que l'abrogation immédiate de ces dispositions aurait des conséquences manifestement excessives, il a reporté au 15 juillet 2017 la date de son application pour permettre au législateur d'en tirer les conséquences.

Le rapporteur du Sénat, M. Michel Mercier, a fourni un bilan chiffré de l'utilisation de cette mesure : « *Depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence le 14 novembre 2015, 618 mesures individuelles d'interdiction de séjour ont été prises par les autorités administratives. L'essentiel de ces mesures a été pris pendant les manifestations organisées pendant les débats relatifs au projet de loi « travail » au cours du printemps 2016 avec 438 mesures édictées (mais seulement 169 arrêtés ont été effectivement notifiés aux intéressés), et également pour assurer la sécurité de l'Euro 2016 (stades et « fan zones »). L'utilisation de cette prérogative a largement diminué au cours des deux dernières phases de l'état d'urgence avec 30 interdictions de séjour au cours de la quatrième phase et 48 mesures au cours de la cinquième phase.* » ⁽¹⁾

B. LES MODIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, à l'initiative du Gouvernement, a adopté un amendement portant article additionnel visant à rétablir la possibilité pour les préfets de prendre des mesures d'interdiction de séjour tout en encadrant sa mise en œuvre (**2° du présent article**) :

– la notion initiale d' « *entrave à l'action des pouvoirs publics* » étant sans lien nécessaire avec la prévention d'une menace pour l'ordre public, il est privilégié la même référence qu'aux articles 6 (assignations à résidence) et 11 (perquisitions administratives) en prévoyant que l'interdiction de séjour peut être prise à l'encontre de toute personne « *à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* » ;

– s'agissant des interdictions de séjour prévues au 3° de l'article 5, l'arrêté édictant la mesure énonce sa durée, limitée dans le temps, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique, qui ne peut inclure le domicile de la personne intéressée.

En outre, les **1° et 3° du présent article** précisent le régime juridique des trois mesures prévues à l'article 5 (interdictions de circulation, zones de protection ou de sécurité, interdictions de séjour) afin de prévoir :

– qu'elles ne peuvent avoir pour finalité que la prévention de troubles à l'ordre et à la sécurité publics ;

(1) Rapport n° 591, op. cit.

– qu’il doit être tenu compte, par l’autorité administrative, de la vie familiale et professionnelle des personnes susceptibles d’être concernées par ces mesures (obligation qui figure déjà à l’article 6 pour les mesures d’assignation à résidence.

*
* *

La Commission adopte l’article 2 sans modification.

Après l’article 2

La Commission examine l’amendement CL4 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement a pour objet d’allonger la plage horaire définie pour les assignations à résidence. La durée maximale avait été portée de huit à douze heures par le biais d’un amendement que j’avais défendu. Cette durée apparaît très largement insuffisante puisqu’elle autorise une entorse. Rappelons que l’assassinat d’un prêtre dans l’église de Saint-Étienne-du-Rouvray avait eu lieu dans le cadre d’une assignation à résidence qui n’avait pas été respectée et qui ne couvrait pas la durée de vingt-quatre heures. Cet amendement vise à donner une vraie effectivité à l’assignation à résidence pour mieux protéger nos concitoyens.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L’assignation à domicile ne peut être confondue avec une peine privative de liberté, comme l’a clairement rappelé, dans une décision sur une QPC du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel, considérant donc que le législateur ne pouvait aller au-delà de douze heures.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission examine ensuite l’amendement CL3 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Il s’agit du placement sous surveillance électronique d’une personne assignée à résidence. Le dispositif actuel rend nécessaire de recueillir l’assentiment de la personne concernée, ce qui le prive très largement d’efficacité. Je n’ignore pas les obstacles juridiques existants et souligne donc la nécessité d’une réforme constitutionnelle sur ces sujets.

M. le rapporteur. Aller dans votre sens, monsieur le député, serait considérer le placement comme une peine privative de liberté, ce que le Conseil constitutionnel a clairement dénoncé dans une décision du 8 décembre 2005. Avis défavorable.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l’amendement CL6 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à faciliter les contrôles d'identité et fouilles de bagages et véhicules pendant l'état d'urgence. Le groupe Les Républicains de la précédente législature avait introduit ces dispositions lors de précédentes prorogations. Il a été prévu que l'autorisation pour procéder à ces contrôles ne puisse excéder vingt-quatre heures ; cette durée maximale nous paraît affaiblir le dispositif et nous proposons donc de la supprimer.

M. le rapporteur. La possibilité a été très largement utilisée : nous avons évoqué 4 500 contrôles et fouilles depuis la création de la base juridique en juillet 2016 et un peu plus de 2 100 depuis décembre dernier, ce qui prouve que la mesure fonctionne bien. Je ne souhaite pas qu'on la modifie, au risque de la fragiliser constitutionnellement. La période de vingt-quatre heures est appliquée par les parquets en droit commun ; aller plus loin, dans une situation qui fonctionne bien, ne nous paraît pas à ce stade légitime. Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. M. le rapporteur sait-il combien de fouilles ont permis d'empêcher des attentats ?

M. le rapporteur. Il est difficile d'avancer de tels chiffres : la fouille ou la probabilité d'une fouille peut dissuader la commission d'actes sur notre territoire, ce qui est la question la plus importante, sans que ce soit exactement quantifiable.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL2 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Cet amendement vise à permettre au représentant de l'État dans le département de suspendre l'autorisation d'acquisition et de détention de matériels de guerre, armes et munitions pour toute personne faisant l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées (FPR), afin de prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État. Il fait suite à l'actualité récente : l'auteur de l'acte terroriste des Champs-Élysées disposait d'un permis de port d'arme tout en faisant l'objet d'une fiche S. Cette situation doit être corrigée et cela a d'ailleurs été évoqué par le Président de la République.

M. le rapporteur. Le sujet est important, le Président de la République mais aussi le Premier ministre l'ont évoqué. Cela devra à mon sens être discuté dans le cadre du second texte.

Les autorisations d'acquisition et de détention d'arme peuvent déjà être retirées par l'autorité administrative pour des raisons d'ordre public. À ma connaissance, des décrets seraient en cours de préparation pour modifier le code de sécurité intérieure, y compris sur ce thème, afin que les agents de sécurité aient accès au fichier des personnes recherchées préalablement à la délivrance de toute autorisation de port d'arme. Enfin, une décision administrative pourrait aussi indiquer à la personne elle-même qu'elle est fichée S, et c'est là une difficulté dont nos débats devront tenir compte. Avis défavorable pour ces raisons.

M. Olivier Dussopt. Je soutiens l'amendement de M. Eric Ciotti. Tout d'abord, au fil des prorogations de la loi de 1955 sur l'état d'urgence, nous avons systématiquement ou presque adapté le texte à de nouveaux besoins : saisie des données de matériel informatique, possibilité d'exercer des contrôles jusque-là non prévus... L'adaptation qui nous est ici proposée me paraît aller dans le bon sens, au regard de l'actualité récente.

En revanche, l'exposé sommaire renvoie aux personnes qui relèvent du fichier S ; or le fichier des personnes recherchées est très vaste et vise des individus concernés par bien d'autres choses que les questions liées au terrorisme. Je n'aurais donc pas rédigé l'exposé de cette manière, mais l'amendement permettrait au représentant de l'État de suspendre l'autorisation de port d'arme pour les personnes recherchées pour des menaces graves, en plus des dispositions de droit commun, évoquant l'ordre public, et je pense que c'est un ajout utile.

M. Ugo Bernalicis. Je ne voterai pas cet amendement et je me demande si M. Eric Ciotti ne défendra pas ensuite un amendement proposant de retirer le permis de conduire aux fichiers S, des attentats ayant été perpétrés grâce à un permis de conduire, ou un amendement interdisant l'achat de caisses à outils pour les fichiers S, le marteau étant également devenu une arme dans les mains de terroristes. C'est ridicule ! Comme le rapporteur l'a dit, l'autorité administrative qui délivre le permis peut déjà le retirer. Pourquoi vouloir aller plus loin si ce n'est pour créer de la polémique inutile ?

M. Éric Ciotti. Le rapporteur a souligné la pertinence de cette réflexion. Peut-être une disposition sera-t-elle introduite dans le texte plus large de lutte contre le terrorisme, mais il ne sera pas adopté avant l'automne et le Président de la République et le Premier ministre ont pointé une faille dans notre dispositif juridique. Vous êtes les représentants d'une politique qui se veut nouvelle : ne tombez pas dans les anciennes ornières de rejet systématique de ce qui est proposé. Sur un sujet aussi grave, nous pouvons travailler ensemble, nous avons les mêmes inquiétudes et les mêmes objectifs. Le motif d'ordre public ne peut être mobilisé quand aucun acte n'a été commis préalablement ; c'est pourquoi je propose d'élargir les critères à la prévention de menaces graves.

La Commission rejette cet amendement.

Article 3

(art. 15 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence)

Application du régime de l'état d'urgence aux collectivités régies par le principe de spécialité législative

À l'initiative de son rapporteur, le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel permettant d'appliquer le présent projet de loi aux collectivités régies par le principe de spécialité législative.

Cet article procède à la mise à jour du compteur « outre-mer » de la loi du 3 avril 1955 afin de rendre applicables les modifications relatives aux interdictions de séjour proposées à l'article 2, introduites à l'initiative du rapporteur du Sénat, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises).

*

* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Après l'article 3

La Commission examine en présentation commune les amendements CL12 et CL8 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Il s'agit du retrait de la carte de séjour. Ces amendements ont été un peu caricaturés tout à l'heure par M. Molac. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit aujourd'hui la possibilité de retirer un titre de séjour à des personnes ayant fait l'objet d'un certain nombre de condamnations, précisément énumérées : réduction en esclavage, traite des êtres humains, exploitation de la mendicité d'autrui... Certaines infractions pénales comme le viol ne sont en revanche pas listées. Je propose d'élargir la liste à toutes les infractions pénales, sachant naturellement que le retrait n'est pas une obligation mais une faculté et que l'autorité administrative conserve toute sa capacité d'appréciation.

Je propose également d'étendre le retrait de la carte de séjour aux ressortissants étrangers inscrits au fichier de traitement des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

Il y a près de 15 000 personnes inscrites au FSPRT, ce qui représente une mission de surveillance très lourde et quasiment impossible pour nos services de renseignement, DGSI ou renseignement territorial. Allégeons-leur la tâche en faisant en sorte qu'une personne qui présente une menace n'ait plus la possibilité de rester sur le territoire national.

M. le rapporteur. Ces amendements, comme tous ceux qui les suivent, ne sont pas en lien direct ou indirect avec le texte de prorogation de l'état d'urgence. Ce sont des cavaliers législatifs. Avis défavorable, pour cette raison.

M. Éric Ciotti. Je conteste totalement qu'il s'agisse de cavaliers. J'ai amendé les précédents textes, notamment en introduisant des dispositifs sur le contrôle d'identité et la fouille des véhicules qui n'ont fait l'objet d'aucune censure. Nous sommes dans le cadre de la protection des Français contre le terrorisme.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL9 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Il s'agit de modifier le quantum de peine sanctionnant le délit de terrorisme. Cette modification a été proposée par des magistrats du siège et c'était une des propositions de la Commission d'enquête que j'ai présidée et dont M. Patrick Mennucci était le rapporteur. Je propose que l'acte de terrorisme délictuel soit puni de quinze ans de réclusion et de 225 000 euros d'amende. La peine maximale aujourd'hui, de façon générale en matière correctionnelle, est de dix ans. Pour sanctionner au-delà, il faut donc criminaliser certaines affaires, ce qui risque de conduire à un engorgement de la cour d'assises spéciale du tribunal de grande instance de Paris. C'est l'aspect pratique de cet amendement, outre son aspect dissuasif.

M. le rapporteur. Il s'agit encore d'un cavalier législatif.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission examine ensuite l'amendement CL11 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Je propose une rétention de sûreté pour les personnes présentant une menace.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite en présentation commune les amendements CL7, CL10, CL13 et CL5 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. L'amendement CL7 vise à mettre en œuvre une interdiction de retour sur le territoire des personnes parties combattre au sein de filières djihadistes sur des théâtres d'opérations extérieures. L'amendement CL10 prévoit d'interdire le financement de lieux de culte par des fonds étrangers. L'amendement CL13 vise à écarter les conditions restrictives en matière de fouilles, régies par l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, pour les personnes condamnées ou mises en examen pour terrorisme. Enfin, l'amendement CL5 donne au ministre de l'intérieur le pouvoir d'assigner dans un centre de rétention fermé tout individu à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de penser qu'il constitue, par son comportement, une grave menace pour la sécurité nationale.

M. le rapporteur. Ces amendements pourraient certes donner lieu à une discussion de fond mais leur absence de lien avec la loi de 1955 me conduit à exprimer un avis défavorable.

La Commission rejette successivement ces amendements.

*La Commission **adopte** ensuite l'ensemble du projet de loi **sans modification**.*

*

* *

*En conséquence, 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° 16) 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.*

FICHE N°1

LES MESURES ADMINISTRATIVES PERMISES PAR LA LOI DU 3 AVRIL 1955

Article de la loi	Mesure	Acte juridique de mise en œuvre de la mesure
Article 5 (1°)	Interdiction de la circulation des personnes ou des véhicules	Arrêté préfectoral
Article 5 (2°)	Institution de zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé	Arrêté préfectoral
Article 5 (3°)	Interdiction de séjour	Arrêté préfectoral
Article 6	<p>Assignation à résidence, <i>complétée le cas échéant par :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - assignation à domicile à temps partiel - pointage au commissariat - interdiction d'entrer en relation 	Arrêté ministériel (Intérieur)
Article 6-1	Dissolution d'associations ou de groupements	Décret en Conseil des ministres
Article 8 (premier alinéa)	Fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion	Arrêté ministériel (Intérieur) ou préfectoral sur l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence
Article 8 (second alinéa)	Interdiction de manifestation	Arrêté ministériel (Intérieur) ou préfectoral sur l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence
Article 8-1	Contrôles d'identité, inspection visuelle et fouilles des bagages, visite des véhicules	Arrêté préfectoral
Article 9	Remise des armes des catégories A à C et de celles de catégorie D soumises à enregistrement	Arrêté ministériel (Intérieur) ou préfectoral
Article 10	Réquisitions de personnes ou de biens	Ordre de réquisition préfectoral
Article 11 (I)	Perquisitions au domicile de jour et de nuit	Ordre de perquisition du ministre de l'Intérieur ou du préfet
Article 11 (II)	Blocage de sites Internet provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie	Arrêté ministériel (Intérieur)

FICHE N° 2

LES PRÉCÉDENTES APPLICATIONS DE L'ÉTAT D'URGENCE

IV^{ème} République

► 1955

L'état d'urgence a été déclaré en Algérie pour une période de six mois par la loi du 3 avril 1955, puis prorogé pour six mois par la loi n° 55-1080 du 7 août 1955. Le décret n° 55-1147 du 30 août 1955 a ensuite étendu l'état d'urgence à tout le territoire algérien. La dissolution de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre rendit cependant caduque la loi de prorogation.

► 1958

À la suite du mouvement du 13 mai à Alger, l'état d'urgence a été déclaré en métropole par la loi n° 58-487 du 17 mai 1958 jusqu'au 1^{er} juin, date de la démission du Gouvernement.

V^{ème} République

► 1961-1962

À la suite du « putsch des généraux », l'état d'urgence a été déclaré à compter du 23 avril 1961 par deux décrets n^{os} 61-395 et 61-396 du 22 avril 1961. Le 24 avril, une décision du Président de la République, prise sur le fondement de l'article 16 de la Constitution, a prolongé l'état d'urgence jusqu'à nouvelle décision. Une seconde décision, prise sur le même fondement, du 29 septembre, eut pour effet de maintenir l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 1962. Enfin, une ordonnance n° 62-797 du 13 juillet 1962 le prorogea jusqu'à une date fixée par décret et au plus tard le 31 mai 1963. La dissolution de l'Assemblée nationale le 9 octobre 1962 eut pour effet de mettre fin à l'état d'urgence.

► 1985

L'état d'urgence a été déclaré en Nouvelle-Calédonie et dans ses dépendances par l'arrêté n° 85-35 du 12 janvier 1985 du haut-commissaire de la République, en application de l'article 119 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 et de la loi du 3 avril 1955. Un délai supérieur à douze jours s'étant écoulé, cet état d'urgence a été rétabli (et non prorogé) à partir du 27 janvier et jusqu'au 30 juin 1985 par la loi du 25 janvier 1985.

► **1986**

L'état d'urgence a été déclaré le 29 octobre 1986 sur l'ensemble du territoire des îles de Wallis et Futuna par deux arrêtés de l'administrateur supérieur n^{os} 117 et 118 pris à cette date, en application de l'article 8 de la loi n^o 61-814 du 29 juillet 1961 et de la loi du 3 avril 1955. Il y a été mis fin, à compter du lendemain, par l'arrêté n^o 120.

► **1987**

L'état d'urgence a été déclaré le 24 octobre 1987 dans les communes de la subdivision des Îles du Vent en Polynésie française par deux arrêtés du haut-commissaire de la République n^{os} 1214 CAB et 1215 CAB pris à cette date, en application de l'article 91 de la loi n^o 84-820 du 6 septembre 1984 et de la loi du 3 avril 1955. Il fut levé le 5 novembre, par l'arrêté n^o 1285 CAB.

► **2005**

L'état d'urgence a été déclaré, sur le territoire métropolitain, à compter du 9 novembre 2005 par deux décrets n^{os} 2005-1386 et 2005-1387 pris le 8 novembre, et prorogé pour une durée de trois mois par la loi n^o 2005-1425 du 18 novembre 2005. Toutefois, un décret n^o 2006-2 du 3 janvier 2006 mit fin à son application à compter du 4 janvier, conformément à la faculté qui était offerte au pouvoir exécutif.

► **2015**

L'état d'urgence a été déclaré par le décret n^o 2015-1475 du 14 novembre 2015, « *sur le territoire métropolitain et en Corse* », à compter de cette même date, à zéro heure. Il a ensuite été étendu, par un second décret n^o 2015-1493 du 18 novembre 2015, aux cinq départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Il est toujours en cours.

FICHE N°3

LES LOIS DE PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE

L'état d'urgence a été déclaré par les décrets n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Il a ensuite été prorogé à cinq reprises :

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 (prorogation de l'état d'urgence aggravé + modernisation du régime juridique de l'état d'urgence + renforcement des mesures qu'il permet) ;

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 (prorogation de l'état d'urgence aggravé) ;

3) loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (prorogation de l'état d'urgence) ;

4) loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (prorogation de l'état d'urgence aggravé + prise en compte de la jurisprudence constitutionnelle + renforcement des mesures de l'état d'urgence) ;

5) loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (prorogation de l'état d'urgence + modernisation du régime juridique de l'état d'urgence).

FICHE N° 4

BILAN DE LA CINQUIÈME PHASE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Au 30 juin 2017

Mesures individuelles

Assignations à résidence en vigueur	Perquisitions administratives ordonnées	Interdictions de séjour ou d'accès	Remises d'armes	Actes relatifs à la fermeture de sites ou de lieux de réunion
62	161	48	0	5

Mesures collectives

Contrôles d'identité, fouilles de bagages et de véhicules	Interdictions de manifestation ou restrictions de circulation	Zones de protection et de sécurité
2 148	15	19

Sources : contrôle parlementaire de l'état d'urgence.

1. Assignations à résidence

Depuis le 22 décembre 2016, 90 arrêtés d'assignation à résidence ont été pris. Au 30 juin 2017, **62 personnes faisaient l'objet d'une assignation à résidence sur le territoire national**, les abrogations résultant le plus souvent d'une incarcération des individus concernés pour non-respect des obligations de leur assignation ou dans le cadre de poursuites judiciaires pour d'autres faits. Par ailleurs, certains arrêtés d'assignation à résidence, d'une durée supérieure à 12 mois, n'ont pas fait l'objet d'un renouvellement.

Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, « *si une quinzaine d'individus est assignée à résidence depuis plus d'un an, la plupart des mesures initiales ou de renouvellements les concernant ont été validées par le juge administratif à plusieurs reprises, tant en référé qu'au fond (75 recours dont 38 en référé et 37 au fond, certains assignés ayant introduit pas moins de dix référés et autant d'instances au fond et seuls deux n'ayant jamais saisi le juge), y compris au regard de l'exigence d'éléments nouveaux ou complémentaires désormais prévue par la loi telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel pour prolonger une assignation au-delà d'une durée cumulée de 12 mois. Ces validations successives, après contrôle approfondi par le juge, témoignent s'il en était besoin de la pérennité des comportements ayant justifié les mesures initiales, les juges relevant d'ailleurs régulièrement que les intéressés n'ont nullement manifesté leur intention de prendre leurs distances avec l'islamisme radical. Par ailleurs, si la*

portée de ces mesures pour les individus concernés est certes importante, à mesure que le temps s'écoule, la délivrance de sauf-conduits ponctuels ou d'aménagements plus structurels pour tenir compte de leur activité professionnelle ou de contraintes familiales, permet de concilier les exigences liées à l'ordre public et celles de la vie privée et familiale des intéressés. »

Arrêtés d'assignation à résidence signés depuis le 14 novembre 2015	708
Personnes assignées à résidence (toutes phases confondues)	439
Arrêtés signés en phase I (13/11/2015-25/01/2016)	350
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase I</i>	268
Arrêtés signés en phase II (26/01/2016-25/05/2016)	72
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase II</i>	68
Arrêtés signés en phase III (26/05/2016-21/07/2016)	82
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase III</i>	75
Arrêtés signés en phase IV (22/07/2016-21/12/2016)	115
<i>dont arrêtés en vigueur à la fin de la phase IV</i>	88
Arrêtés signés en phase V (22/12/2016-15/07/2017)	89
<i>dont arrêtés en vigueur au 2 juin 2017</i>	69
Personnes assignées depuis plus de 12 mois au 2 juin 2017	13

Source : étude d'impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

2. Perquisitions administratives

On dénombre **161 perquisitions depuis le 22 décembre 2016**, soit moins d'une par jour, dont 17 perquisitions nocturnes. 84 d'entre elles ont donné lieu à des consultations de données informatiques sur le lieu perquisitionné, 14 à des copies de données informatiques et 27 à des saisies de matériels informatiques ⁽¹⁾.

L'exposé des motifs cite des exemples témoignant de l'utilité de ces perquisitions :

« [Q]uelques jours avant la fin de la quatrième période de l'état d'urgence, le 14 décembre 2016 à Pau, une perquisition administrative a été menée au domicile de deux individus, dont l'un a notamment été signalé après les attentats du 13 novembre 2015 pour prosélytisme et tentative d'endoctrinement. Lors de cette perquisition ont été découvertes de nombreuses vidéos d'exécutions et de décapitations. Le téléphone et la tablette appartenant à l'un d'eux contenaient des moyens d'anonymisation, de cryptage et de messageries cryptées. Enfin, la photo du profil utilisé sur ces messageries cryptées supportait une inscription en langue arabe suivie d'un message en français : « ET TUEZ-LES où

(1) Sénat, rapport n° 591 de Michel Mercier sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence, 28 juin 2017.

que vous les rencontriez ». *Suite à l'ouverture d'une enquête préliminaire pour apologie du terrorisme et consultation habituelle de sites internet à caractère terroriste, les deux individus ont été placés en garde à vue le 1^{er} février. L'un d'entre eux a été condamné, le 16 mars 2017, à 4 ans de prison ferme par le tribunal correctionnel de Pau.* »

3. Les autres mesures de l'état d'urgence

L'autorité administrative a désormais la possibilité d'**interdire les cortèges, défilés et rassemblements** dont elle n'est pas en mesure d'assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose. À ce titre, 15 décisions préfectorales de cette nature ont été prises ⁽¹⁾.

Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, « **seize lieux de culte ont été fermés sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, soit à raison du caractère radical des prêches tenus par l'imam qui constituaient des appels à la haine, à la violence et à la discrimination entre les religions, soit à raison des activités qui s'y tenaient telles que l'organisation de filières de recrutement pour le jihad ou d'écoles coraniques endoctrinant au jihad. Treize sont encore fermés à ce jour et pour deux d'entre eux, l'association gestionnaire a également été dissoute sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.** »

Depuis la loi du 21 juillet 2016, les préfets ont la possibilité d'ordonner des **contrôles d'identité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi que la visite des véhicules**, alors que cette prérogative est, dans le droit commun, conférée au procureur de la République. Cette faculté a été assez largement mise en œuvre : plus de 4 000 arrêtés ont été pris depuis l'adoption de cette mesure, et 2 148 depuis le débat de la cinquième phase de l'état d'urgence ⁽²⁾. À la suite des attentats et tentatives d'attentats dans le métro à Saint Pétersbourg et à Stockholm, pour la première fois, ce dispositif a été utilisé à Paris pour sécuriser les transports en commun la nuit. Il faut noter toutefois que cette possibilité reste utilisée de manière très hétérogène selon les départements, 8 étant à l'origine de 90 % des mesures ⁽³⁾.

Les autres mesures ont été relativement peu utilisées depuis le 22 décembre dernier avec, au 30 juin 2017, **48 interdictions de séjour ou d'accès, 5 actes relatifs à la fermeture de sites ou de lieux de réunion et la création de 19 zones de protection.**

(1) Au 30 juin 2017.

(2) Au 28 juin 2017.

(3) Saône-et-Loire, Nord, Seine-et-Marne, Calvados, Paris, Haut-Rhin, Val-d'Oise, Loiret.

FICHE N° 5

LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

Depuis le début de l'année 2016, le Conseil constitutionnel a statué à sept reprises sur certaines dispositions de la loi de 1955. Ces décisions sont présentées ci-après en distinguant les perquisitions administratives, les assignations à résidence et les autres mesures.

Les principales décisions du Conseil constitutionnel

Les perquisitions administratives

- ▶ Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 - Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence] ;
- ▶ Décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016 - M. Georges F. et autre [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence II] ;
- ▶ Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016 - M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III].

Les assignations à résidence

- ▶ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 - M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence] ;
- ▶ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 - M. Sofiyan I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II].

Autres mesures

- ▶ Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016 - Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence] ;
- ▶ Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 - M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence].

1. Les perquisitions administratives

▶ **Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016**

Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence permettant de procéder à des perquisitions administratives, à l'exception des dispositions sur la copie des données stockées dans un système informatique auxquelles les perquisitions donnent accès.

Le Conseil a relevé que :

– les mesures prévues par les dispositions contestées ne peuvent être ordonnées que lorsque l'état d'urgence est déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence ;

– des règles encadrent les perquisitions (la décision ordonnant la perquisition en précise le lieu et le moment, le procureur de la République est informé sans délai, la perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire et ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins...);

– la décision ordonnant la perquisition et les conditions de sa mise en œuvre doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ;

– si les voies de recours prévues à l'encontre d'une décision ordonnant une perquisition sur le fondement des dispositions contestées ne peuvent être mises en œuvre que postérieurement à l'intervention de la mesure, elles permettent à l'intéressé d'engager la responsabilité de l'État.

S'agissant des dispositions qui permettent à l'autorité administrative de copier les données informatiques auxquelles il aura été possible d'accéder au cours de la perquisition, le Conseil a relevé que cette mesure était assimilable à une saisie. Ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées n'étaient soumises à l'autorisation d'un juge, y compris lorsque l'occupant du lieu ou le propriétaire des données s'y oppose et alors même qu'aucune infraction n'est constatée. Au demeurant pouvaient être copiées des données dépourvues de lien avec la personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ayant fréquenté le lieu où a été ordonnée la perquisition. Le Conseil a jugé que, ce faisant, le législateur n'avait 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.

• *Cette décision a donné lieu à une réécriture du régime juridique des saisies informatiques par la loi du 21 juillet 2016.*

► **Décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016**

Le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution le 1° de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960, dans leur version antérieure à la loi du 20 novembre 2015.

Le Conseil a considéré qu'en ne soumettant le recours aux perquisitions à aucune condition et en n'encadrant leur mise en œuvre d'aucune garantie, le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur

constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée.

Il a toutefois jugé que la remise en cause des actes de procédure pénale consécutifs à une perquisition décidée sur le fondement des dispositions jugées contraires à la Constitution méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et aurait des conséquences manifestement excessives. Il a donc précisé que ces mesures ne pouvaient, dans le cadre de l'ensemble des procédures pénales qui leur sont consécutives, être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

► **Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016**

Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la nouvelle architecture du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dans sa rédaction résultant de la loi du 21 juillet 2016.

Les dispositions contestées avaient été adoptées par le législateur à la suite de la décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 par laquelle le Conseil constitutionnel avait déclaré contraires à la Constitution les dispositions antérieures de la loi relative à l'état d'urgence permettant de copier des données stockées dans un système informatique auxquelles les perquisitions administratives donnent accès.

Le Conseil a jugé qu'en prévoyant différentes garanties légales, le législateur avait, en ce qui concerne la saisie et l'exploitation de données informatiques, assuré une conciliation non manifestement déséquilibrée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Il a également jugé que le législateur n'avait pas méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif.

Il a, en revanche, constaté que lorsque les données copiées caractérisent une menace sans conduire à la constatation d'une infraction, le législateur n'avait prévu aucun délai, après la fin de l'état d'urgence, pour la destruction de ces données. Le Conseil a en conséquence jugé que le législateur n'avait, en ce qui concerne la conservation de ces données, pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

● *Le législateur a pris acte de cette décision, considérant que le délai de droit commun de trois mois était suffisant et qu'il n'y avait pas lieu de l'allonger.*

2. Les assignations à résidence

► **Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015**

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a déclaré conforme à la Constitution l'article 6 de la loi du 3

avril 1955 relative à l'état d'urgence relatif au régime juridique des mesures d'assignation à résidence dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015.

Il a jugé que, tant par leur objet que par leur portée, ces dispositions ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution. Cependant, s'agissant de l'astreinte à domicile dont peut faire l'objet une personne assignée à résidence, le Conseil a jugé que la plage horaire maximale de cette astreinte, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

En ce qui concerne la liberté d'aller et de venir, après avoir relevé que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence, le Conseil a jugé que les dispositions contestées n'y portent pas une atteinte disproportionnée dès lors que l'assignation à résidence :

– ne peut être prononcée que lorsque l'état d'urgence a été déclaré ;

– ne peut être prononcée qu'à l'encontre d'une personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle « *il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* » ;

– doit être justifiée et proportionnée aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ;

– cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence.

► **Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017**

Le Conseil constitutionnel a procédé à une censure partielle des onzième à quatorzième alinéas de l'article 6 et du paragraphe II de l'article 2 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa version modifiée par la loi du 19 décembre 2016. Ces dispositions déterminaient les conditions dans lesquelles les assignations à résidence décidées dans le cadre de l'état d'urgence pouvaient être renouvelées au-delà d'une durée totale de douze mois.

Le Conseil a considéré que les dispositions qui lui étaient soumises attribuaient en réalité au Conseil d'État la compétence d'autoriser, par une décision définitive et sur le fond, une mesure d'assignation à résidence sur la légalité de laquelle il pourrait devoir se prononcer ultérieurement comme juge de dernier ressort. Il a donc procédé, sur ce point, à une censure partielle.

Il a ensuite statué sur le reste des dispositions contestées selon lesquelles, d'une part, la durée d'une assignation à résidence ne peut en principe excéder

douze mois et, d'autre part, au-delà de cette durée, une telle mesure ne peut être renouvelée que par périodes de trois mois. Il a formulé une triple réserve :

– le comportement de la personne en cause doit constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;

– l'administration doit être en mesure de produire des éléments nouveaux ou complémentaires de nature à justifier la prolongation de la mesure ;

– il doit être tenu compte, dans l'examen de la situation de la personne, de la durée totale de son placement sous assignation à résidence, des conditions de cette mesure et des obligations complémentaires dont elle a été assortie.

3. Les autres mesures

► Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article 8 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, qui permet à l'autorité administrative, lorsque l'état d'urgence a été déclaré, d'ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature ainsi que d'interdire les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

Il a relevé que :

– les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prévues par les dispositions contestées ne peuvent être prononcées que lorsque l'état d'urgence a été déclaré ;

– tant la mesure de fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature que sa durée doivent être justifiées et proportionnées aux nécessités de la préservation de l'ordre public ayant motivé une telle fermeture. D'autre part, la mesure d'interdiction de réunion doit être justifiée par le fait que cette réunion est « *de nature à provoquer ou entretenir le désordre* » et proportionnée aux raisons l'ayant motivée. Celles de ces mesures qui présentent un caractère individuel doivent être motivées. Enfin, le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

– les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prises en application de cette loi cessent au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence.

► Décision n° 2017-635 QPC du 09 juin 2017

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le 3° de l'article 5 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, qui donnait au préfet, lorsque l'état d'urgence est déclaré et uniquement pour des lieux situés dans la zone qu'il

couvre, le pouvoir « *d'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* ».

Il a toutefois reporté au 15 juillet 2017 la date de l'abrogation de ces dispositions.

Le Conseil a jugé que ces dispositions n'assurent pas une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale. En effet, une interdiction de séjour pouvant être prononcée à l'encontre de « *toute personne cherchant à entraver l'action des pouvoirs publics* », la loi ne restreint donc pas son champ d'application aux seuls troubles à l'ordre public ayant des conséquences sur le maintien de l'ordre et la sécurité. En outre, la latitude reconnue au préfet n'est pas encadrée car l'interdiction de séjour pourrait ainsi inclure le domicile, le lieu de travail de la personne visée, voire la totalité du département, et ce pour une durée qui n'est pas limitée.

● *Le Sénat a rétabli, en commission, la possibilité pour les préfets de prendre des mesures d'interdiction de séjour en tenant compte des prescriptions du Conseil constitutionnel.*

FICHE N° 6

LA LÉGISLATION ANTI-TERRORISTE 2012-2017

La France a renforcé, au cours du dernier quinquennat, les moyens juridiques permanents utilisés par les services d'enquête et les magistrats pour détecter et réprimer les menaces terroristes :

1) la **loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme** a permis d'appliquer la loi pénale française aux crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français ;

2) la **loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme** a instauré un dispositif administratif d'interdiction de sortie du territoire et, sur le plan judiciaire, un délit d'entreprise terroriste individuelle. Elle a, en outre, facilité les perquisitions de données informatiques, étendu l'enquête sous pseudonyme à l'ensemble de la criminalité et de la délinquance organisées et ouvert la possibilité de capter des données informatiques reçues ou émises par des périphériques audiovisuels de type *Skype* ;

3) la **loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement** a doté notre pays d'un cadre juridique de surveillance administrative des activités susceptibles de porter atteinte à certains intérêts protégés, par la mise en place d'un régime d'autorisation des techniques de recueil de renseignements sous un double contrôle administratif et juridictionnel ;

4) la **loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales** a autorisé, aux seules fins de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, la surveillance des communications qui sont émises ou reçues à l'étranger ;

5) la **loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs** a élargi les prérogatives des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP (inspection visuelle et fouille des bagages, palpations de sécurité) et a introduit une procédure d'enquête administrative concernant les personnels employés dans les sociétés de transport et affectés à des emplois en lien direct avec la sécurité des usagers ;

6) la **loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale** a accru les moyens mis à la disposition des

juges d'instruction et des procureurs de la République. Ils peuvent désormais utiliser des dispositifs techniques spéciaux d'investigation, dont certains étaient jusque-là réservés aux services de renseignement ou à l'instruction. Les perquisitions domiciliaires nocturnes, en enquête comme à l'instruction, ont été facilitées dans les affaires présentant un caractère terroriste.

Cette loi a également créé de nouvelles infractions terroristes en incriminant la provocation à la commission d'actes de terrorisme ainsi que l'entrave au blocage des sites faisant l'apologie du terrorisme. Elle a par ailleurs donné la possibilité au Gouvernement d'intégrer le renseignement pénitentiaire dans la communauté du renseignement.

La loi du 3 juin 2016 a enfin accru l'efficacité des contrôles d'identité, décidés par le procureur de la République et sous son contrôle, en autorisant l'inspection visuelle et la fouille des bagages. Les personnes dont le comportement paraît lié à des activités terroristes peuvent désormais être retenues, afin d'examiner leur situation, pendant une durée maximum de quatre heures. Les individus qui se sont rendus sur des théâtres d'opérations terroristes peuvent faire l'objet d'assignation à résidence ou d'autres mesures de contrôle administratif à leur retour ;

7) la **loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste** a enfin durci les modalités d'aménagement de peine des personnes condamnées pour terrorisme, allongé les délais de détention provisoire pour les mineurs mis en cause dans des procédures terroristes, aggravé les peines encourues en matière d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste et rendu systématique, sauf en cas de décision motivée du juge, le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les condamnés terroristes étrangers ;

8) la **loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique** a adapté les cadres légaux d'usage des armes par les forces de sécurité intérieure et créé un cadre juridique complet pour l'intervention d'agents privés de sécurité.