



DECLARATION PUBLIQUE

5 Juillet 2017

FRANCE: LA LOGIQUE DE L'ETAT D'URGENCE TRANSPOSEE EN DROIT COMMUN

Le 22 juin, le Conseil des Ministres a proposé un projet de loi intitulé « Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ».¹ Ce projet de loi devrait faciliter la levée de l'état d'urgence actuellement en vigueur. Le Conseil des Ministres a proposé le même jour l'extension de l'état d'urgence jusqu'au 1 Novembre 2017.²

Le projet de loi du gouvernement prévoit plusieurs amendements au Code de la Sécurité Intérieure qui auront pour but de renforcer les pouvoirs des autorités administratives, notamment des préfets et du Ministre de l'Intérieur, qui pourront imposer des mesures administratives afin de prévenir « des actes de terrorisme ». Les préfets auront ainsi le pouvoir d'ordonner des « visites et saisines », en pratique des perquisitions, fermer des lieux de culte ou instaurer des zones de sécurité en invoquant des motifs très vagues et sans que les autorités judiciaires puissent exercer un contrôle en amont sauf pour les perquisitions. Le Ministère de l'Intérieur pourra imposer des mesures de contrôle visant à restreindre la liberté de circulation et à surveiller des individus.

Ces mesures s'apparentent aux mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence actuellement en vigueur et dérogent à certaines obligations internationales de la France en matière de droits humains. Amnesty International a tiré à plusieurs reprises la sonnette d'alarme concernant la mise en œuvre de ces mesures d'urgences. En particulier, Amnesty International a conclu que les perquisitions administratives et les assignations à résidence, n'apparaissaient pas comme strictement nécessaires aux exigences de la situation et portaient une atteinte disproportionnée aux droits humains.³

Amnesty International craint que les nouvelles mesures prévues par le projet de loi ne soient ni nécessaires ni proportionnées pour atteindre l'objectif légitime de protéger la sécurité nationale contre le risque de nouveaux attentats. Plus généralement, comme souligné par le Comité onusien des Droits de l'Homme, les dérogations au droit international des droits humains associées à la proclamation d'un état d'urgence doivent être exceptionnelles et temporaires. L'objectif principal devrait être la restauration d'une situation de normalité.⁴ Le projet de loi semble contredire cette logique en intégrant largement dans le droit commun français les principes et les modalités de fonctionnement des mesures d'exception prises dans le

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Actualite/22-juin-2017-securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme/22-juin-2017-securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme-pjl>

² <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Actualite/22-juin-2017-urgence/22-juin-2017-urgence-pjl>

³ Amnesty International, Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France, EUR 21/3364/2016, p. 28, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/3364/2016/fr/>

⁴ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29 (2001), § 1 et 2. Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

cadre de l'état d'urgence.

Amnesty International craint que les motifs vagues que les autorités administratives pourront invoquer pour ordonner ces mesures n'ouvrent la voie à de nombreux abus, et s'interroge notamment sur le lien de connexité souvent ténu entre les motifs invoqués pour justifier ces mesures et la prévention d'attentats. Ainsi, certains comportements visés par le projet de loi pour justifier de l'adoption de mesures coercitives, tels que le « soutien ou [l'adhésion] à des thèses incitant la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes », apparaissent comme étant à tel point distants de tout acte de violence criminellement répréhensible que l'on est en droit de s'interroger sur la conformité de telles mesures avec les principes juridiques de légalité, de nécessité et de proportionnalité. En outre, le délit d'« apologie du terrorisme » n'étant déjà pas clairement défini en droit pénal français⁵, le « soutien » à une telle apologie posera encore davantage problème. Au vu des mesures déjà existantes dans le droit ordinaire actuel, notamment pénal, pour lutter contre les actes en lien avec le terrorisme, Amnesty International s'interroge sur la nécessité de certaines des mesures prévues par le projet de loi, notamment les « visites et saisines », les « mesures individuelles de contrôle et surveillance » et la fermeture des lieux de culte, pour protéger la sécurité nationale contre le risque d'attentats.

Les visites et saisines peuvent faire l'objet de recours auprès du premier président de la Cour d'Appel puis d'un pourvoi en Cassation. Les autres mesures administratives prévues par le projet de loi peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux administratifs. Cependant, Amnesty International craint que les recours administratifs ne soient pas toujours efficaces. En particulier, les tribunaux administratifs ont eu tendance à faire grand cas des arguments avancés par le ministère de l'Intérieur ou les préfets, souvent sur la base d'informations recueillies par les services de renseignement, sans que ne soit suffisamment établie la provenance des informations ni exiger des autorités qu'elles communiquent des informations détaillées quant aux allégations visant les personnes concernées.⁶

UNE NOUVELLE TYPOLOGIE DE PERQUISITIONS

Selon le droit pénal français, la perquisition d'un domicile doit être normalement autorisée par le Procureur de la République en cas d'enquête en flagrance, si le but de la perquisition est la saisine et la confiscation de données informatiques par exemple (article 56 du Code de Procédure Pénale-CPP), ou en cas d'enquête préliminaire si l'habitant des lieux donne son assentiment (article 76 CPP). Si une perquisition est effectuée dans le cadre d'une instruction judiciaire, le juge d'instruction doit l'autoriser (article 92 CPP).

Les perquisitions peuvent habituellement être menées entre 6 heures et 21 heures. Toutefois, le droit français prévoit déjà des exceptions pour les enquêtes sur les infractions relatives au terrorisme. En cas de flagrance et d'enquête préliminaire, le juge des libertés et de la détention peut autoriser des perquisitions en dehors de cette plage horaire (articles 706-89 et 706-90 CPP). Le juge d'instruction peut également autoriser une perquisition si cela est nécessaire pour ouvrir une information judiciaire relative à une

⁵ Amnesty International, *Dangerously Disproportionate. The ever-expanding security state in Europe*, EUR 01/5342/2017, pp. 38-39, <https://www.amnesty.org/en/documents/euro1/5342/2017/en/>

⁶ Amnesty International, *Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*, EUR 21/3364/2016, p. 28. Selon une étude du Centre des recherches et d'études sur les droits fondamentaux (Credof), 40% des mesures contestées en justice reposait sur des notes rédigées par les services de renseignement (notes blanches) faisant référence à des informations vagues et qui n'avaient pas été étayées, http://www.liberation.fr/france/2017/06/21/etat-d-urgence-des-travers-dans-l-etat-de-droit_1578625

infraction liée au terrorisme ou dans des cas d'urgence, notamment s'il y a des raisons plausibles de penser qu'une personne se trouvant dans les locaux où la perquisition doit avoir lieu est en train de commettre une telle infraction ou si la perquisition est nécessaire afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique (article 706-91 CPP).

Sous le régime de l'état d'urgence actuel, les préfets peuvent autoriser une perquisition, sans l'autorisation d'aucune autorité judiciaire et en invoquant des motifs vagues. Plus précisément, les autorités peuvent perquisitionner tout local, y compris un logement, « s'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 ».⁷ Sous le régime de l'état d'urgence, les perquisitions sont menées par la police à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit et sans préavis.

Selon le projet de loi proposé par le gouvernement, les préfets pourront ordonner une perquisition pour prévenir « des actes de terrorisme » en invoquant des motifs assez vagues, soit « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou qui soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes »

Ces perquisitions nécessiteront l'autorisation du juge des libertés et de la détention, ce qui constitue certainement une garantie supplémentaire par rapport aux perquisitions administratives prévues sous l'état d'urgence actuel. Cependant, au vu des motifs vagues que les préfets pourront invoquer, Amnesty International craint que les préfets ne continuent à ordonner des perquisitions sur la base d'éléments très vagues récoltés par les services de renseignement sans que les personnes concernées ne puissent accéder aux informations nécessaires pour leur permettre de contester les perquisitions de manière effective. Les perquisitions ordonnées dans le cadre de l'état d'urgence actuel ont effectivement souvent été motivées par des ordres de perquisition très brefs qui contenaient des formules toutes faites évoquant la menace pour la sécurité et l'ordre publics que présenteraient le propriétaire ou les occupants des locaux objets de la perquisition, ou bien la possibilité que des armes ou des personnes soupçonnées d'infractions pénales puissent y être cachées.

Toute perquisition entraîne une intrusion dans la vie privée et familiale. Aux termes de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, qui lie la France, une telle intrusion ne peut être justifiée que si elle repose sur une base légale claire et suffisamment précise, poursuit un but légitime et est nécessaire et proportionnée à la réalisation du but légitime de protection, par exemple, de la sécurité nationale. En examinant les motifs sur la base desquels une autorisation de perquisition est demandée, le contrôle exercé par l'autorité judiciaire a notamment pour but de contrôler la nécessité et la proportionnalité de telles intrusions dans la vie privée et familiale. Amnesty International France craint qu'un tel contrôle ne puisse s'effectuer de façon satisfaisante lorsque les motifs que les autorités administratives peuvent évoquer pour ordonner une perquisition manquent de clarté et de précision normative et ne sont pas suffisamment directement liées à la commission d'un acte de violence répréhensible.

En outre, comme indiqué en introduction, Amnesty International craint qu'un tel libellé vague n'ouvre la

⁷ Article 11 de la loi 55-385 relative à l'état d'urgence

voie à de nombreux abus et s'interroge notamment sur le lien de connexité souvent ténu entre les motifs invoqués pour justifier ces mesures et la prévention d'attentats. Par ailleurs, au vu du droit de procédure pénal français, surtout l'article 706-91 du Code de Procédure Pénale qui permet des perquisitions avec le but de prévenir la perpétration d'une infraction imminente liée au terrorisme, Amnesty International s'interroge sur la légitimité d'introduire une telle nouvelle mesure dans le code de la sécurité intérieure.

Enfin, l'absence d'effet suspensif des recours pose problème notamment en termes d'accès effectif à la justice.

SURVEILLANCE ET AUTRES MESURES INDIVIDUELLES

Aux termes du droit pénal français, les autorités judiciaires, notamment le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, peuvent prononcer des assignations à résidence contre des personnes mises en examen, c'est-à-dire contre lesquelles il existe des indices graves ou concordants qu'elles aient pu participer à la commission d'une infraction (articles 137 et 142-5 CPP).

Dans le cadre de l'état d'urgence, les critères retenus pour prononcer une assignation à résidence sont beaucoup moins stricts. Un arrêté d'assignation à résidence peut être pris contre un individu lorsqu'il « existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ». Il nécessite une autorisation ministérielle émanant du ministère de l'Intérieur.⁸

En général, une assignation à résidence comprend un couvre-feu obligeant la personne à demeurer à domicile jusqu'à 12 heures par jour (entre neuf et dix heures par jour en pratique), l'interdiction de sortir du territoire d'une commune donnée et l'obligation de se présenter quotidiennement au commissariat, jusqu'à trois fois par jour.

L'article 3 du projet de loi du gouvernement prévoit deux typologies de mesures administratives. La première mesure (qui sera prévue par l'article 228.2 du Code de la Sécurité Intérieure) est similaire aux assignations à résidence prévues dans le contexte de l'état d'urgence actuel. Cette mesure est moins contraignante que les assignations à résidence sous l'état d'urgence actuel. Par exemple, elle ne comporte pas d'astreinte à domicile et l'obligation de se présenter aux services de police ou aux unités de gendarmerie est limitée à une fois par jour. Si la durée maximale de cette mesure est limitée à 3 mois, elle est renouvelable sur la base de nouveaux éléments ou informations complémentaires. Le Ministre de l'Intérieur pourra également placer un individu sous surveillance électronique mobile, avec l'accord de l'intéressé. Aux termes du droit pénal français, une personne peut être soumise à une assignation à résidence sous surveillance électronique par un juge seulement si elle a été mise en examen et si elle encourt une peine d'emprisonnement d'au moins 2 ans (article 142-5 du CPP).

La deuxième mesure (qui sera prévue par l'article 228.4 du Code de la Sécurité Intérieure) comporte l'obligation de signaler tout changement de domicile et de déplacement en dehors d'un périmètre déterminé. Les deux mesures peuvent être associées à d'autres restrictions (qui seront prévues par l'article 228.5 du même Code) comme par exemple l'obligation de déclarer tous les identifiants de communication électronique ou l'interdiction de rentrer en relation directe ou indirecte avec d'autres personnes dont il existe des raisons de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public.

Les motifs que le Ministre de l'Intérieur pourra invoquer pour ordonner ces mesures de contrôle

⁸ Article 6 de la loi 55-385 relative à l'état d'urgence

individuelles sont les mêmes que ceux que les préfets pourront invoquer pour ordonner des « visites et saisines ». L'autorité judiciaire est écartée de tout contrôle en amont car le Ministre devra se limiter à informer le Procureur de la République de Paris avant d'imposer une de ces mesures à l'égard d'un individu.

Le Ministre devra prendre en compte la vie professionnelle et familiale pour restreindre la liberté de circulation de la personne visée par la mesure. Cependant les motifs vagues que le Ministre pourra invoquer pour ordonner ces mesures, ainsi que l'écartement de tout contrôle judiciaire en amont, entraîneront vraisemblablement des conséquences négatives pour le respect des droits humains. En particulier, ces mesures pourraient être prises sur la base de très peu d'éléments de preuve établis par les Ministère de l'Intérieur sans aucune transparence et sans que la personne visée puisse exercer pleinement son droit de recours. Certaines mesures, comme par exemple l'obligation de déclarer tous les identifiants de communication électronique ou de ne pas entrer en relation avec d'autres personnes restreignent considérablement le droit à la vie privée.

Ces mesures restreignent le droit des personnes de circuler librement et le droit à la vie privée et familiale. Ces droits peuvent être restreints dans le but de protéger la sécurité publique mais seulement à condition que toute restriction soit nécessaire et proportionnée au but poursuivi. Pour des raisons similaires à celles déjà évoquées plus haut dans le cadre des perquisitions, Amnesty International doute de la conformité de telles mesures au regard des obligations conventionnelles de la France en matière de protection des droits humains. Par ailleurs, le caractère potentiellement indéfiniment renouvelable de certaines de ces mesures ne fait qu'accroître le problème au regard de ces obligations conventionnelles.

Au vu des mesures prévues par le droit de procédure pénale pour soumettre une personne mise en examen à un régime de surveillance et de contrôle, Amnesty International craint que ces mesures de surveillance individuelles ne soient utilisées en lieu et place d'une procédure pénale, privant les personnes visées par ces mesures des garanties obligatoires qui accompagnent toute poursuite pénale.

Amnesty International a exprimé des préoccupations similaires concernant les mesures de surveillance et de contrôle en vigueur dans d'autres pays européens. En particulier, Amnesty International a remis en cause la nécessité et la proportionnalité des mesures de prévention et d'investigation du terrorisme (*Terrorism Prevention and Investigation Measures*) en vigueur depuis Décembre 2011 au Royaume-Uni.⁹

FERMETURE DES LIEUX DE CULTE

Les mesures d'urgence en vigueur actuellement autorisent les autorités à fermer temporairement des lieux de réunion et des lieux de culte dans les zones où l'état d'urgence s'applique. Plus précisément, les préfets ou le Ministre de l'Intérieur peuvent ordonner la fermeture des lieux de culte « au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ».¹⁰

En droit commun, le Conseil des Ministres peut déjà disposer par décret la dissolution d'une association en invoquant plusieurs raisons y compris le fait de se livrer « sur le territoire français ou à partir de ce territoire,

⁹ Amnesty International, *Dangerously Disproportionate. The ever-expanding security state in Europe*, EUR 01/5342/2017, chapitre 6.

¹⁰ Article 8 de la loi relative à l'état d'urgence.

à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger».¹¹

Le projet de loi permet aux préfets de fermer un lieu de culte pour « prévenir des actes de terrorisme ». En particulier les préfets pourront invoquer le fait que les propos tenus dans ces lieux ainsi que les idées ou les théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent « provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes ». Le projet fixe la durée maximale de la fermeture à 6 mois et un délai d'exécution de 48 heures avec la possibilité d'introduire un appel suspensif sous le même délai.

Amnesty International craint que cette mesure ne puisse constituer une restriction disproportionnée aux droits à la liberté de religion et de réunion. Aux termes des articles 9 et 11 de la Convention Européenne des droits de l'homme, ces droits peuvent être restreints pour atteindre un but légitime, dont celui de la sécurité publique. Toute restriction doit être néanmoins nécessaire et proportionnée au but légitime poursuivi. Outre les problèmes liés au manque de clarté en matière d'« apologie du terrorisme », Amnesty International s'interroge par ailleurs sur la nécessité et la proportionnalité de cette nouvelle mesure en vue notamment du lien de connexité très faible, voire inexistant, entre les motifs que les préfets pourront invoquer pour fermer un lieu de culte, surtout le fait que des propos faisant l'« apologie du terrorisme » y seraient diffusés, et la perpétration d'un acte de violence répréhensible.

PERIMETRES DE PROTECTION

Le projet de loi ne prévoit pas la possibilité pour les préfets d'interdire le séjour d'individus spécifiques dans un périmètre délimité comme c'est le cas sous l'état d'urgence actuel.¹² Amnesty International a critiqué l'usage arbitraire de cette mesure qui a été utilisée pour atteindre des objectifs qui n'étaient pas liés à la protection de la sécurité publique.¹³ En juin 2017, Le Conseil Constitutionnel avait censuré la mesure considérant celle-ci inconstitutionnelle.¹⁴

Le projet de loi prévoit la possibilité pour les préfets d'établir des périmètres de sécurité pour « assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature ou de l'ampleur de sa fréquentation ». L'accès et la circulation des personnes au sein de ce périmètre seront contrôlés. L'accès à ce périmètre pourra être refusé à toute personne qui ne se soumettra pas à des palpations de sécurité, des fouilles de bagages ou des inspections de leur véhicule. Le projet de loi ne détaille pas les motifs spécifiques que les autorités pourront invoquer pour soumettre une personne à ces contrôles. Il demeure en outre vague sur l'étendue géographique et la durée de telles mesures, une simple référence au besoin d'être « adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances » ne permettant pas à elle seule de prévenir suffisamment efficacement les risques d'abus dans la mise en œuvre de telles mesures.

Cette mesure pourrait dans certains cas être proportionnée et nécessaire pour protéger la sécurité publique

¹¹ Article 212-1 du Code de la Sécurité Intérieure.

¹² Article 5.3 de la loi relative à l'état d'urgence.

¹³ Amnesty International, Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France, EUR 21/3364/2016, chapitre 2.

¹⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/actualites/2017/qpc-decisions-du-9-juin-2017-149090.html>

dans le contexte d'événements qui feraient l'objet d'un risque particulier d'attentat. Néanmoins, Amnesty International craint que la mesure ne soit mise en œuvre d'une façon disproportionnée notamment car les agents de sécurité ou les agents responsables de la mise en œuvre des lois ne semblent pas devoir justifier les palpations de sécurité ou les fouilles de bagages.

Sous l'état d'urgence, les autorités ont utilisé cette mesure pour limiter le trajet et l'accès à des manifestations,¹⁵ un constat partagé par le gouvernement dans l'étude d'impact du projet de loi.¹⁶ Amnesty International craint que les autorités aient recours à cette mesure pour restreindre le droit de réunion pacifique d'une façon disproportionnée.

RECOMMANDATIONS

Amnesty International demande aux parlementaires lors de la discussion et du vote du projet de loi au Sénat et à l'Assemblée Nationale de s'assurer du respect des obligations conventionnelles et constitutionnelles de la France en matière de respect des droits humains et des libertés publiques, et ce notamment:

- En s'interrogeant, en particulier au vu de ces obligations conventionnelles et constitutionnelles, sur l'opportunité et la nécessité de modifier le droit commun pour introduire les mesures prévues dans le projet de loi étant donné les instruments juridiques et judiciaires existants, notamment en matière pénale, pour lutter contre les actes de violence en lien avec le terrorisme;
- En s'assurant, que toute mesure, si elle devait être adoptée par le parlement :
 - o nécessite l'obtention d'une autorisation préalable d'un juge, comme c'est le cas pour les « visites et saisines » dans le projet de loi ;
 - o soit limitée, notamment dans le temps, à ce qui est strictement nécessaire et proportionnel au but de protection de la sécurité publique,
 - o puisse faire l'objet de recours juridiques effectifs ; repose sur des motifs libellés de façon claire et précise. En particulier, s'assurer que toute mesure ne puisse être imposée qu'en cas de lien de connexité suffisamment direct et immédiat entre le comportement visé par la mesure et la commission d'un acte de violence lié au terrorisme, et ce sur la base de soupçons suffisamment nombreux, étayés et concordants;
 - o Exiger que les autorités compétentes précisent dans chaque décision portant sur ces mesures les éléments précis et circonstanciés sur la base desquels elles ont été requises ou autorisées.

¹⁵ Amnesty International. Un droit pas une menace. Restrictions disproportionnés à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence, chapitre 1.

¹⁶ Etude d'impact, p. 14,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000034990290&type=general&typeLoi=proj&legislature=14>