

SORTONS DE L'ÉTAT D'URGENCE et REFUSONS LA NORMALISATION DE MESURES D'EXCEPTION

1 POUR MIEUX PROTÉGER LES FRANÇAIS

• **L'intérêt opérationnel de l'état d'urgence: essoufflé après quelques semaines**

Plusieurs responsables de la lutte contre le terrorisme ont convenu que l'état d'urgence n'avait été nécessaire que durant quelques semaines après les attentats de novembre 2015. Jean-Jacques Urvoas, alors rapporteur de la mission de contrôle parlementaire sur le suivi de l'état d'urgence, pointait déjà, en janvier 2016, le fait que l'intérêt opérationnel de l'état d'urgence s'était essoufflé et qu'il convenait d'en sortir. Des déclarations reprises par ses successeurs, Dominique Raimbourg (PS), et Jean-Frédéric Poisson (LR) en novembre 2016, ou encore par Georges Fenech (LR) et Sébastien Pietrasanta (PS), co-rapporteurs de la commission d'enquête parlementaire sur les moyens mis en œuvre dans la lutte antiterroriste dont le rapport indique que **« s'il a été réel, cet effet déstabilisateur lié à la surprise des opérations menées, semble s'être rapidement amenuisé¹ »**.

Le rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, publié le 6 décembre 2016, va dans le même sens, en soulignant que l'effet déstabilisateur, qu'a permis l'état d'urgence sur les mouvances susceptibles d'apporter leur soutien aux terroristes, n'avait qu'un temps, **« de l'ordre de quelques heures à plusieurs jours² »**.

« L'état d'urgence ne sert plus à rien [...] le gouvernement a renouvelé l'état d'urgence par manque de courage, pour rassurer l'opinion »³

Jean-Frédéric Poisson, député LR des Yvelines, rapporteur de la commission parlementaire sur le contrôle de l'état d'urgence (30/03/2017)

• **L'état d'urgence ne nous protège pas mieux**

L'arsenal législatif de la France en matière de lutte anti-terroriste n'a cessé d'être renforcé depuis une décennie, donnant de très larges pouvoirs aux forces de police et à la justice antiterroriste. L'état d'urgence n'est pas nécessaire aux efforts d'investigations et de poursuites des auteurs d'une attaque et des réseaux qui les soutiennent. La police peut mener des perquisitions, même la nuit, organiser des surveillances avec des moyens très intrusifs, exploitables par la justice et sous son contrôle. Elle n'attend pas qu'un attentat se produise, intervient contre des actes de soutien ou préparatoires, met en examen sur la base d'indices graves ou concordants et, souvent, place les personnes en détention provisoire. Concentrée sur des infractions et non des comportements, recueillant des preuves dans des enquêtes contradictoires, l'intervention judiciaire ciblée est plus efficace que les mesures de l'état d'urgence, fondées sur une suspicion généralisée et mobilisant beaucoup de moyens pour de très faibles résultats.

Ainsi, entre novembre 2015 et novembre 2016, le parquet antiterroriste a ouvert 169 instructions judiciaires pour infraction à caractère terroriste, dont seulement 20 imputables aux mesures de l'état d'urgence. De plus, l'absence, dans le contexte d'une très forte médiatisation des affaires de terrorisme, de communication sur la nature et les résultats de ces procédures **« laisse supposer qu'il s'agit de dossiers d'importance relative, en tout cas comparativement à ceux traités par la voie judiciaire de bout en bout⁴ »**.

¹ « Votre rapporteur garde ainsi en mémoire cette anecdote rapportée par M. Patrick Mairesse, directeur départemental de la sécurité publique dans l'Isère : « Dès le deuxième jour suivant l'instauration de l'état d'urgence, il est arrivé que nous soyons accueillis d'un : « Enfin ! Je vous attendais ». ... C'est pour certains une question de standing ! Nous avons d'ailleurs trouvé chez un individu radicalisé un ordinateur dont l'entier contenu avait été vidé... à l'exception, dans l'historique, d'une recherche sur l'état d'urgence ! Et ce dès le dimanche soir ! » (Pietrasanta, Fenech, 2015, p.263) _ ² Voir p.120, www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4281.pdf _ ³ lepcd.fr/wp-content/uploads/2017/04/Débat-état-durgence-2.pdf _ ⁴ CNCDH, avis sur le suivi de l'état d'urgence, 26 janvier 2017

Les nombreux attentats qui ont durement frappé la France depuis l'instauration de l'état d'urgence nous rappellent que ses mesures ne permettent pas d'éviter les attentats. À l'inverse, les communications officielles des autorités françaises⁵ laissent transparaître que l'ensemble des attentats déjoués par la France ces 18 derniers mois l'ont été dans le cadre du droit commun, suite à des enquêtes judiciaires conjointement menées par le parquet antiterroriste avec l'appui des services de renseignement, non suite à des mesures d'état d'urgence. En définitive, il ressort des rapports parlementaires et des auditions publiques des responsables du renseignement que dès lors qu'une affaire présente un intérêt un tant soit peu significatif du point de vue de la lutte antiterroriste, les autorités la prennent systématiquement en charge dans un cadre judiciaire.

« Force est de constater que les mesures prises pendant l'état d'urgence n'ont pas été évoquées par les spécialistes de la lutte contre le terrorisme comme jouant un rôle particulier dans celle-ci »

Sébastien Pietrasanta, député, rapporteur de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015.⁶

• L'état d'urgence contre-productif et source d'abus, de stigmatisation et de défiance à l'égard des pouvoirs publics

Les faits, documentés par de nombreuses enquêtes, montrent que les mesures de l'état d'urgence ciblent en particulier des personnes de confession musulmane et sont source d'abus et de discriminations. La stigmatisation d'une partie de la population, renforcée par l'amalgame entretenu par certains responsables politiques français entre Islam et terrorisme, favorisent le sentiment d'injustice éprouvé par certains et la défiance vis-à-vis des pouvoirs publics et des forces de l'ordre.

Les abus commis sous l'état d'urgence pourraient, paradoxalement, faire le jeu du terrorisme qui se nourrit des divisions sociales et du sentiment d'injustice, terreau sur lequel il prospère. Persister dans l'état d'urgence peut avoir des effets pervers entraînant une hostilité à l'égard de l'Etat de la part de populations se considérant suspectées à tort sur une période aussi longue.

Face à « des jeunes qui sont tangents [...] si vous défonchez leur porte à 4h du matin, que vous les assignez à résidence pendant trois mois, ce qui a pour conséquence que certains perdent leur boulot, expliquez-moi en quoi ils sont moins dangereux ensuite ? [...] Tout homme sensé comprend qu'on attise le feu avec de telles méthodes. On tape n'importe qui, n'importe comment »

Marc Trévidic, ancien juge antiterroriste.⁷

2 POUR DÉFENDRE LA DÉMOCRATIE ET L'ÉTAT DE DROIT

• Défendre les principes démocratiques et l'état de droit

L'état d'urgence permet des mesures impliquant des atteintes graves aux libertés individuelles sans contrôle en amont du juge judiciaire. Face aux larges pouvoirs donnés aux services de renseignement, donc au ministère de l'Intérieur, pour désigner les personnes suspectes, celles visées par les mesures administratives ne disposent pas de moyens équitables pour se défendre. L'inversion de la charge de la preuve (prouver que l'on n'est pas radicalisé, ou en contact avec des personnes liées aux activités de terrorisme, alors que, devant les juridictions judiciaires, la charge de la preuve pèse sur le Ministère public), crée une inégalité entre les citoyens devant la loi, selon qu'ils sont sous le coup de mesures de l'état d'urgence ou de mesures liées à la législation de droit commun.

Enfin, les personnes sous le coup de mesures de l'état d'urgence ne disposent pas forcément, en pratique, de recours effectifs pour faire appel. Les mesures sont souvent justifiées sur la base de notes blanches des

⁵ Voir les compte-rendus d'audition annexés aux rapports de l'Assemblée nationale n°3922 et 4281, op. cit. _ ⁶ « Mieux anticiper la menace et combattre le terrorisme : les leçons des attentats de 2015 » : Rapport n° 3922, op. cit., p. 362 _ ⁷ « Terrorisme : pour le juge lillois Marc Trévidic, "l'état d'urgence, c'est débile" », France Info, 29/03/2016. france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/terrorisme-pour-le-juge-lillois-marc-trevidic-l-etat-d-urgence-c-est-debile-962405.html

services de renseignement, des documents non-datés, non-signés, et peu étayés, dont l'usage est décrié depuis de nombreuses années et considéré comme inéquitable⁸. Il est alors difficile de pouvoir assurer sa défense dans ces circonstances. Le juge a aussi à prendre sa décision sur la base d'un comportement considéré comme suspect, plutôt que sur des activités ou des faits vérifiables.

Ces atteintes aux libertés peuvent éventuellement être justifiées sur une période très courte, pour répondre à une menace précise et particulièrement grave qui pèse sur le pays, mais elles ne doivent en aucun cas devenir la règle et être autorisées sur une période aussi prolongée.

• En finir avec les dérives d'un état d'urgence dont l'usage va bien au-delà de l'objectif déclaré de la lutte contre le terrorisme

L'état d'urgence a été utilisé bien au-delà des objectifs pour lesquels il avait initialement été décrété. Des mesures fondées sur l'état d'urgence ont été prises en de nombreuses occasions dans le cadre général du maintien de l'ordre, sans aucun lien avec la menace terroriste. Elles ont servi en particulier à restreindre le droit de manifester⁹: de la COP21 aux mobilisations contre la loi travail, l'état d'urgence a permis d'interdire au moins 155 manifestations et d'empêcher des centaines de personnes de manifester par des assignations à résidence et des interdictions individuelles de manifester, sans que ces personnes n'aient aucun lien avec la menace terroriste. Les interdictions sont prises sur des motifs souvent extrêmement flous et vagues.

L'état d'urgence peut donc être utilisé de manière abusive et restreindre de façon disproportionnée et arbitraire les droits et libertés pour d'autres objectifs que ceux liés à la prévention d'attentats. C'est un risque réel pour notre démocratie qui ne peut être maintenu indéfiniment.

« L'état d'urgence, en raison de la gravité des atteintes qu'il porte aux libertés individuelles et à la vie privée, ne doit pouvoir être utilisé pour prévenir toutes les atteintes les plus banales à l'ordre ou à la sécurité »¹⁰

Rapport sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence.

• Prolonger et normaliser l'état d'urgence est une forme de soumission au risque terroriste

La prolongation indéfinie du régime de l'état d'urgence prend implicitement acte que la France ne saurait répondre au risque terroriste qu'en renonçant au fonctionnement normal de ses institutions, justifiant par là-même les dérives juridiques et les atteintes aux droits qui fragilisent la démocratie et font croître la défiance à l'égard de l'État de personnes visées ou qui se sentent visées.

Le terrorisme, tous les spécialistes le disent, s'est installé pour des années. Il ne peut être combattu efficacement que par des réponses de long terme, s'attaquant en profondeur aux causes qui l'alimentent et y répondant dans la durée. L'état d'urgence ne peut donc constituer une réponse satisfaisante.

Le proroger indéfiniment sous le coup de l'émotion ou pour satisfaire une supposée opinion publique n'est ni pertinent ni responsable. Il s'agit non seulement d'une réponse inefficace et contre-productive à une menace réelle, mais aussi d'une forme de soumission de nos institutions et principes démocratiques à cette menace, ce que les groupes terroristes cherchent précisément à obtenir.

« Je suis convaincu, à titre personnel, que la réponse sécuritaire n'est que partielle et ne résoudra pas le phénomène. »

Patrick Calvar, patron de la DGSI.

« À mon tour de souligner que la réponse sécuritaire seule ne suffit pas »

Bernard Bajolet, patron de la DGSE.

⁸ Le Président de la République et le Premier ministre ont fixé clairement le cap en indiquant que les notes blanches devaient être supprimées. C'est ce qu'a fait mon prédécesseur et j'ai confirmé cette instruction dès mon arrivée. Il n'est pas acceptable en effet dans notre République que des notes puissent faire foi alors qu'elles ne portent pas de mention d'origine et que leur fiabilité ne fait l'objet d'aucune évaluation. » (Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, devant le Sénat le 4 juin 2004) www.senat.fr/questions/base/2004/qSEQ04060349G.html

⁹ Amnesty International, « Un droit pas une menace. Restrictions disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert d'état d'urgence », mai 2017 : [amnestyfr%2F173a8ea8-ecf5-4917-b52b-437e4e38e188_ai_rapport_un+droit+pas+une+menace_fr-embargo+31-05-2017.pdf](https://www.amnesty.org/fr/doc/amnestyfr%2F173a8ea8-ecf5-4917-b52b-437e4e38e188_ai_rapport_un+droit+pas+une+menace_fr-embargo+31-05-2017.pdf) _ ¹⁰ Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, présenté par les députés Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, décembre 2016, p.129.

• Des vies bouleversées par des mesures disproportionnées, arbitraires et discriminatoires

4279 perquisitions, 712 mesures d'assignations à résidence¹¹, 3186 contrôles d'identité et de véhicule¹². Les milliers de personnes visées n'avaient dans plus de 99% des cas aucun lien avec des intentions ou actions terroristes qui justifieraient l'ouverture d'une enquête¹³.

Le Défenseur des droits et de nombreuses organisations de la société civile ont documenté des abus et présenté des témoignages, montrant les traumatismes de certaines personnes, enfants ou personnes âgées, suite à des perquisitions de jour ou de nuit, qui n'ont par ailleurs donné aucun résultat¹⁴.

Des personnes ont pu être assignées à résidence pendant plus d'un an en l'absence d'indice d'infraction, en particulier de participation à une entreprise terroriste. Elles sont ainsi maintenues sous ce régime qui limite fortement leurs libertés au quotidien (notamment la liberté d'aller et venir) et qui peut avoir des impacts lourds sur leur vie familiale et professionnelle, alors qu'il n'existe aucun élément à leur encontre constituant une infraction pénale.

« Mon père souffre de problèmes cardiaques [...]. Les policiers ont forcé la porte d'entrée, sans sonner, ils ont fait irruption dans l'appartement, ont commencé à crier et ont menotté mon père et ma sœur. Mon père ne se sentait pas bien et au bout de quelques minutes, il a perdu connaissance. Ils ont dû appeler une ambulance. Il était terrifié et pleurait beaucoup lorsque nous lui rendions visite à l'hôpital les premiers jours »

Nadia, dont le père de 80 ans a fait l'objet d'une perquisition à son domicile dans la région de Strasbourg le 21 novembre 2015¹⁴.

• Une fracture sociale dangereusement renforcée par l'état d'urgence

L'état d'urgence et la manière dont il est mis en œuvre ont des conséquences graves sur la cohésion de la société. Les personnes visées par les mesures de perquisition et/ou d'assignation à résidence subissent encore aujourd'hui les séquelles d'un ciblage des musulman-e-s. Les attentats commis sur le territoire français ont créé une méfiance à l'égard de ces personnes, ce qui s'est traduit par des dénonciations malveillantes d'éventuelles radicalisations par des voisins, proches ou connaissances aux services de renseignement. Ces accusations, souvent infondées, se trouveraient alors confirmées par l'exécution de perquisitions violentes en plein milieu de la nuit.

Les personnes perquisitionnées et assignées à résidence de manière manifestement injustifiée et abusive ont alors vécu une dégradation des relations avec leur voisinage et parfois leur entourage direct. La conséquence est inévitable : sentiment d'être mis à l'écart, d'être un-e citoyen-ne de seconde zone.

« L'état d'urgence contribue à stigmatiser la population musulmane et menace la cohésion nationale »

Christine Lazerges, juriste, Présidente de la CNCDH.¹⁵

Ce document a été élaboré par des organisations membres du réseau « état d'urgence/antiterrorisme » qui regroupe **ACAT-France, Action Droits des Musulmans, Amnesty International France, Arié Alimi Avocats, Bourdon & Associés, Credof, European Prison Litigation Network, GISTI, Human Rights Watch, La Quadrature du Net, Ligue des Droits de l'Homme, Observatoire international des Prisons - section France, Syndicat des Avocats de France, Syndicat de la magistrature.**

¹¹ Il s'agit de mesures d'assignation et non du nombre de personnes concernées, certaines mesures pouvant avoir été renouvelées pour la même personne. 65 mesures étaient encore en vigueur à la date du 21 avril 2017. ¹² Chiffres issus du contrôle parlementaire de l'état d'urgence sur la période du 14 novembre 2015 au 21 avril 2017, disponibles sur le site de l'Assemblée Nationale : [www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/\(block\)/34453](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/(block)/34453) ¹³ Seules 20 enquêtes pour terrorisme ont été ouvertes suite à des perquisitions administratives prévues dans le cadre de l'état d'urgence. Comme mentionné en page 1 de ce document, il n'y a eu aucune communication sur la nature et les résultats de ces procédures. Au total 61 enquêtes pour terrorisme dont 40 pour apologie du terrorisme ont été ouvertes suite à des perquisitions administratives. Nous ne considérons pas le délit d'apologie du terrorisme comme constituant une infraction à caractère terroriste vue la définition trop large qui lui est donnée en droit français. Cette définition trop vague n'est pas conforme au droit international. ¹⁴ Amnesty International, « Des vies bouleversées, l'impact disproportionné de l'état d'urgence en France », 2016 : amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F775c2444-b422-41f0-83e8-0cb6e2a2953f_aif+-+vies+bouleversees+etat+urgence+france.pdf ¹⁵ Human Rights Watch, « Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence », février 2016 : www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence