

[FRANCE]

PREOCCUPATIONS
RELATIVES À L'ETAT
D'URGENCE

[JANVIER 2016]

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement regroupant plus de 7 millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations graves des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

www.amnesty.fr

TABLE DES MATIERES

I - Résumé exécutif	5
II - recommandations d'Amnesty International France.....	7
III – L'ETAT D'URGENCE EN DROIT INTERNATIONAL	8
1. Principes de proclamation et de notification de l'état d'urgence	8
2. Principe de danger public exceptionnel.....	9
3. Principe de temporalité.....	10
4. Principe de non discrimination et respect des droits non dérogeables	10
5. Principe de proportionnalité	11
IV – LE REGIME DE L'ETAT D'URGENCE EN FRANCE	12
1. Le cadre juridique	12
2. L'état d'urgence en France depuis le 13 novembre 2015	12
3. la France doit lever ses réserves empêchant le contrôle des organes de surveillance sur l'existence d'un DANGER PUBLIC exceptionnel	13
a. La lutte contre le terrorisme est un objectif légitime	13
b. mais la France doit accepter le contrôle des organes de surveillance sur le déclenchement de l'état d'urgence	13
4. Modification substantielle de la loi de 1955 et aperçu de la mise en œuvre de l'état d'urgence	14
5. Préoccupations relatives au Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation	15
a. L'état d'urgence « transitoire » rejeté	16
b. Sur l'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution.....	16
V – AMNESTY INTERNATIONAL S'INQUIETE des risques reels de détournement de l'état d'urgence.....	18
1. risque de « glissement » d'un état provisoire a un état permanent.....	18
2. Risque de contournement de l'état et du principe de nécessité.....	19
3. L'état d'urgence doit être strictement limité à atteindre l'objectif recherche : la lutte contre le terrorisme.....	19
4. principe de proportionnalité : une trop grande marge d'appréciation laissée aux autorités administratives.....	20
5. Une « défense empêchée »	21
a. La progressive acceptation de la condition d'urgence.....	21
b. Renversement de la charge de la preuve.....	21

I - RESUME EXECUTIF

« En un mot, le transitoire devient définitif, le provisoire constant, l'exceptionnel permanent, l'exception devient la règle »

Léandro Despuy, Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et les états d'exception¹

L'état d'urgence a été décrété en France depuis le 14 novembre 2015, puis prorogé jusqu'au 26 février 2016 en raison des terribles attaques qui ont touché Paris le 13 novembre 2015 faisant 129 morts et plus de 300 blessés.

L'état d'urgence, régime par définition dérogatoire au droit commun, donne de façon limitée dans le temps et dans l'espace des pouvoirs exceptionnels à l'autorité administrative (le ministre de l'intérieur ou le préfet) pour prendre des mesures dites « de police » qui relèvent normalement de la compétence de l'autorité judiciaire.

Si le droit international - et en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « le PIDCP ») et la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « la CEDH ») - permettent de déroger, au régime normal de protection des droits de l'Homme, une telle dérogation doit répondre à des critères précis afin d'encadrer les autorités ayant le pouvoir de décision pendant l'état d'urgence et prévoir un recours pour les victimes. La France a cependant émis des réserves à ces deux textes visant à limiter le contrôle du Comité des droits de l'Homme et de la CEDH sur l'évaluation des circonstances ayant conduit à cette promulgation. .

Les exigences encadrant la mise en place d'un tel état d'exception sont:

1. La proclamation officielle de l'état d'urgence ainsi que sa notification prévue par le PIDCP et la CEDH afin d'informer immédiatement et publiquement les autres Etats parties des mesures prises, des motifs qui les ont inspirées ainsi que de la date à laquelle elles cesseront d'être en vigueur ;
2. Le respect du principe de nécessité pour faire face à l'existence d'une situation de danger public menaçant la vie de la nation ;
3. Le respect du principe de proportionnalité des mesures au regard du but poursuivi (par l'évaluation de la nature du danger, de la durée et l'application géographique ainsi que de la mise en œuvre des mesures) ;
4. Le respect impératif des droits indérogeables y compris le droit à la non-discrimination.

La loi de 1955 relative à l'état d'urgence a été modifiée en profondeur le 21 novembre 2015, à la suite d'une procédure parlementaire accélérée étendant les pouvoirs des autorités administratives en ;

- rajoutant des mesures qui n'existaient pas dans la loi initiale (dissolution administrative des groupes et interruption des communications en ligne) ;
- en élargissant significativement les critères de mise en œuvre des mesures existantes (assignations à résidence et perquisitions administratives) à l'égard de toute personne dont il existe des « *raisons sérieuses de penser que le comportement de l'individu constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* », et non plus à raison de « *l'activité* » de l'individu.

Pendant l'état d'urgence, ces mesures sont autorisées sans mandat judiciaire, sur la base de simples présomptions le plus souvent issues de notes « blanches » des services de renseignement.

Par ailleurs, les motifs justifiant le recours à ses mesures vont bien au-delà de la lutte contre le terrorisme puisqu'ils se réfèrent à une notion large d'atteinte grave à l'ordre public (« *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* »). En attestent les mesures de police administrative prises notamment dans le contexte de la Conférence sur le climat COP21, venant considérablement restreindre les libertés de réunion, de manifestation voire d'aller et venir de militants écologistes sans lien avec les attentats du 13 novembre 2015. Or l'état d'urgence ne doit être appliqué que dans le cadre limité défini par la nature du danger ayant justifié sa proclamation.

Si la loi révisée comporte des améliorations en termes de contrôle parlementaire et de contrôle juridictionnel, l'effectivité de ces mécanismes de suivi et recours ne semble pas garantie.

Le 23 décembre 2015 le gouvernement a présenté un projet de loi de révision constitutionnelle visant à inscrire dans la Constitution française un troisième régime d'exception : celui de l'état d'urgence. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette réforme, présentée comme urgente, est nécessaire pour donner un cadre juridique afin que les « forces de police et de gendarmerie puissent mettre en œuvre, sous le contrôle du juge, les moyens propres à lutter contre les menaces de radicalisation violente et de terrorisme ». Ce faisant le gouvernement annonce que la réforme permettra, via une loi ordinaire, d'accroître encore les mesures qui pourraient être prises dans le cadre de l'état d'urgence en l'étendant par exemple aux contrôles d'identité sans justification et aux saisies et retenues sans autorisation de l'intéressé lors des perquisitions.

Si Amnesty International ne se prononce pas sur la nécessité d'inscrire l'état d'urgence dans la Constitution, elle est cependant formellement opposée à toute mesure venant renforcer le seul pouvoir des autorités administratives sans mandat, autorisation ou contrôle préalable du juge judiciaire.

Amnesty International demande que tout renouvellement de l'état d'urgence ne puisse être examiné par le Parlement que sur la base d'une demande motivée et détaillée du gouvernement. Cette demande doit impérativement être précédée d'un débat sur la base d'un rapport d'évaluation précis et détaillé fourni par le gouvernement, accompagné des conclusions des organes de suivi parlementaire mis en place par la loi de 1955 concernant la nécessité et la proportionnalité des mesures mises en œuvre.

Tout renouvellement doit également être précédé par le dépôt d'une étude d'impact détaillée reprenant les grands principes devant régir tout état d'exception.

La déchéance de nationalité, mesure également proposée dans ce projet ne sera pas abordée dans le présent document.

II - RECOMMANDATIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL FRANCE

Sur la mise en œuvre de l'état d'urgence

- Rappelle que les mesures dérogatoires doivent être nécessaires et proportionnelles à la situation d'urgence telle que proclamée et notifiée initialement et que soit procédé à une évaluation extensive et rendue publique de la nécessité de l'état d'urgence et de la proportionnalité des mesures avec l'objectif de prévention contre le terrorisme
- Rappelle que toute mesure prise en dehors de ce cadre spécifique constitue une atteinte disproportionnée aux droits et libertés fondamentales en vertu du Pacte et de la CEDH.
- Appelle les autorités à être extrêmement vigilantes au respect des principes de droit international encadrant l'état d'urgence en restant dans le cadre strict de la prévention et la lutte contre le terrorisme et en particulier le droit à la non-discrimination
- Demande que toute mesure prises dans le cadre de la lutte antiterroriste soit limitée aux motifs invoqués pour la déclaration de l'état d'urgence
- Demande que l'état d'urgence et toutes les mesures individuelles qui en découlent soient explicitement limités dans le temps.
- Demande que les restrictions prises au titre de l'état d'urgence ne puissent être fondées sur les seuls éléments de preuve non contradictoires, non datés, non signés et non corroborés.
- Demande au gouvernement de lever immédiatement ses réserves aux articles 4.1 du Pacte sur les droits civils et politiques et 15.1 de la Convention européenne des droits de l'Homme

Sur l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation (n°3381)

- Demande que la prolongation de l'état d'urgence ne puisse avoir lieu qu'à l'issue des douze jours initiaux
- Demande que tout renouvellement, s'il s'avérait nécessaire, soit précédé d'un débat et d'un examen transparent et public sur la base d'un rapport d'évaluation précis et détaillé fourni par le gouvernement, accompagné des conclusions des organes de suivi parlementaire mis en place par la loi de 1955 concernant la nécessité et la proportionnalité des mesures mises en œuvre.
- Demande que tout renouvellement doit également être précédé par le dépôt d'une étude d'impact détaillée reprenant les grands principes devant régir tout état d'exception.
- Demande que la description des circonstances permettant la déclaration de l'état d'urgence doit être en conformité avec les articles 4 du pacte sur les droits civils et politique et 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme
- Demande de supprimer la référence à la « police administrative »

III – L'ÉTAT D'URGENCE EN DROIT INTERNATIONAL

Le droit international permet, de façon encadrée, de déroger au régime normal de protection des droits humains en proclamant un état d'exception temporaire. L'état d'urgence proclamé en France rentre dans cette catégorie.

Ainsi, l'article 4.1 du Pacte sur les droits civils et politiques (ci-après « le PIDCP »²) et l'article 15.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH »,) autorisent les États à « déroger à » (restreindre temporairement le plein exercice) certaines garanties en matière de droits humains, dans des circonstances bien définies et seulement dans la « stricte mesure où la situation l'exige ».

Chacun de ces instruments énonce les circonstances dans lesquelles une dérogation est possible, les droits auxquels il ne peut en aucun cas être dérogé et les règles de procédure à respecter.

Le rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et les états d'exceptions Leandro Despuy a ainsi précisé que « *l'état d'exception est une institution de l'état de droit et, en tant que telle, doit remplir des conditions et des critères déterminés qui jouent le rôle de garanties juridiques pour préserver les droits de l'homme dans des situations de crise.* »³

Ainsi, tout état d'urgence qui, par définition, déroge aux obligations en matière de droits humains, doit respecter des critères stricts afin d'encadrer les pouvoirs exceptionnels des autorités.

Le droit de dérogation est encadré par les principes minimaux suivants:

- **Principe de proclamation** (mesure de publicité à visée nationale sous la forme d'une déclaration officielle afin d'informer la population)
- **Principe de notification** (mesure de publicité destinée à la communauté internationale indiquant les circonstances, le champ territorial et temporel, la période concernée et les mesures)
- **Principe de menace exceptionnelle** (définit la nature du danger qui seule autorise le déclenchement de la dérogation)
- **Principe de temporalité** (caractère intrinsèquement temporaire de l'état d'exception)
- **Principe de proportionnalité** (la mesure adoptée est-elle proportionnée au risque eu égard à sa portée, sa durée et son application?)
- **Principe de non-discrimination**
- **Principe de compatibilité, de concordance et de complémentarité des obligations de droit international** (qui exige que l'Etat se conforme à ses autres obligations internationales)
- **Principe d'intangibilité des droits** (qui rappelle que certains droits ne peuvent en aucune circonstance être dérogés)

Le Comité des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme, qui suivent la mise en œuvre respectivement du PIDCP et de la CEDH examinent les principes susvisés et en particulier la nécessité et la proportionnalité de la dérogation décidée et des mesures temporaires adoptées dans le cadre de l'état d'urgence.

1. PRINCIPES DE PROCLAMATION ET DE NOTIFICATION DE L'ÉTAT D'URGENCE

Lorsqu'il existe une situation de « danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation », l'Etat partie doit proclamer officiellement l'état d'urgence. Cette condition de publicité permet d'avertir la population, vise à garantir le principe de légalité et de primauté du droit, et à prévenir l'arbitraire.

Le Comité des droits de l'homme rappelle ainsi que « *lorsqu'ils proclament un état d'urgence susceptible d'entraîner une dérogation à l'une quelconque des dispositions du PIDCP, les États doivent agir dans le cadre de*

leur constitution et des dispositions législatives qui régissent l'exercice des pouvoirs exceptionnels »⁴. Ainsi une proclamation de l'état d'urgence ne saurait être valide sans base légale en droit interne.

Par ailleurs, les États qui exercent leur droit de dérogation doivent notifier les autres États parties, par l'intermédiaire du dépositaire du traité que sont le Secrétaire Général de l'organisation des Nations Unies pour le PIDCP et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour la CEDH. La notification préalable comme condition formelle sert à garantir un contrôle de la légalité de la mise en place de l'état d'urgence.

Dans cette notification, «doivent figurer des renseignements pertinents sur les mesures prises ainsi que des explications claires sur les motifs qui ont amené l'État partie à les prendre, accompagnés de l'intégralité des documents relatifs aux dispositions juridiques »⁵. Le Comité des droits de l'Homme précise qu'une telle notification est essentielle pour pouvoir déterminer si les mesures prises par l'État partie « sont dictées par la stricte exigence de la situation, mais également pour permettre aux États parties d'assumer leur responsabilité de veiller à la mise en œuvre des dispositions du PIDCP »⁶.

2. PRINCIPE DE DANGER PUBLIC EXCEPTIONNEL

L'existence d'une situation exceptionnelle de danger public menaçant la vie de la nation est la condition *sine qua none* pour justifier une dérogation au régime normal de protection des droits humains.

PIDCP (article 4)	CEDH (article 15.1)	Loi sur l'état d'urgence (article 1)
« Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel. »	« En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention. »	«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. »

Sur la notion de danger public menaçant la vie de la nation, le Comité des droits de l'Homme a indiqué que «l'État partie qui envisage d'invoquer l'article 4 dans une situation autre qu'un conflit armé devrait peser soigneusement sa décision pour savoir si une telle mesure se justifie et est nécessaire et légitime dans les circonstances»⁷. En effet, selon le Comité « tout trouble ou toute catastrophe » ne constitue pas un danger public menaçant la vie de la nation au sens de l'article 4.1 du PIDCP⁸. Le Comité précise que, même en temps de guerre, la situation doit être vraiment sérieuse pour pouvoir être considérée comme une menace à la vie de la nation. Le Comité a par exemple exprimé ses préoccupations quant à la Tanzanie⁹, en considérant que les motifs pour décréter l'état d'urgence étaient trop vagues et les pouvoirs accordés au président trop étendus. Les mêmes inquiétudes ont été par exemple exprimées vis à vis de la République Dominicaine¹⁰, de l'Uruguay¹¹ ou encore de la Bolivie¹².

La CEDH a, quant à elle, définit le danger public exceptionnel comme étant une situation exceptionnelle de crise ou de danger imminent qui touche toute la population et constitue une menace pour la vie organisée de la collectivité composant l'État¹³.

En matière de terrorisme, les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (adoptées à la suite des attentats terroristes aux États-Unis le 11 septembre 2001), qui prennent en compte la jurisprudence de la CEDH, établissent la possibilité pour un État de déroger à ses obligations au titre de la Convention lorsque les actes terroristes interviennent «dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation ». Ainsi selon le Principe XV "Dérogations éventuelles" « lorsque la lutte contre le terrorisme intervient dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation, un Etat peut adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, dans la stricte mesure où la situation l'exige, ainsi que dans les limites et sous les conditions fixées par le droit international (...) ».

Pour apprécier s'il existe un danger constituant une menace pour la vie de la nation, la Cour européenne considère que les États disposent d'une « large marge d'appréciation »¹⁴. Toutefois, comme le Comité des droits de l'homme, elle évalue le caractère nécessaire ou non de la proclamation de l'état d'urgence.

3. PRINCIPE DE TEMPORALITÉ

Le principe de temporalité est inhérent à l'état d'urgence. L'état d'urgence est un état qui doit rester exceptionnel et donc strictement limité dans le temps. Lors de la proclamation de l'état d'urgence en France en 2005, le Conseil d'Etat a rappelé qu'un « régime de pouvoirs exceptionnels a des effets qui dans un Etat de droit sont par nature limités dans l'espace et dans le temps »¹⁵.

En effet, l'essence même des dérogations est de permettre à l'Etat « d'ajuster » ses obligations en vertu des traités de manière temporaire, pendant le temps de la crise¹⁶, et les mesures prises dans le cadre de cette dérogation doivent être limitées dans le temps à ce qui est strictement nécessaire pour répondre aux circonstances exceptionnelles¹⁷. L'état d'urgence ne doit durer que tant que l'urgence elle-même existe¹⁸. En conséquence, le Comité des droits de l'homme considère que l'Etat partie est tenu de signaler la date à laquelle il sera mis fin à l'état d'exception¹⁹.

L'article 15(3) de la CEDH exige également un contrôle temporel de la Cour en demandant « un réexamen constant de la nécessité de mesures d'exception »²⁰. Si l'Etat ne satisfaisait pas à cette obligation, laissant perdurer un état d'exception qui n'a plus lieu d'être la Cour devrait ignorer la dérogation, celle-ci ayant perdu sa validité²¹.

L'état d'urgence est donc par définition, une réponse temporaire à une menace, elle aussi temporaire.

4. PRINCIPE DE NON DISCRIMINATION ET RESPECT DES DROITS NON DÉROGEABLES

Certains droits humains ne peuvent en aucune circonstance être restreints.

PIDCP (article 4.2)	CEDH (article 15.2)
« Il est impossible de déroger au droit à la vie, à la reconnaissance d'une personnalité juridique, au droit de conscience, de pensée et religion, au principe de légalité, à l'interdiction de la torture, de l'esclavage, et à l'impossibilité d'emprisonner une personne pour seul manquement à une obligation contractuelle »	« Il est impossible de déroger au droit à la vie, au respect du principe de légalité, à l'interdiction de la torture et de l'esclavage »

Conformément aux engagements internationaux de la France, aucune dérogation prise dans le cadre de l'état d'urgence ne saurait porter atteinte aux droits suivants :

- le droit à la vie
- l'interdiction de la torture ou de peines cruelles, inhumaines ou dégradantes²² y compris l'interdiction d'utiliser dans une procédure des éléments de preuve obtenus par de tels traitements²³
- l'interdiction des expériences médicales ou scientifiques sans le consentement de la personne concernée
- l'interdiction de l'esclavage, de la traite des esclaves et de la servitude
- l'interdiction d'emprisonner une personne parce qu'elle n'est pas en mesure de s'acquitter d'une obligation contractuelle
- le principe de légalité en matière pénale
- la reconnaissance de la personnalité juridique
- la liberté de pensée, de conscience et de religion

Par ailleurs, dans une observation générale de 2001, le Comité des droits de l'homme a déclaré que la catégorie

des normes impératives est plus étendue que la liste des dispositions intangibles figurant au paragraphe 2 de l'article 4 du PIDCP et que les États parties ne peuvent « *en aucune circonstance invoquer l'article 4 du PIDCP pour justifier des actes attentatoires au droit humanitaire ou aux normes impératives du droit international, par exemple une prise d'otages, des châtiments collectifs, des privations arbitraires de liberté ou l'inobservation de principes fondamentaux garantissant un procès équitable comme la présomption d'innocence* »²⁴.

Enfin, la restriction temporaire des droits et les mesures de dérogation ne doivent pas entraîner de discrimination, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine sociale ou d'autres éléments.

5. PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

L'état d'urgence est encadré par de strictes exigences de proportionnalité.

PIDCP	CEDH
« les Etats parties peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent PIDCP (...) »	Les mesures peuvent être prises « dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international »

S'il appartient aux États d'évaluer initialement les conditions dans lesquelles un danger constitue une menace pour la vie de la nation », les organes de surveillance exercent un contrôle a posteriori de proportionnalité sur les droits susceptibles de dérogation, les dérogations n'étant autorisées que « dans la stricte mesure où la situation l'exige »²⁵.

Comme l'indique la CEDH « *les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité [...]. La Cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la "stricte mesure" des exigences de la crise. La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen. Quand elle exerce celui-ci, la Cour doit en même temps attacher le poids qui convient à des facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé.* »²⁶

Dans le même sens, le Comité des droits de l'homme a précisé que trois facteurs devaient être pris en compte dans le contrôle de proportionnalité des mesures : la durée, l'étendue géographique et la portée matérielle de l'état d'urgence²⁷.

En premier lieu, le degré de restriction des droits et l'étendue de toute mesure de dérogation, s'agissant du territoire auquel elle s'applique ainsi que de sa durée, doivent « être raisonnables par rapport à ce qui est véritablement nécessaire pour faire face à une situation exceptionnelle menaçant la vie de la nation »²⁸ ce qui suppose une révision régulière, par les instances législative et exécutive, de la nécessité de la dérogation, afin qu'elle puisse être levée dès que possible.

La Cour examine la nature des droits sur lesquels la dérogation a un impact, ainsi que les circonstances entraînant la situation d'exception et la durée de celle-ci. Le retour à la normalité doit être l'objectif premier de l'état d'urgence et de la dérogation²⁹.

En second lieu, la Cour européenne indique qu'une mesure dérogatoire ne peut être considérée comme nécessaire et légitime que si l'impossibilité de recourir à d'autres mesures ayant un impact moindre pour les droits humains est clairement établie (par exemple les restrictions aux droits énoncés dans la Convention qui sont autorisées pour protéger la sécurité, la santé ou l'ordre publics). Autrement dit, c'est seulement si le régime juridique de droit commun ne peut répondre efficacement au besoin de rétablir l'ordre public que les mesures dérogatoires pourraient être considérées comme proportionnelles.

L'état d'urgence en vigueur en France impose des restrictions excessives et disproportionnées sur les libertés fondamentales³⁰ et soulève d'importantes préoccupations quant au respect de l'ensemble des principes

précités.

IV – LE REGIME DE L’ETAT D’URGENCE EN FRANCE

1. LE CADRE JURIDIQUE

Issu d’une loi datant de 1955 adoptée pendant la guerre d’Algérie, l’état d’urgence est devenu depuis, l’un des régimes de suspension des droits susceptibles d’être mis en œuvre en France afin de « permettre aux pouvoirs publics de faire face à des situations de crise ou de danger exceptionnel »³¹. Contrairement aux deux autres régimes³², il n’est pas inscrit dans la Constitution française de 1958. Un projet de loi de révision constitutionnelle visant à inscrire ce régime dans la Constitution devrait être examiné début février 2016, après engagement de la procédure accélérée.

En l’état, l’article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 dispose que l’état d’urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain :

- 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.

Jusqu’en 1960, seul le Parlement pouvait proclamer l’état d’urgence³³. Depuis 1960, ce sont le Président de la République et le gouvernement par décret au Conseil des ministres qui peuvent procéder à la déclaration initiale de l’état d’urgence. Ce décret détermine les lieux où l’état d’urgence est déclaré. Toute prolongation de l’état d’urgence au-delà de douze jours nécessite l’intervention du législateur qui en fixe également la durée. Le décret déclarant l’état d’urgence peut être soumis au contrôle du Conseil d’Etat qui peut examiner les conditions de son adoption³⁴.

2. L’ÉTAT D’URGENCE EN FRANCE DEPUIS LE 13 NOVEMBRE 2015

A la suite des attaques à Paris le 13 novembre 2014 ayant fait 129 morts et plus de 300 blessés le gouvernement a, par décret pris en Conseil des ministres, déclaré le régime de l’état d’urgence³⁵ pour une durée initiale de douze jours du fait de « *la gravité des attentats, leur caractère simultané et la permanence de la menace établie par les indications des services de renseignement ainsi que le contexte international. Ces attentats sont l’un des pires actes de terrorisme commis en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale.* »³⁶.

Par la suite, l’état d’urgence a été étendu à l’ensemble du territoire métropolitain et à la Corse³⁷.

Les 23 et 24 novembre 2015 respectivement, des notes verbales ont été adressées par la représentation permanente de la France à New York au Secrétaire général des Nations Unies et à Strasbourg au Secrétaire général du Conseil de l’Europe afin de notifier que la France entendait se prévaloir du droit de dérogation prévus aux articles 4.3 du PIDCP et 15.1 de la CEDH. Ces notifications justifient les dérogations aux articles 4.1 du PIDCP et 15.1 de la CEDH ainsi :

« Le 13 novembre 2015, des attentats terroristes de grande ampleur ont eu lieu en région parisienne. La menace terroriste en France revêt un caractère durable, au vu des indications des services de renseignement et du contexte international. Le Gouvernement français a décidé, par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015, de faire application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence. »

Par ailleurs, la notification précise les mesures pouvant être prises par l’autorité administrative (en citant les décrets) ainsi que la durée de la dérogation (« pour trois mois, à compter du 26 novembre 2015 »).

Elle relève que « certaines [mesures], prévues par les décrets du 14 novembre 2015 et du 18 novembre 2015 ainsi que par la loi du 20 novembre 2015, sont susceptibles d'impliquer une dérogation aux obligations résultant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »³⁸.

Comme rappelé plus haut, le contenu de l'acte de notification est nécessaire pour que les organes de surveillance puissent vérifier la légalité de la mise en place de l'état d'urgence par l'institution. C'est pourquoi les motifs avancés dans la note verbale doivent être identiques de ceux qui seront par la suite mis en avant pour gouverner et justifier les mesures relatives à l'état d'urgence à savoir, ici, les attentats terroristes et la menace terroriste.

3. LA FRANCE DOIT LEVER SES RESERVES EMPECHANT LE CONTRÔLE DES ORGANES DE SURVEILLANCE SUR L'EXISTENCE D'UN DANGER PUBLIC EXCEPTIONNEL

La loi de 1955 sur l'état d'urgence encadre le recours à l'état d'urgence « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou « en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que le texte a pour « *pour objet de permettre aux pouvoirs publics de faire face à des situations de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui constituent une menace pour la vie organisée de la communauté nationale* »³⁹.

Tout comme la CEDH, le Conseil d'Etat laisse une grande marge de manœuvre au Président de la République qui « *dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu lorsqu'il décide de déclarer l'état d'urgence et d'en définir le champ d'application territorial* »⁴⁰.

a. La lutte contre le terrorisme est un objectif légitime ...

Amnesty International reconnaît que la lutte contre le terrorisme, au titre de la « sauvegarde de la sécurité nationale » peut constituer un motif légitime de restriction de certains droits et libertés fondamentales. Cependant, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) recommande dans son avis du 26 septembre 2014 aux pouvoirs publics « *de ne pas prendre, au nom de la lutte contre le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée, dès lors qu'elle conduirait à fragiliser voire saper l'Etat de droit au motif de le défendre. Elle rappelle avec force que la lutte contre le terrorisme n'autorise pas tout et que la plus grande victoire du terrorisme serait de mettre en péril l'Etat de droit* »⁴¹.

Amnesty International rappelle à ce titre la décision de la CEDH qui en 1978 affirmait déjà que « *les Etats ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée* »⁴².

De même, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ratifiée par la France, rappelle expressément en son préambule « *que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'Etat de droit et les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire lorsqu'il est applicable* »⁴³.

b. mais la France doit accepter le contrôle des organes de surveillance sur le déclenchement de l'état d'urgence

La France a émis une réserve, dans des termes identiques à l'article 4.1 du PIDCP et à l'article 15.1 de la CEDH ⁴⁴ qui prévoit que:

« les circonstances énumérées par l'article 16 de la Constitution pour sa mise en œuvre, par l'article 1er de la Loi du 3 avril 1978 et par la Loi du 9 août 1849 pour la déclaration de l'état de siège, par l'article 1er de la Loi no 55 - 385 du 3 avril 1955 pour la déclaration de l'état d'urgence et qui permettent la

mise en application de ces textes, doivent être comprises comme correspondant à l'objet de l'article 4 du PIDCP, et, d'autre part, que pour l'interprétation et l'application de l'article 16 de la Constitution de la République française, les termes "dans la stricte mesure où la situation l'exige" ne sauraient limiter le pouvoir du Président de la République de prendre « les mesures exigées par les circonstances ».

Selon la France « la réserve et la déclaration relative aux articles 4 § 1 et 27 du PIDCP résultent de la nécessaire conciliation des stipulations du PIDCP avec les dispositions constitutionnelles nationales ».

Néanmoins, dans ses observations rendues en 2008 et en 2015 le Comité des droits de l'Homme s'est dit préoccupé de « la réserve relative au paragraphe 1 de l'article 4 (prévoyant que le pouvoir du Président de prendre «les mesures exigées par les circonstances» dans un «état d'urgence ou un état de siège» ne peut être autrement limité par le PIDCP)⁴⁵ et a demandé que la France la retire.

De son côté, la CEDH ne s'est pas prononcée sur la validité de cette réserve.

De par ces réserves, la France conteste le rôle essentiel des organes de surveillance permettant d'évaluer l'existence des conditions de déclenchement de l'article 15 de la CEDH et 4.3 du PIDCP.

La France estime ainsi disposer d'une compétence discrétionnaire pour décider que les circonstances de danger public menaçant la vie de la nation sont réunies, sans qu'un contrôle minimum ne puisse s'exercer sur cette qualification⁴⁶.

Amnesty International considère que les conditions d'existence de l'état d'urgence doivent pouvoir être évaluées par les organes conventionnels de contrôle que sont le Comité des droits de l'Homme et la CEDH et demande que la France lève ses réserves aux articles 4.1 du PIDCP et 15.1 de la CEDH

4. MODIFICATION SUBSTANTIELLE DE LA LOI DE 1955 ET APERÇU DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Justifié par le « *maintien de la menace à un niveau inédit sur le territoire national* »⁴⁷, un projet de loi renforçant et prolongeant de trois mois l'état d'urgence a été présenté le mercredi 18 novembre en conseil des ministres, examiné le soir même par la Commission des lois, voté le 19 novembre par l'Assemblée Nationale puis adopté, dans les mêmes termes par le Sénat, le 20 novembre 2015⁴⁸.

Examinée en procédure accélérée, la loi du 20 novembre 2015⁴⁹ est venue modifier et étendre en profondeur les pouvoirs de l'autorité administrative ainsi que les sanctions en cas de non observation de ces mesures. Comme décrit plus loin dans la section consacrée à l'analyse des mesures autorisées dans le cadre de l'état d'urgence, la loi a :

- étendu de manière significative le champ d'application des perquisitions administratives et assignations à résidence,
- autorisé de nouvelles mesures que sont la dissolution administrative des associations et l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

Ces mesures sont prises en dehors de toute procédure pénale, en amont de la constatation d'une infraction. Elles sont présentées comme des mesures préventives.

La loi du 20 novembre 2015 introduit un double contrôle, juridictionnel et parlementaire, de l'état d'urgence. D'une part les mesures prises en application de l'état d'urgence sont soumises au contrôle des juges administratifs notamment par le biais des procédures en référé⁵⁰. D'autre part, l'Assemblée Nationale et le Sénat sont informés sans délais des mesures prises par le gouvernement pendant l'état d'urgence et peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

Si la loi elle-même n'a pas été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel plusieurs questions prioritaires de

constitutionnalité (QPC) sur la conformité des perquisitions, des assignations à résidence et des interdictions d'assemblée et de réunion avec la Constitution ont été transmises par le Conseil d'Etat au Conseil constitutionnel. S'agissant des assignations à résidence, dans sa décision du 22 décembre 2015 le Conseil Constitutionnel estime qu'elles sont conformes à la Constitution. Le Conseil considère qu'il n'y a pas violation de l'article 66 de la constitution conférant au juge judiciaire le pouvoir de contrôle de ces mesures au motif qu'elles ne constituent pas des privations de liberté mais de simples restrictions de la liberté d'aller et venir..

Le Conseil Constitutionnel opère néanmoins un contrôle de proportionnalité exigeant que la mesure soit « justifiée et proportionnée aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration d'urgence ».

Le juge constitutionnel encadre les assignations à résidence prises dans le cadre de l'état d'urgence en énonçant les conditions suivantes:

- ⌚ L'assignation à résidence ne peut être prononcée que lorsque l'état d'urgence est déclaré
- ⌚ Que cet état d'urgence ne peut être déclaré que s'il existe un « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public »
- ⌚ Que l'assignation ne peut être prise que contre une 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 public »
- ⌚ La mesure doit cesser au plus tard quand prend fin l'état d'urgence

S'agissant des autres QPC déposées par la Ligue des droits de l'Homme, celles-ci ont été transmises par le Conseil d'Etat au Conseil Constitutionnel.

Au 12 janvier 2015, selon les informations fournies à la Commission des lois de l'Assemblée Nationale chargée du suivi de l'état d'urgence depuis le 14 novembre 2015:

- 3099 perquisitions ont été ordonnées, ayant conduit à la découverte de 500 armes, à la constatation de 468 infractions, à 376 interpellations et à 325 gardes à vue.
- 382 assignations à résidence ont été ordonnées, dont 381 avec obligation de pointer au commissariat. 79 référés libérés ont été déposés dont 3 ont conduit à l'annulation de la mesure et 56 recours pour excès de pouvoir dont une ayant conduit à l'annulation de la mesure.

Le nombre d'interdiction de circulation ou encore de manifestation n'est pas connu, ce que, dans un souci de transparence, déplore Amnesty. La très grande majorité de ces mesures a été ordonnée dans les premières semaines ayant suivi les attaques du 13 novembre 2015⁵¹.

5. PREOCCUPATIONS RELATIVES AU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE DE PROTECTION DE LA NATION

[Un projet de « loi constitutionnelle](#) de protection de la Nation » visant à inscrire l'état d'urgence dans la Constitution et a été présenté lors du Conseil des ministres du 23 décembre 2015 et inscrit à l'ordre du jour du Parlement. Ce projet prévoit deux articles : l'un sur l'état d'urgence et le second sur la déchéance de nationalité. Les observations ci-dessous ne concernent que l'article premier du projet de loi qui est rédigé comme suit :

Article premier

Après l'article 36 de la Constitution, il est inséré un article 36-1 ainsi rédigé:

Article 36-1. - *L'état d'urgence est décrété en conseil des ministres 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. La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre, sous le contrôle du juge administratif, pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements.*

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci

en fixe la durée.

Lorsque le péril ou les événements ayant conduit à décréter l'état d'urgence ont cessé mais que demeure un risque d'acte de terrorisme, les autorités civiles peuvent maintenir en vigueur les mesures prises en application du premier alinéa pendant une durée maximale de six mois. La loi peut permettre, pendant la même durée, aux autorités civiles de prendre des mesures générales pour prévenir ce risque.'

a. L'état d'urgence « transitoire » rejeté

Amnesty International avait fait connaître ses préoccupations relatives à la mouture précédente du projet de loi qui prévoyait l'instauration d'un régime « transitoire » ouvrant aux autorités civiles la possibilité de maintenir les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence alors même que les conditions de cet état d'urgence ont cessé, et ce pendant une période de 6 mois. En effet, l'adoption ou le maintien de mesures exceptionnelles sans proclamation préalable de l'état d'exception ou son maintien malgré la levée officielle de cet état aboutirait à un état d'exception de fait, interdit par le droit international.

Toutefois, dans son avis sur le projet de révision constitutionnelle rendu public le 23 décembre 2015, le Conseil d'état a estimé que « (...) Si la menace qui est à l'origine de l'état d'urgence devient permanente, c'est alors à des instruments de lutte permanents qu'il faudra recourir en leur donnant, si besoin est, un fondement constitutionnel durable ». Or, « le projet du Gouvernement met en place un régime qui, sans être l'état d'urgence, le prolongeait temporairement en lui empruntant certains traits »⁵².

Le Conseil d'Etat rejette donc la proposition du gouvernement visant à créer un régime d'état d'urgence transitoire et conclut que « l'objectif poursuivi pouvait être plus simplement atteint par l'adoption d'une loi prorogeant une nouvelle fois l'état d'urgence, tout en adaptant les mesures susceptibles d'être prises à ce qui est exigé par les circonstances. »

Dans le même sens, dans sa décision concernant la constitutionnalité des assignations à résidence le Conseil constitutionnel a conclu que la mesure prise en application de la loi de 1955 devait cesser « au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ».⁵³

Amnesty International salue le retrait de toute référence à un état d'urgence transitoire et recommande qu'aucune disposition instaurant un état d'urgence transitoire ne soit instaurée par le biais d'amendements, lors des discussions du projet de révision au Parlement.

b. Sur l'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution

Amnesty International considère que la nécessité, dans l'urgence et sous le coup de l'émotion, de l'inscription du régime d'état d'urgence dans la Constitution, n'est pas démontrée. Le Conseil d'Etat avait précisé en effet, le 25 janvier 2005⁵⁴, que « si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier (...) les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public ». Ainsi la proclamation de l'état d'urgence sur une base législative plutôt que constitutionnelle n'emporte pas de problème de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel a dans le même sens dans sa décision du 22 décembre 2015 conclu que « la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ».

Amnesty International s'inquiète dès lors des motifs qui sous-tendent l'inscription par la voie de la procédure accélérée de l'état d'urgence dans la Constitution⁵⁵. Il est autorisé de s'interroger sur les raisons de tant de précipitation, ne laissant à nouveau pas la place au débat public éclairé et à l'évaluation de la mise en œuvre des 3 mois et 12 jours d'état d'urgence depuis le 14 novembre 2015.

S'agissant des motifs permettant de déclarer l'état d'urgence, l'alinéa 1 de l'article premier reprend la définition de la loi de 1955. Amnesty International considère qu'au contraire une inscription dans la Constitution, si elle s'avérait justifiée et nécessaire devrait reprendre les formulations prévues aux articles 15.1

de la CEDH et 4.3 du PICDP qui autorisent un droit de dérogation en cas de « danger public exceptionnel ».

S'agissant de l'alinéa 2 et du renvoi à une loi ordinaire (« *La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre, sous le contrôle du juge administratif, pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements* ») Amnesty International est opposée au renforcement des pouvoirs administratifs par le biais d'une énième révision de la loi. L'exposé des motifs est sur ce point très préoccupant en ce qu'il indique que

« Le nouvel article 36-1 de la Constitution donne ainsi une base constitutionnelle à des mesures qui pourront, si le Parlement le décide, être introduites dans la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Les mesures administratives susceptibles d'accroître l'efficacité du dispositif mis en place pour faire face au péril et aux événements ayant conduit à l'état d'urgence sont variées :

– contrôle d'identité sans nécessité de justifier de circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public comme l'exige en temps normal le Conseil constitutionnel (n° 93-323 DC du 5 août 1993) et, le cas échéant, visite des véhicules, avec ouverture des coffres ;

– retenue administrative, sans autorisation préalable, de la personne présente dans le domicile ou le lieu faisant l'objet d'une perquisition administrative ;

– saisie administrative d'objets et d'ordinateurs durant les perquisitions administratives, alors que la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 n'a prévu, outre la saisie d'armes, que l'accès aux systèmes informatiques et leur copie. »

Amnesty International recommande que le renvoi fasse référence à loi organique et non une loi ordinaire permettant ainsi un contrôle *a priori* de la constitutionnalité des mesures proposées avec les libertés et droits fondamentaux. En inscrivant le renvoi à la loi, il existe un risque majeur que le contrôle de constitutionnalité soit inopérant. Il est donc permis de penser que le gouvernement souhaite rendre constitutionnelles des mesures qui ne le sont pas, au prix des droits et libertés les plus fondamentales et au surplus sans contrôle *a priori* du juge judiciaire.

En l'état actuel du texte Amnesty International est par conséquent opposée à l'inscription dans la Constitution de l'article premier alinéa 2.

V – AMNESTY INTERNATIONAL S’INQUIETE DES RISQUES REELS DE DETOURNEMENT DE L’ETAT D’URGENCE

Amnesty International considère qu’une évaluation de la mise en œuvre de l’état d’urgence au regard des principes encadrant tout régime d’exception est essentielle. En effet, si la mise en œuvre d’un état d’exception permet de déroger au régime normal de protection des droits de l’homme, elle ne saurait aboutir à la négation des droits humains, quel que soit l’évènement ayant conduit à la dérogation.

Dance ce contexte, Amnesty International s’est engagé dans un travail d’enquête afin de déterminer si des violations des droits fondamentaux ont été commises dans le cadre de la mise en œuvre de l’état d’urgence. Par ailleurs, elle suit de près les travaux de la Commission de suivi issue de la Commission des lois de l’Assemblée Nationale ainsi que le Comité de suivi du Sénat.

Il est en effet nécessaire de vérifier systématiquement que l’objectif proclamé pour justifier le recours à l’état d’urgence corresponde aux mesures mises en œuvre en analysant chaque mesure prise au regard des principes suivants :

- **Nécessité**: la mesure est-elle celle de dernier recours? Les restrictions des droits et libertés fondamentales étaient-elles absolument nécessaires pour répondre aux exigences de la situation? Existe-t-il d’autres mesures dans le droit commun pour atteindre l’objectif de restauration de l’ordre public ?
- **Proportionnalité**: la mesure adoptée est-elle proportionnée au risque eu égard à sa portée, sa durée et son application? Les droits intangibles ont-ils été pleinement respectés?
- **Non-discrimination**: la mesure a-t-elle ciblé des communautés spécifiques de manière disproportionnée et sans justification objective?

Or, la prééminence de la police administrative, l’absence de contrôle et d’autorisation préalable du juge judiciaire et les fondements permettant de mettre en œuvre les mesures dérogatoires sur la base de notions vagues et non définies sont autant de craintes que l’état d’urgence aboutisse à un réel détournement, voir contournement de l’état de droit.

1. RISQUE DE « GLISSEMENT » D’UN ÉTAT PROVISOIRE A UN ÉTAT PERMANENT

Dans le contexte des attaques du 13 novembre, les autorités françaises ont proclamé l’état d’urgence pour une période initiale de 12 jours, puis prorogé pour une durée de trois mois.

Depuis la prorogation de l’état d’urgence Amnesty International s’inquiète d’un « glissement » d’un état d’urgence provisoire à un état d’urgence permanent de fait.

L’exposé des motifs de la loi indiquait simplement et dans des termes vagues que pour approfondir la lutte contre le terrorisme, il était indispensable que les autorités administratives puissent recourir à ces mesures « *pendant une période limitée mais suffisamment longue pour s’assurer que les réseaux terroristes puissent être mis hors état de nuire* ».

Or, du fait précisément que la menace terroriste est une menace qu’il est difficile voire impossible de circonvenir dans le temps, l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe a recommandé aux Etats signataires de ne pas abuser – dans le cadre de la lutte contre le terrorisme – des dérogations possibles à la Convention⁵⁶.

Pourtant dans sa note verbale notifiant la dérogation à l’article 15, la France justifie sa dérogation par le « caractère durable de la menace terroriste ». Il est essentiel d’insister ici sur le fait que la France reconnaît elle-même que la menace terroriste est une menace durable. L’état d’urgence étant par définition temporaire, déclencher un état d’urgence ne pourrait pas être considéré comme un moyen pour combattre une menace

durable.

La France reconnaissant elle-même le caractère durable de la menace terroriste, il apparaît très clairement que l'état d'urgence, qui est un mécanisme répondant à une situation urgente et donc temporaire, n'est pas la réponse adéquate à une menace durable.

2. RISQUE DE CONTOURNEMENT DE L'ÉTAT ET DU PRINCIPE DE NECESSITÉ

L'état d'urgence est une mesure exceptionnelle prise lorsque le droit commun ne permet pas de répondre efficacement et rapidement au danger menaçant la vie de la nation.

La France a déjà un arsenal juridique important pour lutter contre le terrorisme et dispose de structures spécialisées tant pour les poursuites, l'instruction, et le jugement d'activités terroristes⁵⁷.

Ce régime qui est par définition dérogatoire au droit commun a été développé de manière constante depuis vingt ans⁵⁸. Cet arsenal juridique démontre que le droit commun constitue non seulement un instrument de lutte contre le terrorisme suffisant mais aussi plus respectueux des droits et libertés fondamentales puisque le juge judiciaire n'est pas, contrairement au régime de l'état d'urgence, exclu.

Ce qui change donc avec l'état d'urgence, c'est la prééminence de la police administrative, l'absence de contrôle et d'autorisation préalable du juge judiciaire et les fondements permettant de mettre en œuvre les mesures dérogatoires sur la base de notions vagues et non définies.

3. L'ÉTAT D'URGENCE DOIT ÊTRE STRICTEMENT LIMITÉ À ATTEINDRE L'OBJECTIF RECHERCHE : LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Pour Amnesty International, il est clair que le champ de l'état d'urgence s'arrête aux motifs ayant justifié son existence. Les mesures d'urgence doivent donc être limitées au but déclaré par les autorités françaises lors de la notification de l'état d'urgence aux organes de contrôle des traités internationaux en matière de droits humains, soit, la lutte contre le terrorisme.

Pour Amnesty International l'autorité administrative ne saurait prononcer des mesures pour des motifs d'ordre public généraux allant au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre le but poursuivi en ayant déclenché l'état d'urgence.

Les autorités françaises ont pourtant justifié certaines mesures visant des militants écologistes lors de la COP 21 *au motif que si « la déclaration puis prolongation de l'état d'urgence étaient destinées à faire face au terrorisme islamiste [...], un tel objectif de lutte contre le terrorisme ne fait pas obstacle à ce que les mesures qu'elle prévoit puissent être mises en œuvre dans le cadre de la prévention d'autres menaces à la sécurité et à l'ordre public, notamment pour permettre aux services en charge de la sécurité d'assurer leur mission, et plus particulièrement à l'occasion de l'événement exceptionnel que constitue la conférence internationale relative à l'environnement »*⁵⁹.

Or pour Amnesty International, il n'est pas acceptable que l'autorité administrative prononce des mesures pour des motifs d'ordre public étrangers à ceux ayant justifié que soit déclaré l'état d'urgence, à savoir la lutte antiterroriste⁶⁰. Amnesty International considère au contraire que l'interprétation selon laquelle *« le texte de la loi fait clairement une différence entre les motifs justifiant que soit déclaré l'état d'urgence et les motifs pouvant justifier que soient prononcées, une fois l'état d'urgence déclaré, des assignations à résidence »* est erronée et emporte violation des obligations internationales de la France.

Ces préoccupations ont été reprises par, les rapporteurs spéciaux des Nations Unis qui, par voie de communiqué ont estimé « particulièrement alarmant que des militants écologistes aient pu être assignés à

résidence dans le cadre de l'état d'urgence invoqué suite aux attentats de novembre ». En effet ils considèrent que si des mesures d'exception peuvent être exigées par certaines circonstances exceptionnelles, ceci ne dispense pas les autorités de démontrer qu'elles sont appliquées « exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et sont en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire ». ⁶¹

4. PRINCIPE DE PROPORTIONALITÉ : UNE TROP GRANDE MARGE D'APPRECIATION LAISSEE AUX AUTORITES ADMINISTRATIVES

Toutes les mesures prises sous l'état d'urgence, bien que portant toutes atteinte aux libertés fondamentales, restent des mesures de police préventives.

Selon le Conseil d'État « les sanctions administratives se distinguent des mesures de police par leur finalité. Les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive (...) Au contraire, les mesures de police ont une finalité essentiellement préventive". Le Conseil constitutionnel a confirmé cette analyse et déclaré que l'assignation à résidence ne saurait être regardée comme une mesure privative de liberté et ne peut dès lors être soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution. ⁶²

C'est pourquoi le tribunal administratif de Nice en date du 27 novembre 2015 a considéré que « *la mesure d'assignation à résidence prévue à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 modifiée, qui est restrictive de liberté mais pas privative de liberté, est une mesure de police préventive et non pas une sanction pénale. Dès lors le principe de la présomption d'innocence ne lui est pas applicable.* »

Cependant, Amnesty International s'inquiète que dans la réalité les mesures autorisées dans le cadre de l'état d'urgence - et en particulier les assignations à résidence (sauf dans le cas de la police des étrangers) et les perquisitions - qui sont en droit commun du domaine exclusif de la police judiciaire ne soient pas assujetties à un contrôle préalable du juge judiciaire. Au contraire, pendant l'état d'urgence le contrôle a priori du juge judiciaire est remplacé par le contrôle a posteriori du juge administratif.

Il y a donc dans l'état d'exception un chevauchement entre police administrative et mesures de nature judiciaire dans la mesure où la police administrative applique des mesures d'ordre répressif.

C'est la raison pour laquelle Amnesty International considère que les mesures de l'état d'urgence doivent être assorties de garanties destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnels et en particulier le principe de légalité des délits et des peines, le principe de proportionnalité et le droit à un recours juridictionnel y compris le principe constitutionnel du droit de la défense.

Or, la modification de la loi sur l'état d'urgence a élargi considérablement les critères d'application de l'assignation à résidence et des perquisitions administratives à toute personne, non pas seulement comme c'était le cas auparavant du fait d'activités avérées comme dangereuses pour la sécurité et l'ordre public mais lorsqu'il existe « *des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ».

Selon le rapporteur public du Conseil d'Etat « cette rédaction, telle qu'elle résulte de la loi de 2015, permet il est vrai de se fonder, plus que ne le faisait la précédente, sur un risque, une potentialité, appréciation toujours plus délicate à opérer que le constat d'une certitude » ⁶³.

L'interprétation combinée de la notion de comportement avec celles de sécurité et ordre publics, constitue une atteinte au principe de légalité et de prévisibilité de la loi en ce que les notions prévues par la loi sont trop vagues et imprécises ⁶⁴. L'élargissement des critères et du champ d'application a ainsi conduit à un nombre exponentiel de mesures de perquisitions et d'assignation à résidence dans un temps très réduit de quelques semaines.

5. UNE « DEFENSE EMPECHEE »

Si la loi du 20 novembre 2015 améliore les voies de recours contre les mesures prises pendant l'état d'urgence, il apparaît que l'efficacité de ces recours est fortement limitée.

La CEDH impose que le juge chargé du contrôle des mesures prises dans le cadre d'un état d'urgence exerce au contraire un strict contrôle de proportionnalité.

Loi de 1955	Loi de 1955 modifiée par la loi du 20 novembre
Toute personne ayant fait l'objet interdiction de séjour ou d'une assignation à résidence peut demander le retrait de cette mesure. Sa demande est soumise à une commission consultative. Un recours pour excès de pouvoir contre la décision de la commission peut être introduit devant le tribunal administratif compétent. Celui-ci devra statuer dans le mois du recours. En cas d'appel, la décision du Conseil d'Etat devra, intervenir dans les trois mois de l'appel (article 7)	L'article 7 est abrogé. « Les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V. » (c'est-à-dire référé)

Or, le recours contre les mesures prises pendant l'état d'urgence est le plus souvent celui du référé (liberté et suspension). Le juge des référés peut ainsi ordonner toutes mesures « nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale » si il est démontré que l'administration a, dans la mesure prise dans le cadre de l'état d'urgence « porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ».

Deux conditions sont donc nécessaires pour qu'un référé-liberté soit recevable : l'urgence, et une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

A la date de ce rapport seuls deux recours avaient été déposés contre des perquisitions administratives et 33 contre des assignations à résidence.

a. La progressive acceptation de la condition d'urgence

Pendant les premières semaines de l'état d'urgence, de nombreuses personnes ont été dans l'impossibilité de faire valoir leur droit de la défense. Leur droit à un procès effectif a par conséquent été violé.

En effet, un grand nombre de recours ont été classés selon la procédure du « tri sans audience »⁶⁵ c'est-à-dire lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence.

De fait, cette procédure n'étant pas contradictoire, les demandeurs n'ont eu à aucun moment accès à leur dossier et aux éléments de preuve à l'appui de la mesure, ni accès à un juge. C'est le cas par exemple du tribunal administratif de Rennes qui a rejeté cinq référés-liberté au motif que la condition de l'urgence n'était pas remplie⁶⁶.

Dans une décision du 11 décembre 2015 le Conseil d'Etat a finalement admis qu'une mesure prise par l'autorité administrative dans le cadre de l'état d'urgence « porte, en principe et par elle-même (...) une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne de nature à créer une situation d'urgence ».

Cette décision est importante en ce qu'elle crée une présomption d'urgence et donc des garanties d'accès plus systématiques au juge administratif.

b. Renversement de la charge de la preuve

Les mesures de police ne peuvent être prononcées qu'au terme d'une procédure contradictoire applicable en

effet à toute décision devant être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979⁶⁷.

Ainsi la personne mise en cause doit pouvoir « être informée dans le plus court du délai, de la nature et de la cause de l'accusation » (art. 6, §3, a de la Conv. EDH) et doit également bénéficier du principe du respect de la présomption d'innocence.

Or, en l'état actuel des procédures devant les tribunaux administratifs il apparaît que les personnes faisant l'objet de perquisitions ou d'assignation à résidence ne sont pas toujours en mesure de présenter leurs observations sur les raisons qui ont conduit l'administration à considérer que leur « comportement » pourrait constituer une menace. En effet il est quasiment impossible de contester les notes des renseignements qui ne contiennent pas d'éléments tangibles autres que des informations sur des appartenances politiques ou des croyances religieuses, sans autre élément matériel.

Amnesty International rappelle que contrairement à ce que soutient le gouvernement, c'est à l'autorité administrative de démontrer qu'il existe « *des éléments suffisamment graves et concordants pour faire naître des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne est susceptible de justifier une atteinte à sa liberté d'aller et venir* »⁶⁸.

Or, les mesures de l'état d'urgence étant du ressort de la police administrative et prises à titre préventif, un grand nombre d'entre elles sont prises sur la base de notes dites « blanches » c'est à dire anonymes, non datés et issues des services de renseignement.

Les ordonnances du juge administratif qu'Amnesty International a pu se procurer à ce jour, démontrent que dans la majorité des cas, les arrêtés se fondent exclusivement sur les notes blanches des services de renseignements que ce soit en matière terroriste⁶⁹ ou non (dans le cadre de la COP21)⁷⁰.

C'est sur la base de ces notes blanches que la plupart du temps, les tribunaux décident ainsi « qu'il existait des raisons sérieuses de penser que le comportement du requérant constituait une menace pour la sécurité et l'ordre publics et qu'en l'assignant à résidence pour ce motif, le ministre de l'intérieur n'a pas porté une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale »⁷¹.

Pourtant selon une jurisprudence contestable, le Conseil d'Etat a décidé que « *aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les « notes blanches » produites par le ministre, qui sont versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif* »⁷². La note blanche qui n'est pourtant prévue par aucun code et qui a même fait l'objet d'une abrogation par une circulaire de 2004 est élevée comme une preuve recevable.

Le Conseil d'Etat a néanmoins, dans son ordonnance du 6 janvier 2016 a exercé un certain contrôle sur les notes blanches produites par le gouvernement, en décidant que « certains éléments des notes blanches ne peuvent être repris dans l'ordonnance à raison de leur imprécision »⁷³, il n'en demeure pas moins que le requérant reste soumis au pouvoir discrétionnaire du juge.

Au vu des atteintes graves aux libertés fondamentales que peuvent causer les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, Amnesty International est préoccupé que les notes blanches constituent la base presque exclusive des décisions.

NOTES

E/CN.4/Sub.2/1997/19, 23 juin 1997

² L'article 4 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit ainsi que :

1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent PIDCP peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent PIDCP, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

3. Les Etats parties au présent PIDCP qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres Etats parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations.

L'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme

³ L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus : droits de l'homme et états d'exception, Dixième rapport annuel et liste d'Etats qui, depuis le 1er janvier 1985, ont proclamé, prorogé ou abrogé un état d'exception, présenté par M. Leandro Despouy, Rapporteur spécial nommé en application de la résolution 1985/37 du Conseil économique et social, /CN.4/Sub.2/1997/19, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/Sub.2/1997/19&referer=/english/&Lang=F; Mme Nicole Questiaux, Rapporteur Spécial sur les droits de l'Homme et les états d'exception et membre de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme de l'ONU lors de sa 35ème session en 1982 avait, pour la première fois, indiqué les conditions et les critères qui déterminent la légalité de l'état d'exception afin qu'il soit compatible avec le respect des droits de l'homme et un mode de gouvernement démocratique : Study of the implications for human rights of recent developments concerning situations known as state of siege or emergency, Rapporteur spécial : Mrs. N. Questiaux, 27 July 1982, E/CN.4/Sub.2/1982/15

⁴ Observation générale n°29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001) par. 2

⁵ Observation générale n°29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001) par. 17

⁶ Observation générale n°29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001) par. 17

⁷ Observation générale n°29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001) par. 3

⁸ Observation générale n°29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001) par. 3 ; The administration of justice in states of emergency in Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, chapter 16, p.822

⁹ Observations finales du Comité des Droits de l'Homme, République-Unie de Tanzanie, CCPR/C/TZA/CO/4, 31 juillet 2009, par. 13

¹⁰ République dominicaine (1993), CCPR/C/79/Add.18

¹¹ Observations finales du Comité des droits de l'homme, Uruguay, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.19 (1993) « Le Comité se déclare préoccupé par les dispositions constitutionnelles relatives à la déclaration de l'état d'urgence. Le Comité note en particulier que les motifs permettant de déclarer l'état d'urgence sont trop larges et que l'énumération des droits auxquels il est permis de déroger n'est pas conforme à l'article 4 du PIDCP »

¹² Bolivie (1997), CCPR/C/79/Add.74, par. 14

¹³ CEDH, Lawless c. Irlande (no 3), requête no 332/57, arrêt du 1^{er} juillet 1961, par. 28

¹⁴ CEDH, A et autres c. Royaume-Uni (grande chambre), requête no 3455/05, arrêt du 19 février 2009 ; et CEDH, Fiche thématique : dérogation en cas d'état d'urgence, Unité de la presse, décembre 2015

¹⁵ CE, Ordonnance du juge des référés du 9 décembre 2005, Mme A et autres, no 287777

¹⁶ Scott P. Sheeran, Reconceptualizing states of emergency under international human rights law: Theory, legal, doctrine, and politics, Michigan Journal of International law, vol.34, Issue 3, p. 507

¹⁷ The administration of justice in states of emergency in Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, chapter 16, p.831

¹⁸ European commission for democracy through law (Venice Commission), Emergency Powers, 1995, p.31

¹⁹ Comité des droits de l'homme, Observation général n° 5, 1981

²⁰ CEDH, Brannigan et Mc Bride c. Royaume-Uni (plénière), requêtes no 14553/89 et no 14554/8, arrêt du 26 mai 1993, par. 54

²¹ Branigan CEDH

²² La CEDH rappelle ainsi que « même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'article 3 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles n°1 et 4, et d'après l'article 15§ 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation ». Voir CEDH, Rivas c. France, requête no 59584/00, arrêt du 1er avril 2004, par. 36 ; la formule est empruntée à l'arrêt CEDH Selmouni c. France (Grande chambre) requête no 25803/94, arrêt du 28 juillet 1999, par. 95 ; on la retrouve dans de nombreux autres arrêts comme par exemple Irlande c. Royaume-Uni du 18 janvier 1978, requête no 5310/71, par. 163 ; Soering c. Royaume-Uni (plénière), requête no 14038/88, arrêt du 7 juillet 1989, par. 88 ; Chahal c. Royaume-Uni (Grande chambre), requête no 22414/93, arrêt du 15 novembre 1996, par. 79 ; Aksoy c. Turquie, requête no 21 987/93 arrêt du 18 décembre 1996, par. 62

²³ A l'exception des procédures engagées contre les auteurs présumés d'actes de torture ou d'autres mauvais traitements

²⁴ Le Comité a indiqué que « l'énumération des dispositions non susceptibles de dérogation figurant à l'article 4 est liée – sans se confondre avec elle – à la question de savoir si certaines obligations relatives aux droits de l'homme revêtent le caractère de normes impératives du droit international », Observation générale no 29 (2001), par. 11.

²⁵ Article 15 CEDH

²⁶ CEDH, Brannigan et Mc Bride c. Royaume-Uni (plénière), requêtes no 14553/89 et no 14554/8, arrêt du 26 mai 1993, par. 43

²⁷ Observation générale n°29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), par. 4

²⁸ M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2e édition révisée, Engel, 2005, p. 97-98, § 25-27. Comité des droits de l'homme : Observation générale 29, par. 4. Voir Cour européenne : A. et autres c. Royaume-Uni, requête no 3455/05, arrêt du 19 février 2009 par. 184 ; Comité des droits de l'homme : Observations finales, Israël, doc. ONU CCPR/C/ISR/CO/3, 2010,p 7

²⁹ Observation générale n°29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), par. 1

³⁰ Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales de plusieurs experts des Nations-Unies, Genève, le 19 janvier 2016

³¹ [Conseil d'Etat, ORD., 14 novembre 2005, Rolin, requête numéro 286835, publié au recueil](#)

- ³² L'état de siège résultant de l'article 36 de la Constitution et les pouvoirs de crise du président de la République résultant de l'article 16 de la Constitution.
- ³³ Voir modification de l'article 2 par l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960
- ³⁴ CE, 14 novembre 2005, n° 286835
- ³⁵ L'état d'urgence a été déclaré, après le coup d'état à Alger du 13 mai 1958, pour trois mois sur l'ensemble du territoire métropolitain par la [loi n° 58-487](#) du 17 mai 1958 ; après le putsch des généraux à Alger, par décret (n° [61-395](#) et [61-396](#) du 22 avril. 1961), sur l'ensemble du territoire métropolitain ; en Nouvelle-Calédonie ([Décr. n° 85-46 du 14 janv. 1985](#) et [loi n° 85-96 du 25 janv. 1985](#)). Et enfin, à la suite de diverses émeutes dans des banlieues, l'état d'urgence avait été décrété dans certaines villes françaises (Décr. n° [2005-1386](#) et [2005-1387](#) du 8 nov. 2005) et prolongé par la [loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005](#) pour une durée de trois mois
- ³⁶ Exposé des motifs de la loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions
- ³⁷ Voir décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 modifié par le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 et le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015
- ³⁸ Note verbale de la représentation permanente de la France au secrétaire général du Conseil de l'Europe http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=pyaZNBUI
- ³⁹ [Conseil d'Etat, ORD., 14 novembre 2005, Rolin, requête numéro 286835, publié au recueil](#)
- ⁴⁰ [Conseil d'Etat, ORD., 14 novembre 2005, Rolin, requête numéro 286835, publié au recueil](#)
- ⁴¹ Commission Nationale consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions Relatives à la lutte contre le terrorisme (assemblée plénière – 25 septembre 2014)*, Recommandation n°1, p.16
- ⁴² CEDH, Klass et autres c. Allemagne, requête n° 5029/71, arrêt du 8 septembre 1978, §.49.
- ⁴³ Convention STCE N°196 du conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adoptée à Varsovie le 16 Mai 2005
- ⁴⁴ Lien vers les deux réserves
- ⁴⁵ Lien vers CCPR/C/FRA/CO/4, voir aussi Comité des droits de l'homme, Examen des rapports soumis par les Etats parties conformément à l'article 40 du PIDCP, CCPR/C/FRA/CO/4, 93ème session, Genève, 2008 ; Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, CCPR/C/FRA/CO/5, 2015
- ⁴⁶ G. Gonzalez, L'état d'urgence au sens de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme, CRDF, n°6, 2007, p. 93-100
- ⁴⁷ Exposé des motifs de la loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions
- ⁴⁸ Voir lien assemblée nationale.fr dossier prorogation de la loi de 1955 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/prorogation_loi_55-385.asp consulté le 30/11/2015
- ⁴⁹ 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
- ⁵⁰ 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, article 14-1
- ⁵¹ http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/lois/analyses_chiffrees_1.pdf
- ⁵² Conseil d'Etat ? Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, séance du 11 décembre 2015, rendu public le 23 décembre 2015, considérant no 13
- ⁵³ Conseil Constitutionnel, décision no 2015-527-QPC du 22 décembre 2015, considérant no 13
- ⁵⁴ [Conseil constitutionnel, décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances](#)
- ⁵⁵ Voir annonce de Valls : les débats vont commencer au 3 février 2016
- ⁵⁶ Conseil de l'Europe, Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme, Résolution no1271 adoptée par l'Assemblée Parlementaire le 24 janvier 2001
- ⁵⁷ Concernant l'instruction, les affaires de terrorisme relèvent de la 4^{ème} section, composée de quatre magistrats, au sein du parquet, c'est la section « terrorisme et atteintes à la sûreté de l'Etat » dite 14^{ème} section ou section A6, composée de quatre magistrats, à laquelle incombent l'engagement de l'action publique, le suivi des instructions et les poursuites en matière de terrorisme, enfin, concernant les crimes de terrorisme c'est une cour d'assises composée uniquement de magistrats professionnels qui est compétente
- ⁵⁸ Voir :
- La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, *qui a défini la notion de terrorisme, mais uniquement pour en tirer des conséquences procédurales (compétence parisienne, garde à vue allongée..)*.
 - La loi n° 86-1322 du 30 décembre 1986 complétant la loi précitée, *notamment pour prévoir une cour d'assises composée seulement de magistrats.*
 - La loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique, *qui a inséré les actes de terrorisme dans le nouveau code pénal, pour en faire des infractions spécifiques et plus sévèrement sanctionnées.*
 - La loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, *qui a maintenu et précisé la procédure dérogatoire applicable aux actes de terrorisme.*
 - La loi n° 95-125 du 8 février 1995, *qui a allongé la prescription des crimes et des délits terroristes.*
 - La loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, *qui a notamment créé l'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, définie comme constituant également un acte de terrorisme.*
 - La loi n° 96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme, *qui a permis les perquisitions de nuit en enquête de flagrance, préliminaire ou au cours de l'instruction.*
 - La loi n° 97-1273 du 29 décembre 1997 tendant à faciliter le jugement des actes de terrorisme, *qui a permis de délocaliser, si nécessaire, les juridictions spécialisées ailleurs qu'à Paris.*

- La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *qui a notamment facilité les contrôles d'identité pour lutter contre le terrorisme, créé le délit de financement des actes de terrorisme et prévu la peine de confiscation générale de l'ensemble des biens des personnes coupables d'actes de terrorisme.*
- La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité *qui a créé de nouvelles possibilités d'investigations applicables en matière de terrorisme et de délinquance ou de criminalité organisée, comme les écoutes téléphoniques lors de l'enquête, les infiltrations et les sonorisations.*
- La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *qui a permis une garde à vue de 6 jours en cas de risque d'attentats.*
- La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *qui a permis la captation de données informatiques.*
- La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, *qui a renforcé la présence de l'avocat en garde à vue, y compris pour les gardes à vue en matière de terrorisme.*
- La loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, *qui a permis de rendre applicable la loi pénale française à tous crimes et délits terroristes commis à l'étranger par un Français ou une personne résident habituellement en France sans que cela ne soit conditionné par une dénonciation officielle préalable, d'incriminer l'instigateur d'acte terroriste, d'étendre la prescription et d'ouvrir la possibilité d'avoir recours à la détention provisoire pour les faits d'apologie et de provocation au terrorisme prévus par la loi du 29 juillet 1881.*
- La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *qui a mis en place un dispositif d'interdiction de sortie du territoire, punit plus sévèrement l'apologie des actes de terrorisme et permet le blocage administratif des sites faisant la promotion des actes terroristes*
- La loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement *qui autorise les services de renseignement à recourir à des techniques d'accès à l'information, allonge les durées de conservations des données et enlève tout contrôle préalable par une instance indépendante des mises sous surveillance.*
- La loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales *qui concerne la surveillance des communications qui sont émises ou reçues à l'étranger sans avis préalable de la CNCTR ».*

⁵⁹ TA Melun, N°1509659, 3 décembre, considérant no 5

⁶⁰ Communiqué d'Amnesty International France L'état d'urgence a visé les défenseurs de l'environnement en date du 11 décembre 2015

⁶¹ Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales de plusieurs experts des Nations-Unies, Genève, le 19 janvier 2016

⁶² Conseil constitutionnel, décision no 2015-527 QPC, 22 décembre 2015, considérant no 6

⁶³ Conclusion de M. Xavier Domino, Rapporteur public, lecture du 11 décembre 2015, page 7

⁶⁴ **** article 7 Convention Européenne des droits de l'Homme

⁶⁵ L.522-3 du code de justice administrative

⁶⁶ TA Rennes, 30 novembre 2015, voir lien : <http://delinquance.blog.lemonde.fr/2015/11/30/etat-durgence-a-rennes-le-juge-administratif-recommande-de-secher-les-cours/>

⁶⁷ Article 1 de la loi de 1979 « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

-restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;

-infligent une sanction

⁶⁸ TA Cergy Pontoise, 17 décembre 2015, n°1510639

⁶⁹ TA Paris 28 novembre 2015 N°1519407/9 « note des services de renseignement qui précise en outre que M. X a été en contact avec des islamistes radicaux nommément désignés » ; TA Paris 28 novembre 2015 N°1519404/9 « le ministre produit une note des services de renseignement qui précise que M. X a fait l'objet d'un signalement en juillet 2015 en raison d'un changement de comportement de l'intéressé sur son lieu de travail et de son projet de départ en Syrie » ; TA Montreuil 15 décembre 2015 n°X note blanche des renseignements selon laquelle le « requérant est un individu radicalisé et prosélyte dont le comportement suscite l'inquiétude dans son environnement professionnel qui aurait effectué plusieurs séjours en Syrie et a manifesté sa volonté de rejoindre la zone irako-syrienne ». « Si l'existence de ces séjours n'est pas établie, le ministre s'est fondé sur d'autres éléments de la note lesquels n'ont pas été contredit par le requérant »)

⁷⁰ TA Rennes 30 novembre 2015 N° 1505394 « il existait un risque que Mme X participe à des actions revendicatives susceptibles de nuire gravement à l'ordre public au cours de la 21ème conférence des Nations unies »

⁷¹ Reprise identique dans plusieurs décisions des tribunaux administratifs voir par exemple TA Paris 28 novembre 2015 N°1519407/9, TA Paris 28 novembre 2015 N°1519404/9, TA Montreuil 15 décembre 2015 n°X

⁷² CE, 11 décembre 2015, M.H...X...

⁷³ Conseil d'Etat, ordonnance du 6 janvier 2016, Ministre de l'intérieur c. M.A.B, considérant no 9