

Jean-Jacques Urvoas

**Première communication d'étape sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence
Réunion de la commission des Lois mercredi 16 décembre 2015**

Lors de la réunion du 2 décembre dernier, et après une phase préparatoire nécessaire pour définir les mécanismes envisagés, la commission des Lois a décidé d'exercer un contrôle effectif et continu des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence.

Aucune opposition n'ayant été formée dans les délais prévus par l'article 145-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, cette démarche a été considérée comme définitivement adoptée le 4 décembre. Ainsi, pour la première fois depuis la Vème République, des pouvoirs spécifiques d'enquête et d'investigation, aux termes de l'article 5 *ter* de l'ordonnance de novembre 1958, lui sont ainsi reconnus pour une durée de trois mois.

Jean-Frédéric Poisson et moi-même avons été désignés rapporteurs par la Commission afin d'assurer ce suivi. Pour assurer l'information des commissaires, il a été convenu **de réunions régulières du Bureau de la Commission** dans l'objectif d'associer étroitement les représentants de tous les groupes à nos travaux. La première a eu lieu mercredi 9 décembre dernier. En outre, **le principe d'une communication toutes les trois semaines à l'ensemble de la Commission a été retenu.**

La première communication d'étape qui vous est proposée aujourd'hui est l'occasion de faire le point sur les outils mis en place et de présenter les premiers enseignements que nous en retirons.

1 – Les outils mis en place

Nous sommes partis de rien, dans un environnement en constante évolution. En moyenne, le gouvernement a, chaque jour, organisé 87 perquisitions et prononcé 12 assignations à résidence.

Nos différents moyens d'investigation témoignent d'une **double préoccupation** :

– **instaurer une veille parlementaire qui permette un suivi « en temps réel »** et détaille des mesures prises pendant l'état d'urgence. Il s'agit donc d'obtenir régulièrement le plus grand nombre d'informations venues des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Cet objectif est en cela conforme à l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955 qui prévoit que le Parlement est informé « *sans*

délai des mesures prises pendant l'état d'urgence » (amendement de la Commission des lois voté à l'unanimité).

Les échanges avec les cabinets des ministres et avec leurs administrations sont donc nombreux et quotidiens. La qualité de ces discussions est à saluer, et si par moment, nous avons cru percevoir des comportements dilatoires des administrations concernées par des retards, les ministres ont à chaque fois dissipé les doutes. Deux courriers l'un daté du 1^{er} décembre du ministre de l'Intérieur, l'autre du 9 décembre de la Garde des Sceaux formalisent d'ailleurs sans ambiguïté la disponibilité du gouvernement.

– **multiplier les sources d'informations**, afin de pouvoir les croiser et affiner notre évaluation grâce à une vue d'ensemble. À cette fin, nous nous sommes dotés de divers outils d'information.

➤ 1^{er} outil : les saisines quotidiennes du ministre de l'Intérieur

Entamées dès avant la réunion de la commission des Lois du 2 décembre dernier, elles se poursuivent depuis. Elles concernent des **mesures administratives, générales ou individuelles, prises pendant l'état d'urgence**, pour l'essentiel, par les préfets et par le ministre lui-même, sur lesquelles nous avons jugé utile de disposer de précisions.

Ainsi entre le 27 novembre et le 15 décembre, 58 courriers ont été envoyés au ministre de l'Intérieur. Couvrant plus de 37 départements, ils portent sur l'ensemble des mesures administratives mises en œuvre durant l'état d'urgence : 42 sont relatifs à des perquisitions, 10 à des assignations à résidence, 6 à des mesures générales de police administrative (interdictions de manifester, couvre-feu,...). Le ministre a répondu pour le moment à 41 courriers.

Tout en veillant à respecter la confidentialité qui s'attache par essence à ces courriers, **la page dédiée au contrôle de l'état d'urgence sur le site internet de l'Assemblée nationale indique chaque semaine le nombre de ces courriers et de réponses** obtenues.

Ces saisines procèdent d'une **lecture attentive des publications dans la presse** ainsi que des cas individuels portés à notre connaissance par la **mobilisation d'autres relais** :

- **Le Défenseur des droits** a désigné un interlocuteur unique pour l'Assemblée nationale. Nous avons déjà eu un échange d'informations avec cette autorité constitutionnelle qui nous a signalé une dizaine de cas.

- Nous sommes aussi saisis de cas individuels **par les avocats voire par des collectifs associatifs**.

- Enfin, un **courrier** a été adressé à **chacun des députés** le 8 décembre dernier pour les informer de la démarche de contrôle entreprise par la commission des Lois et indiquer notre disponibilité pour recevoir les éléments d'information qu'ils jugeraient pertinents de nous transmettre. A ce jour, quatre de nos collègues ont attiré notre attention sur des faits intervenus dans leur département. Concernant les cas individuels dont nous sommes ou pourrions être saisis, nous souhaitons apporter des réponses tout en veillant scrupuleusement à la séparation des pouvoirs. C'est d'ailleurs une attention constante de notre part car il faut rappeler ce qui visiblement n'est pas complètement compris : le contrôle du parlement, qui n'est pas une autorité judiciaire, ne porte que sur l'usage par le gouvernement des mesures contenues dans la loi de 1955.

➤ 2^{ème} outil : les alertes transmises par les associations

Dès le 9 décembre nous avons sollicité la **Commission nationale consultative des droits de l'homme** (CNCDH) afin que les 30 associations, syndicats et ONG qui y siègent puissent nourrir notre réflexion. J'ai participé à l'Assemblée plénière le 10 décembre dernier pour confirmer cette disponibilité. Nous allons voir quelle suite les associations vont donner à cet échange. Certaines comme l'OIP ont indiqué leur intention de nous transmettre des éléments concrets.

➤ 3^{ème} outil : les déplacements sur le terrain

Faisant usage des prérogatives de contrôle sur pièces et sur place reconnues aux rapporteurs des commissions d'enquête, nous avons procédé à un premier déplacement dans le Val-de-Marne mercredi 9 décembre au soir. **Nous avons ainsi interrogé l'ensemble des services** (présence de la procureure de Créteil et des différentes autorités de police-y compris la PAF et la gendarmerie des transports aériens pour Orly) chargés de mettre en œuvre les mesures prises pendant l'état d'urgence.

Une série de déplacements est d'ores et déjà prévue pendant les prochaines semaines pour examiner à la fois le détail des mesures prises, les conditions de leur préparation, les modalités de coordination entre les différents services de l'Etat et l'articulation éventuelle entre les autorités administratives et le parquet.

➤ 4^{ème} outil : le recueil de données statistiques auprès du Gouvernement

C'est la source d'information la plus massive en volume.

1° Les données chiffrées dites « de synthèse » : le gouvernement en dispose depuis le 1^{er} jour de l'état d'urgence pour les principales mesures prises. Elles récapitulent le **nombre de mesures prises** en application de la loi du 3 avril 1955¹ et le **contentieux administratif** auquel elles donnent lieu.

Nous avons demandé à ce que l'ensemble de ces informations nous soit communiqué. Elles sont publiées sur la page dédiée au contrôle sur le site internet de l'Assemblée. Elles font l'objet d'une actualisation hebdomadaire (le vendredi soir).

Elles sont complétées par les **données relatives au suivi judiciaire** de l'état d'urgence, à partir des remontées des parquets généraux, transmises à la Chancellerie. Nous avons notamment demandé le détail des suites pénales des perquisitions ainsi que le total des sanctions prononcées en cas de non-respect des mesures administratives.

2° Les informations détaillées sur chacune des mesures administratives : ces données n'étaient pas disponibles au cabinet du ministre de l'intérieur. Nous avons souhaité et obtenu que toutes nos exigences quant au degré d'information sur chacune des mesures prises depuis le 14 novembre dernier soient satisfaites.

Comme le processus de recueil est long, il a été convenu que le flux quotidien serait assuré, et que le stock des mesures prises dès le début de l'état d'urgence serait repris avant le 20 décembre. Depuis hier, nous disposons de tous les éléments souhaités pour 500 perquisitions.

Nous attendons beaucoup de ces indicateurs précis que nous avons construits. C'est leur recueil qui va nous permettre d'obtenir une connaissance fine et détaillée de l'application de l'état d'urgence.

Parallèlement, le contrôle parlementaire semble avoir joué ici comme un aiguillon, **poussant le Gouvernement à structurer sa remontée d'informations** sur certaines mesures prises (par exemple sur les mesures de restriction de circulation et d'interdiction de manifester).

¹ Perquisitions administratives, assignations à résidence, blocage de sites, institution de zones de protection, interdiction de la circulation des personnes et des véhicules, interdiction de séjour, dissolution d'associations ou de groupements de fait, fermeture provisoire des salles de spectacles, remise des armes, ...

2 – Les premiers enseignements

Avec le recul de deux semaines de travail, quatre premières remarques sont formulées.

➤ Souligner une dynamique vertueuse entre les préfets et les parquets

Les mesures administratives étant susceptibles de donner lieu à la découverte d'éléments pouvant caractériser des infractions pénales, leur articulation avec les procédures judiciaires doit être parfaitement assurée.

C'est à cette fin qu'un officier de police judiciaire territorialement compétent est, par exemple, présent au cours des perquisitions. **Le lien entre les préfets et les procureurs est donc essentiel.**

Et à l'évidence, la collaboration née dans la poursuite de politiques publiques qui a pu exister dans les zones de sécurité prioritaire (ZSP) a été un solide point d'appui.

➤ Ne pas se focaliser que sur les faits publics

Le recensement des perquisitions évoquées par la presse est, pour nous, une source précieuse d'information. Ces cas médiatisés ne peuvent en revanche à eux seuls permettre d'appréhender globalement les mesures prises pendant l'état d'urgence. Cela conduirait à avoir une vision partielle de son efficacité.

Par ailleurs, quand nous comparons les réponses du ministre à nos interrogations et les narrations qui nous sont parvenues, dans plus de la moitié des cas, les différences sont significatives.

De surcroît, les faits souvent spectaculaires relayés publiquement par la presse (non-respect des sommations et demandes d'ouverture avant d'enfoncer la porte ; brutalité de l'investissement des locaux et de la prise à partie des occupants, le cas échéant, mineurs ; respect des biens meubles et immeubles concernés) n'apparaissent pas dans les réponses ministérielles.

Dans les cas des réponses les plus précises, il est seulement indiqué qu'aucune demande d'indemnisation ou de recours n'a été enregistrée.

Il convient de s'interroger sur les conclusions à tirer de cette différence de perception et du rôle que peut jouer notre mission parlementaire pour y remédier.

➤ Définir avec précision le périmètre de notre action.

Si l'étude des cas individuels ne permet pas de répondre aux questions, elle nous aide à affiner l'organisation de notre contrôle en resserrant son champ d'action.

Primo, **l'un des buts du contrôle parlementaire est de chercher à évaluer l'intérêt de ces mesures exceptionnelles**. Le contrôle doit chercher à identifier **leur plus-value** par rapport à l'efficacité du droit commun face au terrorisme.

Secundo, **conduire une évaluation, c'est démontrer que l'encadrement démocratique de l'exception fait partie intégrante du processus de protection de l'Etat et de ses citoyens**. Cette novation dans notre droit est loin d'être une concession à la marge, c'est au contraire une source de la légitimité de ce « *moment d'exception* ».

Les observations formulées doivent aussi permettre **d'éviter la routinisation de certaines mesures dérogatoires au droit commun** qui pourrait conduire à une entreprise de rationalisation de l'exception et de ses usages.

C'est à cette fin que l'étude de cas particuliers peut s'avérer utile, la méthode du « carottage » nous permettant d'approfondir tel ou tel point.

L'examen des mesures préventives en lien avec la COP 21 fut l'une d'elles, mais ce n'est pas la seule.

Le gouvernement a publiquement indiqué que la loi du 3 avril 1955 avait servi de base juridique à des mesures visant à restreindre les risques d'actions militantes violentes de la part d'activistes lors de la COP 21 (interdictions de manifester, interdictions de séjour et 27 assignations à résidence).

Saisi du contentieux sur certaines d'entre elles, le Conseil d'État, le 11 décembre a jugé qu'elles « *n'étaient manifestement pas illégales* ». La conformité à la Constitution de ces assignations fait désormais l'objet d'une QPC dont le Conseil d'État a accepté qu'elle soit transmise au Conseil Constitutionnel.

Plus globalement, l'état d'urgence c'est l'alliance de la force et du droit, c'est l'articulation entre les principes de nécessité et de proportionnalité qui limitent toute action de police administrative. Et de ce point de vue, **des interrogations manifestes** existent sur la justification de certaines mesures individuelles (perquisitions, assignations à résidence) ou générales (interdictions de manifester).

Il est, en effet, encore trop tôt pour mesurer la tension qui pèse sur l'emploi des forces de l'ordre et qui pouvaient justifier ces mesures (ce qui sera la mesure de la nécessité). Par contre, par exemple dans le département de la Dordogne, les mesures prises apparaissent manifestement disproportionnées.

Plus généralement, **ces mesures préventives doivent nous permettre d'interroger sur la finalité et le périmètre de l'état d'urgence : doit-il veiller au maintien de l'ordre public dans son ensemble ou être concentré sur la seule lutte contre le terrorisme ?**

Elles nécessitent aussi des approfondissements sur **la caractérisation du « comportement » dangereux**, point qui fut soulevé dans les débats législatifs (la loi de 1955 visait les personnes « *dont l'activité s'avère dangereuse* » tandis qu'elle s'applique désormais à une personne « *à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace* »).

➤ Rappeler les mesures d'accompagnement

L'état d'urgence ne suspend pas l'application des autres lois et ne dispense pas les autorités d'un devoir de transparence. Il convient ainsi de renforcer l'information des élus et celle du public, et de prêter la plus grande attention à la réparation des dommages causés à mauvais escient. En effet, les premiers constats laissent apparaître que **des marges manifestes de progression existent**.

Nous allons donc inciter le Gouvernement à réaliser ces progrès indispensables.
