
Lutte contre
le terrorisme et
droits fondamentaux
en France

Un contexte français marqué par l'instauration de l'état d'urgence et un renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme

À la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015, la France a instauré l'état d'urgence, un régime issu d'une loi du 3 avril 1955, prévu à l'époque pour faire face « aux événements » en Algérie¹. Depuis, l'état d'urgence a été prorogé à six reprises et devrait prendre fin le 1^{er} novembre 2017².

Conformément à ses obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'Homme³, la France a informé le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'un certain nombre de mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, qui seraient susceptibles de déroger à certains droits garantis par la Convention.

L'état d'urgence est un régime exceptionnel qui prévoit, lorsque se présente un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, la possibilité pour les autorités de prendre des mesures de police administrative telles que des restrictions à la liberté d'aller et venir, des perquisitions administratives de nuit comme de jour, des assignations à résidence, des fermetures de lieux de réunions et de lieux de culte, des interdictions de cortèges, des contrôles d'identité et des fouilles de bagages et de véhicules, et des dissolutions d'associations.

Ce régime restrictif des droits et libertés ne prévoit que peu de garanties et ne fait intervenir aucun contrôle juridictionnel préalable. La mise en œuvre de ce régime n'empêche pas le recours aux outils de droit commun de prévention et de lutte contre le terrorisme qui demeurent toujours en vigueur.

Depuis l'instauration de l'état d'urgence et lors des prorogations successives de l'état d'urgence, le Défenseur des droits a publiquement exprimé ses craintes quant au risque de pérennisation de ce régime d'exception. Celles-ci se sont confirmées depuis, puisque le gouvernement a fait le choix - pour sortir de l'état d'urgence - de présenter, en juin 2017, un projet de loi élargissant la portée des mesures spéciales mises en œuvre pour lutter contre le terrorisme et intégrant certaines mesures apparentées à l'état d'urgence dans le droit commun⁴. Il est actuellement en cours de discussion devant le Parlement.

Dans ce contexte, au titre de ses différentes missions⁵, le Défenseur des droits a décidé d'accueillir l'ensemble des réclamations individuelles relatives aux problèmes liés à la mise en œuvre des mesures prises en vertu de la législation sur l'état d'urgence et de mobiliser ses 450 délégués territoriaux. Il a examiné au cas par cas, en toute indépendance et en toute impartialité, les réclamations relevant de ses domaines

de compétence. Il a, par ailleurs, ouvert un espace d'information juridique sur le site de l'institution.

Le Défenseur des droits s'est mobilisé de différentes manières sur le sujet, principalement par le biais de recommandations adressées au gouvernement et d'avis communiqués au Parlement dans le cadre de l'examen de projets de loi.

Recommandations du Défenseur des droits à l'issue du traitement des réclamations

De novembre 2015 à juillet 2017, le Défenseur des droits a reçu 110 réclamations au total, dont 75 saisines concernant des mesures expressément prises au titre de l'état d'urgence (51 perquisitions, 21 assignations à résidence [parmi lesquelles 2 ont eu pour conséquence un licenciement et une perte des habilitations et agréments d'un coordinateur en sûreté aéroportuaire], 2 perquisitions suivies d'une assignation à résidence et d'une interdiction de sortie de territoire, 1 perquisition suivie d'une assignation à résidence et d'une demande de suppression de protection subsidiaire), 35 saisines concernant des situations indirectement liées à l'état d'urgence et ayant eu des conséquences professionnelles (licenciements, ...) ou sur la liberté d'aller et venir (refus d'accès à des espaces publics, contrôles d'identité...), ainsi que des témoignages.

Plus du tiers des saisines du Défenseur des droits en lien avec l'état d'urgence, concernent la déontologie de la sécurité et, notamment, le déroulement des perquisitions administratives. Dans ce cadre, le Défenseur des droits a surtout été saisi de perquisitions réalisées entre novembre 2015 et février 2016.

La majorité des réclamants alléguait une procédure de nuit, impressionnante par la présence d'effectifs nombreux, munis d'armes de poing et/ou cagoulés et soulignait l'absence d'explication. Une partie d'entre eux a fait ensuite état de violences physiques, de violences psychologiques, notamment à l'égard des enfants présents⁶, et, parfois, de propos déplacés

et discriminatoires en raison de la pratique religieuse des personnes perquisitionnées⁷.

À l'issue du traitement des réclamations individuelles, le Défenseur des droits a adressé des recommandations au gouvernement.

Recommandations concernant les perquisitions opérées en présence d'enfants

Le Défenseur des droits a relevé que les interventions des forces de police et de gendarmerie dans les domiciles en

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

² Le Parlement devrait adopter le projet de loi prorogeant l'état d'urgence au cours de l'été 2017.

³ Article 15 de la Convention.

⁴ Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁵ Missions de défense des droits et libertés dans les relations avec le service public, de lutte contre les discriminations, de défense et promotion des droits de l'enfant, de contrôle du respect de la déontologie par les forces de sécurité.

⁶ Environ 10 dossiers alléguaient de manière générale des violences et 10 autres dénonçaient la présence d'enfants lors de l'opération et les traumatismes subis par ces derniers.

⁷ Cela concerne 3 dossiers.

présence d'enfants peuvent avoir des conséquences néfastes sur ces derniers.

Plusieurs saisines ont fait état de la mise en œuvre de perquisitions en pleine nuit et en présence d'enfants, sans qu'aucune précaution n'ait été prise. Une circulaire du 25 novembre 2015, prise par le ministre de l'Intérieur, rappelait fermement aux policiers ou aux gendarmes qui procèdent aux perquisitions leur devoir d'exemplarité et qu'ils se doivent d'être attentifs au respect de la dignité et de la sécurité des personnes qui sont placées sous leur responsabilité.

Dans une décision du 26 février 2016⁸, le Défenseur des droits a formulé des recommandations à cet égard, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹. Celle-ci condamne les autorités lorsque la présence éventuelle d'enfants n'est pas prise en compte dans la planification et l'exécution de l'opération policière.

Il est essentiel d'éviter que les interventions soient traumatisantes pour les enfants afin qu'eux-mêmes ne soient pas durablement perturbés et que la représentation qu'ils auront des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie ne soit pas négative, ce qui pourrait contribuer plus tard à des attitudes agressives à l'encontre de ces derniers. Un certain nombre de précautions doivent être prises avant, pendant et après l'opération.

Le Défenseur des droits a préconisé, par exemple, qu'avant l'intervention, des informations sur la présence, le nombre et l'âge du ou des enfants présents soient recueillies et de prévoir, si possible, dans l'équipage un intervenant social ou un

psychologue, ou un fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie de la brigade de protection des familles. A tout le moins, une personne, au sein de l'équipage intervenant, doit se charger plus spécifiquement de la protection du mineur.

Enfin, le Défenseur des droits a recommandé que la formation initiale et continue des forces de l'ordre, et notamment des unités spécifiques et cagoulées tels que le RAID, le GIPN, le GIGN, fasse spécialement état, outre le placement des enfants dans une pièce séparée, de la nécessité de privilégier leur surveillance et le dialogue par des effectifs spécialement dédiés à la protection des mineurs. Le 23 mars 2016, le ministre de la justice a manifesté son intérêt pour ses recommandations et le préfet de police de Paris y a donné suite¹⁰.

Recommandations concernant le déroulement des perquisitions

Constatant une confusion autour du compte-rendu à établir à l'issue de l'opération de perquisition, le Défenseur des droits a recommandé d'uniformiser, par la voie d'une circulaire du ministre de l'Intérieur, les pratiques par la rédaction de deux documents distincts : un procès-verbal de perquisition circonstancié, à transmettre sans délai au procureur de la République à titre de compte-rendu¹², et un procès-verbal de perquisition à faire signer par l'occupant du domicile perquisitionné.

Il a également recommandé de compléter les obligations qui s'imposent aux forces de l'ordre dans le cadre d'une perquisition administrative liée à l'état d'urgence, par la notification systématique de l'arrêté préfectoral à la personne perquisitionnée, la remise d'une copie du procès-verbal de perquisition signé par l'intéressé et la remise d'un document d'information sur le droit applicable en matière d'indemnisation des éventuels dommages subis.

Les autorités ont suivi partiellement ces recommandations.

Recommandations visant à faciliter l'accès à l'indemnisation

Le Défenseur des droits a recommandé de faciliter l'accès au droit à l'indemnisation en prévoyant des mécanismes exceptionnels

de réparation des dommages causés par des mesures de police administrative prises en application de l'état d'urgence à l'origine d'un trouble anormal et d'en informer les personnes intéressées¹³.

Le 6 juillet 2016, le Conseil d'Etat, juridiction nationale suprême de l'ordre administratif, a rendu un avis venant préciser le régime juridique des perquisitions effectuées sur le fondement de l'état d'urgence¹⁴. Cet avis a été dans le sens des recommandations du Défenseur des droits tant en ce qui concerne l'exigence de formalisation de la motivation de l'ordre de perquisition, que les conditions matérielles d'exécution à respecter et le soin particulier à porter aux enfants présents lors de l'opération, et l'accès à une indemnisation.

Avis et auditions devant le Parlement sur les projets de loi

Le régime de l'état d'urgence a prévu l'instauration d'un contrôle parlementaire. La loi prévoit que le Parlement est informé sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence et peut requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Dans ce cadre, le Défenseur des droits a régulièrement informé le Parlement des réclamations individuelles reçues et des recommandations qu'il a pu prendre, afin de soutenir et éclairer le Parlement dans sa mission. Il a été auditionné le 20 janvier 2016 par le Sénat¹⁵.

Par ailleurs, la loi permet au Défenseur des droits de proposer des réformes législatives et réglementaires. En s'appuyant sur le traitement des réclamations individuelles, il fait des préconisations à portée générale, assises sur l'expérience, mais aussi sur des principes. Ce pouvoir de proposition de réformes est conforté par l'indépendance institutionnelle et le statut constitutionnel de l'institution, qui lui donnent une grande

légitimité et une grande liberté pour promouvoir des modifications des politiques menées et de la législation en vigueur.

C'est dans ce cadre que depuis 2015, le Défenseur des droits a formulé des avis sur les projets de loi prorogeant l'état d'urgence mais également sur plusieurs lois qui sont venues renforcer le dispositif législatif de prévention et de lutte contre le terrorisme. Ces lois, toutes adoptées au Parlement en

⁸ Décision 2016-69 du 26 février 2016 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/DEC/DDD_DEC_20160226_MDS-MDE-2016-069.pdf.

⁹ CEDH, *Gutsanovi c. Bulgarie*, 15 octobre 2013.

¹⁰ Note du 16 mars 2016 du directeur général de la police nationale relative à la prise en compte de la présence des jeunes enfants au cours des interventions à domicile.

¹¹ Décision 2016-153 du 26 mai 2016 relative à la mise en œuvre des mesures de perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_dec_20160526_mld-mde-2016-153.pdf.

¹² Compte-rendu circonstancié et précis du déroulement d'une perquisition, en particulier lors de la phase d'investissement du logement (en précisant l'usage d'armes, l'usage éventuel de la contrainte physique et les conditions dans lesquelles elle a dû être exercée, l'usage éventuel de menottes, les propos significatifs échangés, sur le même mode rédactionnel que celui utilisé lors de la rédaction des procès-verbaux relatifs aux opérations de police judiciaire) et indiquant les bris éventuels.

¹³ Voir notamment Décision 2016-153 du 26 mai 2016 précitée.

¹⁴ CE, avis, 6 juillet 2016, n°s 398234, 399135.

¹⁵ Avis 16-03 du 25 janvier 2016 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20160125_16-03.pdf.

procédure accélérée, n'ont pas permis de réels débats au fond.

En 2015, le gouvernement a présenté un projet de loi relatif au renseignement, venant donner un cadre légal aux activités des services de renseignement. Le Défenseur des droits a adressé deux avis au Parlement et a été auditionné par les rapporteurs du projet de loi. Très critique et s'appuyant sur la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE, il a formulé une série d'observations portant, d'une part, sur le champ d'application de la loi, d'autre part, sur les modalités du contrôle opéré par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, enfin sur la mise en œuvre du contrôle juridictionnel et son effectivité¹⁶. Quelques-unes de ces recommandations ont été suivies mais trop peu. La loi sera prochainement examinée par la CEDH puisqu'une requête a été communiquée à la Cour cette année et le Défenseur des droits pourrait intervenir dans la procédure en qualité de tiers-intervenant¹⁷.

La même année, sur le même sujet, le Défenseur des droits a rendu 2 avis sur les mesures de surveillance des communications électroniques internationales¹⁸. Il a également été auditionné le 1^{er} novembre 2015 par les rapporteurs de la mission d'information du Sénat sur la sécurité dans les gares face à la menace terroriste¹⁹. Puis, le gouvernement a tenté de faire réviser la Constitution, afin d'y inscrire le régime de l'état d'urgence et la déchéance de nationalité. Le Défenseur des droits a publiquement désapprouvé la déchéance de nationalité pour les binationaux²⁰.

En 2016, le gouvernement a de nouveau déposé un projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement. Il prévoyait notamment un renforcement des moyens d'investigation dans la procédure judiciaire (recours aux perquisitions domiciliaires nocturnes) et permettait à l'autorité judiciaire de recourir aux nouvelles techniques de renseignement prévues par la loi relative au renseignement. Étaient également prévus l'inspection visuelle et la fouille des bagages lors des contrôles d'identité, ainsi qu'un renforcement des pouvoirs de l'autorité administrative dans le cadre de la prévention du terrorisme, tels que la possibilité de recourir à des mesures d'assignation à résidence et d'autres obligations à l'égard de personnes de retour de théâtres d'opérations terroristes et à la retenue administrative de 4 heures, y compris pour les enfants. Dans ses avis, le Défenseur des droits a émis des réserves sur le projet de loi et a formulé des recommandations, en critiquant notamment l'intégration de mesures administratives exceptionnelles restrictives de droits et libertés dans notre droit commun.

En 2016 et 2017, sont intervenues deux nouvelles lois sur la sécurité publique et renforçant la lutte antiterroriste. L'une d'entre elles est venue instaurer un cadre commun de l'usage des armes. Le Défenseur des droits a formulé plusieurs critiques, soulignant le fait que ce projet de loi complexifiait le régime juridique de l'usage des armes, en donnant le sentiment d'une plus grande liberté pour les forces de l'ordre²¹.

Enfin, comme indiqué précédemment, un nouveau projet de loi élargissant la portée des mesures spéciales mises en œuvre pour lutter contre le terrorisme et intégrant certaines mesures apparentées à l'état d'urgence dans le droit commun est actuellement en cours de discussion devant le Parlement, suscitant de nombreuses critiques de la part de la société civile et du Défenseur des droits²².

Dans ses différents avis, le Défenseur des droits a systématiquement rappelé les principes et les exigences posés par le droit interne et le droit européen : l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi, les principes de nécessité et de proportionnalité, ainsi que les garanties nécessaires en vue d'assurer un juste équilibre entre la protection des droits et des libertés et l'impératif de sécurité publique, de prévention et de répression des infractions pénales.

Interventions directes auprès des autorités et accompagnement juridique des réclamants

L'intervention du Défenseur des droits a permis certains aménagements des contraintes résultant des mesures d'assignations à résidence permettant ainsi une prise en compte des réalités quotidiennes des réclamants (emploi, situation de famille...). Il est également intervenu pour accompagner juridiquement les réclamants dans leurs démarches et obtenir des autorités la remise systématique des documents autorisant les mesures d'assignation à résidence ou de perquisition (arrêtés, procès-verbaux...).

Autres actions du Défenseur des droits

Parallèlement à ces différentes actions, dans certaines situations, le Défenseur des droits a estimé opportun de communiquer publiquement et de tenir des conférences de presse. Il a également régulièrement échangé avec les instances européennes et internationales. Enfin, il a sollicité une étude sur l'analyse juridique des enjeux liés à la dissémination du registre d'exception dans le cadre de l'état d'urgence en France, qui est menée par le Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux.

¹⁶ Avis 15-04 du 2 avril 2015 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20150402_15-04.pdf;

Avis 15-09 du 29 avril 2015 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20150429_15-09.pdf

¹⁷ CEDH, Requête n° 49526/15 ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE contre la France et 11 autres requêtes (voir liste en annexe).

¹⁸ Avis 15-21 du 21 septembre 2015 et 15-22 du 7 octobre 2015 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20150922_15-22.pdf.

¹⁹ Avis 15-25 du 1^{er} décembre 2015 relatif à la sécurité dans les gares face à la menace terroriste : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20151201_15-25.pdf.

²⁰ Voir par exemple : <http://www.lcp.fr/afp/decheance-de-nationalite-la-citoyennete-est-indivisible-pour-le-defenseur-des-droits>.

²¹ Avis 17-01 du 16 janvier 2017 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20170116_17-01.pdf;

Avis 17-02 du 24 janvier 2017 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20170124_17-02.pdf.

²² Avis 17-05 du 7 juillet 2017 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20170707_17-05.pdf.

Avis 17-07 du 27 juillet 2017 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/files/DDD/AVIS/DDD_AVIS_20170707_17-07.pdf.

