

PROJET DE LOI

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

NOR : INTX1527699L/Bleue-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 modifiée instituant l'état d'urgence 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. »

A la suite des attentats coordonnés ayant frappé Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence sur le territoire métropolitain a été déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 relatif à la proclamation de l'état d'urgence à compter du 14 novembre à zéro heure.

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 ont justifié cette mesure.

Ces attentats sont l'un des pires actes de terrorisme commis en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

La déclaration de l'état d'urgence a donné aux autorités administratives des moyens d'action supplémentaires pour lutter contre les menaces terroristes. Les mesures permises par ces dispositions ont été utilisées immédiatement par les autorités administratives et ont vocation à être poursuivies. Les préfets ont ainsi la possibilité de prévenir la commission de nouveaux actes par des perquisitions administratives dans les domiciles, de jour comme de nuit. Ils peuvent également prononcer la fermeture provisoire de salles de spectacle, de débits de boissons et lieux de réunions de toute nature, ainsi qu'interdire des réunions. Le ministre de l'intérieur peut assigner à résidence des personnes évoluant dans la mouvance terroriste.

A l'occasion de la prorogation de l'état d'urgence au-delà des douze jours du décret initial, rendue indispensable par le maintien de la menace à un niveau inédit sur le territoire national, il est aujourd'hui nécessaire d'adapter et de moderniser certaines des dispositions de la loi de 1955, d'une part pour s'assurer de leur totale efficacité dans la lutte contre des menaces nouvelles et, d'autre part, afin de garantir que les mesures mises en œuvre sous l'empire de ce régime juridique puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif.

Il est indispensable, pour approfondir la lutte contre le terrorisme, que les autorités administratives puissent recourir à ces mesures pendant une période limitée mais suffisamment longue pour s'assurer que les réseaux terroristes, au-delà des procédures juridictionnelles en cours, puissent être, par des actions coercitives, mis hors d'état de nuire.

Il apparaît en outre nécessaire, dans le contexte actuel marqué par différentes menaces d'atteinte à l'ordre public constituée par des personnes ou des réseaux parfois inconnus de la justice, de disposer de moyens de prévention encore plus efficaces. L'assignation à résidence, prévue par la loi de 1955, est ainsi aménagée afin de permettre des escortes vers les lieux d'assignation à résidence, une obligation de pointage, la possibilité de restituer passeport et documents d'identité, ou l'interdiction de se trouver en relation avec des personnes désignées.

Mais ces différentes évolutions visant à rendre plus efficace la prévention d'actes terroristes notamment, doivent s'accompagner d'une adaptation et d'un renforcement des garanties offertes par la loi de 1955 dans la mise en œuvre des prérogatives confiées à l'autorité administrative. La loi renvoie ainsi désormais explicitement aux dispositions de droit commun du code de justice administrative pour la contestation des mesures prises sur son fondement. Ainsi en est-il, par exemple, des perquisitions ordonnées par l'autorité administrative. Les modifications proposées visent aussi à supprimer certaines mesures prévues, dans le contexte de la période où la loi a été initialement adoptée, et qui n'ont plus de justification sérieuse aujourd'hui, ainsi par exemple du contrôle de la presse ou des publications.

*

Les articles 2 et 3 de la loi de 1955 exigeant que la prolongation de l'état d'urgence au-delà de douze jours soit autorisée par une loi, l'**article 1^{er}** du présent projet de loi proroge l'état d'urgence pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015, date à laquelle le décret du 14 novembre 2015 cessera de produire ses effets.

L'**article 2** proroge la possibilité ouverte au ministre de l'intérieur et aux préfets, déjà prévue par le décret du 14 novembre 2015, d'ordonner des perquisitions de jour et de nuit.

L'**article 3** permet de limiter le recours aux mesures particulières qu'autorise l'état d'urgence au strict nécessaire, en permettant au Gouvernement d'y mettre fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai. En ce cas, il est rendu compte au Parlement.

L'**article 4** adapte et renforce le dispositif d'assignation à résidence prévu à l'article 6 de la loi de 1955, afin de le rendre plus efficace et opérationnel, en appliquant un régime comparable à celui prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour les étrangers représentant une menace pour l'ordre public, assignés à résidence dans l'attente de leur éloignement du territoire. Ce dispositif de l'article 6 vise en effet à restreindre la liberté de circulation des personnes auxquelles il est appliqué et à limiter leur capacité à se mettre en relation avec d'autres personnes considérées comme dangereuses, dans un contexte où les forces de l'ordre sont très fortement mobilisées.

En premier lieu, le 1° de l'article 4 actualise les termes désignant au premier alinéa le lieu de l'assignation à résidence qui doit être fixé par le ministre de l'intérieur. En second lieu, il fait évoluer le champ d'application de la mesure afin de mieux répondre à l'objectif visé et à la réalité de la menace, en substituant aux termes « [de toute personne] dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics », qui apparaissent trop restrictifs, les termes « [de toute personne] à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », ce qui permet d'inclure des personnes qui ont appelé l'attention des services de police ou de renseignement par leur comportement, ou leurs fréquentations, propos, projets... Enfin, dans la mesure où les lieux de l'assignation peuvent si nécessaire être choisis en dehors de la commune où la personne assignée réside habituellement, il donne au ministre de l'intérieur la faculté de faire conduire l'intéressé sur place par des services de police ou de gendarmerie afin de garantir l'exécution de la mesure.

Les alinéas suivants visent à assurer la pleine effectivité du dispositif en donnant les moyens au ministre de l'intérieur et aux forces de l'ordre de contrôler que la personne concernée se maintient dans le périmètre de l'assignation à résidence et de limiter sa liberté de circulation. Ainsi, la loi permet au ministre de l'intérieur de prescrire à la personne assignée une obligation de demeurer dans les lieux d'habitation qu'il désigne, pendant une plage horaire définie dans la limite de 8 heures par 24 heures. Le 2° prévoit la possibilité de lui imposer en outre, d'une part une obligation de se présenter aux services de police ou de gendarmerie selon une fréquence déterminée dans la limite de trois présentations par jour, et d'autre part, une obligation de remettre son passeport ou toute autre pièce d'identité en échange d'un récépissé. Enfin le 2° ouvre également la faculté au ministre de l'intérieur de prescrire à la personne assignée une interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes nommément désignées dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Le 3° prévoit la dissolution d'associations ou de groupements de fait portant une atteinte grave à l'ordre public, dans des conditions spécifiques à l'état d'urgence, compte tenu notamment du rôle de soutien logistique ou de recrutement que peuvent jouer ces structures.

Le 4° adapte la procédure de recours qui peut être exercé contre les mesures prises en application de la loi, en élargissant les garanties actuellement réservées à la contestation d'une assignation à résidence, et en substituant à l'examen du recours par une commission consultative la possibilité d'utiliser les procédures de référé-suspension et de référé-liberté, prévues par le livre V du code de justice administrative, procédures plus protectrices des libertés puisque non consultatives et menées par un juge. En soumettant toutes les mesures administratives prises sur le fondement de cette loi au juge administratif, cette disposition place l'ensemble de la procédure de perquisition administrative sous le contrôle du juge administratif, sous réserve de la découverte d'une infraction, qui fait basculer l'opération dans le seul champ judiciaire.

Le 5° précise les conditions des perquisitions administratives menées dans le cadre de la loi relative à l'état d'urgence. Il étend cette perquisition possible à tous les lieux, pour que les véhicules ou les lieux publics ou privés qui ne sont pas des domiciles soient inclus dans le champ de cette disposition. Il en exclut toutefois les lieux d'exercice des professions protégées. Il fixe un encadrement - aujourd'hui inexistant - à cette mesure de police administrative, en en limitant l'usage aux circonstances où il existe des raisons sérieuses de penser que le lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Il définit un régime procédural à ces perquisitions, prévoyant notamment l'information sans délai du procureur de la République ainsi que la rédaction d'un compte-rendu, qui lui est adressé sans délai.

Il permet enfin l'accès aux données informatiques accessibles depuis le lieu perquisitionné, ainsi que la prise de copies.

Il supprime la possibilité de prendre des mesures assurant le contrôle de la presse et des publications de toute nature, ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales.

Le 6° réévalue les sanctions pénales applicables en cas de violation de la loi relative à l'état d'urgence.

L'**article 5** complète l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure par une référence aux associations et groupements dissous en application de l'article 6-1 de la loi du 3 avril 1955, créé par le 3° de l'article 4.

L'**article 6** prévoit l'application de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction modifiée par l'article 4, à l'ensemble du territoire de la République française.

PROJET DE LOI

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

NOR : INTX1527699L/Bleue-1

Article 1^{er}

L'état d'urgence déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 est prorogé pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015.

Article 2

Il emporte, pour sa durée, application de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, dans sa rédaction issue du 5° de l'article 4 de la présente loi.

Article 3

Il peut y être mis fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai. En ce cas, il en est rendu compte au Parlement.

Article 4

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence est ainsi modifiée :

1° Le premier alinéa de l'article 6 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans les lieux qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2, à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées audit article. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur les lieux de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie.

« Les personnes mentionnées à l'alinéa précédent peuvent également être astreintes à demeurer dans des lieux d'habitation déterminés par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de 8 heures par 24 heures. » ;

2° L'article 6 est complété par les dispositions suivantes :

« Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence :

« - l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ;

« - ainsi que la remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé valant justification de son identité, sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu.

« La personne astreinte à résider dans les lieux qui lui sont fixés en application du premier alinéa peut se voir prescrire par le ministre de l'intérieur une interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire ou en cas de levée de l'assignation à résidence. » ;

3° Il est inséré, après l'article 6, un article 6-1 ainsi rédigé :

« *Art. 6-1.* - Sans préjudice de l'application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, sont dissous, par décret en conseil des ministres, les associations ou groupements de fait :

« - qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public, ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent ;

« - et qui comprennent en leur sein, ou parmi leurs relations habituelles, des personnes à l'encontre desquelles a été prise, sur le fondement de l'article 6, pour des motifs en lien avec les agissements mentionnés à l'alinéa précédent, une mesure d'assignation à résidence.

« Le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code pénal.

« Par dérogation à l'article 14, les mesures prises sur le fondement du présent article ne cessent pas de produire leurs effets à la fin de l'état d'urgence. » ;

4° L'article 7 est ainsi rédigé :

« Art. 7. - A l'exception des peines prévues à son article 13, 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. » ;

5° L'article 11 est ainsi rédigé :

« Art. 11. - Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

« La décision ordonnant une perquisition précise les lieux et le moment de la perquisition. Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de cette décision. La perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. Elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

« Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial. Les données auxquelles il aura été possible d'accéder dans les conditions prévues par le présent article peuvent être copiées sur tout support.

« La perquisition donne lieu à l'établissement d'un compte-rendu communiqué sans délai au procureur de la République.

« Les dispositions du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus. » ;

6° L'article 13 est ainsi rédigé :

« Art 13. - Les infractions aux dispositions des articles 5, 8 et 9 seront punies de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende.

« Les infractions aux dispositions du premier alinéa de l'article 6 seront punies de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

« Les infractions aux dispositions du deuxième et des quatre derniers alinéas de l'article 6 seront punies d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende.

« L'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l'existence de ces dispositions pénales. »

Article 5

Le *b* du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure est complété par les mots : « ou de l'article 6-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ».

Article 6

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955, dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la présente loi, est applicable sur tout le territoire de la République.