

# Les pouvoirs de police renforcés pour se passer de l'état d'urgence

Les perquisitions de nuit et les fouilles de véhicules seront facilitées, selon le projet de loi que « Le Monde » s'est procuré

C'est un important renforcement des pouvoirs du parquet, de la police et des préfets dans la lutte antiterroriste que le gouvernement est décidé à mettre en œuvre, selon le projet de loi qu'il a transmis au Conseil d'Etat et que *Le Monde* a pu consulter. Malgré la succession de lois antiterroristes depuis vingt ans, et notamment celle de novembre 2014 et celle sur le renseignement de juillet 2015, le gouvernement de Manuel Valls est convaincu que la police dispose d'outils insuffisants face à la menace terroriste. D'où la déclaration de l'état d'urgence le soir même des attentats de Paris et Saint-Denis, le 13 novembre.

Dans le texte transmis au Conseil d'Etat, le gouvernement explique donc vouloir « renforcer de façon pérenne les outils et moyens mis à disposition des autorités administratives et judiciaires, en dehors du cadre juridique temporaire mis en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence ». Si le gouvernement souhaite aller vite et fort, il ne sera cependant pas en mesure de faire adopter ces nouveaux moyens juridiques et techniques avant la fin de ce régime d'exception, fixée au 26 février. A moins que celui-ci ne soit prolongé.

## Lavis du Conseil d'Etat fin janvier

Le projet de loi « renforçant la lutte contre la criminalité organisée et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale » ne devrait pas être prêt avant le conseil des ministres du 10 février, voire celui du 17 février. Saisi pour avis, le Conseil d'Etat a désigné trois rapporteurs, compte tenu de l'importance du texte, et ne devra rendre sa copie qu'à la fin du mois de janvier.

Dans ce projet de loi initialement prévu pour ne concerner que la procédure pénale a été introduit un certain nombre de dispositions voulues par le ministre de

l'intérieur après les attentats du 13 novembre. Avec pour objectif « d'obtenir des outils performants susceptibles de réduire la nécessité de l'état d'urgence », décrypte un proche du dossier.

Exemple : les perquisitions de nuit peuvent être décidées par les préfets dans le cadre de l'état d'urgence alors qu'en temps normal elles sont réservées aux informations judiciaires, donc décidées par un juge d'instruction – les locaux d'habitation en étaient en outre exclus. Désormais, elles pourront être ordonnées dès l'enquête préliminaire dans des affaires de terrorisme, y compris dans les logements, et seront même possibles de façon préventive lorsqu'il s'agira de « prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique ». Les pouvoirs de la police judiciaire sont ici considérablement renforcés. Néanmoins, on reste éloigné des mesures propres à l'état d'urgence.

Autre innovation de l'arsenal « préventif », les IMSI-catchers. Ces moyens électroniques d'interception radio permettant de récupérer des données de connexion d'un ordinateur ou d'un téléphone à l'insu de son utilisateur pourront désormais être utilisés par la police après une simple autorisation du procureur dans des affaires de criminalité ou de délinquance organisée. Ils sont actuellement autorisés dans le cadre d'informations judiciaires, mais les juges d'instruction n'y ont pratiquement pas eu recours en raison du flou juridique qui entourait ce dispositif, par ailleurs utilisé par les services de renseignement.

Dans la même optique, la sonorisation ou surveillance vidéo d'un lieu ou domicile, jusqu'ici réservées aux informations judiciaires confiées à un juge d'instruction, pourront être décidées dès l'enquête de flagrance ou l'enquête préliminaire, après autorisation du juge de la liberté et de la détention.

**Si le gouvernement souhaite aller vite et fort, il ne sera pas en mesure de faire adopter ces nouveaux moyens juridiques avant la fin du régime d'exception, fixée au 26 février**

Les arbitrages de Matignon ont souvent donné raison à Bernard Cazeneuve face Christiane Taubira, mais pas toujours, comme sur la demande, abandonnée, d'extension de six à huit jours de la durée maximum d'une garde à vue en matière de terrorisme. En revanche, sur les contrôles d'identité, la possibilité de retenir pendant quatre heures quelqu'un au poste, y compris s'il a ses papiers, le « temps d'une vérification de sa situation » a paru bien long pour un motif si flou à la chancellerie, qui n'a pas obtenu gain de cause. Ce dispositif ressemble à une garde à vue, certes courte, mais sans les garanties qui y sont attachées, comme le droit à un avocat et à un interprète.

## Lutte contre le blanchiment d'argent

Tout un pan du projet de loi est consacré à la lutte contre les trafics d'armes avec en particulier l'alourdissement des peines, ce qui permet d'entrer dans les catégories de délit pour lesquelles la géolocalisation et les perquisitions sont autorisées en enquête préliminaire. Le gouvernement souhaite aussi élargir les interdictions d'acquisition et de détention pour un nombre croissant de personnes condamnées et leur inscription au fichier national. Surtout, la police devrait être autorisée, comme c'est déjà le cas en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, à monter de fausses opérations de vente ou d'achat ou à y participer, afin de mieux infiltrer les réseaux de trafiquants.

Après la surveillance des conversations et des trafics d'armes, c'est au financement du terrorisme que le projet de loi cherche à s'attaquer. La partie du projet de loi Sapin sur le blanchiment de l'argent est ainsi intégrée dans ce texte, tandis que le reste du projet est remis aux calendes grecques. « La dimension internationale de ces organisations criminelles, les armements dont elles disposent, les

moyens, y compris financiers ou de communication, sur lesquels elles s'appuient, la grande mobilité de leurs membres, rendent indispensable cette adaptation », justifie l'exposé des motifs du projet de loi soumis au Conseil d'Etat.

Ces outils, doublés des pouvoirs de contrôle renforcés (fouille des voitures et des cafés notamment, contrôles administratifs de personnes de retour de zones de théâtre d'opérations terroristes, etc.), se-

ront-ils efficaces pour conjurer la hantise des services de police d'avoir à un moment ou un autre un gros poisson entre les mains, et de le laisser filer ? L'une des leçons des attentats de janvier et novembre 2015 est que, s'il y a eu des ratés, c'est davantage en raison d'erreurs d'appréciation et de coordination des services de police et de renseignement que par un manque de moyens juridiques des policiers. ■

J.-B. J.



# 493

## armes saisies depuis le début de l'état d'urgence

Entre le début de l'état d'urgence, le 14 novembre 2015, et le 30 décembre, les policiers ont mené 2977 perquisitions administratives, qui ont donné lieu à la saisie de 493 armes. Seules deux informations judiciaires ont été ouvertes au pôle antiterroriste. La police comptabilise tous les types d'armes, y compris les armes blanches, voire les sabres japonais de décoration. En un mois, au 10 décembre, 403 avaient été saisies, contre 5300 l'année précédente : l'état d'urgence n'a donc donné lieu à la saisie que de 7% des armes découvertes d'ordinaire en une année. Un chiffre logique : ces perquisitions sans enquête ne permettent de remonter ni les filières, ni les complots.

## Usage des armes facilité pour la police, assignations à résidence... les mesures phares de la future loi

**LE PROJET DE LOI « renforçant la lutte contre la criminalité organisée et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale »** a été transmis au Conseil d'Etat le 23 décembre 2015. En voici les mesures phares.

**De la légitime défense à l'état de nécessité** L'article 20 du projet de loi assouplit les règles d'engagement armé des policiers. Leitmotiv de l'extrême droite, l'idée avait été reprise par les syndicats de policiers de droite, puis par le candidat Sarkozy en 2012, à la faveur d'un fait divers – un policier avait été mis en examen pour « homicide volontaire » après avoir tiré sur un homme en fuite (hasard du calendrier, son procès débute le 11 janvier). Elle est proposée par le gouvernement Valls « dans le cas d'un péripète meurtrier ». Les policiers et les gendarmes bénéficieraient de l'« irresponsabilité pénale » lorsque l'utilisation de leur arme est « absolument nécessaire pour mettre hors d'état de nuire une personne venant de commettre un ou plusieurs homicides volontaires et dont il existe des raisons sérieuses et actuelles de penser

qu'elle est susceptible de réitérer ces crimes dans un temps très voisin des premiers actes ». L'article 122-7 du code pénal prévoit déjà l'irresponsabilité pour toute personne « qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ».

**Du contrôle d'identité à la fouille des bagages** Sur les contrôles d'identité, le gouvernement veut élargir à la fouille des bagages les possibilités offertes aux policiers et aux gendarmes lorsqu'ils procèdent à des contrôles sur réquisition du procureur de la République. Une possibilité, extrajudiciaire, est créée : les forces de l'ordre pourraient fouiller bagages et véhicules « sur autorisation du préfet, aux abords d'installations, d'établissements ou d'ouvrages sensibles » pendant une durée maximum de douze heures. Le glissement est important : la fouille de bagages et de véhicules étant assimilées, en droit, à des perquisitions, le gouvernement crée, en quelque sorte,

un régime de perquisition administrative hors état d'urgence. En réservant cela à la prévention des actes terroristes, le gouvernement espère que le Conseil constitutionnel assouplira sa jurisprudence. Aujourd'hui, « pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens », les forces de l'ordre peuvent fouiller un véhicule avec l'accord du conducteur. Si l'intéressé refuse, elles peuvent le retenir en attendant les instructions du procureur, mais pas plus de trente minutes. Le nouvel article permettra « de visiter les véhicules en dehors de toute intervention du procureur ».

**De l'assignation à résidence au contrôle administratif** Hors état d'urgence, le ministre de l'intérieur ne peut pas recourir aux assignations à résidence (près de 400 décidées depuis le 13 novembre). Le projet de loi, dans un article 21 très détaillé, va permettre une assignation à résidence pour des personnes de retour du djihad ou soupçonnées d'avoir « tenté de se rendre sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes », mais contre lesquelles il y a trop peu d'éléments pour ouvrir une in-

formation judiciaire en bonne et due forme. Dans ce cas, le ministre de l'intérieur pourra assigner une personne à son domicile dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures et de trois pointages par semaine pour une durée d'un mois non renouvelable. Surtout, il pourra mettre en place un contrôle administratif (déclaration des identifiants Internet et smartphone, obligation de signaler tout déplacement en dehors de la commune, interdiction de relation directe ou indirecte avec des personnes définies) pendant six mois, ou moins si la personne s'engage dans un programme de déradicalisation.

**Tracfin devient proactif dans la lutte antiblanchiment** Afin de mieux lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme, la loi instaure une infraction réprimant le trafic de biens culturels émanant de théâtres d'opérations de groupements terroristes. Le reste du texte reprend des dispositions prévues dans le projet de loi Sapin, comme le plafonnement des cartes prépayées. Ces instruments, comme les cartes rechargeables jusqu'à 2500 euros, peuvent

aujourd'hui être utilisés sans vérification d'identité. Par ailleurs, la cellule antiblanchiment de Bercy, Tracfin, auprès de qui les établissements financiers doivent signaler toute transaction suspecte, va pouvoir alerter les professionnels des « risques élevés » de certaines personnes physiques ou morales « en vue de la mise en œuvre de mesures de vigilance renforcée ».

**Renforcement des garanties de la procédure pénale** Ce qui devait constituer le cœur du projet de loi se retrouve relégué dans son titre II. Le rôle du procureur comme directeur d'enquête est clarifié. Surtout, la loi va instaurer le débat contradictoire dans les enquêtes préliminaires qui durent plus d'un an. Les mesures d'écoutes téléphoniques décidées en cours d'instruction devront être motivées (ce n'était pas obligatoire) et seront limitées à un an, pour la délinquance et la criminalité organisées, à deux ans. Le projet procède par ailleurs à des simplifications de la procédure pénale. ■

LAURENT BORREDON  
ET JEAN-BAPTISTE JACQUIN



## LES DATES

1986

La notion de « terrorisme » entre dans le code pénal à la suite de l'attentat de la rue de Rennes. Un régime spécifique de garde à vue est créé.

1996

La loi instaure le délit « d'association de malfaiteurs en relations avec une entreprise terroriste ». Les perquisitions de nuit sont autorisées dans les enquêtes pour terrorisme.

2001-2008

A la suite des attentats de New York (2001), Madrid (2004) et Londres (2005), plusieurs lois renforcent les pouvoirs de police en matière de contrôles d'identité et de fouilles, de récupération de données de connexion dans les cybercafés, etc.

2011

La loi de programmation pour la sécurité intérieure autorise la captation de données informatiques.

2012

La loi autorise la poursuite des personnes ayant participé à des camps d'entraînement terroriste à l'étranger.

2014

Instauration d'un « délit d'entreprise terroriste individuelle » et interdiction de sortie du territoire des personnes soupçonnées de vouloir faire le djihad.

2015

Loi sur le renseignement autorisant des mesures de surveillance électronique de masse.

# Les socialistes pris au piège du débat sur la déchéance de nationalité

Le bureau national, lundi, a renvoyé au 18 janvier l'énoncé de sa position officielle

Comment sortir d'un tel guépier ? Les socialistes ne parviennent pas à s'extraire du débat imposé par François Hollande sur la déchéance de la nationalité pour les Français condamnés pour terrorisme. La mesure finalement maintenue par le président de la République dans le cadre du projet de loi de révision constitutionnelle ne passe toujours pas auprès de ses troupes. Alors que l'examen du texte doit débiter à l'Assemblée nationale le 3 février, l'affaire vire au véritable casse-tête politique et juridique pour l'exécutif et la majorité.

Un bureau national du PS s'est tenu lundi 4 janvier, qui témoigne du climat de gêne qui règne parmi les socialistes. Pas de foire d'empoigne Rue de Solferino, mais, au contraire, une ambiance très embarrassée devant la situation créée par le chef de l'Etat. Pendant près de trois heures, la majorité des interventions – une trentaine environ – ont toutes peu ou prou critiqué la position présidentielle. Et l'idée d'instaurer une déchéance de nationalité pour les Français binationaux a fait la quasi-unanimité contre elle. Pas question pour le PS de déchoir les seuls Français disposant d'une autre nationalité, au risque de créer deux catégories de citoyens et de remettre en cause l'égalité de tous devant la loi.

Mais aucune porte de sortie n'a non plus été trouvée pour l'instaurer, le PS renvoyant au 18 janvier l'énoncé de sa position officielle. « En gros, tout le monde se demande comment on a pu en arriver là et comment sortir de ce "corner" alors qu'on est tous contre la déchéance, mais qu'on ne peut pas se permettre de mettre en minorité Hollande », résume un participant. Pour être adopté, le projet de loi de révision constitutionnelle nécessitera le vote des trois cinquièmes des parlementaires – députés et sénateurs – réunis en Congrès. Un quota mathématiquement incertain à cette heure.

### Question de crédibilité

Mais les socialistes ont compris que M. Hollande n'a pas l'intention de revenir sur le principe de la déchéance. Le chef de l'Etat en fait une question de crédibilité politique, après l'avoir annoncé dans la foulée des attentats du 13 novembre 2015. Surtout, la mesure, qui embarrasse la droite et l'extrême droite, est largement soutenue par l'opinion publique. Un argument qui réveille plusieurs socialistes qui considèrent que, sur des sujets aussi sensibles et fondamentaux que celui-ci, l'exécutif ne peut pas choisir de gouverner en fonction des sondages.

Résultat : la gauche se trouve contrainte de trouver une voie médiane. En ce sens, l'idée de déchoir de leur nationalité tous les Français condamnés pour des

**« On peut continuer sur la déchéance de nationalité, mais il faut qu'elle soit ouverte à tous les Français »**

M. CAMBADÉLIS  
premier secrétaire du PS

faits de terrorisme, sans distinction entre les binationaux et les autres, semble faire son chemin depuis quelques jours.

Lors de ses vœux aux Français, le 31 décembre 2015, M. Hollande n'a pas spécifié le cas des binationaux, évoquant simplement « les individus condamnés définitivement pour crimes terroristes ». Une nuance qui fait dire aujourd'hui à plusieurs observateurs que l'exécutif pourrait faire évoluer en ce sens sa position initiale. « L'idée du gouvernement n'a jamais été de dire que seuls les binationaux devaient être visés », a d'ailleurs affirmé le secrétaire d'Etat en charge des relations avec le Parlement, Jean-Marie Le Guen, lundi 4 janvier, sur i-Télé.

Après la déchéance pour les Français avec une double nationalité, la déchéance « pour tous » ? Au risque de créer des apatrides et de substituer à une mesure controversée une alternative qui pourrait l'être encore plus ? L'idée, évoquée ces dernières semaines par différentes personnalités politiques, à gauche comme à droite, comme Jean-Vincent Placé, Nathalie Kosciusko-Morizet ou Jean-Pierre Chevènement, a été reprise par plusieurs responsables de la majorité. Ainsi, Jean-Christophe Cambadélis, le premier secrétaire du PS, opposé à la déchéance pour les binationaux car « ce n'est pas une valeur qui vient de la gauche », déclare lundi sur LCI : « On peut continuer sur la déchéance de nationalité, mais, à ce moment-là, il faut qu'elle soit ouverte à l'ensemble des Français, et pas seulement aux binationaux. »

Un discours entonné parallèlement par Bruno Le Roux, président du groupe PS à l'Assemblée. Ce proche de M. Hollande s'est dit favorable, sur Public Sénat, à la recherche d'« une solution qui permette demain pour tous ceux qui tournent leurs armes contre l'Etat et contre ceux qui vivent dans notre pays de leur enlever la nationalité française, qu'ils soient binationaux ou pas ».

Reste qu'instaurer la déchéance de nationalité pour tous les Français présente un risque juridique de taille. En créant des apatrides, la France violerait ainsi la Déclaration universelle des droits de l'homme qui consacre la liberté fondamentale d'« droit à la nationalité » et la convention de New York du 30 août 1961 complétant celle du 28 septembre 1954, qui interdit la création d'individus apatrides.

« Nous sommes dans un débat juridique, dans un débat de relations diplomatiques un peu compliquées », a reconnu lundi M. Le Guen, ajoutant, sans plus de détails, que le gouvernement avec sa majorité vont « voir comment les choses sont possibles ou pas ». Ou comment se retrouver piégé par un problème que ni ne comporte que des mauvaises solutions. ■

BASTIEN BONNEFOUS

## Une nouvelle mise à l'écart de la justice

Le nouveau projet de loi confirme un élargissement des pouvoirs de police, des parquets et des préfets aux dépens des juges d'instruction

### ANALYSE

Le nouveau projet de réforme pénale, transmis fin décembre 2015 au Conseil d'Etat, est exemplaire à plus d'un titre : d'abord en ce qu'il révèle la précipitation du gouvernement, qui s'appuie sur un texte de simplification et de consolidation des garanties individuelles pour y introduire une foule de mesures, voulues par le ministère de l'Intérieur, qui fragilisent ces mêmes garanties. Il en sort un texte hybride, dont la vocation, derrière l'habillage d'usage, est claire : prolonger les mesures autorisées par l'état d'urgence en dehors de l'état d'urgence.

Le texte, ensuite, entérine une fois encore le glissement régulier des méthodes du renseignement vers l'antiterrorisme, celles de l'antiterrorisme vers le crime organisé, celles du crime organisé vers la délinquance ordinaire : les procédures d'exception finissent par dissoudre le principe même d'un droit commun.

Il met enfin en lumière une tendance de fond des gouvernements : marginaliser l'institution judiciaire, et d'abord les juges d'instruction statutairement indépendants, au profit des procureurs, nommés par le gouvernement. Les procureurs sont pourtant débordés et ont déjà un pouvoir de quasi-jurisdiction – seul un tiers des dossiers arrivent jusqu'au tribunal. L'indépendance d'esprit de ces magistrats a

certes gagné du terrain : c'est déjà trop, et les voilà à leur tour dépossédés d'une partie de leurs prérogatives au profit des préfets, tenus, eux, d'obéir sans discuter au ministère de l'Intérieur.

En 2009, Nicolas Sarkozy voulait supprimer le juge d'instruction. François Hollande le contourne. Seuls les juges d'instruction pouvaient jusqu'ici ordonner des perquisitions de nuit, placer des micros chez les gens ou capter leurs données numériques avec des IMSI-catchers, ces valisettes qu'utilisent les services de renseignement. Les procureurs pourront désormais le faire pour le terrorisme ou la délinquance organisée, c'est-à-dire lors d'enquêtes secrètes, non contradictoires, sans avocats et hors de tout contrôle.

### Un contrôle judiciaire sans juge

Les procureurs – les moins nombreux d'Europe et ceux dont les charges sont les plus lourdes – ne peuvent évidemment pas être constamment sur le dos des policiers ; or la police judiciaire, comme son nom ne l'indique pas, dépend du ministère de l'Intérieur. Il s'agit donc bien d'un élargissement des pouvoirs de police, et l'autorisation exigée du juge des libertés et de la détention, qui par définition ne sait pas grand-chose du dossier, reste assez formelle.

Les policiers, prévoit le texte, pourront désormais fouiller les bagages, les voitures,

et contrôler l'identité de n'importe qui. Il fallait jusqu'ici une présomption d'infraction, ou une autorisation sur un périmètre délimité et une durée limitée des perquisitions. Désormais, les gardiens de la paix ayant deux ans d'ancienneté y seront autorisés, en cas de suspicion d'activité terroriste et pendant douze heures, à la seule demande des préfets – la mesure est sans précédent.

Par ailleurs, les forces de l'ordre peuvent aujourd'hui retenir une personne sans pièce d'identité pendant deux heures. La nouveauté, c'est qu'elles pourront aussi le faire si cette personne, même mineure, et hors la présence d'un avocat, a une pièce d'identité. A la condition assez floue qu'il y ait « des raisons sérieuses » de penser qu'elle a un lien avec une activité terroriste.

La mise à l'écart de la justice est encore plus manifeste pour les retours de Syrie, tous judiciairisés aujourd'hui : les présumés terroristes sont mis en examen, écroués ou placés sous contrôle judiciaire. Désormais, les préfets pourront pendant un mois les assigner à résidence, et leur demander pendant six mois les codes de leurs téléphones et ordinateurs, les obliger à signaler leurs déplacements et leur interdire de parler à certaines personnes. Il s'agit bien d'un contrôle judiciaire, mais sans juge. ■

FRANCK JOHANNÈS

**Les socialistes ont compris que François Hollande n'a pas l'intention de revenir sur le principe de la déchéance**