Libre accès

Article - Ambassadeurs de la Jeunesse - 17 juillet 2019

Ambassadeurs de la Jeunesse

De l'état d'urgence à la loi antiterroriste en France

*Par **Anaïs Gillot,***
Chercheur au sein du Pôle Radicalisation & Terrorisme
Centre International de Recherche & d'Analyse - Ambassadeurs de la Jeunesse

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

© Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2019.

Comment citer cette publication :
Anaïs Gillot,
« De l'état d'urgence à la loi antiterroriste en France », Ambassadeurs de la Jeunesse, 17 juillet 2019.

Ambassadeurs de la Jeunesse
31 Rue de Poissy 75005 Paris
E-mail : contact@ambassadeurs-jeunesse.org
Site internet : www.ambassadeurs-jeunesse.org

Sommaire

Introduction - p. 2

L'état d'urgence, historique et justifications - p. 3

La résurgence de l'état d'urgence en réponse aux attentats de novembre 2015 - p. 4

Les faiblesses de la loi antiterroriste du 9 septembre 1986 - p. 5

La loi antiterroriste, qu'est-ce que c'est ? - p. 6

La loi antiterroriste, liberticide ou laxiste ? - p. 7

Au soir du 13 novembre 2015, François Hollande, Président de la République française, explique en direct de l'Élysée que « l'état d'urgence sera proclamé sur l'ensemble du territoire » et appelle les Français à « faire preuve d'unité et de sang-froid », indiquant que « face à la terreur, la France doit être forte, elle doit être grande et les autorités de l'État fermes ».

Le 14 novembre 2015, l'état d'urgence est donc établi par décret en Conseil des ministres[1]. Son application concerne l'ensemble du territoire national, conformément aux dispositions de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. L'article 1 prévoit deux cas à son application. L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, 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.

L'état d'urgence prend fin – après de nombreuses prolongations – le 1er novembre 2017 et donne lieu à la nouvelle loi antiterroriste adoptée par le Parlement. Cette dernière a pour objet de répondre par la voie législative à la menace terroriste sur le sol français en y adoptant un cadre juridique durable. Toutefois, elle suscite des polémiques car les mesures y sont restrictives et peuvent constituer, selon certaines associations et autres organisations de la société civile, une entrave aux libertés.

La présente étude a pour objet d'analyser cette transition entre l'état d'urgence et l'adoption de la loi antiterroriste. D'abord, il convient d'avoir une approche sur l'état d'urgence *stricto sensu*, de sa création à ses applications successives. Puis, les faiblesses de la loi antiterroriste du 9 septembre 1986 seront mises en exergue, ce qui mènera à une réflexion sur son indispensable révision. Enfin, l'analyse s'attardera sur l'essence de cette nouvelle mesure et sur la façon dont elle fut justifiée par le gouvernement d'Édouard Philippe.

[1] Depuis les attaques contre le journal satirique *Charlie Hebdo* en janvier 2015, nombreux sont ceux qui souhaitent renforcer et rendre durables les mesures visant à assurer la sécurité intérieure du pays : le renouvellement d'actes terroristes sur le sol français relance le débat.

L'état d'urgence, historique et justifications

Le 3 avril 1955, la loi sur l'état d'urgence est votée en réponse au soulèvement algérien de la « Toussaint rouge »[2]. Les Présidents du Conseil, Pierre Mendès France (juin 1954 – février 1955) puis Edgar Faure (février 1955 – janvier 1956), souhaitent à tout prix éviter la mise en place de « l'état de siège »[3], qu'ils jugent radical et contre-productif[4]. Il est alors établi pour la première fois pour une durée de six mois, jusqu'à la dissolution de l'Assemblée nationale le 1er décembre 1955. Trois ans plus tard, face à un second mouvement à Alger, il est renouvelé pour trois mois, sur proposition du gouvernement, mais prend fin avec le retour au pouvoir du général De Gaulle en 1958[5]. Enfin, le « putsch des généraux »[6] pousse le pouvoir exécutif à rétablir une dernière fois l'état d'urgence, en avril 1961 : il ne sera supprimé qu'en mai 1963.

Outre-mer, l'état d'urgence a également appliqué en 1986 à Wallis-et-Futuna puis en Polynésie française, pour quelques jours seulement.

C'est donc cinquante ans après son vote, et face à une situation sociale très compliquée, que la loi n°55-385 est de nouveau appliquée. Le Président de la République, Jacques Chirac, dépassé par les évènements dits des « émeutes des banlieues », décide de le mettre en place à l'échelle de l'Île-

---

[2] Forts de l'espoir donné par l'abdication française en Indochine face au Vietminh, des indépendantistes algériens lancent une dizaine d'attentats sur leur territoire le 1er novembre 1954 : la particularité de sa date ainsi que son caractère sanglant (on comptera huit morts) sont la raison d'une telle appellation. Elle est considérée comme le point de départ de la guerre d'indépendance de l'Algérie.
Concernant la guerre d'Algérie, voir les travaux de Benjamin Stora, historien spécialisé sur ces questions d'indépendance, de décolonisation et d'immigration.

[3] L'état d'urgence peut être considéré comme un état moindre que celui de siège. En effet, ce dernier, qui correspond à l'article 36 de la Constitution française, transfère les pouvoirs des autorités civiles aux autorités militaires, c'est-à-dire que l'armée remplace les forces de police dans la gestion de la sécurité nationale. Il n'a été utilisé qu'en cas de guerre ouverte ; ce fut le cas lors des deux conflits mondiaux.

[4] L'article 7 de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège prévoyait en effet qu'« aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et la police passent tout entiers à l'autorité militaire » : cette mesure aurait potentiellement enlevé à la police ses moyens d'intervention nécessaires au démantèlement du Front de libération nationale (FLN) et aurait donné un crédit politique à ce dernier.

[5] Appelée « crise de mai 1958 », cette période politiquement troublée commence le 13 mai avec le « putsch d'Alger » et prend fin avec le retour au pouvoir du général De Gaulle, chargé de rédiger une nouvelle Constitution, le 1er juin et le vote des pleins pouvoirs deux jours après.

[6] Le 8 janvier 1961, le peuple français approuve par référendum la décision de laisser aux Algériens le choix de devenir indépendants ou de rester au sein de la République française. Le principe de l'autodétermination et l'évocation d'un « État souverain » par le général de Gaulle ont un effet plus que néfaste sur le moral des militaires français, qui sont parvenus à vaincre les mouvements indépendantistes. Scandalisés par les évènements politiques qui semblent annihiler tous les intérêts d'une victoire militaire, quatre généraux de l'armée française tentent, dans un dernier espoir de maintenir l'Algérie au sein de la République, un putsch dans la nuit du 21 au 22 avril, rassemblant militaires français et « Pieds noirs ». Quatre jours plus tard, le mouvement contestataire qui a mené les généraux Challe, Jouhaud, Salan et Zeller à se soulever contre le pouvoir politique et à prendre Alger échoue.

de-France en novembre 2005. Il sera levé le 4 janvier 2006.

La résurgence de l'état d'urgence en réponse aux attentats de novembre 2015

Depuis 2012 et l'attaque de Mohammed Merah à Toulouse et Montauban, faisant sept morts et six blessés, la France subit une recrudescence des actes terroristes sur son territoire. Suite à l'attentat visant la rédaction de *Charlie Hebdo* le 7 janvier 2015, le gouvernement décide de mettre en place l'opération Sentinelle.

Ce n'est que face aux attaques terroristes du 13 novembre 2015, visant les terrasses parisiennes et le Stade de France, puis le Bataclan, que François Hollande et son gouvernement annoncent une mise en application de l'état d'urgence sur le territoire métropolitain[7]. Le Conseil des ministres adopte un décret, publié le 14 novembre dans le journal officiel : l'état d'urgence est établi pour douze jours, conformément à ce que prévoit la loi de 1955. Il permet la restriction des déplacements sur décision préfectorale, l'interdiction de séjour et l'assignation à résidence des personnes susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, l'interdiction de réunions publiques et/ou la fermeture de ces lieux.

En application de l'article 18 de la Constitution[8], le Président de la République présente devant le Congrès un projet de loi visant à prolonger la durée de l'état d'urgence le 16 novembre. Plusieurs autres lois seront votées, légalisant six prorogations[9], alors que sa fin était envisagée et évoquée par le Président de la République à l'occasion de la Fête nationale en 2016. Le lendemain, suite à l'attentat de la promenade des Anglais à Nice, l'idée est abandonnée.

Le recours à une telle mesure se justifie par deux volontés, toutes deux politiques et sécuritaires. La première est de montrer que l'État agit, de manière immédiate et conséquente, pour protéger son territoire et sa population. La seconde découle de la précédente : afin de lutter contre la menace et protéger les intérêts nationaux, l'état d'urgence permet de renforcer les outils de renseignement.

---

[7] Il sera suivi, quelques jours plus tard, d'une application dans les collectivités et départements d'outre-mer.

[8] Il définit que le Président de la République « peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. ».

[9] Les articles 2 et 3 prévoient des dispositions légales pour prolonger l'état d'urgence dans le temps. Ils définissent respectivement que « La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi » et que « La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive. ».
Soit un ensemble de 719 jours.

L'adoption de l'état d'urgence semble avoir porté ses fruits puisque les Français se déclarent convaincus de son utilité : ils sont 60 % à déclarer que sa mise en place a permis de réduire de manière significative le risque terroriste[10].

Les faiblesses de la loi antiterroriste du 9 septembre 1986

Le 9 septembre 1986, la loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État est promulguée. Votée dans l'urgence à l'initiative du gouvernement Jacques Chirac, elle répond à une volonté de poser les bases d'une législation antiterroriste, dans le contexte d'attaques sur le territoire national[11]. Elle y définit le terrorisme ainsi que les répercussions légales sur les coupables de tels actes : extension de la durée de la garde à vue à quatre jours, report de l'intervention de l'avocat à la 72ème heure de garde à vue, alourdissement des peines, incrimination de l'apologie de terrorisme, indemnisation des victimes de terrorisme, autorisation des perquisitions domiciliaires même sans l'assentiment des personnes suspectées, exemption de peines pour des criminels qui empêchent la réalisation d'un attentat[12].

En trois décennies (1986-2016), plus de dix lois visant à lutter contre le terrorisme sont adoptées. Début 2016, le gouvernement souhaite réviser la Constitution à travers un projet de loi constitutionnelle qui permettrait d'« agir contre le terrorisme de guerre ». Ce dernier a fait grand bruit dans les médias en raison de l'une de ses mesures : la déchéance de nationalité pour tous crimes ou délits représentant une atteinte grave à « la vie de la Nation ». En effet, après avoir introduit les motifs justifiant cette requête présentée au nom de François Hollande, Président de la République, Manuel Valls, Premier ministre, et Christiane Taubira, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, le texte demande deux modifications. L'article 2 de la proposition voudrait que « la nationalité, y compris les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation ». Cette mesure, largement décriée dans l'opinion publique, politique et médiatique n'aboutira finalement pas. Le 30 mars 2016, cette révision est définitivement suspendue. Elle laissera place à d'autres mesures juridiques, plus limitées, en 2016 et 2017, telle que la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime

[10] Sondage Fiducial/Odoxa. Chiffres et méthode à retrouver en intégralité dans CORNEVIN Christophe, « 57 % des Français sont favorables au projet de loi antiterroriste », *Le Figaro* (en ligne).

[11] Attribuées notamment à Action directe.

[12] « Trente ans de législation antiterroriste », vie-publique.

organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

La loi antiterroriste, qu'est-ce que c'est ?

Étant donné le caractère durable de la menace terroriste, un projet de loi prévoit la transposition dans le droit commun des principales mesures d'exception de l'état d'urgence. Telle que présentée par les autorités, l'idée du projet est d'allier libertés individuelles et outils de prévention des risques liés au terrorisme. Le projet de loi reprend un certain nombre de mesures :

- mise en place de périmètres de sécurité autour d'évènement sportifs et culturels, possibilité des fermetures de lieux de culte, contrôles administratifs de surveillance et possibilité de visites et saisies ;
- renforcement des outils de renseignement, notamment la simplification de la procédure de surveillance hertzienne, etc.

Il ne s'agit donc pas d'une retranscription *stricto sensu* de l'état d'urgence.

Le 21 juin 2017, la loi antiterroriste est étudiée par le Conseil des ministres. Votée le 18 octobre suivant, la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme est promulguée et entre définitivement en vigueur le mercredi 1er novembre, se substituant à près de deux années d'état d'urgence. Elle entérine ainsi la fin de plusieurs mesures (dites « mesures d'exception »), telles que l'assignation à résidence, l'interdiction de manifester, la possibilité de réaliser des perquisitions administratives à la discrétion du préfet (donc sans contrôle de la justice). Ensuite, les assignations à résidence sont assouplies puisque leur cadre a été élargi à la commune (et non plus au domicile uniquement) afin de permettre aux individus visés de continuer d'avoir une vie familiale et professionnelle normale, tout en imposant de se présenter à la police quotidiennement à une seule reprise, contre trois auparavant. Elle offre avant tout de nouveaux moyens permettant de lutter contre les personnes radicalisées ou en proie à des tendances radicales en créant l'incrimination de lutte contre la radicalisation.

Pour justifier cette mesure, vivement critiquée par des associations (notamment de défense des droits de l'Homme), et loin de faire l'unanimité de manière générale, Emmanuel Macron se défend le 31 octobre 2017 lors d'une prise de parole devant la Cour européenne des droits de l'Homme :

« Je l'ai dit très tôt et je l'ai expliqué souvent, nous devions sortir de l'état d'urgence. L'état d'urgence a été utile[13], en particulier les premières semaines, les premiers mois qui ont suivi les attentats de 2015. Mais son utilité s'est réduite au fur et à mesure. […] La France sortira donc de l'état d'urgence demain, 1er novembre. Elle le fait, dotée d'une nouvelle loi sur la Sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui complète le dispositif arrêté depuis quelques années.
Notre défi est de protéger efficacement les Français contre une menace terroriste permanente et protéiforme dans le cadre du droit commun. Les mesures qu'elle prévoit, en nombre limité, sont ciblées, proportionnées, et exclusivement liées à la finalité de prévention et de lutte contre le terrorisme. […] C'est pourquoi je considère que ce texte de loi est à la fois efficace, respectueux et protecteur. Il permet à la France de s'inscrire pleinement dans le droit commun de la Convention européenne »[14].

La loi antiterroriste, liberticide ou laxiste ?

Malgré une approbation large des parlementaires, la loi fait l'objet de nombreuses critiques, totalement opposées, puisque certains y voient une loi liberticide et d'autres une mesure laxiste, appelant même à une procédure pénale spécifique aux crimes terroristes[15] ; Éric Ciotti déclarant que « pour la première fois depuis 2015, les outils de protection dont notre pays s'était doté vont régresser » et que cette loi était l'illustration d'un laxisme gouvernemental visant à « désarmer la nation [16]. Plusieurs représentants des Républicains ont également évoqué une « loi de désarmement » et réclament une prolongation d'un an de l'état d'urgence[17], tandis que Marine Le Pen, représentante Front National, y voit un « sous-état d'urgence » ne permettant pas de porter atteinte à « l'idéologie islamiste »[18].

---

[13] Gérard Collomb a déclaré que l'établissement de l'état d'urgence avait tout de même permis de belles réussites telles que la saisie de 625 armes, dont 78 armes de guerre, et de déjouer des attaques, notamment lors de la campagne présidentielle.

[14] « Discours du Président de la République, Emmanuel Macron devant le conseil de l'Europe à Strasbourg », Élysée, 31 octobre 2017.

[15] Déclaration de Marine Le Pen, le 25 septembre 2017.

[16] DECOUTY Éric, « Loi antiterroriste : entre « démocrature » et « laxisme », un débat pour rien », *Marianne* (site web), 07/10/2017.

[17] Ils ont fait savoir leur mécontentement par les voix d'Éric Ciotti et de de Guillaume Larrivé (orateur des Républicains), qui ont défendu une trentaine d'amendements. Ce dernier, invité par LCI dans le cadre de la Matinale politique du 13 septembre 2017 qu'il souhaitait un « vrai état d'urgence jusqu'à ce que la France gagne la guerre contre les terroristes islamistes » (source : Twitter officiel de la chaîne).

[18] Sébastien Chenu, député FN du Nord, parle du projet de loi comme « « insuffisant » et le qualifie de « petit manuel de politesse aux terroristes ».

À l'inverse, certains représentants de gauche, tel que le député communiste Pierre Laurent, ou des ONG comme Amnesty International ou la Ligue des droits de l'Homme dénoncent son atteinte aux libertés fondamentales et son atteinte à la vie privée. Elle est jugée liberticide car elle offrirait aux préfets et au ministre de l'Intérieur le pouvoir d'assigner des individus dans un périmètre géographique défini, entravant la liberté de circulation.

Du côté de l'opinion publique, les avis sont loin d'être unanimes. Si 62 % des Français considéraient que la nouvelle mesure aurait « tendance à détériorer les libertés », 57 % en approuvaient son contenu, fin 2017[19].

Ces chiffres sont également à replacer dans un contexte plus large puisque six Français sur dix se sentent en insécurité sur le territoire national alors que seulement une personne sur deux fait confiance au gouvernement pour protéger le pays du terrorisme.

Enfin, selon un sondage IPSOS, les Français sont prêts, pour une grande partie d'entre eux, à « réduire » les libertés individuelles au profit d'une sécurité plus accrue, estimant que la lutte contre le terrorisme doit être la priorité du gouvernement car le risque d'attentat demeure élevé à leurs yeux. Bien que des vagues de contestations aient suivi la mise en place de la loi antiterroriste, on constate que la grande majorité des Français était plutôt favorable à l'application de l'état d'urgence et à l'intensification de mesures répressives.

L'état d'urgence, qui dura près de deux ans, a largement marqué les esprits des Français et de la classe politique. Son caractère exceptionnel et temporaire s'opposant à la permanence de la menace terroriste a obligé Emmanuel Macron à entériner dans le droit commun certaines mesures. À la fois critiquée et soutenue, la loi antiterroriste a finalement réussi à se faire une place dans l'attirail législatif français et a été adoptée sans opposition massive : votée à la fin de l'année 2017, elle n'est, aujourd'hui, plus remise en cause.

[19] Sondage Fiducial/Odoxa, *op.cit.*