



PUNITIONS SANS PROCÈS

L'UTILISATION DE MESURES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF DANS LE CONTEXTE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME EN FRANCE

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus de sept millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

© Amnesty International 2018

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modifications - International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site :

www.amnesty.org.

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

Première publication en 2018

Par Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index : EUR 21/9349/2018

Version originale : anglais

amnesty.org



Photo de couverture : © Cedric Liano

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
MÉTHODOLOGIE	9
1. DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ASSORTIES DE GARANTIES PROCÉDURALES INSUFFISANTES	10
1.1 ASSIGNATIONS À RÉSIDENCE PRÉVUES PAR LA LOI SILT	10
1.2 GARANTIES JURIDIQUES INSUFFISANTES	11
1.3 PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE : DES CRITÈRES VAGUES ET IMPRÉCIS	13
1.4 ABSENCE DE RÉELLE POSSIBILITÉ DE CONTESTER UNE MESURE	15
1.5 NOTES BLANCHES : DROIT À UNE PROCÉDURE ÉQUITABLE	17
1.6 POUVOIRS DE COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS	18
2. CUMUL DE MESURES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIVES ET PÉNALES	21
2.1 MESURES DE CONTRÔLE AVANT UN PROCÈS	22
2.2 MESURES DE CONTRÔLE APRÈS LA PEINE	23
3. RÉPERCUSSIONS NÉGATIVES SUR LES DROITS HUMAINS	25
3.1 DROIT DE CIRCULER LIBREMENT	25
3.2 DROIT AU TRAVAIL	26
3.3 DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE	27
3.4 PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT	28
3.5 NOTE SUR LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION	30
3.6 SÉQUELLES DE L'ÉTAT D'URGENCE	34
3.7 PRIVATION DE LIBERTÉ : LE CAS DE KAMEL DAOUDI	35
4. CONTRÔLE DES MESURES ANTITERRORISTES	37
4.1 REDEVABILITÉ ET ACCÈS AUX DONNÉES	37
4.2 ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE	37
RECOMMANDATIONS	39

GLOSSAIRE

ASSIGNATION À RÉSIDENCE

Décision du ministère français de l'Intérieur imposant à une personne des restrictions de sa liberté de circulation et d'association, notamment l'obligation de se présenter quotidiennement à la police, l'interdiction de fréquenter certaines personnes, l'interdiction de se rendre dans certains locaux ou institutions et, dans certains cas concernant des étrangers, un couvre-feu pendant la nuit.

EXPULSION EN URGENCE ABSOLUE

Expulsion administrative pour des motifs liés à la sécurité nationale ordonnée par le ministère français de l'Intérieur et justifiée par une « urgence absolue ». La personne visée par cette mesure n'a aucune possibilité de la contester avant son expulsion.

FICHE S

Fiche du gouvernement attribuée à une personne et indiquant qu'elle représente une menace potentielle pour la sécurité nationale. Dans la plupart des cas, la personne concernée ne sait pas que cette fiche existe.

NOTE BLANCHE

Document rédigé par les services de renseignement français, qui contient des informations selon lesquelles une personne représenterait une menace pour la sécurité nationale et qui est utilisé pour justifier l'application de mesures de contrôle administratif. Le plus souvent, les notes blanches ne sont produites que lorsqu'une personne conteste une mesure de contrôle administratif devant les tribunaux.

RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

Procédure accélérée devant le tribunal administratif engagée par une personne soumise à une mesure administrative qui estime que celle-ci devrait être suspendue, car elle résulte d'une violation illégale et flagrante d'un droit fondamental.

LOI SILT

Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Adoptée en octobre 2017, elle prévoit, entre autres, quatre mesures de contrôle administratif : l'assignation à résidence, la perquisition, la restriction de l'accès à certaines zones (périmètres de protection) et le pouvoir de fermer des lieux de culte.

INTRODUCTION

« Mes papiers ont été détruits par l'administration et j'ai un récépissé qui dit que je suis assigné à résidence. J'ai fait une demande pour un logement social, elle a mis 15 piges. Pour faire un contrat de travail avec ce récépissé, ils doivent passer par la préfecture, ils font la demande mais ça prend plus de temps. C'est plus grave qu'une peine de prison parce qu'on est enfermé à l'extérieur. Au moins, en prison, il n'y a pas d'autre possibilité, fin de l'histoire. »

Entretien par téléphone avec Rochdi le 17 juillet 2018¹.

Un État exerce son pouvoir de restreindre la liberté, les déplacements, les relations, la possibilité de travailler et la vie privée d'une personne lorsque celle-ci peut raisonnablement être soupçonnée d'avoir commis une infraction. L'affaire relève alors du système de justice pénale, avec toutes les garanties qui l'accompagnent. Pourtant, en Europe – et particulièrement en France – les gouvernements ont de plus en plus souvent recours à des mesures de contrôle dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les mesures de contrôle administratif obligent en général une personne à rester cantonnée dans un périmètre spécifique, à respecter un couvre-feu pendant la nuit et à se présenter tous les jours au commissariat, entre autres dispositions de contrôle. Ceci sans que l'État ait l'intention d'enquêter sur les personnes visées par ces mesures, ni d'engager de poursuites pénales contre elles. Si des agents de la force publique ou d'autres acteurs étatiques pensent qu'une personne pourrait, à l'avenir, représenter une menace pour la sécurité nationale pour que des mesures de contrôle administratif puissent être appliquées. Mais, sur l'ensemble des garanties

¹ Rochdi, 30 ans, a été assigné à résidence de février 2018 à juillet 2018.

procédurales existant dans le système pénal, celles qui s'appliquent aussi dans le contexte administratif sont rares – voire inexistantes. Comme les personnes n'ont en général pas accès aux informations, que l'État considère comme secrètes, elles ignorent souvent complètement les raisons exactes pour lesquelles elles sont dans la ligne de mire du gouvernement. Des personnes comme Rochdi sont donc punies sans procès et sans réels moyens de contester cette sanction. Comme le montrent les cas figurant dans le présent rapport, ces mesures contreviennent aux obligations de la France en matière de droits humains et ont de graves répercussions sur les personnes qu'elles visent.

Ce rapport porte sur les conséquences en terme de droits humains pour les personnes soumises à des assignations à résidence et des perquisitions imposées pendant l'état d'urgence en France, sur les conséquences des assignations à résidence au titre de la loi SILT adoptée en 2017, ainsi que sur les mesures de contrôle adoptées en vertu du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment les arrêtés d'expulsion en urgence absolue, le retrait du statut de réfugiés et les assignations à résidence d'étrangers qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine ou transférés dans un pays tiers car ils risqueraient d'être victimes de tortures ou d'autres mauvais traitements à leur retour. Pour les besoins de ce rapport, en plus de recherches documentaires et d'analyses juridiques et politiques, Amnesty International a réalisé au total 28 entretiens avec des personnes qui ont été ou sont visées par des mesures de contrôle, des membres de leur famille, des avocats, des institutions de défense des droits humains et d'autres organisations de la société civile concernées. En outre, l'organisation a rencontré des représentants du ministère de l'Intérieur pour leur faire part de ses préoccupations essentielles. Les réponses de ces représentants figurent dans le rapport.

En octobre 2017, le gouvernement français a levé l'état d'urgence qui avait été déclaré le 14 novembre 2015 après une série d'attaques violentes à Paris. L'état d'urgence avait été prorogé six fois entre 2015 et 2017². Sous ce régime, les autorités françaises ont dérogé aux obligations de la France en matière de droits humains et ont exercé toute une série de pouvoirs exceptionnels, notamment en prenant certaines mesures de contrôle administratif (ci-après appelées « mesures de contrôle »), qui se fondaient en général sur des informations secrètes (notes blanches) et étaient appliquées sans inculper la personne concernée d'infraction pénale ni la poursuivre en justice³. Ces mesures de contrôle pouvaient être des perquisitions, des assignations à résidence, des restrictions à la tenue de réunions publiques et des fermetures de lieux de culte. Pendant l'état d'urgence, aucune autorisation judiciaire préalable n'était nécessaire pour exécuter ou mettre en œuvre ces décisions.

Les autorités françaises ne sont pas les seules à employer des mesures de contrôle sans aucune intention d'inculper ou de poursuivre la personne qui en fait l'objet. Ces dernières années, la tendance notable des gouvernements de plusieurs États membres de l'Union européenne à recourir de plus en plus souvent à de telles mesures dans le cadre de leurs opérations antiterroristes en réponse à des attaques violentes a suscité de graves inquiétudes⁴. Amnesty International avait déjà fait part de ses vives préoccupations concernant les répercussions disproportionnées des mesures d'urgence de la France sur les droits humains et le risque d'une possible intégration dans le droit commun⁵. Il est intéressant de noter qu'il y a très peu d'autorité légale adressant directement le phénomène des mesures de contrôle administratif dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et sur ses effets sur les droits humains d'une personne. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme, dans une série de recommandations actualisées publiées en août 2018, notamment les guides consacrés à l'article 5 relatif au droit à la liberté, à l'article 6 relatif au droit à un procès équitable et à l'article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, ne fait pas du tout allusion aux mesures de contrôle administratif, ni à leur conformité ou non à la CEDH ou à sa jurisprudence.

De nombreux experts et organismes indépendants, à l'échelle internationale, régionale et nationale, ont critiqué ces mesures, car elles restreignent de manière abusive toute une série de droits humains – en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit au travail, la garantie d'un procès équitable, le droit de circuler librement et le droit à un recours – et sont souvent injustifiées et disproportionnées⁶. Si les

² Loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000695350>.

³ Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), article 15.

⁴ « La tendance constatée dans la région, qui consiste à recourir à de telles mesures au lieu d'inculper et de poursuivre des personnes dans le cadre du système de justice pénale, est profondément problématique. » Amnesty International, *Des mesures disproportionnées. L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse* (index : EUR 01/5342/2017), p.51, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur01/5342/2017/fr>.

⁵ Amnesty International, *Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France* (index : EUR 21/3364/2016) <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/3364/2016/fr/>.

Amnesty International, déclaration publique, *France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun*, 5 juillet 2017, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F2509c66d-2139-49ee-a4cb-0602cf0195af_ai_d%C3%A9claration+publique+amnesty+international_france.projet+de+loi+antiterrorisme.pdf.

⁶ Protocole n° 4 à la CEDH, article 2 (liberté de circulation) ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), article 6 (droit au travail), CEDH, article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et CEDH, article 13 (droit à un recours) ; Lettre du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe au Sénat français sur la loi SILT, 10 juillet 2017 : « Je me dois de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) avait précisé que les États ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre

mesures de contrôle s'apparentent à une privation de liberté, c'est-à-dire si elles reviennent en substance à assigner une personne à résidence, elles se substituent à des procédures pénales. Cette mise à l'écart délibérée du système de justice pénale en faveur de contrôles administratifs assortis de garanties beaucoup moins efficaces est un phénomène extrêmement inquiétant.

En France, le ministère de l'Intérieur supervise la mise en œuvre des mesures de contrôle autorisées par la loi SILT, en vertu de laquelle des mesures administratives sont désormais intégrées dans le droit ordinaire et utilisées comme outils habituels des opérations antiterroristes, notamment les périmètres de protection (contrôles de l'accès à certaines zones), la fermeture de lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, ou MICAS (également appelées assignations à résidence), et les interventions policières dans des lieux de résidence, en particulier les visites de locaux et la saisie de données (également appelées perquisitions⁷). Le non-respect d'une mesure de contrôle est passible d'une peine de prison et/ou d'une amende. La transposition dans le droit ordinaire de mesures exceptionnelles censées être temporaires afin de faire face à une urgence nationale est également une tendance inquiétante observée dans la région⁸.

Les mesures de contrôle administratif ont été utilisées très fréquemment entre novembre 2015 et novembre 2017. Pendant ces deux années d'état d'urgence, les autorités françaises ont fait appliquer 4 469 perquisitions, 754 assignations à résidence, 75 périmètres de sécurité et 19 fermetures de lieux de culte⁹. Depuis l'adoption de la loi SILT, le 1er novembre 2017, jusqu'à octobre 2018, les autorités françaises ont ordonné 67 perquisitions, 70 assignations à résidence, 175 périmètres de protection et 5 fermetures de lieux de culte¹⁰. Amnesty International craint toujours que la loi SILT et d'autres textes législatifs n'offrent au gouvernement français des outils pour bafouer les droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. D'après la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste, la loi SILT « constitue *de facto* un état d'urgence qualifié dans le droit commun français¹¹ ».

Outre la loi de 1955 qui autorisait l'état d'urgence de 2015 à 2017 et la loi SILT, le cadre juridique français actuel prévoit aussi le recours à d'autres mesures de contrôle dans le cadre des opérations de lutte contre le terrorisme, notamment des interdictions de sortie du territoire, des interdictions du territoire français, des expulsions d'étrangers en urgence absolue et des assignations à résidence visant spécifiquement les étrangers qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers¹². Aux termes du droit français, ces mesures peuvent être appliquées à la discrétion d'une autorité administrative et elles ne sont pas assorties non plus des garanties requises dans le système pénal.

le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée (voir, entre autres, arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, CrEDH, 6 septembre 1978, § 49). Au nom de la lutte contre le terrorisme, les droits de l'homme et les libertés fondamentales peuvent être restreints, mais sous certaines conditions : de légalité, de proportionnalité et de contrôle démocratique. » <https://rm.coe.int/lettre-au-senat-francais-sur-le-respect-des-droits-de-l-homme-dans-le-1680731105>.

⁷ Respectivement : périmètres de protection : article L226-1 du code de la sécurité intérieure créé par l'article 1 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/article_1 ; fermeture de lieux de culte : articles L227-1 et L227-2 du code de la sécurité intérieure créés par l'article 2 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/article_2 ; assignations à résidence ou « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) » : articles L228-1 à 7 du code de la sécurité intérieure créés par l'article 2 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/article_3 ; perquisitions : article L229 du code de la sécurité intérieure créé par l'article 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/article_4.

⁸ Amnesty International, *Des mesures disproportionnées. L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse*, EUR 01/5342/2017, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur01/5342/2017/fr>.

⁹ Ministère de l'Intérieur, « Sortie de l'état d'urgence. Un bilan et des chiffres clés », Information presse, 2 novembre 2017, <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/105958/839732/file/information-presse-bilan-etat-durgence.pdf>.

¹⁰ Contrôle parlementaire de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-silt/contrôle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-sécurité-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/\(block\)/45410](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-silt/contrôle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-sécurité-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/(block)/45410).

¹¹ Conclusions préliminaires de la visite : la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste conclut sa visite en France, <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23128&LangID=F>.

¹² Respectivement : interdiction de sortie du territoire : article L224-1 du code de la sécurité intérieure, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&idArticle=LEGIARTI000029755321> ; interdictions du territoire français : articles L214-3 à L214-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000029755341&cidTexte=LEGITEXT000006070158> ; expulsions de personnes étrangères en cas d'urgence absolue : article L522-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335213&dateTexte=&categorieLien=cid> ; assignation à résidence : article L561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335269&dateTexte=&categorieLien=cid>.

PUNITIONS SANS PROCÈS

L'UTILISATION DE MESURES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF DANS LE CONTEXTE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME EN FRANCE

S'il existe des raisons sérieuses de soupçonner une personne d'avoir participé à une infraction à caractère terroriste ou de l'avoir commise, cette personne doit faire l'objet d'une enquête, être inculpée et poursuivie dans le cadre d'une procédure pénale conforme aux normes internationales d'équité. Amnesty International ne sous-entend pas que les personnes actuellement soumises à des mesures de contrôle administratif ou affectées par celles-ci devraient plutôt être visées par des poursuites pénales. Toutefois, la distinction entre l'ordre administratif et pénal s'est estompée en France, donnant lieu à des violations de droits humains essentiels. Le recours à l'ordre administratif pour imposer des mesures de contrôle à des personnes sur la base d'informations secrètes porte atteinte à la présomption d'innocence, au droit à une procédure équitable ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit de circuler librement et au droit au travail. Amnesty International demande instamment aux autorités françaises d'abroger les textes de loi qui autorisent ces mesures de contrôle administratif dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

MÉTHODOLOGIE

Les recherches menées pour les besoins de ce rapport ont porté sur les séquelles de l'état d'urgence et sur l'application de mesures de contrôle au titre de la loi SILT et du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Elles comprennent le suivi de cas déjà relatés pendant l'état d'urgence ou de nouveaux cas apparus depuis la fin de ce régime en octobre 2017.

Entre juin 2018 et septembre 2018, Amnesty International s'est entretenue avec 13 personnes – et/ou des membres de leur famille – qui ont fait l'objet d'une mesure de contrôle administratif ou de plusieurs, soit pendant l'état d'urgence, soit au titre de la loi SILT, soit en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dix avocats ont également été interrogés au total. Pour certains entretiens, Amnesty International s'est entretenue avec des membres de la famille de la personne concernée, dans deux cas parce que la personne était incarcérée et dans un autre parce qu'elle avait été expulsée du territoire français.

Amnesty International a interrogé des représentants d'institutions nationales de défense des droits humains, notamment le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), et a également rencontré des représentants du ministère de l'Intérieur et une députée chargée du contrôle de la mise en œuvre de la loi SILT.

L'organisation a eu accès à toute une série de documents complémentaires, comme des arrêtés d'assignation à résidence, des arrêtés d'expulsion en urgence absolue, des décisions de justice et des documents présentés comme éléments de preuve devant les tribunaux par le ministère de l'Intérieur. Nos recherches reposent également sur des informations transmises par des organisations de la société civile et des institutions universitaires.

Certains entretiens ont été menés en personne, d'autres par téléphone. Certaines des personnes interrogées sont désignées sous leur véritable nom ; d'autres le sont sous un pseudonyme pour protéger leur identité et leur vie privée.

Amnesty International aimerait remercier les personnes visées par des mesures de contrôle administratif qui ont témoigné, leurs proches et leurs avocats, ainsi que les organisations qui ont collaboré à ses recherches sur le terrain ou les ont facilitées. Nous tenons aussi à remercier les membres du réseau « Antiterrorisme, droits et libertés¹³ ».

¹³ Réseau « Antiterrorisme, droits et libertés », <https://antiterrorisme-droits-libertes.org/spip.php?rubrique8>.

1. DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ASSORTIES DE GARANTIES PROCÉDURALES INSUFFISANTES

1.1 ASSIGNATIONS À RÉSIDENCE PRÉVUES PAR LA LOI SILT

Les assignations à résidence aux termes de la loi SILT peuvent être appliquées « [a]ux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, [à] toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » et lorsque la personne entretient des « relations habituelles » présumées, de quelque manière que ce soit, même s'ils sont ténus, « avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme », ou encore lorsqu'elle soutient, diffuse des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, ou y adhère¹⁴.

Le ministre de l'Intérieur est le seul à pouvoir prendre la décision de prononcer une telle mesure de contrôle administratif après en avoir informé le procureur de la République. Aucune autorisation judiciaire préalable n'est requise. Le ministre de l'Intérieur justifie le recours à des assignations à résidence par des notes fournies par les services de renseignements (les notes blanches). En général, ces notes ne sont pas signées ni datées et elles contiennent des informations sur la personne ciblée et/ou son comportement, ses relations et son environnement.

Une assignation à résidence interdit à une personne de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à celui de la commune de résidence, et l'oblige à se présenter une fois par jour à une heure spécifique dans un poste de police. Cette mesure peut aussi

¹⁴ Articles L228-1 à 7 du code de la sécurité intérieure créés par l'article 2 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/article_3.

interdire à la personne de se rendre dans certains endroits ou d'être en contact direct ou indirect avec certaines personnes, nommément désignées. Pour élargir le périmètre géographique de la commune au département, l'utilisation d'un bracelet électronique est possible avec l'accord de la personne concernée, ou si celle-ci en fait la demande au ministre de l'Intérieur et que sa demande est acceptée.

Les mesures de contrôle administratif aux termes de la loi SILT durent trois mois à compter de la date à laquelle elles ont été prononcées. Le ministre de l'Intérieur peut renouveler cette décision dans la limite de 12 mois au total¹⁵. Au bout de six mois, tout renouvellement doit se fonder sur des « éléments nouveaux ou complémentaires ». La sanction encourue en cas de non-respect d'une assignation à résidence va jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Aucune distinction n'est faite entre les différents types de violations de la mesure, c'est-à-dire que les mêmes sanctions s'appliquent si la personne quitte le périmètre déterminé ou si elle est en relation avec quelqu'un qu'elle n'est pas autorisée à fréquenter.

La mesure peut être contestée devant un tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Le tribunal doit statuer « dans de brefs délais¹⁶ ». Il est également possible d'engager une procédure accélérée (référé-liberté) devant un tribunal administratif afin de suspendre la mesure si la personne concernée affirme qu'elle porte une « atteinte grave et manifestation illégale » à une « liberté fondamentale ». Le tribunal administratif doit alors se prononcer dans un délai de 48 heures.

1.2 GARANTIES JURIDIQUES INSUFFISANTES

Les mesures de contrôle administratif restreignent les droits, tout en offrant des garanties juridiques moins nombreuses et moins efficaces que celles prévues dans le cadre du système pénal. Si une personne est inculpée d'une infraction et fait l'objet de poursuites, elle a droit à tout l'éventail des garanties en matière d'équité des procès. Amnesty International craint que les mesures de contrôle ne soient employées en France pour se substituer aux procédures pénales précisément parce que les garanties offertes par ces mesures sont faibles et parce que le pouvoir exécutif, en l'occurrence le ministre de l'Intérieur, jouit d'une grande marge de manœuvre pour les prononcer. Mais cette liberté d'appréciation, associée de garanties insuffisantes, peut créer les conditions d'une application arbitraire et discriminatoire de ces mesures.

La loi relative à l'état d'urgence de 1955 prévoit le transfert du pouvoir judiciaire à l'exécutif, par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur, de prérogatives nécessitant habituellement une autorisation et un contrôle par un juge, pendant une période en principe limitée. Ces dispositions ne peuvent être prises que s'il existe une menace imminente pour la vie de la nation qui nécessite des mesures temporaires exceptionnelles afin de protéger la sûreté nationale. Bien que l'état d'urgence ait désormais été levé, les autorités administratives restent, aux termes de la loi SILT, les principaux acteurs étatiques en charge de la mise en œuvre de mesures de contrôle qui restreignent les droits fondamentaux. En mettant le système pénal à l'écart, les autorités françaises semblent tenter de se dérober à leur obligation de se conformer aux normes internationales d'équité des procès pour cet aspect de leurs opérations de lutte contre le terrorisme¹⁷.

D'après des avocats interrogés par Amnesty International, l'application de mesures de contrôle dans le cadre d'une procédure administrative prive la personne de garanties juridiques essentielles¹⁸. Des représentants du ministère de l'Intérieur ont indiqué à Amnesty International : « L'expérience depuis un an [de novembre 2017 à octobre 2018] n'a pas montré que les garanties ne sont pas suffisantes¹⁹. »

En comparaison avec l'état d'urgence, la loi SILT ne renforce que légèrement les droits procéduraux des personnes visées par des mesures de contrôle administratif. Spécifiquement pour les perquisitions, la loi SILT introduit une autorisation préalable par un juge judiciaire (le juge des libertés et de la détention de Paris). Pour les autres mesures, la loi prévoit une intervention du juge seulement *après* la prise de décision et l'application de la mesure de contrôle. Elle autorise donc un contrôle du juge *a posteriori* au lieu d'une autorisation préalable. Dans ces conditions, un juge ne peut pas empêcher l'application d'une décision sur

¹⁵ Cette période de 12 mois au total n'inclut pas la période pendant laquelle la personne concernée a été assignée à résidence sous l'état d'urgence.

¹⁶ Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-695, § 53, 29 mars 2018.

¹⁷ « Cette décision dépend à la fois de la nature de l'acte et de la nature et du degré de sévérité de la peine encourue. [...] Il est impossible pour un État de se dérober à l'application des normes internationales d'équité des procès en s'abstenant de qualifier certains actes en infractions pénales ou en transférant la compétence d'un tribunal à une autorité administrative. » Amnesty International, *Pour des procès équitables*, Deuxième édition (index : POL 30/002/2014), p. 13, <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/pol300022014fr.pdf>.

¹⁸ Entretien avec Emmanuel Daoud, 18 juillet 2018.

¹⁹ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, 15 octobre 2018.

la base d'une évaluation indépendante et impartiale de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure de contrôle proposée.

L'introduction de la loi SILT immédiatement après la levée de l'état d'urgence est problématique à plusieurs titres. Dans une décision de février 2018, le Conseil constitutionnel français a établi qu'aucune mesure transitoire n'était nécessaire, puisque ces deux dispositions juridiques ne répondaient pas aux mêmes objectifs ni aux mêmes exigences²⁰. Pourtant, cette décision laisse craindre que le Conseil constitutionnel ait ignoré que les assignations à résidence semblent poursuivre précisément le même objectif sous l'état d'urgence et sous le régime de la loi SILT, à savoir cibler des personnes en raison de certains comportements et certaines relations avec des individus spécifiques, et contrôler leurs mouvements et leur accès à des endroits et à d'autres personnes, sur la base de la conviction que la personne ciblée pourrait commettre à l'avenir une infraction à caractère terroriste.

« Selim » et « Ali » ont tous les deux fait les frais de l'état d'urgence ainsi que de la loi SILT. Lorsque la police a appelé « Selim » le 1^{er} novembre 2017 (le jour de l'adoption de la loi SILT), il a cru que son assignation à résidence était levée en raison de la fin de l'état d'urgence. Au contraire, il a reçu directement une nouvelle assignation à résidence au titre de la loi SILT²¹. En réponse à nos questions sur l'état d'urgence et son expérience du cadre réglementaire instauré par la nouvelle loi, « Selim » a expliqué à Amnesty International : « Je pensais m'arrêter de signer le 1^{er} novembre. Ils [les policiers] m'ont dit qu'il fallait que je vienne le 1er novembre. Ils m'ont juste fait signer un papier et c'est tout. Je continuais de pointer tous les jours à la police²². »

« Ali » a fait l'objet d'une assignation à résidence au titre de l'état d'urgence le 28 juillet 2017 et il a été incarcéré le 21 août 2017 pour purger une peine de six mois pour avoir enfreint les conditions de cette mesure. Lorsqu'il a été libéré, le 13 décembre 2017, l'état d'urgence avait pris fin, et la loi SILT avait été adoptée. Ali a alors passé trois mois sans être assigné à résidence, jusqu'à ce que le ministère de l'Intérieur le soumette à la nouvelle disposition de la loi SILT le 26 mars 2018²³.

Toutes les personnes interrogées par Amnesty International qui étaient sous le coup d'une assignation à résidence au titre de la loi SILT avaient aussi été assignées à résidence dans le cadre de l'état d'urgence. Les décisions à l'encontre de ces personnes prises en vertu des deux lois ont été automatiquement renouvelées par le ministère de l'Intérieur.

Les renouvellements et prolongements des mesures de contrôle administratif sont un motif majeur de préoccupation pour plusieurs avocats et experts interrogés par Amnesty International, car les garanties qui accompagnent les décisions administratives sont faibles, et les possibilités de contestation de l'imposition de la mesure sont limitées. En application d'une décision du Conseil constitutionnel relative à la nouvelle loi, l'existence d'« éléments nouveaux ou complémentaires » est désormais nécessaire pour justifier un renouvellement et confirmer la « menace » que le comportement de la personne continuerait à représenter. D'après certains avocats, pour contourner cette obligation, le ministère de l'Intérieur se garde de divulguer certaines informations au moment où il prononce la mesure initiale, avant de les présenter comme des éléments nouveaux pour justifier le renouvellement de la mesure de contrôle. Des représentants du ministère de l'Intérieur ont affirmé à Amnesty International que « si les éléments nouveaux et complémentaires ne sont pas suffisants, c'est difficile de renouveler. Ces individus sont suspectés d'activités illicites terroristes, ce ne sont pas des voleurs. » D'après le ministère de l'Intérieur, dans des cas précis, les informations des services de renseignement sont probantes et la note blanche « extrêmement étayée²⁴ ». Il convient de rappeler que la personne assignée à résidence n'a pas accès à ces renseignements et ne peut donc pas former de recours efficace contre cette mesure.

Par exemple, Rochdi a dit à Amnesty International qu'« ils [le ministère de l'Intérieur] n'ont aucune preuve mais ils ne font que renouveler, ils disent qu'ils ont de nouveaux éléments. À chaque fois qu'ils m'arrêtent, ils disent que c'est à cause de nouveaux éléments. Pendant les trois premiers mois de mon assignation, j'ai passé un mois et demi en prison pour violation de l'assignation et 14 jours au travail. C'est quoi les nouveaux éléments²⁵ ? »

²⁰ « La mesure d'assignation à résidence prévue par l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure ne répond pas aux mêmes conditions que celle prévue par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans le cadre de l'état d'urgence, lequel ne peut être déclaré qu'"en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public" ou "en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique". Elle n'a pas non plus la même portée. Par conséquent, le fait qu'une même personne puisse successivement être soumise à l'une puis à l'autre de ces mesures d'assignation à résidence n'imposait pas au législateur de prévoir des mesures transitoires destinées à tenir compte de cette succession. » Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-691, 16 février 2018.

²¹ Entretien par téléphone avec « Selim », 18 juillet 2018 (son nom a été modifié afin de préserver son anonymat).

²² Entretien par téléphone avec « Selim », 18 juillet 2018.

²³ Amnesty International a pu consulter le dossier d'« Ali » (son nom a été modifié afin de préserver son anonymat).

²⁴ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

²⁵ Entretien par téléphone avec Rochdi, 17 juillet 2018.

D'après des données publiées en octobre 2018 par la commission parlementaire qui contrôle la mise en œuvre de la loi SILT, sur 70 assignations à résidence prononcées en vertu de cette loi, le ministère de l'Intérieur a décidé de ne pas renouveler la mesure dans 20 cas seulement²⁶. Comme l'a dit « Selim » à Amnesty International, « ils [le ministère de l'Intérieur] trouveront toujours quelque chose de nouveau. Même si je ne fais rien, même si je m'enterre, ils renouvelleront²⁷. »

Dans le cas de deux renouvellements d'assignations à résidence examinés par Amnesty International, aucun nouvel élément pouvant justifier le renouvellement ne semblait figurer dans la décision. Quatorze mois s'étaient pourtant écoulés entre les deux mesures. Dans d'autres cas, des allégations d'infractions, par exemple le délit d'outrage, qui auraient été commises pendant un pointage au commissariat ont été citées comme des éléments nouveaux justifiant le renouvellement.

« Selim » a expliqué à Amnesty International : « Toutes les condamnations que j'ai eues, c'est pour outrage pendant mon assignation à résidence. À chaque fois que je suis en garde à vue, c'est à cause de ça²⁸. » Pour justifier le renouvellement de la décision, le ministère de l'Intérieur a affirmé que l'attitude de « Selim » pendant le pointage a été considérée comme « provoca[trice] », « menaçante » ou « vindicati[ve]²⁹ ». Son frère, « Mehdi », était en prison pour outrage au moment de la rédaction de ce rapport, en raison de son comportement lors d'un procès pour une violation de son assignation à résidence. Selon sa mère et son frère, « Mehdi » souffre de troubles mentaux. Son dossier mentionne plusieurs hospitalisations dans des établissements psychiatriques en 2017. À chaque fois que « Mehdi » allait se présenter au commissariat dans le cadre de son assignation à résidence, sa mère avait peur qu'il ne revienne pas. « À chaque fois qu'il part pointer au commissariat, j'ai peur qu'ils le mettent en garde à vue, comparution immédiate et prison pour outrage³⁰. »

1.3 PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE : DES CRITÈRES VAGUES ET IMPRÉCIS

En vertu de la loi SILT, les mesures de contrôle peuvent être appliquées « [a]ux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, [à] toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » et lorsque la personne entretient des « relations habituelles » présumées, de quelque manière que ce soit, même s'ils sont ténus, « avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme », ou encore lorsqu'elle soutient, diffuse des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, ou y adhère³¹.

Cette limite est contraire au principe de sécurité juridique et crée un risque de mise en œuvre arbitraire. Pour pouvoir ajuster leurs comportements, les personnes doivent comprendre précisément quels agissements constitueraient une infraction.

Dans un avis consultatif de 2017 sur la loi SILT, le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative en France, a insisté sur la nécessité de limiter l'utilisation de cette loi à la « lutte contre le terrorisme³² ». En 2017, Amnesty International a exprimé ses préoccupations concernant la définition vague et imprécise du terrorisme dans les législations nationales de plusieurs pays européens, notamment la France³³. Les actes de terrorisme sont définis dans la loi française comme des infractions pénales commises intentionnellement dans le but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur³⁴. En outre, le délit d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte terroriste est bien éloigné de la commission

²⁶ Données publiées par le Parlement, octobre 2018, <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

²⁷ Entretien par téléphone avec « Selim », 17 juillet 2018.

²⁸ Entretien par téléphone avec « Selim », 18 juillet 2018.

²⁹ Amnesty International a pu consulter le dossier de Selim.

³⁰ Entretien par téléphone avec la mère de « Selim » et « Mehdi », 19 juillet 2018.

³¹ Articles L228-1 à 7 du code de la sécurité intérieure créés par l'article 2 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/article_3.

³² Conseil d'État, Avis consultatif, 15 juin 2017.

³³ Amnesty International, *Des mesures disproportionnées. L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse* (index : EUR 01/5342/2017), p. 23-26, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur01/5342/2017/fr>.

³⁴ Les infractions citées « constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur », article 421-1 du code pénal, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jessionid=5CDD9FC19BB4E420D828B3F96C09D82F.tplgfr31s_3?idSectionTA=LEGISCTA00006149845&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20181024.

d'un acte principal de nature terroriste³⁵. Des représentants du ministère de l'Intérieur ont dit à Amnesty International que « le délit d'association de malfaiteurs à but terroriste est peut-être large mais il est aussi indispensable³⁶ ».

Les mesures de contrôle sont donc manifestement imposées à une personne avant qu'il n'existe des raisons sérieuses de penser (ce qui correspond à la limite requise dans la norme pénale) qu'elle ait pu commettre une infraction au titre du code pénal français ou entrepris une action tangible en vue de la commettre. Dans d'autres conditions, la norme relative aux « raisons sérieuses » de la soupçonner déclencherait une enquête pénale et une mise en accusation en présence d'éléments prouvant la commission d'un acte criminel. Les mesures de contrôle ont une fonction préventive qui vise à entraver ou contrôler les mouvements de personnes considérées comme des menaces avant même qu'elles n'aient commis une infraction³⁷. Les représentants du ministère de l'Intérieur ont estimé, dans leurs déclarations à Amnesty International, que la limite des « raisons sérieuses de penser » n'était pas insuffisante et que la procédure n'était pas dépourvue des garanties nécessaires³⁸. Pourtant, comme aucune autorisation judiciaire n'est requise *a priori* pour les assignations à résidence, le juge ne peut évaluer la légalité de la mesure de contrôle que si elle est contestée devant les tribunaux une fois que l'assignation a déjà été prononcée. En octobre 2018, pas une seule assignation à résidence parmi les 40 mesures de ce type contestées devant les tribunaux n'avait été annulée par la justice. Dans deux cas distincts seulement, les mesures de contrôle ont été suspendues par le juge³⁹.

Les expériences vécues par les frères « Mehdi » et « Selim », qui ont tous les deux été inculpés d'apologie du terrorisme en septembre 2016, montrent bien les problèmes causés par l'utilisation d'une limite vaste et subjective pour appliquer une mesure de contrôle. Dans le cas de « Mehdi », la libération début 2017 de son frère « Selim », qui était en détention provisoire, a poussé le ministère de l'Intérieur à prévoir un « contrôle plus étroit » en assignant « Mehdi » à résidence. Dans un document du ministère de l'Intérieur, il a été observé que la « fragilité » supposée de « Mehdi » et la libération de son frère ont « motivé » cette mesure, ce qui montre qu'un éventail extrêmement large de comportements non criminels peut entraîner l'application de mesures de contrôle.

Dans tous les cas individuels examinés pour les besoins de ce rapport, le fait d'être en relation avec des personnes soupçonnées ou inculpées d'actes terroristes était un motif de recours à des mesures de contrôle. Dans certaines notes blanches consultées par Amnesty International, la majeure partie du texte était une description détaillée d'une personne qui n'était pas celle visée par la mesure en question. Dans une note blanche, le ministère de l'Intérieur affirmait qu'une personne assignée à résidence « se vant[ait] d'être en contact » avec un individu soupçonné de terrorisme⁴⁰. La loi SILT ne précise pas dans quels cas la fréquence et la nature des relations avec ces individus peuvent donner lieu à l'application d'une mesure de contrôle. Comme l'a dit à Amnesty International « Maxime », un jeune homme dont le domicile a été perquisitionné et qui a fait l'objet d'une assignation à résidence pendant l'état d'urgence, « quand tu vas à la mosquée, tu ne peux pas toujours savoir à qui tu dis *salam*⁴¹ ».

Amnesty International s'est également entretenue avec « Naim », un Tchétchène vivant en France, qui a perdu son statut de réfugié en 2016 sous l'état d'urgence en raison de ses liens présumés avec un individu considéré comme « dangereux » par le ministère de l'Intérieur. Cet individu, qui est également tchétchène, se serait rendu à la frontière entre la Turquie et la Syrie et a lui aussi perdu son statut de réfugié en 2016. « Naim » a expliqué que tout le monde se connaissait au sein de la communauté tchétchène et que « ce n'est pas écrit sur leur front que ce sont des terroristes⁴² ». L'autre homme tchétchène conteste le retrait de son statut de réfugié. « Naim » attend la décision du tribunal administratif et a dit à Amnesty International : « S'ils ne le reconnaissent pas comme dangereux, qu'il gagne son procès, c'est bon signe pour moi⁴³. »

³⁵ « Constitue une association de malfaiteurs tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement », article 450-1 du code pénal, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=0A600C3BF861049ED2A0AE8400E67E45.tplgr27s_2?idArticle=LEGIARTIO00006418851&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20180530.

³⁶ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

³⁷ « Je n'affirme certes pas que ce texte nous permettra d'éradiquer le péril et d'éviter tous les attentats. Qui pourrait le prétendre ? Mais je crois qu'il maximise nos chances de le faire, car il permettra de prévenir très en amont le processus de radicalisation et il donnera la possibilité à nos forces de sécurité et à nos services de renseignement de prévenir des attentats imminents, par la surveillance d'individus voire par des visites à leur domicile, quand tout laisse à penser que ceux-ci sont sur le point de passer à l'acte. » Ministère de l'Intérieur, session de l'Assemblée nationale du 11 octobre 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cris/2017-2018/20180007.asp#P1038024>.

³⁸ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

³⁹ Données publiées par le Parlement, octobre 2018 <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/control-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative2>.

⁴⁰ Amnesty International a pu consulter ce document.

⁴¹ Entretien par téléphone avec « Maxime », 18 juillet 2018 (son nom a été modifié afin de préserver son anonymat).

⁴² Entretien avec « Naim », 21 juillet 2018.

⁴³ Entretien avec « Naim », 21 juillet 2018.

« Naim » prévoit de contester la décision relative à son statut de réfugié et il vit toujours en France avec un titre de séjour. Il a expliqué : « Je travaille, mes enfants étudient. Je ne cherche pas les problèmes. Ils ne savent pas discuter avec les gens. Je dois exercer mes droits [de contester la décision] pour qu'ils sachent que je n'ai rien fait. Je n'ai pas volé, je n'ai pas vendu de drogue⁴⁴. »

Rochdi a également fait remarquer que l'application d'une mesure de contrôle motivée par des « relations habituelles » que la personne entretiendrait était problématique. Il a dit à Amnesty International : « Ils [le ministère de l'Intérieur] ont dit que j'étais en contact avec des gens qui ont quitté le département il y a plusieurs mois. Je ne peux pas quitter la municipalité et ces gens ne sont même pas dans le département⁴⁵. »

La définition vague et imprécise du « terrorisme » ainsi que les critères justifiant le recours à des mesures de contrôle créent un profond manque de clarté et contreviennent à l'exigence de légalité prévue par le droit international relatif aux droits humains.

1.4 ABSENCE DE RÉELLE POSSIBILITÉ DE CONTESTER UNE MESURE

Les recherches réalisées pour les besoins de ce rapport indiquent clairement que les personnes visées par des mesures de contrôle en vertu de la loi française ne bénéficient pas de réelles possibilités de contester ces décisions.

En juillet 2018, Rochdi n'a pas été autorisé à assister à son audience devant le Conseil d'État à Paris, car le ministère de l'Intérieur a refusé de lui délivrer un sauf-conduit pour quitter sa commune d'assignation à résidence. D'après son avocat, ce refus avait été justifié par la « dangerosité » de Rochdi et le ministère de l'Intérieur avait affirmé que la présence de son avocat à l'audience serait suffisante⁴⁶. Quelques jours plus tard, mais avant d'avoir reçu la décision finale, Rochdi s'est rendu au commissariat pour pointer, comme tous les jours, et un policier l'a informé que son assignation à résidence n'avait pas été renouvelée. Le ministère de l'Intérieur a décidé de ne pas la renouveler avant que le Conseil d'État ne statue sur la légalité du renouvellement de cette mesure. Une décision du Conseil d'État aurait pu apporter des arguments juridiques à d'autres personnes souhaitant contester une mesure de contrôle comme celle de Rochdi. D'après le ministère de l'Intérieur, quand il refuse de renouveler une mesure, cela n'a pas d'impact sur la légalité de la décision initiale, c'est-à-dire le fait que la personne concernée représentait une menace au moment où la mesure a été prononcée⁴⁷. La nature arbitraire de l'application de mesures de contrôle administratif transparaît dans le fait que le ministère de l'Intérieur a refusé d'autoriser Rochdi à assister à sa propre audience, soi-disant parce qu'il était dangereux, alors que, dix jours plus tard, il a renoncé à renouveler sa mesure de contrôle, indiquant qu'il ne représentait plus de menace pour la sécurité nationale.

En novembre 2018, le Parlement français examine une proposition d'amendement de loi SILT qui conférerait officiellement aux autorités le pouvoir, inscrit dans la loi, de refuser de délivrer un sauf-conduit autorisant une personne à franchir les limites de sa commune. Aux termes de cet amendement, « le sauf-conduit n'est pas délivré si le déplacement du requérant constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics⁴⁸ ». Les autorités françaises exercent déjà ce pouvoir, comme le montre le cas de Rochdi, donc cet amendement semble superflu. Toutefois, s'il était adopté par le Parlement, cette prérogative officielle viendrait s'ajouter aux autres moyens de surveillance des déplacements et pourrait servir à empêcher des personnes d'assister à leurs audiences, en violation des grands principes d'équité des procès.

Le ministère de l'Intérieur semble court-circuiter la possibilité pour les tribunaux de prononcer des décisions touchant plus globalement à la nature problématique des mesures de contrôle. En outre, l'accès à la justice et à une voie de recours est entravé. Le ministère de l'Intérieur n'a levé aucune assignation à résidence depuis l'adoption de la loi SILT ; à ce jour, deux mesures ont été suspendues par un juge administratif, mais aucune n'a été annulée en justice et déclarée illégale.

⁴⁴ Entretien avec « Naim », 21 juillet 2018.

⁴⁵ Entretien par téléphone avec Rochdi, 3 septembre 2018.

⁴⁶ Entretien par téléphone avec l'avocat de Rochdi, 13 juillet 2018.

⁴⁷ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

⁴⁸ Assemblée nationale, sous-amendement n°CL1088 Loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice (n°1349), 8 novembre 2018, http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/1349/CION_LOIS/CL1088.asp.

Comme il s'agit de décisions administratives, les mesures de contrôle doivent être contestées devant les tribunaux administratifs. La personne visée par une mesure dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision pour introduire une requête devant le tribunal administratif, qui doit statuer « dans les plus brefs délais » sur la question.

Il existe une procédure accélérée (« référé ») permettant à une personne de demander la suspension d'une mesure administrative qui porte « une atteinte grave et manifestement illégale » à une « liberté fondamentale » et les autorités peuvent aussi adopter « toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté⁴⁹ ». Cependant, le référé n'est pas toujours autorisé par le juge administratif lorsqu'une personne conteste une assignation à résidence. Le Conseil d'État a récemment jugé qu'en raison de l'impact d'une assignation à résidence sur la liberté d'aller et venir, cela crée automatiquement une « présomption d'urgence » qui justifie que le juge administratif statue en référé⁵⁰. En dépit de cette décision, l'autorité administrative peut invoquer des « circonstances particulières » pour justifier la non-application de ce principe de présomption à une violation potentielle d'une « liberté fondamentale⁵¹ ». Un amendement à la loi SILT proposé en novembre 2018 entend limiter à une fois l'accès des personnes à cette procédure accélérée. En cas de renouvellement par le ministère de l'Intérieur, la personne ne pourrait pas saisir le juge des référés si elle l'avait déjà fait pour contester la décision initiale⁵². D'après un avocat, le but de cet amendement est de restreindre encore davantage la possibilité pour un juge administratif de statuer sur la légalité des mesures de contrôle⁵³.

Pour contester efficacement une assignation à résidence, une autre difficulté vient s'ajouter lorsque la personne est en prison pour une violation de son assignation à résidence (par exemple parce qu'elle a quitté le périmètre géographique ou ne s'est pas présentée à temps au commissariat).

« Ali » est en prison depuis mai 2018 pour une violation de son assignation à résidence. Il conteste la légalité de cette décision devant le tribunal administratif, tout en formant parallèlement un recours contre sa condamnation devant la juridiction pénale. Comme il est actuellement en prison, le tribunal administratif considère que les effets de la mesure administrative sont suspendus et le juge a refusé de statuer sur sa légalité en référé car, comme Ali est incarcéré, il n'est pas urgent de se prononcer sur sa contestation de la mesure. La juridiction pénale a aussi refusé d'examiner la légalité de l'assignation à résidence, arguant que les juridictions pénales n'étaient pas en mesure de résoudre cette question précisément parce que le juge administratif ne s'était pas prononcé sur la légalité de l'assignation à résidence. Si le ministère de l'Intérieur renouvelle la mesure dont fait l'objet Ali après sa libération, son avocat devra alors la contester à nouveau dans le cadre d'une autre procédure. Cette logique prive actuellement « Ali » de toute réelle possibilité de contester la mesure de contrôle administratif dont il fait l'objet.

Des avocats ont dit à Amnesty International que les juges administratifs subissaient également des pressions pour maintenir les mesures de contrôle, car elles pourraient être considérées comme des « laissez-passer » pour une personne susceptible de commettre un attentat par la suite⁵⁴. D'après un avocat, il existe un « chantage implicite exercé par la police sur les juges, qui craignent d'annuler les mesures dont ils sont saisis dès lors qu'on leur aura fait valoir la "dangerosité potentielle" de l'intéressé⁵⁵ ».

⁴⁹ Articles L521-1 et L521-2 du code de justice administrative, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jessionid=D32E63333FB0FA773A65CDDE42018B60.tplgfr31s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006150399&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20181024.

⁵⁰ Conseil d'État, décision 419084, 4 avril 2018.

⁵¹ « Il peut paraître, à première vue, paradoxal que, d'un côté, le Conseil d'État juge suffisamment sérieuse la question de la méconnaissance des droits et libertés constitutionnellement garantis, et notamment de la liberté d'aller et venir, et que, de l'autre, il considère, en référé, que les assignations à résidence prises ne portent pas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale », Agnès Roblot-Trozier, L'État d'urgence devant le Conseil constitutionnel : Contrôle, vous avez dit contrôle ?, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/de/node/1868>.

⁵² Assemblée Nationale, sous-amendement n°CL1088 Loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice (n°1349), 8 novembre 2018, http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/1349/CI0N_LOIS/CL1088.asp.

⁵³ *Le Monde*, « Les juges mis à l'écart du contrôle des assignés à résidence », https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/11/14/les-juges-mis-a-l-ecart-du-controle-des-assignes-a-residence_5383376_1653578.html.

⁵⁴ Entretien avec l'avocat de Rochdi, 13 juillet 2018 ; entretien par téléphone avec l'avocat d'Ali, 17 juillet 2018 et entretien avec l'avocate d'Ismaïl, 18 juillet 2018.

⁵⁵ *Le Monde*, « Un an, 11 mois et 18 jours d'état d'urgence », 31 octobre 2017, https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/10/31/un-an-11-mois-et-18-jours-d-etat-d-urgence_5208393_1653578.html.

1.5 NOTES BLANCHES : DROIT À UNE PROCÉDURE ÉQUITABLE

Les « notes blanches » sont des documents fournis par les services de renseignement au ministère de l'Intérieur, qui contiennent des informations présumées censées justifier la nécessité d'une mesure de contrôle administratif. En général, ces notes ne sont pas signées ni datées et elles contiennent des informations sur la personne ciblée ou son environnement. Elles se fondent souvent sur des informations classées secrètes auxquelles la personne visée n'a pas accès. Par conséquent, il est impossible de vérifier l'exactitude des informations présumées, étant donné qu'elles sont ultra-secrètes. La rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a fait savoir qu'elle craignait que les notes blanches créent « une entrave à la présomption d'innocence » et « affaiblissent les droits de la défense au tribunal⁵⁶ ».

En 2002, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, a mis fin à la pratique qui consistait à utiliser des notes blanches dans le cadre d'une politique gouvernementale interne⁵⁷. En 2004, l'ancien ministre de l'Intérieur, Dominique de Villepin, a affirmé qu'il n'était « pas acceptable en effet dans notre République que des notes puissent faire foi alors qu'elles ne portent pas de mention d'origine et que leur fiabilité ne fait l'objet d'aucune évaluation ». Il a ajouté : « Je ne connais qu'une seule méthode : le respect strict des règles de droit⁵⁸. » En 2015, pendant l'état d'urgence, le ministère de l'Intérieur a rétabli l'utilisation des notes blanches dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, une pratique qui s'est poursuivie sous la loi SILT. Elle a été renforcée au début de l'état d'urgence par le Conseil d'État, qui a jugé qu'aucune disposition législative ne s'opposait à l'utilisation de ces notes dans le cadre de procédures administratives⁵⁹.

Les personnes visées par des mesures de contrôle n'ont accès aux motifs de l'application de ces mesures que s'ils les contestent devant un tribunal administratif. Le ministère de l'Intérieur transmet alors la note au tribunal pour justifier la nécessité d'une mesure de contrôle, et l'avocat ainsi que la personne concernée y ont accès. Les décisions initiales notifiées aux personnes ne contiennent qu'une petite partie de l'ensemble des informations figurant dans la note blanche complète. Pour pouvoir contester efficacement une mesure de contrôle, les personnes doivent être informées des raisons pour lesquelles elles en font l'objet et pouvoir accéder aux informations qui en sont à l'origine. Priver le requérant et son avocat de l'accès à la totalité des informations qui justifient l'imposition d'une mesure de contrôle désavantage abusivement la personne concernée et l'empêche de bénéficier d'une procédure fondée sur le principe d'« égalité des armes ».

Dans une note blanche examinée par Amnesty International, il était fait référence à une personne qui exercerait « clandestinement la fonction d'imam au sein de son bâtiment [en prison] », ainsi qu'à la possession de documents religieux et de logiciels destinés à étudier l'islam. D'autres notes évoquaient une scolarité problématique, des expulsions de plusieurs établissements et un comportement généralement violent. Les notes blanches mentionnaient également des infractions pénales passées qui n'étaient pas liées au terrorisme, ainsi que des poursuites abandonnées. « Selim » a dit à Amnesty International : « Ils [les services de renseignement] sont allés fouiller dans mon passé scolaire disant que j'ai été renvoyé d'établissements huit fois⁶⁰. »

Notamment certaines notes blanches comprennent des informations d'ordre général telles que : « dans l'incapacité de se contrôler », « [cet individu] démontre son incapacité à respecter les règles » ou cette personne a un « mépris pour les valeurs républicaines et les institutions ». Il est souvent fait référence à l'apparence physique de la personne ciblée, par exemple la longueur de sa barbe ou ses choix vestimentaires. « Selim » a dit à Amnesty International : « [Dans la note blanche], ils ont calqué un profil, ils ne veulent pas dire qu'ils se sont trompés, il faut pousser jusqu'au bout s'ils nous ont mis ces mesures⁶¹. »

⁵⁶ Conclusions préliminaires de la visite : la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste conclut sa visite en France, <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23128&LangID=F>.

⁵⁷ *Libération*, « Notes blanches : les corbeaux de la Place Beauvau », 15 février 2016, https://www.liberation.fr/france/2016/02/15/notes-blanches-les-corbeaux-de-la-place-beauvau_1433587.

⁵⁸ Question d'actualité au gouvernement n° 0349G, Réforme des renseignements généraux, 4 mai 2004, <https://www.senat.fr/questions/base/2004/qSEQ04060349G.html>.

⁵⁹ « [A]ucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les "notes blanches" produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif », Conseil d'État, Décision n° 395009, § 28, 11 décembre 2015, <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/CE-11-decembre-2015-M.-H.-X>.

⁶⁰ Entretien par téléphone avec « Selim », 17 juillet 2018.

⁶¹ Entretien par téléphone avec « Selim », 17 juillet 2018.

Dans plusieurs cas, Amnesty International a constaté que la note blanche évoquait aussi un changement de comportement de la part de la personne, décrite comme « discrète » et considérée comme suspecte par le ministère de l'Intérieur. En particulier pour les personnes incarcérées, les notes faisaient mention d'un changement soudain de comportement. D'après les autorités, ces personnes modifient leur comportement afin de « dissimuler » leur radicalisation pour ne pas attirer l'attention⁶². Le comportement « dangereux » d'une personne est invoqué pour justifier les mesures de contrôle, mais, quand ce comportement change, il tient toujours lieu de justification de la mesure dans les notes. Une note indiquait que la personne avait adopté « une attitude en contradiction avec ses mœurs habituelles ».

Les notes blanches consultées par Amnesty International contenaient aussi des informations supplémentaires, comme des affaires classées sans suite ou des poursuites abandonnées. Par exemple, la consultation de sites Internet « djihadistes » n'est pas interdite par la loi, mais peut être mentionnée dans les notes blanches en vue de justifier l'application des mesures de contrôle⁶³.

Des avocats ont expliqué à Amnesty International qu'il était difficile de contester des mesures administratives devant les tribunaux, car, comme les informations qui étayaient les décisions émanant des services de renseignement, elles sont souvent classées secrètes et par conséquent inaccessibles. Dans le cas d'« Ali », la note blanche fait référence à un comportement qu'il a eu alors qu'il était en prison à cause d'une condamnation qui n'était même pas en lien avec le terrorisme. Pourtant, d'après son avocat, le rapport d'incident de la prison ne corrobore aucune information relative à son « comportement radicalisé » en prison, comme indiqué dans la note blanche⁶⁴.

Les juges administratifs ne peuvent pas vérifier efficacement les informations figurant dans ce type de document, puisque la plupart des informations sur lesquelles se fonde une « note blanche » sont classées secrètes. Ils se retrouvent alors dans une situation inextricable : devoir déterminer si l'État a « des raisons sérieuses de penser » que de telles mesures sont nécessaires, en disposant de peu de preuves incontestables, voire aucune. Le juge administratif n'est pas tenu d'utiliser les notes blanches à titre de preuve, mais les pratiques juridiques sous l'état d'urgence montrent que les tribunaux administratifs se fondaient largement sur les informations des services de renseignement.

Des avocats interrogés par Amnesty International ont mis en lumière la différence d'appréciation entre le juge administratif et le juge judiciaire lorsqu'ils reçoivent des informations des services de renseignement. Au pénal, ces informations font partie de l'enquête, mais le juge les prendra en compte avec plus de prudence, vérifiera leur exactitude et demandera plus d'informations si nécessaire. Ces renseignements ne peuvent pas à eux seuls justifier des poursuites pénales⁶⁵.

Même si le juge administratif demande des informations plus détaillées au ministère de l'Intérieur, la charge de la preuve incombe à la personne qui conteste la décision administrative. Celle-ci devra quand même démentir devant le tribunal les informations fournies par le ministère de l'Intérieur (par exemple, de précédents séjours dans certains pays). Cette présomption de véracité concernant les informations fournies par le ministère de l'Intérieur sur les comportements d'une personne et ses relations discrédite les contre-arguments du requérant.

1.6 POUVOIRS DE COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS

« Je voudrais que ma fiche S soit effacée, je ne devrais même pas avoir à demander. »

« Maxime », dont le domicile a été perquisitionné et qui a été assigné à résidence pendant l'état d'urgence⁶⁶

Les mesures de contrôle sont souvent prises à l'encontre de personnes qui sont dans la ligne de mire du gouvernement dans le cadre de plans dits de lutte contre la radicalisation, ou qui figurent dans les diverses

⁶² Cette stratégie est connue sous le nom de « *taqiya* ».

⁶³ Entretien avec le Syndicat de la magistrature, 12 juillet 2018.

⁶⁴ Entretien par téléphone avec l'avocat d'« Ali », 17 juillet 2018, et examen du dossier.

⁶⁵ Antoine Mégie, « Terrorisme et droits fondamentaux : la phase d'enquête et de renseignement », Institut de formation judiciaire, février 2017.

⁶⁶ Entretien par téléphone avec « Maxime », 18 juillet 2018.

bases de données des services de renseignements. En surveillant leurs comportements, leurs pratiques religieuses et sociales, ou encore leurs déplacements, les autorités prétendent parvenir à déterminer si une personne représente un risque potentiel et s'il est nécessaire de lui imposer des mesures de contrôle. Ce type d'activités quotidiennes et d'informations personnelles, par exemple des pratiques religieuses, est souvent mentionnée dans les notes blanches comme un élément indiquant que la personne représente un tel risque.

Les plans nationaux pour lutter contre la « radicalisation » en France portent spécifiquement sur le « djihadisme » ou l'« islam radical ». Dans la campagne du gouvernement *Stop djihadisme*, la « radicalisation djihadiste » est définie comme « la volonté de remplacer la démocratie par une théocratie basée sur la loi islamique (la charia) en utilisant la violence et les armes. Elle suppose donc l'adoption d'une idéologie qui donne un cadre de vie et des repères guidant l'ensemble des comportements⁶⁷. » Un numéro vert a également été mis en place pour que les familles puissent signaler des individus potentiellement « radicalisés » dans le cadre de la campagne *Stop djihadisme*⁶⁸. Le plan d'action du gouvernement contre la « radicalisation » et les « actes de terrorisme » comporte aussi un autre volet : la création de bases de données nationales qui contiennent des fiches sur certaines personnes.

Certaines personnes visées par des mesures de contrôle ont affirmé qu'elles étaient entrées dans la ligne de mire du gouvernement dans le cadre de plans de lutte contre la radicalisation et qu'elles n'avaient appris qu'elles figuraient dans des fichiers spécifiques qu'à partir de l'application de la mesure.

La plupart des personnes interrogées par Amnesty International ont indiqué qu'elles pensaient figurer dans la base de données sous une fiche personnelle appelée « fiche S ». Cependant, comme elles n'ont pas accès à la base de données où sont stockées les fiches S, elles n'ont pas d'élément tangible attestant qu'elles sont ainsi fichées par l'État. La fiche S fait partie du principal fichier des personnes soupçonnées – sans être officiellement inculpées – d'être une menace potentielle pour la sûreté nationale. L'existence d'une fiche S signifie que les autorités sont en possession d'informations spécifiques (notamment les motifs de cette fiche S, des photographies, un suivi des déplacements, entre autres) et que les forces de police, en France ou dans l'Union européenne, peuvent soumettre la personne à des palpations au motif qu'elle est fichée S. D'après le ministère de l'Intérieur, 25 000 personnes étaient classées dans la sous-catégorie « fiche S » fin 2017, dont 9 700 pour « radicalisation » présumée⁶⁹. Régulièrement, des personnalités politiques se prononcent en faveur du placement en détention administrative, de la déchéance de nationalité (en cas de double nationalité) ou de l'expulsion (pour les étrangers) de tous les fichés S⁷⁰. À ce jour, aucune de ces propositions n'a été mise en œuvre.

Les personnes ne sont pas notifiées lors de leur inscription dans le fichier. En général, elles apprennent qu'elles sont fichées lors d'une intervention policière ou lorsqu'elles essaient de se rendre dans un autre pays. Dans le cadre de son assignation à résidence, « Selim » devait pointer tous les jours au commissariat. Il se souvient avoir entendu dire « voilà le fiché S⁷¹ », « Samia » et son mari « Mourad », dont le domicile a été perquisitionné pendant l'état d'urgence en novembre 2015, ont remarqué que lorsqu'ils voyagent, les gardes-frontières français les font attendre. Elle affirme avoir déjà entendu « on a deux fiches S » lors du contrôle de la police aux frontières⁷².

Aux termes de la loi française, l'État n'est pas tenu de notifier les personnes de mesures de surveillance ou d'un fichage individuel, par exemple une fiche S, dans ses bases de données. Si une personne pense qu'elle pourrait être fichée S ou apprend qu'elle l'est, elle peut s'adresser à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) pour demander si elle fait l'objet d'une mesure illégale de surveillance. Si c'est le cas, la CNCTR contestera la légalité de la ou des mesure(s) devant le Conseil d'État. Si la mesure de surveillance (par exemple liée à une fiche S) est jugée légale par la CNCTR, la personne ne sera pas informée du type de mesure à laquelle elle est soumise. Certaines personnes interrogées par Amnesty International estimaient avoir été confrontées à divers obstacles liés à leur éventuelle fiche S (par exemple, des retards lors de leurs voyages), sans pouvoir déterminer avec certitude si la fiche existait et, le cas échéant, sans pouvoir bénéficier d'un mécanisme efficace pour la contester. Le Défenseur des droits a affirmé à Amnesty International avoir reçu plusieurs plaintes de personnes qui s'étaient heurtées à des obstacles lors de procédures administratives courantes comme le renouvellement de leur passeport, la

⁶⁷ La radicalisation djihadiste, qu'est-ce que c'est ?, <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/radicalisation/explication-du-phenomene/radicalisation-djihadiste-quest-ce-que-cest>.

⁶⁸ Assistance aux familles et prévention de la radicalisation violente, <https://www.interieur.gouv.fr/Dispositif-de-lutte-contre-les-filieres-djihadistes/Assistance-aux-familles-et-prevention-de-la-radicalisation-violente>.

⁶⁹ Sortie de l'état d'urgence : un bilan et des chiffres clés, <https://www.interieur.gouv.fr/Espace-presse/Dossiers-de-presse/Sortie-de-l-etat-d-urgence-un-bilan-et-des-chiffres-cles>.

⁷⁰ *Le Monde*, « Après les attentats de l'Aude, des propositions contre le terrorisme difficilement applicables », https://www.lemonde.fr/es-decodeurs/article/2018/03/26/apres-trebes-le-retour-des-propositions-bancales-contre-le-terrorisme_5276571_4355770.html.

⁷¹ Entretien par téléphone avec « Selim », 17 juillet 2018.

⁷² Entretien par téléphone avec « Samia », 19 juillet 2018.

traversée d'une frontière ou leur travail dans un « établissement à haut risque ». Ces personnes pensent que cela est dû au fait qu'elles sont fichées S⁷³.

⁷³ Entretien avec le Défenseur des droits, 17 juillet 2018.

2. CUMUL DE MESURES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIVES ET PÉNALES

« Pour moi, le contrôle judiciaire, c'est les mêmes interdictions en moins grave. Par exemple, je n'ai pas le droit de quitter le territoire français, mais avec l'administratif, c'est pire que le contrôle judiciaire, c'est limité à la commune. C'est comme si ça ne servait à rien, parce que c'est pareil. J'ai le droit à rien, j'ai même pas ma carte d'identité. »

« Selim », qui a fait l'objet d'une mesure administrative d'assignation à résidence alors qu'il était également sous contrôle judiciaire⁷⁴

Pendant l'état d'urgence, Amnesty International a fait savoir qu'elle craignait l'émergence d'un système judiciaire à deux niveaux : d'une part un contrôle administratif, et d'autre part le régime de justice pénale⁷⁵. Les cas d'assignations à résidence au titre de la loi SILT que nous avons examinés indiquent que des mesures de contrôle adoptées dans le contexte de procédures pénales font double emploi avec des mesures de contrôle administratif.

Les mesures de contrôle judiciaire (par exemple des conditions de libération sous caution) permettent au juge de soumettre une personne à une ou plusieurs obligation(s) avant son procès, généralement en remplacement d'une détention provisoire. Ces mesures incluent des limitations de la liberté de se déplacer (par exemple la délimitation de limites géographiques, l'interdiction de se rendre dans certaines zones,

⁷⁴ Entretien par téléphone avec « Selim », 17 juillet 2018.

⁷⁵ Amnesty International, Déclaration publique, *France : la logique de l'état d'urgence transposée en droit commun*, 5 juillet 2017 https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F2509c66d-2139-49ee-a4cb-0602cf0195af_ai_d%C3%A9claration+publique+amnesty+international_france.projet+de+loi+antiterrorisme.pdf.

l'interdiction de se rendre dans certains lieux, l'obligation d'informer le juge de tous ses déplacements), des mesures de surveillance (pointage quotidien au commissariat, interdiction de rencontrer certaines personnes), l'obligation de travailler et l'obligation de se soumettre à des examens et/ou des traitements médicaux. Toute violation de ces conditions peut entraîner un placement en détention provisoire.

Concernant les contrôles après une condamnation, un juge peut ordonner une peine avec sursis, qui entraîne souvent la libération de la personne avec mise à l'épreuve et l'imposition de certaines obligations, notamment d'informer le juge de tout déplacement à l'étranger et de demander une autorisation judiciaire pour changer de résidence ou d'emploi. Le juge peut aussi imposer des obligations spécifiques, notamment l'obligation de travailler, d'établir sa résidence dans une zone donnée, de suivre un traitement médical ou l'interdiction de fréquenter certaines personnes ou de se rendre dans certains lieux. Toute violation de ces obligations pourrait engendrer la prolongation de la période de mise à l'épreuve ou la révocation du sursis.

Pendant l'état d'urgence, le ministère de l'Intérieur a transmis des directives internes aux procureurs et aux préfets, qui décrivaient les mesures de contrôle au titre du régime administratif et celles au titre du système de justice pénale comme « complémentaires » plutôt que contradictoires et ne voyaient aucun problème en cas de mise en œuvre simultanée⁷⁶. Ces recommandations mettaient l'accent sur le partage d'informations sur les personnes ciblées et sur le suivi des « individus radicalisés ». On ne sait toujours pas précisément pourquoi l'État impose des mesures administratives en même temps que des mesures de contrôle judiciaire qui ont le même objectif, en particulier si ces mesures sont semblables. Les autorités appliquent des mesures administratives qui viennent s'ajouter au contrôle, sachant que ces mesures peuvent être prolongées jusqu'à 12 mois et qu'elles sont assorties de moins de garanties. Dans un certain nombre de cas recensés dans ce rapport, les personnes, qui avaient été soumises à un contrôle judiciaire avant leur procès, ou dont la peine avait été suspendue, faisaient également l'objet de contrôles administratifs simultanés.

2.1 MESURES DE CONTRÔLE AVANT UN PROCÈS

« Pourquoi les deux mesures ? J'ai été relâché de la détention provisoire, j'ai eu un bracelet électronique pendant six mois, le contrôle judiciaire et une assignation à résidence. »

« Selim », qui a fait l'objet de mesures de contrôle dans l'attente de son procès⁷⁷

« Selim » et « Mehdi » ont tous les deux été poursuivis pour « apologie du terrorisme » en 2016⁷⁸. Lorsqu'ils ont été libérés de détention provisoire début 2017, « Selim », 21 ans, et son frère cadet « Mehdi », 20 ans, ont tous les deux été assignés à résidence au titre de l'état d'urgence tout en étant sous contrôle judiciaire avec un bracelet électronique.

« Mehdi », qui était alors mineur puisqu'il était âgé de 17 ans, a été libéré au bout d'un mois et demi⁷⁹. Le contrôle judiciaire auquel il était soumis incluait l'obligation de répondre aux convocations de toute autorité de l'État et de la justice et de se présenter au commissariat une fois par jour. « Mehdi » était également tenu

⁷⁶ Amnesty International a pu consulter ces directives internes.

⁷⁷ Entretien par téléphone avec « Selim », 17 juillet 2018.

⁷⁸ « Amnesty International craint que les arrestations et poursuites – ainsi que les propositions de criminalisation actuellement à l'étude – sur la base d'infractions définies en termes vagues, comme « apologie du terrorisme » (en France), « glorification du terrorisme » (en Espagne et au Royaume-Uni) ou « promotion du terrorisme » (proposé en Allemagne) ne risquent de bafouer le droit des populations à la liberté d'expression. Bien que les États puissent être tenus, en vertu des traités internationaux sur la prévention du terrorisme, d'ériger en infraction l'incitation à commettre une infraction liée au terrorisme, des infractions vaguement définies comme « apologie du terrorisme » risquent d'incriminer des déclarations ou d'autres formes d'expression qui, même si elles sont profondément choquantes pour de nombreuses personnes, sont bien loin de constituer une incitation. » Amnesty International, *Des mesures disproportionnées. L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse* (index : EUR 01/5342/2017), p. 41, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur01/5342/2017/fr>.

⁷⁹ CNCDH, Avis sur la privation de liberté des mineurs, p. 32, http://www.cncdh.fr/sites/default/files/180327_avis_sur_la_privation_de_liberte_des_mineurs.pdf.

de recevoir des soins pour ses troubles mentaux. Ces obligations s'appliquaient en même temps que celles de la mesure administrative d'assignation à résidence dont il faisait l'objet, notamment l'interdiction de quitter la ville où il était assigné à résidence et le pointage quotidien au commissariat.

« Selim » a passé cinq mois en détention provisoire. À sa libération en février 2017, il a également été assigné à résidence tout en étant soumis à des mesures de contrôle judiciaire avec un bracelet électronique. Sous l'état d'urgence, en février 2017, les obligations de l'assignation à résidence de « Selim » ont été modifiées, car elles ont été jugées non compatibles « avec celles de son placement sous surveillance électronique et les horaires de son futur emploi⁸⁰ ». « Selim » a ensuite fait l'objet d'une assignation à résidence au titre de la loi SILT en novembre 2017. L'avocat de « Selim » a dit à Amnesty International : « Le contrôle judiciaire est décidé par la juge et vous avez une obligation de justifier d'une formation et d'un travail, mais la mesure d'assignation demande de pointer tous les jours, donc postuler et trouver un emploi est difficile. Ils peuvent révoquer son contrôle judiciaire s'il ne respecte pas l'obligation de travailler, donc retour en détention provisoire⁸¹. »

Le contrôle judiciaire de « Selim » a été levé en juillet 2018, à la surprise de son avocat, qui conteste actuellement son assignation à résidence. « C'était vraiment surprenant de voir la levée du contrôle judiciaire, c'est très rare, le juge d'instruction doit se rendre compte qu'il y a un problème ici⁸². »

Le ministère de l'Intérieur affirme que le recours simultané à une mesure administrative d'assignation à résidence et à un contrôle judiciaire est valable, car ces mesures auraient « un objectif différent⁸³ ». Les représentants du ministère de l'Intérieur ont dit à Amnesty International que « le contrôle judiciaire assure la présence de la personne lors du procès. Pour les mesures administratives, les services de renseignements détiennent des éléments qui ne sont pas encore judiciables, mais il y a quand même matière à contrôler⁸⁴. »

L'avocat de « Selim » a déclaré : « J'insiste : la mesure d'assignation à résidence est en contradiction avec le contrôle judiciaire. Il s'agit de mesures qui proviennent de deux autorités qui ne se parlent pas et qui sont totalement indépendantes. La juge d'instruction dit "ce n'est pas mon problème" et la préfecture dit pareil⁸⁵. »

Les avocats interrogés par Amnesty International ont expliqué que, comme les mesures de contrôle judiciaire sont prises dans le cadre de poursuites pénales, ils ont accès à l'ensemble du dossier, conformément au code de procédure pénale. « [Avec le contrôle judiciaire,] on sait ce qui se passe, il y a le principe d'égalité des armes et le cadre d'une enquête⁸⁶. » Les avocats peuvent demander au juge de modifier certains éléments d'un contrôle judiciaire, par exemple s'ils contestent un couvre-feu. Toutefois, comme l'a expliqué cette avocate, lorsqu'il s'agit de contester des mesures administratives, on ne retrouve pas la même clarté.

2.2 MESURES DE CONTRÔLE APRÈS LA PEINE

« Ils m'ont envoyé en prison, ils ont ruiné ma vie et ils ont joué avec moi. Jusqu'à la dernière semaine [avant la fin de l'assignation à résidence], ils ont dit que j'étais dangereux. »

Rochdi, qui a été assigné à résidence de février 2017 à juillet 2018 après sa libération de prison⁸⁷

⁸⁰ Amnesty International a pu consulter son dossier.

⁸¹ Entretien par téléphone avec l'avocat pénaliste de « Selim », 13 septembre 2018.

⁸² Entretien par téléphone avec l'avocat pénaliste de « Selim », 13 septembre 2018.

⁸³ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

⁸⁴ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

⁸⁵ Entretien par téléphone avec l'avocat pénaliste de « Selim », 13 septembre 2018.

⁸⁶ Entretien par téléphone avec l'avocate administrative de « Selim » et « Mehdi », 28 août 2018.

⁸⁷ Entretien par téléphone avec Rochdi, 3 septembre 2018.

Dans un certain nombre de cas, l'État a imposé des mesures de contrôle administratif à une personne à l'issue de procédures pénales et après l'exécution de la peine ou d'une peine avec sursis avec des conditions spécifiques. Lors d'une audition sur le contrôle parlementaire de la loi SILT, un député chargé du contrôle de la loi a insisté sur l'utilité des assignations à résidence, en particulier pour les personnes libérées de prison qui ont été condamnées pour des comportements liés au terrorisme ou qui sont considérées comme « radicalisé[s]⁸⁸ ».

Des avocats qui représentent des personnes visées par les deux régimes en même temps ont dit à Amnesty International que les juges au pénal ordonnaient parfois des « mesures de réinsertion » comme une réduction de peine, ou pouvaient imposer une obligation de travailler ou de recevoir des soins médicaux. Celles-ci peuvent être en contradiction, par exemple, avec les obligations d'une assignation à résidence, qui peuvent fortement restreindre la liberté de circulation d'une personne⁸⁹.

Rochdi a été condamné à une peine de 18 mois de prison dont neuf avec sursis après avoir été condamné pour « apologie du terrorisme » en 2016⁹⁰. Il a désormais l'obligation de travailler dans le cadre de sa période de probation. Mais l'obligation de travail qui lui a été imposée par le juge n'est pas compatible avec les obligations de sa mesure administrative d'assignation à résidence⁹¹.

Rochdi a expliqué le dilemme auquel il était confronté face aux deux types de mesures dont il fait l'objet : « J'ai dit au juge qui m'a mis l'obligation de travailler : eux [le ministère de l'Intérieur et le juge administratif] m'empêchent de travailler et vous vous me l'imposez⁹². » Quand Rochdi travaillait pour une entreprise de livraison, il devait se déplacer au-delà du périmètre géométrique prévu par son assignation à résidence. Il a ainsi été inculpé de violation de cette mesure administrative. « Ils se moquent de moi, ils me disent tu dois travailler, mais ils ne me laissent pas⁹³. » En conséquence, Rochdi a été envoyé en prison pour un mois et demi. Le juge de la juridiction pénale lui a conseillé de former une demande de modification des conditions de son assignation à résidence auprès du ministère de l'Intérieur. Rochdi a demandé l'élargissement du périmètre régional, mais le ministère de l'Intérieur a répondu que s'il accédait à sa demande, l'assignation à résidence serait alors inutile⁹⁴.

Après avoir purgé une peine qui n'était pas liée à des infractions de nature terroriste, « Ali » a été libéré en 2016, pendant l'état d'urgence, puis assigné à résidence. Le ministère de l'Intérieur a soupçonné « Ali » de « radicalisation » en prison⁹⁵. L'assignation à résidence lui a été imposée une nouvelle fois au titre de la loi SILT et « Ali » est en prison depuis mai 2018 pour violation de son assignation à résidence.

Dans les cas de ces deux hommes, ils ont purgé leur peine, mais, une fois libérés, le ministère de l'Intérieur a décidé de leur imposer une mesure de contrôle administratif sur la base de leur « comportement » et leurs « relations » présumés, comme le prévoit la loi SILT. Aucune de ces décisions n'est liée au soupçon que ces hommes puissent avoir commis une infraction à caractère terroriste ou avoir entrepris une action tangible en vue de la commettre.

⁸⁸ Vidéo de l'audition devant la commission des lois, 12 septembre 2018. « Notamment dans le cadre des « sortants [de prison] » qui ont été condamnés pour terrorisme ou ont été radicalisés et sortent de prison. Ces personnes ne bénéficient pas de remise de peine et d'aménagement de peine. Face à des individus qui sortent sans mesures d'accompagnement sous le contrôle du juge d'application des peines, l'administration, la DGSJ et le renseignement territorial mettent en place des mesures de contrôle. » http://videos.assemblee-nationale.fr/video/6564573_5b98c56d8683a.commission-des-lois--communications-sur-l-activite-de-la-commission-des-lois-2017-2018-12-septembre-2018.

⁸⁹ Entretien avec l'avocat de Rochdi, 13 juillet 2018, et entretien par téléphone avec l'avocat pénaliste de « Selim », 13 septembre 2018.

⁹⁰ « Amnesty International craint que les arrestations et poursuites – ainsi que les propositions de criminalisation actuellement à l'étude – sur la base d'infractions définies en termes vagues, comme « apologie du terrorisme » (en France), « glorification du terrorisme » (en Espagne et au Royaume-Uni) ou « promotion du terrorisme » (proposé en Allemagne) ne risquent de bafouer le droit des populations à la liberté d'expression. Bien que les États puissent être tenus, en vertu des traités internationaux sur la prévention du terrorisme, d'ériger en infraction l'incitation à commettre une infraction liée au terrorisme, des infractions vaguement définies comme « apologie du terrorisme » risquent d'incriminer des déclarations ou d'autres formes d'expression qui, même si elles sont profondément choquantes pour de nombreuses personnes, sont bien loin de constituer une incitation. » Amnesty International, *Des mesures disproportionnées. L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse* (index : EUR 01/5342/2017), p. 41, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur01/5342/2017/fr>.

⁹¹ Entretien avec l'avocat de Rochdi, 13 juillet 2018, et entretien par téléphone avec Rochdi, 17 juillet 2018.

⁹² Entretien par téléphone avec Rochdi, 17 juillet 2018.

⁹³ Entretien par téléphone avec Rochdi, 17 juillet 2018.

⁹⁴ Entretien par téléphone avec l'avocat de Rochdi, 13 juillet 2018. Amnesty International a pu consulter le dossier de Rochdi.

⁹⁵ Entretien par téléphone avec l'avocat d'« Ali », 16 juillet 2018. Amnesty International a pu consulter le dossier d'« Ali ».

3. RÉPERCUSSIONS NÉGATIVES SUR LES DROITS HUMAINS

3.1 DROIT DE CIRCULER LIBREMENT

Les assignations à résidence restreignent le droit de circuler librement des personnes⁹⁶. Le droit de circuler librement peut être limité dans des circonstances très strictes, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Mais ces restrictions doivent être nécessaires et proportionnées.

Dans le cadre de la procédure pénale établie par le droit français et international, il est possible de contrôler les déplacements d'une personne avant et pendant son procès. Pour certaines catégories de personnes, des contrôles de ses mouvements après sa libération de prison peuvent également être mis en place. Les mesures de contrôle administratif qui incluent le confinement d'une personne dans un périmètre géographique limité, l'imposition d'un couvre-feu couvrant une durée importante et l'obligation de se présenter au commissariat tous les jours ont peu de chances d'être nécessaires ou proportionnées.

Rochdi a été assigné à résidence dans la ville d'Échirolles pendant un an et demi ; cette ville s'étend sur 8 km² et Rochdi ne pouvait pas quitter ce périmètre. Comme sa mère vivait dans une autre commune, il ne pouvait pas lui rendre visite. Les perspectives d'emploi à Échirolles sont également très limitées. Il existe une possibilité d'élargir le périmètre géographique de la commune au département avec un bracelet électronique. Rochdi a expliqué qu'il souhaitait obtenir un bracelet électronique, comme le permet la loi SILT. Quand Rochdi et son avocat ont fait cette demande au ministère de l'Intérieur, celui-ci leur a répondu que cette disposition de la loi ne pouvait pas être mise en œuvre dans son cas⁹⁷. D'après son avocat, le ministère de l'Intérieur est réticent à appliquer cette possibilité dans le contexte d'une mesure administrative, car elle est généralement réservée aux procédures pénales. Les représentants du ministère de l'Intérieur interrogés par Amnesty International ont indiqué qu'ils n'avaient souvenir d'aucun cas dans lequel une personne visée par une assignation à résidence avait vu sa demande de bracelet électronique acceptée par le ministère⁹⁸.

Le soir de la finale de la Coupe du monde de football 2018 où la France affrontait la Croatie, le 15 juillet 2018, « Selim », 21 ans, prévoyait, comme de nombreux autres jeunes Français, de regarder le match dans la *fan zone* à proximité de la ville où il était assigné à résidence. Même si elle était très proche de la commune, le fait de s'y rendre aurait constitué une violation de son assignation. Selim a été vu dans la *fan*

⁹⁶ Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 2 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 12.

⁹⁷ Entretien par téléphone avec l'avocat de Rochdi, 13 juillet 2018.

⁹⁸ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 16 octobre 2018.

zone et placé en détention pendant 24 heures ce soir-là, car il a été établi qu'il avait violé les conditions de son assignation à résidence.

Ces restrictions, en l'absence de toute enquête ou poursuite pénale, sont disproportionnées et violent le droit de circuler librement. Les limitations prévues dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public n'autorisent aucune restriction du droit de circuler librement sur la base de la simple conviction qu'une personne pourrait, à l'avenir, commettre un crime. De plus, la capacité de l'État à restreindre un droit humain ne peut pas être proportionnée si la personne n'a pas accès aux informations sur lesquelles se fonde une mesure de contrôle administratif et n'a pas de réelle possibilité de la contester.

3.2 DROIT AU TRAVAIL

« J'ai perdu 10 mois de salaire et un CDI. Je veux les récupérer. »

Rochdi, assigné à résidence sous l'état d'urgence puis au titre de la loi SILT⁹⁹

La France a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et est en signataire. L'article 6 du PIDESC consacre le droit au travail¹⁰⁰. En vertu de la loi SILT, les conditions d'une assignation à résidence peuvent être modifiées pour s'adapter aux horaires de travail sur demande de la personne concernée au ministère de l'Intérieur. Les personnes assignées à résidence doivent révéler à leurs potentiels employeurs qu'elles font l'objet d'une mesure de contrôle, ce qui représente automatiquement un désavantage considérable en matière de recherche d'emploi. Si elles parviennent malgré tout à décrocher un contrat – qui ne soit pas une offre conditionnelle ou une simple promesse d'emploi – elles doivent présenter ce contrat au ministère de l'Intérieur afin de demander une modification de l'assignation.

En février 2017, Rochdi a trouvé un emploi dans une boutique de sa ville, Échirolles. Il a adapté ses horaires de travail pour pouvoir pointer au commissariat trois fois par jour, conformément aux obligations de son assignation à résidence. Rochdi ne pouvait être présent pour la fermeture de la boutique, car il devait pour cela se rendre à l'autre bout de la ville. Il avait un contrat d'un an mais, au bout d'un mois et demi, son employeur lui a dit que s'il ne trouvait pas de solution pour assurer la fermeture de la boutique, il ne le garderait pas à l'issue de sa période d'essai. Rochdi a finalement perdu son emploi. Son ancien employeur a fourni une lettre confirmant qu'il ne pouvait plus employer Rochdi en raison des obligations de son assignation à résidence.

D'après Rochdi et son avocat, le ministère de l'Intérieur a répondu que le droit au travail n'était pas un droit fondamental¹⁰¹. Rochdi a ensuite obtenu l'autorisation de quitter la ville pour suivre une formation dans une entreprise, mais le ministère de l'Intérieur a refusé de modifier les modalités de son assignation à résidence lorsqu'un poste lui a été proposé. La police a également appelé plusieurs fois le chef de cette entreprise, ce que Rochdi considère comme une nouvelle atteinte à son droit au travail : « Va te former, passe l'entretien, obtient le contrat, mais ne va pas travailler¹⁰². »

Rochdi est resté sans emploi jusqu'à août 2018, quand son assignation à résidence n'a pas été renouvelée. Il vivait avec une allocation chômage de 600 euros par mois et devait payer 180 euros de pension alimentaire pour sa fille. Rochdi et son avocat ont demandé le 26 juin 2018 un élargissement du périmètre de son assignation à résidence au ministère de l'Intérieur pour augmenter ses chances de trouver un travail. Le ministère de l'Intérieur a rejeté cette demande le 4 juillet 2018, arguant que l'élargissement du périmètre « serait de nature à priver d'effets la mesure ». Le ministère a refusé de renouveler l'assignation à résidence de Rochdi en août 2018 et il travaille depuis comme livreur pour la même entreprise qui l'avait déjà employé auparavant. « Mon patron a été vraiment compréhensif et m'a soutenu¹⁰³. » Rochdi essaie maintenant de

⁹⁹ Entretien par téléphone avec Rochdi, 3 septembre 2018.

¹⁰⁰ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 6 ; voir également la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 15-1.

¹⁰¹ Entretien avec l'avocat de Rochdi, 13 juillet 2018, et entretien par téléphone avec Rochdi, 17 juillet 2018.

¹⁰² Entretien par téléphone avec Rochdi, 17 juillet 2018.

¹⁰³ Entretien par téléphone avec Rochdi, 3 septembre 2018.

recommencer sa vie à zéro. Lors d'un entretien avec le ministère de l'Intérieur en octobre 2018, le représentant du ministère a reconnu que l'emploi était un facteur d'insertion et que l'objectif n'était pas d'empêcher les personnes visées par des mesures de contrôle administratif de mieux s'intégrer¹⁰⁴.

« Selim » n'a pas réussi à trouver un emploi depuis sa libération de détention provisoire en février 2017 et son assignation à résidence. Le frère de « Selim », « Mehdi », a l'obligation de travailler dans le cadre des modalités de son contrôle judiciaire, mais il avait besoin d'une modification de son assignation à résidence pour trouver un emploi. Sa mère a dit à Amnesty International que l'employeur lui avait demandé s'il pouvait commencer directement et que « Mehdi » a dû répondre qu'il devait en faire la demande à la police avant de pouvoir commencer à travailler¹⁰⁵. Il a finalement pu faire un stage et les horaires de pointage de son assignation à résidence ont été modifiés pour s'adapter à son emploi du temps. « La police venait quand même chez nous pour demander pourquoi il n'avait pas pointé », a dit la mère de « Mehdi », alors qu'il avait officiellement l'autorisation de travailler et que son assignation à résidence avait été modifiée.

Le droit au travail est un droit humain. La France a l'obligation de veiller à ce que chaque personne soit libre de choisir et d'accepter un travail sans subir d'immixtion illégale de l'État. Le droit reconnaît « le rôle du travail dans son épanouissement personnel ainsi que dans son intégration sociale et économique¹⁰⁶ ». Les mesures de contrôle administratif qui créent des entraves à la recherche d'un emploi satisfaisant et entraînent une précarité économique – avec peu de recours pour la personne touchée, voire aucun – portent atteinte au droit au travail. L'imposition d'une mesure de contrôle marginalise la personne en la qualifiant de menace pour la société, et souvent également de menace pour les « valeurs françaises ». En privant la personne d'un emploi satisfaisant et rémunéré, cette marginalisation est exacerbée.

3.3 DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE

« Ça vous tue. Vous acceptez l'inacceptable. Vous ne prenez pas soin de votre femme parce que vous devez pointer au commissariat trois fois par jour. Psychologiquement, ça vous atteint. »

« Maxime », dont le domicile a été perquisitionné et qui a été assigné à résidence pendant l'état d'urgence¹⁰⁷

« Maxime » a vu son domicile perquisitionné et a été assigné à résidence pendant l'état d'urgence. Depuis, il a déménagé dans une autre ville et a divorcé fin 2017. « Maxime » a dit à Amnesty International que les mesures administratives ont été l'un des facteurs du divorce et de son déménagement dans une autre ville.

« Zeia » et « Moussa », un autre couple, ont donné des détails sur la perquisition qui a été menée à leur domicile et sur les effets durables que cela a eu sur eux. « Je pensais qu'il y avait 10 personnes qui frappaient à la porte, ils ont tout cassé. J'aurais ouvert la porte normalement, mais ils voulaient faire une scène, comme au cinéma », a raconté « Zeia » à Amnesty International¹⁰⁸. Le soir du 28 novembre 2015, à 21 heures, le domicile de « Moussa » et « Zeia » a été perquisitionné. La police ne leur a présenté l'ordonnance de perquisition qu'à la fin de celle-ci et « Moussa » a remarqué que son nom et le numéro de son appartement n'y figuraient pas. « Moussa » l'a fait remarquer aux policiers, qui ont répondu qu'ils savaient que cet appartement devait être perquisitionné même si aucun numéro d'appartement n'apparaissait sur l'ordonnance. Des membres de la famille étaient présents ce soir-là, dont un enfant de sept ans. Les trois fils de « Moussa » et « Zeia » ont été menottés au sol. Pendant la perquisition, « Zeia » a demandé à un policier qui allait réparer la porte et il a répondu que cela relevait de la responsabilité de « Zeia » et « Moussa ». Le couple a ensuite déposé une demande d'indemnisation et a écrit deux lettres au

¹⁰⁴ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

¹⁰⁵ Entretien par téléphone avec la mère de « Selim » et « Mehdi », 19 juillet 2018.

¹⁰⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, Observation générale n° 18, § 4.

¹⁰⁷ Entretien par téléphone avec « Maxime », 18 juillet 2018.

¹⁰⁸ Entretien avec « Zeia » et « Moussa », 16 juillet 2018.

préfet. La première a été envoyée le 2 décembre 2015 pour réclamer des réparations et la seconde le 16 mars 2016 pour demander un compte rendu écrit de la perquisition¹⁰⁹. En octobre 2018, ils n'avaient reçu aucune réponse du préfet à ces lettres.

En juillet 2018, « Samia », 23 ans, a décrit en détail la perquisition menée chez elle par la police en décembre 2015 et les effets durables que cela a eu sur son sentiment de sécurité. « Samia » et son mari « Mourad », 28 ans, vivaient avec la mère de « Mourad » au moment de la perquisition. La police est arrivée vers 5 heures du matin, quand Mourad était déjà au travail. Seules « Samia » et sa belle-mère étaient présentes. Plus de 20 policiers sont entrés dans la maison. Ils ont commencé par séparer « Samia » et sa belle-mère en les plaçant dans des pièces différentes. La perquisition a duré plus de six heures. La mère de « Mourad » n'a pas pu prévenir son employeur, un hôpital public, qu'elle ne pourrait pas aller travailler, tandis que « Samia » n'a pas pu contacter son mari pendant plusieurs heures. La police a fouillé les équipements technologiques, en particulier les ordinateurs personnels. « Samia » a dû parcourir ses photos personnelles avec la police. « Certaines de ces photos étaient très personnelles et je n'étais pas à l'aise à l'idée que des policiers les regardent¹¹⁰. » Lorsque « Samia » a demandé à aller aux toilettes, elle a été suivie par la seule policière présente, qui l'a accompagnée jusqu'à l'intérieur de la salle de bain.

Ces opérations, en l'absence de toute enquête ou poursuite pénale, sont disproportionnées et violent le droit au respect de la vie privée et familiale. Les limitations prévues dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public n'autorisent aucune restriction du droit au respect de la vie privée et familiale sur la base de la simple conviction qu'une personne pourrait, à l'avenir, commettre un crime. De plus, la capacité de l'État à restreindre un droit humain ne peut pas être proportionnée si la personne n'a pas accès aux informations sur lesquelles se fonde une mesure de contrôle administratif et n'a pas de réelle possibilité de la contester.

3.4 PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT

« Mon père a des problèmes au cœur. Je ne veux pas l'effrayer. »

« Naim », un réfugié tchéchène qui a perdu son statut de réfugié en 2016¹¹¹

Le principe de non-refoulement protège les personnes contre les renvois forcés vers des pays où elles risquent fortement d'être torturées ou victimes d'autres mauvais traitements. Il s'agit d'une obligation absolue, qui ne peut pas être mise en balance avec la menace potentielle que la personne pourrait représenter¹¹². Il n'existe aucune exception à cette règle.

La loi française prévoit qu'il peut être mis fin au statut de réfugié lorsqu'« [i]l y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État¹¹³ ». Cependant, un simple soupçon n'est pas suffisant pour justifier la tentative d'un gouvernement de retirer la protection internationale d'une personne qu'elle considère comme une menace pour la sécurité nationale.

« Naim » est arrivé en France en 2008 et a obtenu son statut de réfugié en 2009. Il est marié, a cinq enfants et vit en France avec sa famille, notamment ses parents, qui sont également réfugiés. Le 27 juin 2016, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a mis fin son statut de réfugié. « Naim » n'a pas dit à ses parents qu'il a perdu son statut, car il ne veut pas les inquiéter.

¹⁰⁹ Amnesty International a pu consulter ces deux lettres.

¹¹⁰ Entretien par téléphone avec « Samia », 19 juillet 2018.

¹¹¹ Entretien avec « Naim », 21 juillet 2018.

¹¹² « Le "risque" et la "dangerosité" ne se prêtent pas dans ce contexte à un exercice de mise en balance, car il s'agit de notions qui ne peuvent qu'être évaluées indépendamment l'une de l'autre. En effet, soit les éléments de preuve soumis à la Cour montrent qu'il existe un risque substantiel si la personne est renvoyée, soit tel n'est pas le cas. La perspective que la personne constitue une menace grave pour la collectivité si elle n'est pas expulsée ne diminue en rien le risque qu'elle subisse des mauvais traitements si elle est refoulée. » Saadi c. Italie, (37201/06), Cour européenne des droits de l'homme, 28 février 2008, § 139, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-85275>.

¹¹³ Article L711-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000030950630>.

D'après des documents officiels, la fin du statut de réfugié de « Naim » se fondait sur des motifs liés à la sécurité nationale, en particulier ses relations avec un autre réfugié tchétchène qualifié de « dangereux » par les autorités, dont l'OFPPRA a également mis fin à son statut de réfugié en juillet 2016. « Naim » n'a fait l'objet d'aucune autre mesure de contrôle, telle qu'une assignation à résidence, et il n'a aucun antécédent judiciaire en France¹¹⁴. Il n'a pas été officiellement poursuivi pour des infractions liées au terrorisme et n'a fait l'objet d'aucune arrestation ou enquête pour ce type de motifs. Il a dit à Amnesty International : « J'ai peur que si les Russes me demandent, la France me renvoie. J'ai pensé que cette situation finirait rapidement, mais ça fait trois ans maintenant¹¹⁵. » En septembre 2018, une action urgente d'Amnesty International a montré que des Tchétchènes au profil similaire à celui de « Naim » risquaient effectivement de subir des tortures et d'autres formes de mauvais traitements s'ils étaient renvoyés en Russie¹¹⁶. « Avant de quitter la Russie en 2004, des policiers ont essayé de m'arrêter chez moi, mais j'étais déjà parti. Ils ont pris mon père à la place et l'ont mis en garde à vue pendant cinq jours. » Les parents et la femme de « Naim » sont également venus en France en tant que réfugiés.

Après avoir reçu une lettre de l'OFPPRA qui l'informait de la fin de son statut de réfugié, « Naim » a été convoqué en juin 2016 pour un entretien sur les motifs de la décision. « Naim » s'est rendu à cet entretien avec son avocat, mais l'OFPPRA a confirmé la fin de son statut, considérant que « Naim » n'avait su apporter aucune réponse crédible aux allégations portées contre lui¹¹⁷. « Naim » avait précédemment obtenu une carte de résident de dix ans, valable jusqu'en 2020, mais ce droit au séjour était lié à son statut de réfugié. Il prévoit de contester cette décision devant le tribunal administratif. « Naim » souhaiterait également faire une nouvelle demande de statut de réfugié sans attendre la décision relative à la révocation initiale. Quand Amnesty International a rencontré les représentants du ministère de l'Intérieur, ils ont indiqué que lorsque l'OFPPRA met fin au statut de réfugié d'une personne, la préfecture n'était pas tenue de lui retirer son titre de séjour, mais qu'elle devrait le faire, à la suite du changement du statut de protection de la personne¹¹⁸. Quand des personnes perdent successivement leur statut de réfugié et leur titre de séjour, elles risquent fortement d'être renvoyées de force vers un endroit où elles seraient exposées à des persécutions ou à des tortures et d'autres mauvais traitements.

EXPULSION EN URGENCE ABSOLUE POUR DES MOTIFS LIÉS À LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT : LE CAS D'« ISMAIL »

Dans d'autres cas, des personnes sont menacées d'être expulsées de France dans le cadre d'une procédure accélérée qui n'offre pas de réelle possibilité de contester l'arrêté d'expulsion. La loi française prévoit qu'une personne peut être expulsée en urgence le jour même de sa notification de la décision d'expulsion, sans possibilité de faire appel de cette décision avant l'expulsion.

En avril 2017, dans le cadre d'une enquête sur un potentiel délit d'association de malfaiteurs à but terroriste, « Ismail », qui avait 29 ans à l'époque, a été arrêté. Il était soupçonné d'être adepte d'une certaine idéologie et d'être proche de deux personnes qui, pendant cette enquête, avaient également été arrêtées plus tôt en 2017, puis mis en examen pour association de malfaiteurs à but terroriste. Ni les déclarations d'« Ismail » pendant la garde-à-voir, ni les documents saisis chez lui n'ont été jugés suffisamment « convaincants » pour engager des poursuites. Il a donc été libéré et n'a pas eu à comparaître devant le juge d'instruction. Toutefois, en raison des motifs de son arrestation, « Ismail » a été assigné à résidence en mai 2017.

Le 10 juillet 2017, il a été informé que son assignation à résidence avait été levée et que le ministère de l'Intérieur avait pris un arrêté d'expulsion en urgence absolue. Le même jour, à 15 heures, « Ismail » a été expulsé en bateau de la France vers l'Algérie. Il n'a pas pu contester l'arrêté d'expulsion. Depuis Alger, « Ismail » a introduit une demande de suspension de l'arrêté d'expulsion devant le tribunal administratif et il attend toujours son audience.

En raison de la nature urgente de la procédure, « Ismail » n'a eu aucune possibilité de former un recours avant son expulsion. Il vivait en France depuis l'âge de neuf ans. Son père, son frère et sa sœur, ainsi que ses deux enfants sont toujours en France. Malgré cette situation, le ministère de l'Intérieur a jugé que l'expulsion d'« Ismail » en Algérie ne portait aucune atteinte disproportionnée à son droit à la vie de

¹¹⁴ Amnesty International a pu consulter le casier judiciaire de « Naim ».

¹¹⁵ Entretien avec « Naim », 21 juillet 2018.

¹¹⁶ Amnesty International, *Russie. Un réfugié tchétchène victime d'une disparition forcée après avoir été illégalement expulsé de Pologne*, 3 septembre 2018, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/09/russi-chechen-refugee-forcibly-disappeared-after-being-unlawfully-deported-from-poland/>.

¹¹⁷ Amnesty International a pu consulter la lettre de l'OFPPRA à « Naim ».

¹¹⁸ Entretien avec des représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

famille¹¹⁹. Le père d'« Ismail » a dit à Amnesty International : « En tant que père, j'ai subi un choc. Tous les deux, trois jours, je l'appelle¹²⁰. »

D'après son père, « Ismail » ne connaît pas l'Algérie, puisqu'il a passé les 20 dernières années de sa vie en France. Le ministère de l'Intérieur a affirmé dans son arrêté qu'Ismail ne serait confronté à aucun risque de mauvais traitements dans son « pays d'origine¹²¹ ». L'urgence avec laquelle l'arrêté d'expulsion a été pris et exécuté n'a pas permis à Ismail de consulter un avocat ni d'envisager de contester la mesure avant son application. Aux termes de la loi française, la commission départementale d'expulsion doit être consultée préalablement à toute expulsion¹²². Cela n'a pas été fait dans le cas d'« Ismail ». Selon le ministère de l'Intérieur, cette consultation n'a pas été possible en raison de l'urgence et de la menace immédiate¹²³.

Les arrêtés d'expulsion en urgence absolue n'offrent pas de garanties juridiques suffisantes, peuvent avoir des répercussions négatives sur le droit au respect de la vie privée et familiale et peuvent enfreindre le principe de non-refoulement. Ils portent également atteinte au droit à un recours effectif.

3.5 NOTE SUR LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

« L'évaluation de l'incidence des lois antiterroristes sur des communautés particulières, notamment des distinctions et disparités racistes qui découlent de ces lois, se heurte à des difficultés complexes liées aux contraintes touchant la collecte de statistiques nationales sur des minorités ou des groupes religieux particuliers. En dépit de ces obstacles techniques à la publication de données ventilées, il apparaît clairement que les communautés arabe et/ou musulmane française sont celles qui ont été principalement visées par des mesures d'exception aussi bien pendant l'état d'urgence qu'à l'heure actuelle dans le cadre de la loi SILT, assortie d'autres mesures antiterroristes. »

Déclaration de Fionnuala D. Ní Aoláin, rapporteuse spéciale des Nations unies sur la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste, en mai 2018, après une visite en France¹²⁴

Toutes les personnes interrogées aux fins de ce rapport ont indiqué que, selon elles, elles étaient prises pour cible en raison de leur pratique et de leur identité religieuse. Les exemplaires des notes blanches qui ont été communiquées aux personnes dont les cas sont évoqués dans ce rapport viennent renforcer cette impression. Dans chacune de ces notes, les pratiques ou comportements religieux de ces personnes, perçus par les autorités comme en lien avec l'« islam radical » ou le « djihadisme », figuraient parmi les justifications apportées à l'application d'une mesure de contrôle administratif. Ces pratiques peuvent être le fait de commencer à se faire pousser la barbe, la « possession de documents religieux » (ces « documents » ne sont pas définis dans la note blanche), la possession de CD de chants ou de récitations coraniques, le style vestimentaire de la personne, l'expression de sa volonté de vivre dans un pays musulman, des liens présumés avec des personnes qui ont une pratique « rigoureuse » de l'islam et, plus généralement, la « manifestation » de sa pratique religieuse (c'est-à-dire l'islam¹²⁵).

Sid Ali, par exemple, pense qu'il a été ciblé en tant qu'« intellectuel musulman » : « Malheureusement, plusieurs personnes dans ma situation ressentent la même chose¹²⁶. » Il se décrit comme une personne normale qui vit sa religion et sa spiritualité « comme tout chrétien, juif, bouddhiste ou protestant¹²⁷ ». Sid Ali a dit qu'il avait du mal à comprendre pourquoi une certaine catégorie de la population était ainsi visée¹²⁸.

¹¹⁹ Amnesty International a pu consulter l'arrêté d'expulsion fourni par le ministère de l'Intérieur.

¹²⁰ Entretien par téléphone avec le père d'Ismail, 16 juillet 2018.

¹²¹ Amnesty International a pu consulter l'arrêté d'expulsion fourni par le ministère de l'Intérieur.

¹²² Article L522-1, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335213&dateTexte=&categorieLien=cid>.

¹²³ Amnesty International a pu consulter la décision du tribunal administratif.

¹²⁴ Conclusions préliminaires de la visite : la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste conclut sa visite en France, <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23128&LangID=F>.

¹²⁵ Amnesty International a pu consulter les notes blanches et les décisions fournies par le ministère de l'Intérieur.

¹²⁶ Entretien par téléphone avec Sid Ali, 16 juillet 2018.

¹²⁷ Entretien par téléphone avec Sid Ali, 16 juillet 2018.

¹²⁸ Entretien par téléphone avec Sid Ali, 16 juillet 2018.

« Naim » a l'impression que depuis l'attaque au couteau du 13 mai 2018 à Paris, commise par un Franco-tchéchène, sa communauté est prise pour cible par la police. « Pour [les Français], nous sommes le problème, les musulmans. À cause d'une personne, on paye tous¹²⁹. » Après cette attaque, « Naim » et ses amis ont organisé une manifestation contre le terrorisme à Paris le 3 juin 2018¹³⁰.

« Zeia » s'est souvenue que lors de la perquisition de son domicile en novembre 2015, les policiers avaient pris le Coran qui se trouvait sur une étagère, dans son salon. « Je pensais qu'ils voulaient le lire. Ils l'ont pris, ils ont regardé à l'intérieur et ils l'ont laissé sur l'étagère à l'entrée. J'ai pensé qu'ils avaient quelqu'un avec eux qui parlait arabe pour lire le Coran¹³¹. »

Les policiers qui ont mené la perquisition chez « Samia » en décembre 2015 lui ont demandé, ainsi qu'à sa belle-mère, si elles soutenaient l'attentat du Bataclan. Sur le compte rendu de la perquisition, « Samia » a vu qu'il était mentionné que la décoration de la maison n'était « pas orientalisée » et était dans un « style contemporain ». « Samia » a dit à Amnesty International : « Si j'avais un salon marocain, qu'est-ce que ça voudrait dire¹³² ? »

Le 15 octobre 2018, une délégation d'Amnesty International a rencontré des représentants du ministère de l'Intérieur. En réponse aux questions sur l'application non discriminatoire des lois qui prévoient l'imposition de mesures de contrôle administratif, ils ont affirmé : « Il n'y a pas d'opposition de principe à appliquer ces mesures à d'autres que les islamistes radicaux.¹³³ » Les représentants ont soutenu que l'adhésion à une idéologie était factuelle et pouvait motiver une décision. « Peut-on encore parler de salafisme ? On a le droit de parler d'idéologie, ils ont le choix de s'intégrer ou non. Ils peuvent décider de quitter la mouvance radicale¹³⁴. » Sur l'utilité de conserver des données démographiques quantifiables concernant le recours aux mesures de contrôle administratif, le ministère de l'Intérieur a répondu que « ce n'est pas raisonnable de quantifier, il y a un risque de stigmatisation » sans déterminer précisément quelles personnes ou quels groupes seraient victimes de cette stigmatisation et comment¹³⁵.

Des lois neutres peuvent être mises en œuvre de façon discriminatoire si un groupe particulier est excessivement pris pour cible¹³⁶. Cela a été observé en particulier pour les lois antiterroristes, poussant l'Assemblée générale des Nations unies à préconiser l'utilisation de législations antiterroristes qui ne soient pas discriminatoires¹³⁷.

¹²⁹ Entretien avec « Naim », 21 juillet 2018.

¹³⁰ *L'Obs*, « "Vive la France", à Paris les tchéchènes se désolidarisent du djihadiste Khamzat Azimov », 3 juin 2018, <https://www.nouvelobs.com/monde/20180603.OBS7629/vive-la-france-a-paris-les-tchetchenes-se-desolidarisent-du-djihadiste-khamzat-azimov.html>.

¹³¹ Entretien avec « Zeia », 16 juillet 2018.

¹³² Entretien par téléphone avec « Samia », 19 juillet 2018.

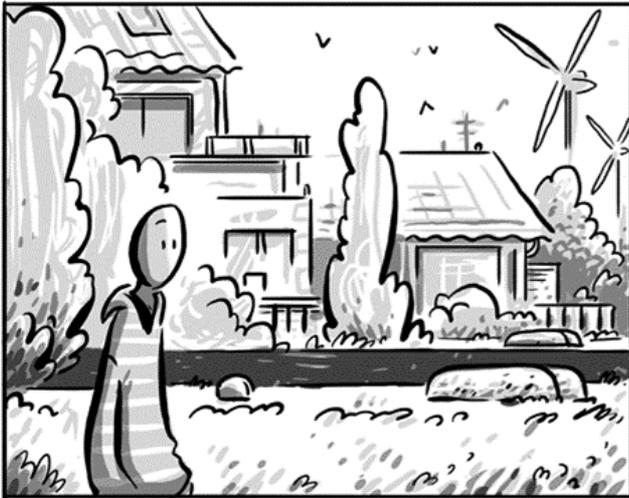
¹³³ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

¹³⁴ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

¹³⁵ Entretien avec deux représentants du ministère de l'Intérieur, Paris, 15 octobre 2018.

¹³⁶ Voir Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Croatie, doc. ONU CERD/C/304/Add.55 (1999), § 12, CERD/C/HRV/CO/8 (2009) § 15 ; Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, Bosnie-Herzégovine, doc. ONU CAT/C/BIH/CO/1 (2005) § 10-11.

¹³⁷ Voir Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, doc ONU A/HRC/4/26 (2007) § 37, E/CN.4/2006/98 (2005) § 26-27, 42-50, 72 ; A/64/211 (2009) § 23 ; Assemblée générale, résolution 65/221, § 4, 6(e), 6(m), résolution 66/171 § 4, 6(f), 6(n).



JE SUIS UN HOMME DE 30 ANS, MA VIE N'A PAS ÉTÉ PARFAITE MAIS LES VRAIS PROBLÈMES ONT COMMENCÉ DEPUIS QUE JE SUIS ASSIGNÉ À RÉSIDENCE.



LA VILLE OÙ JE VIS FAIT 8 KM² ET JE N'AI PAS LE DROIT D'EN SORTIR.



JE N'AI PLUS DE CARTE D'IDENTITÉ ET JE DOIS POINTER CHAQUE JOUR AU COMMISSARIAT À LA MÊME HEURE. ET TOUS LES JOURS JE SUIS FOUILLÉ. AUCUNE EXCEPTION, MÊME LE DIMANCHE.



AVANT, LE DIMANCHE, ON SE RETROUVAIT EN FAMILLE, CHEZ MA MÈRE. MAIS ELLE HABITE DANS LE VILLAGE VOISIN... HORS DE MON PÉRIMÈTRE. CA FAIT PLUS D'UN AN QUE JE N'AI PAS FAIT DE REPAS DE FAMILLE CHEZ ELLE.



L'AUTRE JOUR, J'ÉTAIS EN ROUTE POUR MON POINTAGE QUOTIDIEN AU COMMISSARIAT MAIS J'ÉTAIS COINCÉ DANS LES EMBOUTEILLAGES



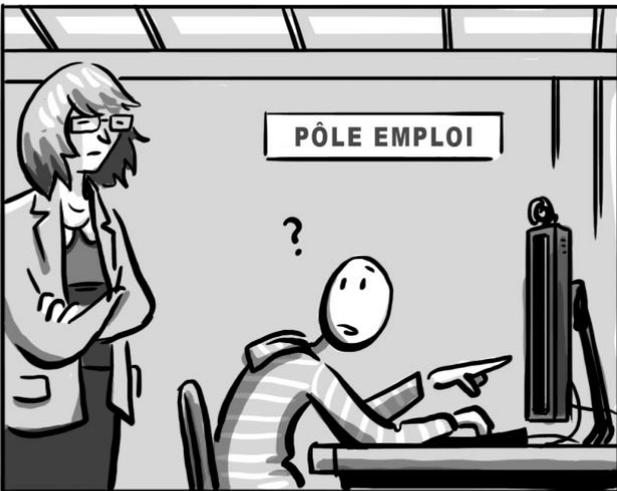
«TU ES EN RETARD, ON DOIT FAIRE REMONTER L'INFO AU PROCUREUR.»



J'AI ENSUITE DÛ ANNONCER À MA FEMME ET MA FILLE QUE JE RISQUAIS LA PRISON. POUR UNE HEURE DE RETARD.



J'AI PERDU MON EMPLOI PARCE QU'IL ÉTAIT INCOMPATIBLE AVEC LES EXIGENCES DE MON ASSIGNATION À RÉSIDENCE.



JE DOIS CHERCHER UN NOUVEAU TRAVAIL, MAIS QUEL PATRON POURRAIT ACCEPTER MA CONDITION ?



LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIER NE M'A PAS DONNÉ L'AUTORISATION POUR ALLER À MON AUDIENCE À PARIS POUR CONTESTER MON ASSIGNATION.



J'AI DÛ FAIRE CONFIANCE À L'AVOCAT. JE N'AI PAS PU RACONTER MON HISTOIRE AU JUGE.



IL N'Y A AUCUNE ENQUÊTE CONTRE MOI, JE NE SUIS POURSUIVI PAR PERSONNE... JE SUIS PUNI SANS ACCUSATIONS FORMELLES ET SANS PROCÈS.

3.6 SÉQUELLES DE L'ÉTAT D'URGENCE

« L'État devrait présenter ses excuses et reconstruire la confiance brisée. »

Sid Ali, dont le domicile a été perquisitionné pendant l'état d'urgence¹³⁸

Malgré la fin de l'état d'urgence, les personnes interrogées par Amnesty International souffrent toujours des répercussions négatives des mesures prises sous ce régime. Les mesures imposées pendant l'état d'urgence ont eu des conséquences à long terme pour les personnes visées et leurs proches.

Sid Ali, dont le domicile a été perquisitionné le 1er décembre 2015 pendant l'état d'urgence, a ensuite contesté cette perquisition devant le tribunal administratif. Le tribunal a conclu que cette mesure était « injustifiée » et lui a accordé réparation. La procédure a duré deux ans. Sid Ali a dit à Amnesty International : « L'administration a continué dans son délire quand on est allés au tribunal, au lieu de reconnaître leur erreur, ils ont poussé encore plus loin en ajoutant une note blanche pleine de mensonges¹³⁹. »

Quand Sid Ali a lu la note blanche pour la première fois, il a commencé à rire : « Bientôt, ils allaient me reprocher le réchauffement climatique¹⁴⁰. » Mais il a expliqué à Amnesty International qu'en lisant une deuxième fois les documents, « ça devient inquiétant quand ça montre que le gouvernement n'est pas aussi regardant qu'il devrait sur les bases de ces mesures ». Dans la note blanche, Sid Ali a trouvé des faits sur lui qui ne sont plus d'actualité, par exemple au sujet d'un conflit qui avait éclaté entre une association musulmane dont il est membre et un abattoir, en 2006, lors de la fête de l'Aïd el Kebir à Chambéry¹⁴¹.

Après l'obtention de son indemnité, l'avocat de Sid Ali lui a conseillé de déposer plainte contre le préfet pour escroquerie au jugement. Mais Sid Ali n'a pas souhaité aller plus loin. Selon lui, les autorités avaient délibérément donné une fausse image de son cas auprès du juge administratif dans la note blanche.

D'après Sid Ali, cela pose aussi problème d'un point de vue psychologique. « Ce qu'ils ont fait, c'est blessant et inquiétant. Quand l'administration, qui est supposée représenter nos droits, et le système juridique mentent, vous perdez confiance. Je suis arrivé [d'Algérie] en France en 1997. J'avais une belle image de ce pays. J'ai donné le meilleur de moi-même pour la société. Et vous êtes suspecté d'être un traître. Est-ce que vous vous rendez compte à quel point c'est blessant ? Pendant trois ans, j'ai vécu avec ça. Est-ce que je devrais rester ? Je me pose beaucoup de questions, à quoi ça sert ? Il y a une fracture, il y a une blessure, ils ont cassé la confiance. Mais malgré la blessure psychologique, on essaie de se reconstruire¹⁴². »

Rochdi a l'impression que la mesure d'assignation à résidence, qui a débuté sous l'état d'urgence et a duré un an et demi, l'a changé. « Heureusement que je travaille. Mais ils m'ont ruiné. Ça se remarque dans mes réactions. Je suis devenu suspicieux. J'avais plus de patience avant. Il me faudra du temps pour me remettre de ça, il y a des conséquences. Mais on essaie d'avancer¹⁴³. » Le domicile de Rochdi a aussi été perquisitionné dans le cadre de l'état d'urgence et il a dit à Amnesty International que sa fille n'arrivait plus à dormir normalement après le traumatisme de la perquisition. « Elle a un an et elle a déjà des cernes¹⁴⁴. »

Pour les personnes assignées à résidence, le pointage suppose également des interactions quotidiennes avec des policiers qui les fouillent systématiquement à leur entrée dans le commissariat. « Je leur ai dit qu'ils allaient trop loin, juste pour m'humilier », a dit Rochdi à Amnesty International¹⁴⁵. Il a expliqué qu'à chaque fois qu'il se présentait à la police – trois fois par jour pendant l'état d'urgence et une fois par jour sous la loi SILT – il était fouillé par les policiers, dont certains avaient des comportements abusifs.

¹³⁸ Entretien par téléphone avec Sid Ali, 16 juillet 2018.

¹³⁹ Entretien par téléphone avec Sid Ali, 16 juillet 2018.

¹⁴⁰ Entretien par téléphone avec Sid Ali, 16 juillet 2018.

¹⁴¹ *Le Monde*, « Aïd compliqué pour les musulmans savoyards », 9 janvier 2006, https://www.lemonde.fr/societe/article/2006/01/09/aid-complique-pour-les-musulmans-savoyards_728861_3224.html.

¹⁴² Entretien par téléphone avec Sid Ali, 16 juillet 2018.

¹⁴³ Entretien par téléphone avec Rochdi, 3 septembre 2018.

¹⁴⁴ Entretien par téléphone avec Rochdi, 3 septembre 2018.

¹⁴⁵ Entretien par téléphone avec Rochdi, 17 juillet 2018.

Selim a vécu des expériences similaires : « Avec certains, ça se passe bien, ils viennent en dehors du commissariat pour la signature sans fouille. Avec d'autres, tu sens la haine dans leurs attitudes et comportements. Ils essaient de te provoquer¹⁴⁶. »

« Zeia » a été traumatisée par la perquisition de son domicile en novembre 2015. « Maintenant, à chaque fois que quelqu'un claque la porte, je sursaute. Et j'ai quitté mon pays d'origine à cause de la guerre¹⁴⁷. »

« Mourad » a vu son domicile perquisitionné le 5 décembre 2015 pendant l'état d'urgence. Actuellement, il n'est visé par aucune mesure de contrôle. Il travaille aujourd'hui comme chauffeur de VTC. « Mourad » avait toujours des problèmes avec des contrôles de police lors de grands événements comme le 14 juillet ou Roland Garros. Il pense que sa plaque d'immatriculation est enregistrée et qu'il fait l'objet de contrôles d'identité plus fréquents pour cette raison. En juin 2017, « Mourad » déposait un client devant Roland Garros. Au portail, plusieurs policiers l'ont arrêté et l'ont entouré, avant de fouiller sa voiture. D'après sa femme, interrogée par Amnesty International, un policier a dit à « Mourad » d'« éteindre son application [pour la société de VTC] et de rentrer chez lui¹⁴⁸. »

Des personnes ont indiqué qu'elles avaient peur, étaient stressées et souffraient d'autres problèmes de santé qui s'étaient prolongés bien après la période allant de 2015 à 2017. Amnesty International craint que les mesures similaires désormais inscrites dans le droit commun par le biais de la loi SILT ne créent les mêmes effets durables.

3.7 PRIVATION DE LIBERTÉ : LE CAS DE KAMEL DAUDI

« Cette mesure est invisible, c'est une prison déguisée. Quand je marche dans la rue, les gens ne me voient pas comme quelqu'un qui subit un certain nombre de conditions qui ressemble à la prison. C'est un système très pernicieux. »

Kamel Daoudi¹⁴⁹

Outre les mesures de contrôle prévues par la loi SILT, l'État peut soumettre des étrangers à des contrôles et les assigner à résidence au titre de l'article L561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile¹⁵⁰. Cette disposition permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence des étrangers qui ne peuvent pas quitter le territoire français, ni retourner dans leur pays ou dans un pays tiers. Cette mesure est appliquée par l'État jusqu'à ce que l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire soit une perspective raisonnable. La personne est alors expulsée.

Kamel Daoudi a été arrêté à Londres en septembre 2001, transféré en France et poursuivi le 2 octobre 2001 pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste en raison de son séjour de plusieurs mois en Afghanistan en 2000 et 2001 et pour avoir « préparé » un attentat contre l'ambassade des États-Unis en France (il nie ce dernier point). Il a été déchu de sa nationalité française le 27 mai 2002, avant la décision finale concernant les accusations pénales¹⁵¹. Kamel Daoudi a finalement été déclaré coupable par la cour d'appel le 15 mars 2005 et condamné à neuf ans de prison (réduits par la suite à six ans). Il a

¹⁴⁶ Entretien par téléphone avec « Selim », 18 juillet 2018.

¹⁴⁷ Entretien avec « Zeia », 16 juillet 2018.

¹⁴⁸ Entretien par téléphone avec « Samia », la femme de « Mourad », 19 juillet 2018.

¹⁴⁹ Entretien par téléphone avec Kamel Daoudi, 13 juillet 2018.

¹⁵⁰ Article L561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335269&dateTexte=&categorieLien=cid>.

¹⁵¹ Article 25 du code civil, qui autorise la déchéance de la nationalité d'un citoyen naturalisé français, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006420131&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=19960722>.

été libéré de prison en 2008, puis soumis à une décision d'interdiction définitive du territoire français. Le 21 avril 2008, il a été assigné à résidence sur la base du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La Cour européenne des droits de l'homme a empêché son expulsion en Algérie en 2009, jugeant que ce transfert exposerait Kamel Daoudi à un risque de traitements inhumains et dégradants¹⁵². En juin 2018, les autorités ont refusé de renouveler son autorisation provisoire de séjour. Kamel Daoudi est donc sans-papiers. Les autorités françaises ne peuvent pas envoyer Kamel Daoudi en Algérie, mais ne veulent pas lever les restrictions auxquelles il est soumis pendant qu'il est en France.

Kamel Daoudi est un homme de 44 ans, algérien et ancien citoyen français, qui est arrivé en France à l'âge de cinq ans. Il est marié à une Française et a trois enfants et une belle-fille. Assigné à résidence depuis 10 ans, il vit actuellement dans un motel de Saint-Jean d'Angely. Kamel Daoudi ne peut pas sortir du périmètre géographique restreint de sa petite ville de 19 km² et de la ville voisine de La Vergne. Il a un couvre-feu qui dure de 21 heures à 7 heures et il doit pointer au commissariat local trois fois par jour (à 9 h 15, 15 h 15 et 17 h 45). Kamel Daoudi était auparavant assigné à résidence dans la ville de Carmaux, où vit sa famille. Pendant l'état d'urgence, le 27 novembre 2016, le ministère de l'Intérieur a décidé de le séparer de sa famille et de déplacer sa résidence à plus de 400 km de chez lui. D'après les autorités, Kamel Daoudi représentait un danger pour l'ordre public, sur le fondement vague d'« éléments [qui] peuvent laisser craindre un passage à l'acte violent¹⁵³ ». Comme l'a dit Kamel Daoudi à Amnesty International lors d'une visite en octobre 2018 dans la ville où il est contraint de résider, « la France ne peut pas imposer à une personne et sa famille une punition qui est illimitée et kafkaïenne¹⁵⁴ ». Pendant cette visite, Amnesty International a pu constater les lourdes répercussions des restrictions sur la vie quotidienne et la famille de Kamel Daoudi. Concernant sa compagne et ses jeunes enfants, Kamel Daoudi a expliqué à Amnesty International : « C'est comme s'ils étaient eux-mêmes assignés à résidence¹⁵⁵. »

Amnesty International estime que l'assignation à résidence illimitée de Kamel Daoudi et ses modalités sont contraires aux obligations de la France au regard du droit international¹⁵⁶. Dans ces conditions, il devrait bénéficier d'une réelle possibilité de contester l'application de cette mesure de contrôle et disposer des garanties procédurales prévues par l'article 6 de la CEDH¹⁵⁷.

¹⁵² *Daoudi c. France* (19576/08), Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), 2009, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-96005&filename=001-96005.pdf&TID=ihgdqbxnfi> ; Amnesty International, *France must not deport terror suspect to Algeria* <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2009/12/france-must-not-deport-terror-suspect-algeria-20091204/>.

¹⁵³ Amnesty International a pu consulter le dossier de Kamel Daoudi.

¹⁵⁴ Entretien avec Kamel Daoudi, 26 octobre 2018.

¹⁵⁵ Entretien avec Kamel Daoudi, 26 octobre 2018.

¹⁵⁶ CEDH, article 5.

¹⁵⁷ CEDH, article 6.

4. CONTRÔLE DES MESURES ANTITERRORISTES

4.1 REDEVABILITÉ ET ACCÈS AUX DONNÉES

Une grande partie des informations utilisées pour mener des opérations de lutte contre le terrorisme sont classées secrètes, notamment le recours à des mesures de contrôle par les autorités. Des organisations de la société civile et des avocats ont réclamé à maintes reprises plus de transparence concernant la mise en œuvre des mesures de contrôle dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹⁵⁸. Actuellement, l'obligation de rendre des comptes sur la mise en œuvre des mesures de contrôle n'est prévue que pour les dispositions de la loi SILT et n'inclut pas d'autres mesures comme les interdictions de sortie du territoire, les assignations à résidence pour les étrangers et les arrêtés d'expulsion en urgence absolues, qui sont visés par d'autres lois.

Amnesty International craint que les données actuellement disponibles soient incomplètes et insuffisamment détaillées pour permettre d'évaluer précisément le recours à ces mesures et de garantir la transparence. Des données exhaustives publiques, incluant le nombre de recours contestant ces mesures, ventilées par procédure et décision, ainsi que le nombre d'enquêtes et poursuites pénales engagées à la suite de ces mesures permettraient d'évaluer de manière indépendante la nécessité et la proportionnalité de ces mesures.

4.2 ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE

La loi SILT prévoit un contrôle parlementaire et contient une clause de révision et de revoyure fixée au 31 décembre 2020 pour les quatre mesures administratives d'assignation à résidence, de perquisition, de fermeture des lieux de culte et de périmètres de protection¹⁵⁹. Concernant cette clause, le président Emmanuel Macron a déclaré dans un discours de septembre 2017 que « si certaines mesures s'avèrent inutiles ou inadaptées, elles seront supprimées. En revanche, si des changements technologiques, si des

¹⁵⁸ Examen des conclusions de l'Examen périodique universel sur la France A/HRC/38/4, A/HRC/38/4/Add.1, 22^e session plénière, 28 juin 2018 <http://webtv.un.org/search/france-upr-report-consideration-22nd-meeting-38th-regular-session-human-rights-council-/5803058554001/#t=47m30s>.

¹⁵⁹ Article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte#JORFARTI000035932820>.

stratégies nouvelles des terroristes l'imposent, cette loi sera complétée¹⁶⁰. » Dans le cadre de la 29^e session du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, en janvier 2018, 23 recommandations ont été faites à la France concernant la législation antiterroriste, dont 17 portaient sur la nécessité d'évaluer et de suivre la mise en œuvre des lois antiterroristes¹⁶¹. Il a notamment été recommandé à la France d'évaluer de manière indépendante et transparente les lois antiterroristes pour empêcher toute violation des droits humains.

Le Parlement français est habilité à être informé des mesures prises ou mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur et à recevoir une copie de toutes les mesures administratives et autorisations connexes adoptées en application des dispositions de la loi SILT. Le Parlement peut demander des informations complémentaires dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. En outre, le gouvernement est tenu d'adresser chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures. Le premier rapport annuel du ministère de l'Intérieur doit être présenté en novembre 2018. Amnesty International craint qu'un contrôle parlementaire qui se fonde uniquement sur des informations communiquées par le ministère de l'Intérieur lui-même concernant la mise en œuvre des mesures au titre de la loi SILT ne soit pas un mécanisme d'examen indépendant et transparent.

Trois députés et membres de la Commission des lois sont chargés de contrôler la mise en œuvre des quatre mesures spécifiques prévues par la loi SILT. Dans le cadre de leur mandat de contrôle, ils peuvent réaliser des visites de n'importe quel lieu pertinent. À ce jour, ils n'ont fait que deux visites : le 9 janvier 2018, au quartier d'évaluation de la radicalisation de la prison de Fleury-Mérogis et, le 29 janvier 2018, à Lille pour évaluer la mise en œuvre des périmètres de protection. Les trois députés en charge du contrôle ont mené trois auditions devant la Commission des lois, le 20 décembre 2017, le 11 avril 2018 et le 12 septembre 2018. Lors de ces auditions, ils ont communiqué les données publiées sur l'utilisation de ces mesures et répondu aux questions des députés. Les trois députés ont également entendu des juges, des représentants des services de renseignement et des procureurs. À l'exception des vidéos des trois auditions devant la Commission des lois et des données publiées sur l'utilisation des mesures, aucun résultat ni aucune conclusion des visites et des auditions d'acteurs externes n'est disponible. Au cours des différentes auditions, aucune personne concernée par les mesures ni aucune organisation de la société civile n'a été entendue par la commission parlementaire. La députée chargée du contrôle de la loi SILT a dit à Amnesty International que « le contrôle de la loi SILT est indépendant, la majorité politique et l'opposition sont représentées par les trois députés mandatés¹⁶² ». Elle a ajouté : « il n'y a pas eu de remontées relatives à la mise en œuvre problématique de la loi » et « ce sont de bons outils qui permettent de faire face à une menace¹⁶³ ».

Le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a préconisé la création d'un mécanisme indépendant qui superviserait les mesures antiterroristes. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) souhaite assumer la mission de rapporteur national et conseiller du gouvernement sur les politiques actuelles et futures ayant une incidence sur les droits humains. Amnesty International soutient la participation d'organes indépendants au contrôle et au suivi des obligations de l'État en matière de droits humains, pour un contrôle indépendant et transparent des lois antiterroristes.

L'organisation déplore que la commission parlementaire ne consulte aucune personne directement concernée par les mesures de contrôle imposées sous l'état d'urgence ou au titre de la nouvelle loi.

Le processus d'évaluation du recours aux mesures de contrôle doit faire appel à des organisations de la société civile, en particulier celles qui travaillent avec les communautés touchées. Si la commission parlementaire est réservée aux députés, la société civile devrait cependant être en mesure d'exprimer officiellement ses préoccupations dans le cadre du bilan annuel de la commission, par exemple en participant officiellement à l'audition, ou par le biais d'une consultation écrite officielle.

¹⁶⁰ Discours du Président Macron devant les préfets le 5 septembre 2017, <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/le-de-france/content/download/36702/247580/file/05.09%20-%20Discours%20du%20Pr%C3%A9sident%20de%20la%20R%C3%A9publique%20aux%20Pr%C3%A9fets.pdf>.

¹⁶¹ Examen périodique universel – France, <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/FRIndex.aspx>

¹⁶² Entretien avec l'une des députés chargés du contrôle de la loi SILT, 22 octobre 2018.

¹⁶³ Entretien avec l'une des députés chargés du contrôle de la loi SILT, 22 octobre 2018.

RECOMMANDATIONS

AU PARLEMENT

- Abroger les dispositions législatives suivantes, qui prévoient l'application de mesures de contrôle administratif portant atteinte aux droits humains des personnes et allant à l'encontre des engagements internationaux de la France en matière de droits humains :
 - assignation à résidence au titre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) ;
 - assignation à résidence au titre du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans le contexte de l'antiterrorisme.
- Modifier la disposition relative aux arrêtés d'expulsion en urgence absolue du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour veiller à ce que toute personne concernée bénéficie de l'ensemble des garanties procédurales préalables, notamment d'un effet suspensif jusqu'à la fin de la procédure de recours.
- Faire intervenir des organisations de la société civile, en particulier des groupes qui travaillent avec les personnes visées par des mesures de contrôle administratif, dans la procédure d'évaluation annuelle de la loi SILT.
- Faire en sorte que la loi SILT et son application puissent être contrôlées et évaluées de manière transparente et efficace afin de garantir que nul n'a été soumis à ses dispositions de manière arbitraire ou discriminatoire.
- Dans le cadre de la clause de révision et de revoyure de la loi SILT, fixée au 30 décembre 2020, ne conserver dans la loi aucune disposition dont il a été démontré qu'elle bafouait les droits humains et le droit à une procédure régulière.

AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

- Veiller à ce que toute personne raisonnablement soupçonnée de participation à une infraction liée au terrorisme dûment reconnue fasse l'objet d'une enquête et, si les éléments de preuve sont suffisants, soit inculpée et poursuivie dans le cadre d'une procédure pénale ordinaire conforme aux normes internationales d'équité des procès.

- Ne pas imposer de mesures de contrôle administratif sur la base d'informations secrètes. Cesser de contourner le système pénal.
- Ne pas imposer de mesures de contrôle administratif qui, à elles seules ou en raison d'effets conjugués sur la personne concernée, violent ses droits humains, en particulier son droit à la liberté, son droit de circuler librement, sa liberté d'association, son droit au respect de la vie privée et familiale et/ou son droit au travail.
- Pour chacune des mesures de contrôle administratif, recueillir et rendre publiques les données sur le nombre de recours contestant ces mesures, ventilées par procédure et décision, ainsi que le nombre d'enquêtes et poursuites pénales engagées à la suite de ces mesures.
- Lever les assignations à résidence prononcées au titre de la loi SILT et veiller à ce que toute personne qui aurait subi des violations de ses droits humains lorsqu'elle était sous le coup de la mesure dispose d'un recours effectif.
- Lever de toute urgence l'assignation à résidence actuellement imposée à Kamel Daoudi au titre du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et veiller à ce qu'il dispose d'un recours effectif pour toute violation des droits humains dont il aurait été victime pendant son assignation.

AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- Veiller à ce que les mesures antiterroristes n'enfreignent pas le principe de non-refoulement et que nul ne soit transféré de France vers son pays d'origine ou vers un pays tiers s'il risque d'y être victime de tortures ou d'autres mauvais traitements, ou d'être jugé par une juridiction qui pourrait retenir à titre de preuve des informations extorquées sous la torture. Faire en sorte que toutes les mesures antiterroristes soient conformes à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
- Faire en sorte que toutes les mesures antiterroristes soient conformes au principe de non-discrimination.
- Évaluer, sur la base des données disponibles, l'impact discriminatoire potentiel des mesures de contrôle administratif adoptées dans le cadre de l'antiterrorisme, et rendre cette évaluation publique.

AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

- Veiller à ce que toute demande en cours concernant des violations des droits humains qui auraient été commises dans le cadre de l'état d'urgence entre novembre 2015 et octobre 2017 soit résolue conformément à l'obligation qu'a la France de garantir un recours effectif aux victimes de telles violations.
- Garantir l'accès à un recours effectif à toute personne affirmant avoir été victime de violations des droits humains en raison d'une assignation à résidence ou d'un arrêté d'expulsion en urgence absolue.

**AMNESTY INTERNATIONAL
EST UN MOUVEMENT
MONDIAL DE DÉFENSE DES
DROITS HUMAINS.
LORSQU'UNE INJUSTICE
TOUCHE UNE PERSONNE,
NOUS SOMMES TOUS
CONCERNÉS.**

NOUS CONTACTER



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRENDRE PART À LA CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

PUNITIONS SANS PROCÈS

L'UTILISATION DE MESURES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF DANS LE CONTEXTE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME EN FRANCE

Dans le cadre de leurs opérations de lutte contre le terrorisme, les autorités françaises ont imposé des mesures qui obligent les personnes visées à vivre dans un lieu déterminé, à se présenter quotidiennement dans un poste de police et à ne pas contacter certaines personnes. Ces mesures de contrôle administratif sont appliquées sur la base de critères vagues et imprécis, reposent généralement sur des informations secrètes et sont prises sans que les personnes concernées ne soient inculpées d'une infraction ni jugées. Ces personnes n'ont pas non plus de réelle possibilité de contester les mesures de contrôle.

Le présent rapport dévoile les conséquences de ces mesures sur les personnes qui en font l'objet. Il montre que l'utilisation de ces mesures donne lieu à des violations du droit à une procédure équitable, du droit au respect de la vie privée et familiale, du droit de circuler librement et du droit au travail. Le rapport examine aussi les répercussions négatives que continuent d'avoir les perquisitions et les assignations à résidence ordonnées pendant l'état d'urgence, ainsi que les effets sur les droits humains des mesures de contrôle prises à l'encontre de ressortissants étrangers, en particulier des assignations à résidence, des arrêtés d'expulsion en urgence et le retrait du statut de réfugié. Amnesty International demande instamment aux autorités françaises d'abroger les textes de loi qui autorisent ces mesures de contrôle administratif dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.