



'ON NE ME DISAIT JAMAIS POURQUOI'

RESTRICTIONS ARBITRAIRES DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION EN
TUNISIE

AMNESTY
INTERNATIONAL



© Amnesty International 2018

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution-NonCommercial-NoDerivatives-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.

L'édition originale de ce document a été publiée en

2018 par

Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index : MDE 30/8848/2018

Original : anglais

amnesty.org



Photo de couverture :

© Conçu par www.inkyfada.com



SOMMAIRE

1. SYNTHÈSE	4
2. MÉTHODOLOGIE	7
3. CONTEXTE	9
4. S17 : RESTRICTIONS DU DROIT DE CIRCULER POUR DES MOTIFS OBSCURS	12
5. EFFETS SUR LA VIE ET LES MOYENS D'EXISTENCE	15
6. HARCÈLEMENT SUBI LORS DE DÉPLACEMENTS EN TUNISIE	18
7. OBSTACLES EMPÊCHANT LES RECOURS CONTRE LA PROCÉDURE S17	22
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	25

1. SYNTHÈSE

Depuis le soulèvement qui a chassé du pouvoir le gouvernement de Zine El Abidine Ben Ali en 2011, les autorités tunisiennes ont à plusieurs reprises indiqué qu'elles s'engageaient à respecter l'état de droit ainsi que les normes internationales relatives aux droits humains, et les médias internationaux ont considéré que la Tunisie représentait la plus grande, voire la seule réussite du « Printemps arabe ». Or, les menaces pesant sur la sécurité auxquelles le pays est confronté depuis 2011 et la réaction des autorités face à ces menaces ont miné les tentatives visant à rompre avec les violations systématiques et généralisées qui étaient communes avant 2011.

Dans le cadre de leur « Stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme », les autorités appliquent des mesures de contrôle frontalier qui ont restreint le droit de circuler librement de milliers de personnes depuis 2013. Dans de nombreux cas, cela a de fait constitué une interdiction de voyager. Les recherches menées par Amnesty International montrent que les autorités ont appliqué ces mesures de façon discriminatoire, en se basant sur l'apparence des personnes visées, leurs pratiques religieuses ou leur casier judiciaire, sans fournir de justification et sans décision de justice. Ces mesures ont eu des effets négatifs sur les moyens d'existence de ces personnes et ont conduit à des arrestations arbitraires et à de brefs placements en détention.

Depuis 2011, des groupes armés affiliés à Al Qaïda, à Ansar Al Charia et au groupe armé qui se fait appeler État islamique (EI) ont revendiqué toute une série d'attentats meurtriers commis en Tunisie. Ces attentats ont fait des dizaines de morts, tuant de simples citoyens tunisiens, des touristes et des membres des forces de sécurité. Les autorités tunisiennes ont instauré l'état d'urgence en 2011 et elles l'ont prolongé à plusieurs reprises jusqu'en 2014, année où il a pu être levé. Elles ont de nouveau décrété l'état d'urgence en 2015, et l'ont depuis régulièrement renouvelé par décret présidentiel. Ses dispositions permettent au ministère de l'Intérieur de restreindre certains droits, notamment les droits à la liberté d'expression et d'association et le droit de circuler librement.

Amnesty International condamne sans réserve toutes les attaques commises par des groupes armés qui visent des civils, et reconnaît que les autorités tunisiennes ont le devoir de protéger la population du pays contre de tels agissements et d'empêcher qu'ils ne soient perpétrés à l'étranger. Toutefois, l'application de l'état d'urgence et d'autres mesures de sécurité a porté atteinte aux droits humains et à l'état de droit. La mise en œuvre de ces mesures s'est souvent faite de manière arbitraire, discriminatoire et disproportionnée, et a conduit à tout un ensemble de violations des droits humains, notamment à des restrictions arbitraires du droit de circuler librement, des actes de torture, des arrestations arbitraires, et des perquisitions au domicile effectuées sans mandat.

Les préoccupations des autorités en matière de sécurité portent notamment sur le fait que plusieurs milliers de personnes ont quitté la Tunisie pour rejoindre EI, en particulier en Syrie. On estime que jusqu'à décembre 2015, 6 000 à 7 000 Tunisiens avaient rejoint ce groupe armé. En 2013, cherchant à endiguer ce mouvement, le ministère tunisien de l'Intérieur a mis en œuvre une série de mesures pour surveiller les déplacements de personnes soupçonnées d'être affiliées à des « groupes djihadistes » et qui selon lui étaient susceptibles de tenter de rejoindre des groupes armés en Libye, en Irak ou en Syrie, et pour les contrôler aux frontières du pays. La mesure de contrôle frontalier dite S17 (S pour « *signalisation* », le 17 étant le numéro de la directive) a été mise en place dans le cadre de la « Stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme ».

Les informations sur toute l'étendue du recours aux mesures S17 n'ont pas été rendues publiques. Le gouvernement a uniquement fait savoir à ce sujet que jusqu'à janvier 2018, le ministère de l'Intérieur avait empêché 29 450 personnes de se rendre dans des zones de conflit au moyen de l'application depuis 2013 des mesures S17.

Amnesty International a mené des recherches sur l'application des mesures S17 entre avril 2017 et août 2018. Elle a rassemblé des informations sur 60 cas de personnes qui ont subi des restrictions de leur droit de circuler librement dans le pays ou qui se sont vu interdire de voyager à l'étranger sur la base des mesures S17. Les chercheurs d'Amnesty International ont mené des entretiens en face à face à Tunis et par téléphone avec 26 personnes soumises à des mesures de contrôle frontalier. L'organisation a reçu d'avocats et d'organisations non gouvernementales tunisiennes des informations sur les 34 autres cas. Elle a également interviewé des représentants du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, examiné les dispositions concernées de la législation tunisienne et étudié des documents officiels concernant certains de ces cas.

Au titre des dispositions de la Loi relative au droit d'accès à l'information adoptée par la Tunisie, Amnesty International a soumis au ministère de l'Intérieur une demande d'accès à des informations pour obtenir des précisions au sujet des mesures S17. Elle a également communiqué ses conclusions et recommandations au ministère tunisien de l'Intérieur dans un mémoire le 3 octobre 2018. Jusqu'au 24 octobre, elle n'avait toujours reçu aucune réponse à ces deux communications.

Les recherches menées par Amnesty International aboutissent à la conclusion que l'application des mesures S17 a conduit à des restrictions arbitraires du droit de circuler librement à l'intérieur des frontières du pays et aussi en ce qui concerne les voyages à l'étranger. La mise en place des mesures de contrôle frontalier S17 est basée sur des décisions du ministère de l'Intérieur et elle n'a été soumise à aucune forme de contrôle judiciaire. Les autorités ont également appliqué des restrictions de la liberté de circuler librement de façon discriminatoire et disproportionnée. Dans certains cas, les autorités semblent avoir appliqué la procédure S17 contre certaines personnes en se basant sur leurs croyances ou pratiques religieuses supposées, leur apparence physique – par exemple le port de la barbe et de vêtements religieux –, ou encore des antécédents de condamnation, sans fournir quelque preuve que ce soit permettant d'établir un lien entre ces personnes et des agissements de groupes armés.

Ces mesures ont eu de graves répercussions sur les droits humains des personnes visées, notamment en ce qui concerne les droits à une vie de famille et à un emploi, le droit au respect de la vie privée et le droit de ne pas être soumis à une arrestation ou une détention arbitraires.

Des représentants du ministère de l'Intérieur ont à plusieurs reprises déclaré que les mesures S17 ne s'appliquent qu'aux points de franchissement des frontières, par exemple dans les aéroports. Or, les recherches menées par Amnesty International montrent que la police et la garde nationale utilisent parfois les mesures S17 à l'intérieur des frontières tunisiennes pour restreindre la liberté de circuler entre des villes de telle manière que cela constitue souvent une restriction arbitraire du droit de circuler librement. Dans 37 des cas étudiés pour ce rapport, les personnes ont découvert qu'elles étaient fichées S17 lors d'un contrôle d'identité de routine mené par la police ou par la garde nationale alors qu'elles circulaient en Tunisie, parfois dans leurs villes ou leurs quartiers.

Les mesures de contrôle frontalier S17 ne sont pas explicitement une interdiction de voyager, mais parfois elles constituent de fait une telle interdiction. Amnesty International a effectué des recherches poussées sur 23 cas de personnes qui ont été soumises arbitrairement à une interdiction de voyager à l'étranger sur la base de la procédure S17.

Najem, chauffeur de camion vivant dans une petite ville non loin de la frontière algérienne, a dit à Amnesty International qu'il assurait seul la subsistance de sa famille et qu'il gagnait sa vie en transportant depuis 20 ans des marchandises pour de petites entreprises de l'autre côté de la frontière, quand il a découvert qu'il était fiché S17. Le 2 octobre 2016, des agents de la police des frontières lui ont dit qu'il n'avait plus le droit de voyager, mais ils ne lui ont fourni aucun document ni aucune information indiquant qu'une décision de justice avait été rendue lui interdisant de voyager.

« Je ne comprends pas pourquoi ils veulent m'empêcher de travailler. Je traverse la frontière entre la Tunisie et l'Algérie dans les deux sens depuis très longtemps. C'est ma seule source de revenus. Je me trouve plus près de l'Algérie que de Tunis. À présent, je vis aux crochets de ma famille et je ne sais pas quoi faire. »

Les critères utilisés pour soumettre une personne à la procédure S17 n'ont pas été rendus publics et la personne visée n'est pas avertie de cette décision, que les autorités ne justifient à aucun moment. Les garanties prévues par la Constitution et les normes internationales prévoient que les personnes soumises à des restrictions de leurs droits, notamment de leur droit de circuler librement et de leur droit de quitter leur propre pays, doivent pouvoir consulter et contester tout élément de preuve utilisé à leur encontre.

La responsabilité qui incombe à la Tunisie d'empêcher ses ressortissants d'aller rejoindre à l'étranger des groupes armés ne doit pas conduire à des restrictions arbitraires privant des personnes de leur droit de circuler librement. Les mesures de contrôle frontalier qui ne sont pas basées sur des dispositions légales claires et précises et qui ne peuvent pas être contestées utilement constituent des restrictions illégales, et donc des violations du droit de circuler librement.

Pour que le droit de circuler librement soit respecté et protégé, Amnesty International demande aux autorités tunisiennes de veiller à ce que toutes les mesures d'exception qui sont prises soient prévues par la loi et conformes aux principes de nécessité et de proportionnalité ; de publier intégralement et de rendre facilement accessibles au public toutes les mesures administratives ayant une incidence directe sur les droits fondamentaux des personnes, notamment les mesures de contrôle frontalier S17 ; et de réformer les mesures de contrôle frontalier afin que soit mis en place un contrôle judiciaire clair et efficace de ces mesures.

2. METHODOLOGIE

Ce rapport s'appuie sur des recherches menées par Amnesty International entre avril 2017 et août 2018. Ces recherches se sont concentrées sur les restrictions du droit de circuler librement imposées par le ministère de l'Intérieur au titre des mesures de sécurité mises en place dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme depuis 2013. Le rapport attire l'attention sur les répercussions des mesures de contrôle frontalier sur la vie des personnes soumises à ces mesures et sur leurs droits humains.

Amnesty International a réuni des informations sur 60 cas de personnes ayant subi des restrictions arbitraires de leur droit de circuler librement dans le pays ou été soumises à une interdiction de voyager à l'étranger du fait des mesures de contrôle frontalier instaurées par une décision du ministère de l'Intérieur en 2013 et connues sous le nom de S17. Vingt-trois de ces 60 cas portent sur une interdiction de voyager à l'étranger, et les 37 autres sur des restrictions du droit de circuler librement dans le pays. Amnesty International a rassemblé des informations sur sept de ces 60 cas en 2016, et en 2017 et 2018 pour les 53 autres cas.

Les chercheurs d'Amnesty International ont mené des entretiens en face à face à Tunis et par téléphone avec 26 personnes soumises à des mesures de contrôle frontalier. Les personnes interviewées habitaient à Tunis, Mahdia, Nabeul, Ben Guerdane, Hidra, Médenine, Sousse et Bizerte. Ce sont uniquement des hommes. Amnesty International sait que trois femmes ont été soumises à des restrictions au titre de la procédure S17, mais aucune n'a voulu parler avec l'organisation, par crainte de représailles. L'organisation a reçu d'avocats et d'organisations non gouvernementales tunisiennes des informations sur les 34 autres cas.

Les chercheurs d'Amnesty International se sont entretenus avec un agent chargé du contrôle frontalier et un directeur de l'Inspection générale de la sécurité nationale au sujet du champ d'application des mesures S17, y compris en ce qui concerne la procédure suivie par les autorités pour décider d'un fichage S17 et les moyens dont disposent les personnes concernées pour former un recours contre cette décision et obtenir réparation quand une telle mesure a été appliquée de façon arbitraire. Ils ont l'un comme l'autre préféré garder l'anonymat. Les chercheurs ont également réuni des informations sur la réponse du ministère de l'Intérieur aux requêtes que lui a adressées le tribunal administratif au sujet de cas de fichage S17 et sur les difficultés rencontrées par les personnes qui ont cherché à contester les mesures décidées à leur encontre en formant un recours devant le tribunal administratif, et également sur le problème plus général des nombreux cas de restriction du droit de circuler librement en Tunisie, en interviewant quatre avocats, un juge du tribunal administratif et des représentants de l'Observatoire des droits et libertés de Tunisie et de la Ligue tunisienne des droits de l'homme, tous deux basés à Tunis.

Tous les entretiens ont eu lieu en arabe sans interprète. Certaines des personnes interrogées ont choisi d'être désignées sous leur véritable nom ; d'autres le sont sous un pseudonyme pour protéger leur identité. Des précisions telles que des dates, des noms de lieux et la profession ne sont dans certains cas pas révélées à la demande de ces personnes. La quantité d'informations révélées concernant les victimes que nous avons interviewées varie en fonction des préoccupations relatives à leur sécurité.

Amnesty International a examiné des documents officiels concernant 14 des 60 cas exposés, y compris des plaintes écrites contre les mesures de contrôle frontalier soumises au ministère de l'Intérieur et au

tribunal administratif, des décisions rendues par le tribunal administratif et des réponses écrites adressées au tribunal par le ministère de l'Intérieur. En ce qui concerne les cas d'interdiction de voyager à l'étranger, l'organisation a eu accès à des justificatifs tels que des cartes d'embarquement, des réservations d'hôtel, des visas et des lettres d'invitation pour visa.

Amnesty International a également examiné la législation nationale relative au droit de circuler librement et celle relative à l'état d'urgence au regard du droit international relatif aux droits humains et des normes connexes, afin d'évaluer la légalité des mesures adoptées par le ministère de l'Intérieur.

Au titre des dispositions de la Loi relative au droit d'accès à l'information adoptée par la Tunisie, Amnesty International a soumis au ministère de l'Intérieur une demande d'accès à des informations pour obtenir des précisions au sujet de la mesure S17. Cette demande portait sur le fondement légal des mesures de contrôle frontalier et sur le nombre de personnes y ayant été soumises jusque-là. Le ministère a reçu cette demande le 11 décembre 2017, mais il n'y avait toujours pas répondu le 24 octobre 2018.

Amnesty International a également communiqué ses conclusions et recommandations au ministère tunisien de l'Intérieur dans un mémoire le 3 octobre 2018. Jusqu'au 24 octobre, elle n'avait toujours reçu aucune réponse.

Amnesty International remercie les défenseurs des droits humains et les avocats qui ont fourni des informations pour ce rapport. Elle tient également à exprimer sa profonde gratitude à toutes les victimes qui ont accepté de partager des informations sur ce qui leur est arrivé.

3. CONTEXTE

Depuis le soulèvement qui a chassé du pouvoir le gouvernement de l'ancien président Zine El Abidine Ben Ali en janvier 2011, la Tunisie a réalisé d'importantes avancées en ce qui concerne l'ouverture de l'espace politique et civil, notamment en adoptant une constitution garantissant des droits humains fondamentaux et en réformant de façon positive la législation. Les médias internationaux ont depuis loué l'exemple de la Tunisie, considérant qu'elle était le seul pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient à avoir réussi une transition vers la démocratie¹. Toutefois, les menaces sur la sécurité auxquelles le pays est confronté depuis 2011 et la réaction des autorités face à ces menaces ont sapé les progrès réalisés en matière de respect et de protection des droits humains. Les mouvements sociaux de protestation et les grèves sont fréquents depuis 2011, et ils ont parfois lieu au niveau national. Des personnes sont descendues dans la rue pour exprimer leur insatisfaction concernant les politiques sociales et économiques, les taux de chômage élevés et le manque de projets de développement dans les régions marginalisées de l'intérieur du pays². La Constitution tunisienne adoptée en 2014 est largement considérée comme ayant fourni le socle d'un processus de réforme législative et institutionnelle permettant de renforcer l'état de droit et le respect des droits humains, mais les initiatives qui ont été prises pour mettre les lois existantes en conformité avec les normes en la matière, pour amener les responsables de violations des droits humains commises durant les 24 années du régime de l'ancien président tunisien Zine El Abidine Ben Ali et pendant la période de transition à répondre de leurs agissements, et pour apporter la vérité et des réparations aux victimes, n'ont jusqu'à présent eu que des résultats limités³.

La création, en 2013, de l'Instance vérité et dignité⁴, qui s'intéresse aux violations des droits humains commises entre juillet 1955 et décembre 2013, représente une étape cruciale. L'IVD a tenu 11 auditions publiques durant l'année 2017. Lors de ces auditions, des victimes et des auteurs présumés ont été entendus au sujet de diverses violations, notamment des cas de fraude électorale, de disparition forcée et de torture⁵. Toutefois, les institutions gouvernementales, notamment les ministères de l'Intérieur et de la Défense, se sont souvent abstenues de fournir à l'IVD des informations essentielles qu'elle demandait pour ses enquêtes, comme des dossiers de la police politique et les dossiers de procès militaires.

En mai 2018, le gouvernement tunisien et l'IVD sont parvenus à un accord aux termes duquel l'IVD poursuivra ses travaux au-delà de la date butoir initialement prévue, ce qui a mis fin aux inquiétudes suscitées par un vote du Parlement et des communications du chef du gouvernement suggérant qu'elle allait cesser ses activités en mai⁶. Entre mars 2018 et août 2018, l'IVD a transféré au moins 258 cas de

¹ Voir, par exemple, *The Washington Post*, « Tunisia is one of the Arab world's biggest success stories. The Trump administration doesn't seem to care. », 15 mars 2018, www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2018/03/15/tunisia-is-one-of-the-arab-worlds-biggest-success-stories-the-trump-administration-doesnt-seem-to-care/ ; et *Foreign Policy*, « The Arab World's Star Student: What Tunisia can teach its neighbors about the value of education », 9 avril 2018, www.foreignpolicy.com/2018/04/09/the-arab-worlds-star-student-middle-east-education-tunisia/.

² Al Jazeera, « Tunisia austerity protests go on amid wave of arrests », 26 janvier 2018, www.aljazeera.com/news/2018/01/tunisia-austerity-protests-wave-arrests-180126140735239.

³ Human Rights Watch, *Tunisia: Four Years On, Injustice Prevails, Flaws in Military Trials for Uprising Killings*, 12 janvier 2015, www.hrw.org/news/2015/01/12/tunisia-four-years-injustice-prevails.

⁴ IVD dans la suite de ce rapport, conformément à l'usage en Tunisie.

⁵ IVD, auditions publiques, 2017, www.ivd.tn/auditions/auditions-publiques/ (en arabe).

⁶ Amnesty International, *Tunisie. Amnesty se félicite de l'engagement du gouvernement à permettre à l'Instance vérité et dignité de finaliser sa mission* (communiqué de presse, 25 mai 2018), www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/05/tunisia-governments-commitment-truth-commissions/.

graves violations des droits humains à des chambres pénales spécialisées de la justice transitionnelle⁷. Il s'agit notamment de cas de disparition forcée, de mort sous la torture et aussi d'utilisation inutile et excessive de la force contre des manifestants pacifiques, de manière générale, et de cas de manifestants pacifiques tués lors du soulèvement de 2010-2011, en particulier. En conséquence, des procès portant sur des violations commises dans le passé ont débuté devant différents tribunaux en Tunisie. Aux termes de la Loi de 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation, l'IVD est également chargée de mettre en place un programme de réparations individuelles et collectives et de publier un rapport exhaustif incluant des recommandations pour empêcher la répétition de tels crimes et violations, notamment avec des propositions en vue de réformer les institutions et d'assainir l'administration⁸.

Le Parlement tunisien, formé à la suite des élections de 2014, a adopté des lois de première importance telles que la Loi relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, en 2017⁹, et la loi modifiant le Code de procédure pénale, en 2016, afin de renforcer les garanties concernant les droits des détenus au moment de l'arrestation et durant la détention provisoire¹⁰. Mais il a aussi adopté des textes de loi ayant incité à douter de la détermination des législateurs tunisiens à respecter les normes internationales relatives aux droits humains et les garanties relatives à ces droits inscrites dans la Constitution de 2014. Des ONG nationales et internationales, parmi lesquelles Amnesty International, se sont dites préoccupées par le fait que la Loi relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent adoptée en 2015 menace les droits humains et ne prévoit pas les garanties nécessaires pour empêcher des abus¹¹.

À l'issue d'un processus laborieux, le Parlement a élu en 2016 les membres du Mécanisme national de prévention établi à la suite de la ratification par la Tunisie, cinq ans auparavant, du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cependant, en raison d'un financement insuffisant et d'un manque de volonté politique, cet organe n'est pas en mesure de remplir de façon adéquate sa mission de surveillance des lieux de détention¹².

La situation précaire en termes de sécurité en Tunisie a également entravé les avancées en matière de respect des droits humains. Depuis 2011, des groupes armés affiliés à Al Qaïda, à Ansar Al Charia et au groupe armé qui se fait appeler État islamique (EI) ont revendiqué toute une série d'attentats meurtriers commis en Tunisie¹³. Le 12 septembre 2012, des manifestants se disant salafistes ont attaqué l'ambassade des États-Unis à Tunis à la suite de la publication sur Internet de la bande-annonce d'un film américain intitulé *The Innocence of Muslims* et considéré comme moquant le prophète Mahomet. Les manifestants ont brûlé des drapeaux des États-Unis, caillassé l'ambassade et saccagé une école américaine à Tunis. Fin 2012, des affrontements ont commencé à avoir régulièrement lieu entre des hommes armés et les forces de sécurité dans la région du mont Chaambi, non loin de la frontière algérienne. L'assassinat de deux importants dirigeants de l'opposition, en février et en juillet 2013, a ébranlé le pays et provoqué une grave crise politique qui a conduit à la démission du gouvernement quelques mois plus tard cette même année.

En 2015, EI a revendiqué au moins trois attentats en Tunisie. En mars, trois hommes armés ont tué 21 personnes, des touristes pour la plupart, au Musée National du Bardo, à Tunis¹⁴. En juin, un homme a tué 38 personnes, dont 30 touristes britanniques, sur une plage de la zone touristique de Sousse. En

⁷ IVD, *Transfert de 255 cas aux chambres pénales spécialisées*, 20 juillet 2018, www.goo.gl/FpMB19 (en arabe) ; IVD, *L'IVD transfère un premier cas aux chambres pénales spécialisées du tribunal de première instance de Monastir*, 2 août 2018, www.goo.gl/bPjMNf (en arabe) ; et IVD, *L'IVD transfère deux cas aux chambres pénales spécialisées à Tunis*, 2 août 2018, www.goo.gl/47XH5B (en arabe).

⁸ Article 67 de la Loi n° 53 de 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/95319/112171/F-313159060/TUN-95319.pdf>.

⁹ ONU Femmes, *La Tunisie adopte une loi historique pour mettre fin à la violence envers les femmes*, 10 août 2017, www.unwomen.org/fr/news/stories/2017/8/news-tunisia-law-on-ending-violence-against-women.

¹⁰ Le Code de procédure pénale a été modifié par la Loi n° 5 de 2016. Pour en savoir plus sur la réforme législative, voir The Legal Agenda, *Criminal Justice in Tunisia: A Revolutionary Reform?*, 26 août 2016, www.legal-agenda.com/en/article.php?id=3163 (en anglais).

¹¹ Loi n° 26 de 2015. Voir Amnesty International, *Tunisie. La loi antiterroriste met en péril les droits fondamentaux, il faut adopter des garanties* (index : MDE 30/2195/2015) ; et *Huffpost Maghreb*, « Tunisie : Un collectif d'ONG appelle les autorités à revoir la loi antiterroriste de 2015 », 2 février 2017, www.goo.gl/mo5HCZ.

¹² Loi n° 43 de 2013 relative à l'Instance nationale pour la prévention de la torture.

¹³ Inkyfada, « Terrorisme en Tunisie : Carte interactive des événements après le 14 janvier », 14 juin 2014, www.inkyfada.com/maps/carte-du-terrorisme-en-tunisie-depuis-la-revolution/.

¹⁴ News 24, « ISIS Claims Deadly Attack on Tunis Museum », 20 mars 2015, www.news24.com/Africa/News/ISIS-claims-deadly-attack-on-Tunis-museum-20150320.

novembre 2015, 12 gardes présidentiels ont été tués dans un attentat à la bombe perpétré contre leur bus, dans le centre de Tunis¹⁵.

Les forces de sécurité ont échangé des coups de feu avec des groupes armés près de la frontière avec la Libye et avec l'Algérie. Le 7 mars 2016, par exemple, un groupe armé affilié à EI a attaqué la ville de Ben Guerdane, non loin de la frontière libyenne, et des affrontements meurtriers ont éclaté avec des soldats tunisiens¹⁶. Le 1^{er} novembre 2017, un homme a attaqué au couteau deux policiers devant le Parlement à Tunis, tuant l'un d'entre eux¹⁷. Le dernier grave attentat meurtrier a eu lieu le 8 juillet 2018 : une unité de la police de Ghar Dimaou, dans la région de Jendouba, près de la frontière algérienne, a été prise dans une embuscade lors d'une patrouille de routine, et neuf policiers ont été tués¹⁸.

Les autorités tunisiennes ont instauré l'état d'urgence le 15 janvier 2011 au titre d'un décret de 1978, et elles l'ont prolongé à plusieurs reprises jusqu'en mars 2014, où il a pu être levé. Mais le 4 juillet 2015, à la suite de l'attentat à Sousse, le président tunisien Béji Caïd Essebsi a rétabli l'état d'urgence. L'état d'urgence a ensuite été levé en octobre de la même année, puis de nouveau rétabli le 24 novembre 2015, immédiatement après l'attentat commis contre la garde présidentielle à Tunis¹⁹. Il est depuis régulièrement prolongé. Ses dispositions permettent au ministère de l'Intérieur de restreindre certains droits, notamment les droits à la liberté d'expression et d'association et le droit de circuler librement²⁰.

Amnesty International condamne sans réserve toutes les attaques commises par des groupes armés qui visent des civils, et reconnaît que les autorités tunisiennes ont le devoir de protéger la population du pays contre de tels agissements et d'empêcher qu'ils ne soient perpétrés à l'étranger. Toutefois, l'application de l'état d'urgence et d'autres mesures de sécurité a porté atteinte aux droits humains et à l'état de droit. La mise en œuvre de ces mesures s'est souvent faite de manière arbitraire, discriminatoire et disproportionnée, et a conduit à tout un ensemble de violations des droits humains, notamment à des restrictions arbitraires du droit de circuler librement, des actes de torture, des arrestations arbitraires, et des perquisitions au domicile effectuées sans mandat²¹.

¹⁵ *The Independent*, « Tunisia Bus Explosion: State of emergency Declared After Bomb Kills 12 on Tunis bus in 'act of terror' », 24 novembre 2015, www.independent.co.uk/news/world/africa/tunisia-bombing-bus-explodes-near-rcd-party-headquarters-a6747166.html.

¹⁶ Al Jazeera, « Tunisia: Deadly clashes erupt in Ben Gardane near Libya », 7 mars 2016, www.aljazeera.com/news/2016/03/tunisia-ben-gardane-clashes-160307070914234.html.

¹⁷ Reuters, « Suspected Islamist arrested after knife attack near Tunis parliament », 1^{er} novembre 2017, www.reuters.com/article/us-tunis-security/suspected-islamist-arrested-after-knife-attack-near-tunis-parliament-idUSKBN1D143Y.

¹⁸ *The Independent*, « Tunisia attack: Nine police officers killed in gun and grenade assault », 8 juillet 2018, www.independent.co.uk/news/world/africa/tunisia-jendouba-attack-nine-police-killed-gun-grenade-a8437451.html.

¹⁹ TV5 Monde, « Tunis : Attentat en plein centre-ville, état d'urgence », 24 novembre 2015, www.information.tv5monde.com/info/tunisie-explosion-d-un-bus-en-centre-ville-69715.

²⁰ Décret n° 78-50 du 26 janvier 1978 réglementant l'état d'urgence, www.legislation.securite.tn/fr/node/41237.

²¹ Voir par exemple Amnesty International, *Tunisie. Des opérations répressives de grande ampleur mettent en évidence un recours abusif aux mesures d'exception* (communiqué de presse, 2 décembre 2015), <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/12/tunisia-sweeping-crackdown-signals-abuse-of-emergency-measures/> ; Amnesty International, *Tunisie. De sévères restrictions à certaines libertés sont les symptômes les plus récents de mesures d'exception répressives* (communiqué de presse, 17 mars 2016), www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/03/tunisia-severe-restrictions-on-liberty-and-movement-latest-symptoms-of-repressive-emergency-law ; et Amnesty International, *Tunisie. « Nous ne voulons plus avoir peur ». Violations des droits humains sous l'état d'urgence* (index : MDE 30/4911/2017).

4. S17 : RESTRICTIONS DU DROIT DE CIRCULER POUR DES MOTIFS OBSCURS

« C'est totalement absurde. Je ne comprends pas pourquoi je me retrouve dans cette situation. Personne ne semble pouvoir expliquer pourquoi on m'a soumis à cette mesure. Parfois, j'ai l'impression que les agents eux-mêmes ne comprennent pas pourquoi ils m'arrêtent. »

Najmeddine, une personne soumise aux restrictions de la procédure S17 depuis 2016

Les recherches tendent à montrer que parmi les individus ayant rejoint EI, ceux venant de Tunisie ont été plus nombreux que pour tout autre pays²². On estime qu'en décembre 2015, 6 000 à 7 000 Tunisiens avaient rejoint ce groupe armé²³. Cherchant à endiguer ce flux de Tunisiens se rendant à l'étranger pour rejoindre EI et d'autres groupes armés, le ministère tunisien de l'Intérieur a graduellement mis en place de sévères restrictions du droit de circuler librement. En 2013, il a mis en œuvre une série de mesures pour surveiller les déplacements de personnes soupçonnées d'être affiliées à des « groupes djihadistes » et qui selon lui étaient susceptibles de tenter de rejoindre des groupes armés en Libye, en Irak ou en Syrie, et pour les contrôler aux frontières du pays. La mesure de contrôle frontalier dite S17 (S pour « *signalisation* », le 17 étant le numéro de la directive) a été mise en place dans le cadre de la « Stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme »²⁴.

Le ministère de l'Intérieur n'a pas rendu publiques les informations sur l'ampleur exacte du recours à la procédure S17. En janvier 2018, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Lotfi Brahém, a annoncé lors d'une séance au Parlement que 29 450 personnes s'étaient vu interdire de se rendre dans des zones de

²² International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, *Foreign (Terrorist) Fighter Estimates: Conceptual and Data Issues*, 22 octobre 2015, www.icct.nl/publication/foreign-terrorist-fighter-estimates-conceptual-and-data-issues/ (en anglais).

²³ Efraim Benmelech, Esteban F. Klor, « What Explains the Flow of Foreign Fighters to ISIS? », NBER Working Paper n° 22190, avril 2016, www.nber.org/papers/w22190 (en anglais).

²⁴ Dans une réponse à une communication du tribunal administratif relative à une plainte déposée par une personne demandant la levée de son fichage S17, le ministère a indiqué : « Cette mesure fait partie de la stratégie nationale de prévention qui a été mise en place par le gouvernement pour lutter contre le terrorisme. » Extrait d'une décision du tribunal administratif en date du 13 septembre 2017, cas n° 4101430 (traduction non officielle).

conflit sur la base de la procédure S17 depuis 2013²⁵. Ce sont là les seuls chiffres officiels disponibles donnant une idée de l'ampleur du recours aux mesures de contrôle frontalier.

Les mesures de contrôle frontalier sont décidées par la Direction des frontières et des étrangers du ministère de l'Intérieur. Comme ces décisions ne sont pas publiées, leur fondement légal et leur champ d'application, et par conséquent les voies de recours et les possibilités d'obtenir réparation en cas d'application arbitraire de ces mesures, ne sont pas clairs. Dans une réponse à une communication du tribunal administratif relative à une plainte déposée par une personne demandant la levée de son fichage S17, le ministère a indiqué que les mesures de contrôle frontalier entraînant une interdiction de voyager appliquées contre le plaignant ne revêtaient pas la forme d'« une décision ayant matériellement un support écrit », mais étaient « une interdiction implicite », et qu'aucune décision écrite ne pouvait donc être fournie à la cour²⁶. Amnesty International a soumis au ministère de l'Intérieur une demande d'accès à des informations pour obtenir des précisions au sujet de la procédure S17. Cette demande portait sur le fondement légal des mesures de contrôle frontalier et sur le nombre de personnes y ayant été soumises jusque-là. Le ministère a reçu cette demande d'informations le 11 décembre 2017, mais il n'y avait toujours pas répondu au moment de la publication de ce rapport.

Lors des déclarations qu'il a faites devant la Commission des droits et des libertés du Parlement, le 20 avril 2017, Hédi Majdoub, qui était alors ministre de l'Intérieur, a indiqué que des personnes étaient soumises aux restrictions de voyager de la procédure S17 uniquement en cas d'« informations sérieuses » conduisant à « soupçonner leur participation à des groupes armés », que la priorité de l'État était d'empêcher des Tunisiens de rejoindre des groupes armés à l'étranger et que ces mesures respectaient les principes de nécessité et de proportionnalité²⁷. Selon les déclarations du ministre, les agents des services frontaliers qui contrôlent l'identité d'une personne fichée S17 doivent de façon exceptionnelle obtenir de la division du ministère de l'Intérieur qui a décidé du fichage S17 l'autorisation de permettre à cette personne de se rendre à l'étranger²⁸. Lors de cette audition, il a reconnu que « dans une situation d'état de droit démocratique et dans un environnement de libertés, cette mesure peut sembler arbitraire », mais ajouté que « parfois, nous devons établir des priorités. Le ministère de l'Intérieur a été vivement critiqué pour le nombre de Tunisiens qui se sont rendus dans des zones de conflit. Comment sommes-nous censés les empêcher de le faire avec le cadre légal existant ? »²⁹.

Le droit de circuler librement, qui est un droit fondamental, est inscrit à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Par ailleurs, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), que la Tunisie est tenue de respecter en tant qu'Etat partie, dispose :

« 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

« 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

« 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

« 4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. »

Le Comité des droits de l'homme, qui est un organe de l'ONU composé d'experts qui surveille la mise en œuvre du PIDCP, a précisé que toute restriction exceptionnelle du droit de circuler librement doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, ne « pas porter atteinte à l'essence même du droit »³⁰ et être basée sur des « motifs juridiques précis »³¹. Le Comité a explicitement indiqué que les

²⁵ Express FM, « Lotfi Brahem fait le bilan du ministère lors d'une séance d'audition à l'ARP », 29 janvier 2018, www.radioexpressfm.com/lire/lotfi-brahem-fait-le-bilan-du-ministere-lors-d-une-seance-d-audition-a-l-arp-3466.

²⁶ Communication du 12 août 2016, cas n° 148694 (traduction non officielle).

²⁷ Déclaration faite le 20 avril 2017 par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Hédi Majdoub, devant le Parlement (ci-après Déclaration de Hédi Majdoub devant le Parlement le 20 avril 2017). Voir le compte rendu qu'a fait Al Bawsala de cette audience à l'adresse www.majles.marsad.tn/2014/chroniques/58f9d39ccf4412226ec752ba

²⁸ Déclaration de Hédi Majdoub devant le Parlement le 20 avril 2017.

²⁹ Déclaration de Hédi Majdoub devant le Parlement le 20 avril 2017.

³⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 27, Liberté de circulation (article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)), 1999, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), www.refworld.org/docid/45139c394.html (ci-après CDH, Observation générale n° 27), § 13.

³¹ CDH, Observation générale n° 27, § 16.

conditions dans lesquelles des droits peuvent être restreints doivent être précisées par la loi, et que ces dispositions « ne peuvent pas conférer des pouvoirs illimités aux personnes chargées de veiller à leur application »³². Le Comité a aussi précisé que les motifs pour lesquels des mesures restrictives sont appliquées doivent être fournis³³.

Les mesures de contrôle frontalier S17 ne sont pas explicitement des interdictions de voyager, dans la mesure où les personnes qui y sont soumises ne font pas nécessairement l'objet d'une interdiction de voyager. En pratique, cependant, la procédure S17 a parfois constitué *de facto* une interdiction de voyager. Amnesty International a effectué des recherches poussées sur 23 cas de personnes – 22 hommes et une femme – qui ont été soumises arbitrairement à une interdiction de voyager à l'étranger sur la base de la procédure S17. Ces personnes, qui ont entre 29 et 59 ans, appartiennent à différentes sphères sociales et économiques, et parmi elles figurent des diplômés de l'enseignement supérieur, des propriétaires de petites entreprises, un ingénieur et un fonctionnaire. Aucun d'entre eux n'avait été informé de son fichage S17 avant une tentative de voyage, et aucun n'avait reçu de document écrit, quel qu'il soit, indiquant pourquoi il leur était interdit de voyager. La Loi de 1975 relative aux passeports et aux documents de voyage, telle que modifiée le 23 mai 2017³⁴, est la seule loi tunisienne énonçant des critères et une procédure pour les interdictions de voyager. Aux termes de cette loi, les personnes soumises à une interdiction de voyager doivent être informées dans les plus brefs délais de cette décision et des raisons pour lesquelles elle a été prise, et leur droit de contester cette décision doit être garanti. La loi limite également la durée maximale de l'interdiction de voyager à 14 mois en toutes circonstances, après quoi l'interdiction doit être levée. En revanche, la mesure S17 est décision de l'exécutif émanant du ministère de l'Intérieur, qui la définit comme étant une « mesure de sécurité préventive et de précaution relevant de l'état d'urgence et de la lutte contre le terrorisme »³⁵. La procédure S17 n'est soumise à aucun contrôle judiciaire, car le ministère de l'Intérieur ne cherche pas à obtenir une décision judiciaire ou l'autorisation du procureur avant de l'appliquer. On ignore si ces mesures prennent fin au bout de 14 mois, comme indiqué dans la Loi relative aux passeports, ou seulement à la levée de l'état d'urgence, si et comment elles peuvent être reconduites, et de quelle façon les restrictions peuvent être levées.

La rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a fait part de ses préoccupations concernant les restrictions pesant sur le droit de quitter son propre pays à la suite de sa mission en Tunisie, effectuée du 30 janvier au 3 février 2017. Dans le rapport qu'elle a présenté à la suite de cette mission, elle souligne les points suivants :

« Ces restrictions [du droit de quitter son pays] ne reposent apparemment sur aucune disposition de la Loi de 2015 [Loi relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent]. On a systématiquement interdit à des suspects de quitter le pays. Aucune décision judiciaire ne sanctionne ni ne contrôle l'interdiction de voyager et les personnes qui y ont été soumises n'ont reçu aucune décision ou explication par écrit [...] Les restrictions du droit de circuler découlent de la même façon d'une directive administrative secrète du ministère de l'Intérieur, dite « directive S17 » [...] La rapporteuse spéciale rappelle au gouvernement qu'il a l'obligation de garantir le droit de circuler librement et le droit de voyager à l'étranger, au titre de l'article 12 du PIDCP. Et quand ce droit est restreint par une décision de l'exécutif ou des organes d'application des lois, cette décision doit être légale, motivée, justifiée, soumise à un contrôle judiciaire et susceptible d'appel.³⁶ »

Dans tous les cas étudiés par Amnesty International, les autorités n'ont indemnisé aucune des personnes soumises à une interdiction de voyager du fait de leur fichage S17 pour les billets d'avion qu'elles n'ont pas pu utiliser ou pour toute autre dépense afférente à la préparation de leur voyage.

³² CDH, Observation générale n° 27, § 12 et 13.

³³ CDH, Observation générale n° 27, § 15.

³⁴ Amnesty International, Tunisie. *Les modifications de la loi relative aux passeports vont atténuer les restrictions arbitraires au droit de circuler librement* (communiqué de presse, 26 mai 2017), www.amnesty.org/fr/latest/news/2017/05/tunisia-changes-to-passport-law-will-ease-arbitrary-restrictions-on-travel/.

³⁵ Voir le point 4, page 49, de la réponse du ministère de l'Intérieur adressée à Amnesty International, le 16 décembre 2016, en annexe du rapport d'Amnesty International intitulé « *Nous ne voulons plus avoir peur* » Tunisie. *Violations des droits humains sous l'état d'urgence* (index : MDE 30/4911/2017).

³⁶ Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste sur sa mission en Tunisie* (doc. ONU A/HRC/37/52/Add.1, février 2018, § 45-46 (traduction non officielle)).

5. EFFETS SUR LA VIE ET LES MOYENS D'EXISTENCE

« Je ne comprends pas pourquoi ils veulent m'empêcher de travailler. Je traverse la frontière entre la Tunisie et l'Algérie dans les deux sens depuis très longtemps. C'est ma seule source de revenus. Je me trouve plus près de l'Algérie que de Tunis. À présent, je vis aux crochets de ma famille et je ne sais pas quoi faire. »

Najem, une personne fichée S17, lors d'un entretien avec Amnesty International, le 20 décembre 2017

Amnesty International a rassemblé des informations sur les cas de cinq personnes dont la vie a été gravement perturbée du fait de leur fichage S17 sans aucune justification. Trois de ces personnes ont un métier lié au commerce transfrontalier ; deux d'entre elles ne peuvent plus gagner leur vie parce qu'on leur a interdit de quitter le pays, et la troisième a été placée en détention et a subi des retards et des interrogatoires répétés lors de déplacements, ce qui a perturbé son travail. En ce qui concerne la quatrième personne, son fichage S17 a eu de graves incidences sur son travail dans un aéroport. La cinquième personne a subi des restrictions arbitraires de son droit à une vie de famille, ayant été empêchée de se rendre à l'étranger pour voir sa famille et s'occuper de sa mère malade.

Najem³⁷, chauffeur de camion âgé de 59 ans vivant dans une petite ville non loin de la frontière algérienne, a dit à Amnesty International qu'il assurait seul la subsistance de sa famille et qu'il gagnait sa vie en transportant depuis 20 ans des marchandises pour de petites entreprises de l'autre côté de la frontière, avant de découvrir qu'il avait été fiché S17. Le 2 octobre 2016, des agents de la police des frontières ont demandé à Najem de patienter au point de passage de Hydra alors qu'il voulait sortir de Tunisie, et après environ 90 minutes, ils lui ont dit qu'il n'était plus autorisé à sortir du pays. Les agents n'ont fourni à Najem aucun document écrit et ils ne lui ont donné aucune information quant à une quelconque décision de justice qui aurait été prise lui interdisant de se rendre à l'étranger. Najem a dit qu'il avait de nouveau essayé d'aller en Algérie en 2017, mais qu'on l'avait cette fois encore empêché de sortir de Tunisie. Il a indiqué à Amnesty International qu'étant donné que les agents ne lui avaient fourni aucune justification concernant cette décision, il en avait été réduit à deviner les motifs de cette interdiction. Il a expliqué qu'en 2005 un tribunal l'avait condamné à deux ans d'emprisonnement pour

³⁷ Son nom complet n'est pas révélé pour des raisons de sécurité.

avoir tenté de faire passer de Tunisie en Algérie une personne qui n'avait pas les documents de voyage nécessaires. Il a purgé cette peine. Il a dit que le fait d'être fiché S17 avait rendu ceux avec qui il travaillait méfiants à son égard, et qu'ils ne voulaient plus lui donner de travail, car ils pensaient, à cause des préjugés liés à cette mesure, qu'il était peut-être un suspect dans une affaire de terrorisme. Il a déclaré :

« Je ne comprends pas pourquoi ils veulent m'empêcher de travailler. Je traverse la frontière entre la Tunisie et l'Algérie dans les deux sens depuis très longtemps. C'est ma seule source de revenus. Je me trouve plus près de l'Algérie que de Tunis. À présent, je vis aux crochets de ma famille et je ne sais pas quoi faire.³⁸ »

Chérif³⁹, chauffeur de camion vivant à Kasserine, près de la frontière algérienne également, a dit à Amnesty International que son fichage S17 ne l'avait pas empêché de sortir du pays, mais avait perturbé son travail. Chérif a expliqué que depuis décembre 2016, à chaque fois qu'il a traversé la frontière à Hidra, des agents lui ont demandé de patienter pendant qu'ils consultaient le principal poste de police de la région, avant de le laisser passer, et qu'à trois reprises des agents l'ont brièvement retenu pour l'interroger aux environs de Kasserine avant de lui permettre de poursuivre sa route. Il a dit que les agents lui avaient demandé s'il allait souvent à la mosquée, si sa femme portait le foulard ou le *niqab*⁴⁰, et quelles émissions religieuses il regardait à la télévision. Chérif a indiqué à Amnesty International qu'il a ainsi été retenu de 30 minutes à deux heures, et que ces retards ont eu des répercussions sur son rendement au travail⁴¹.

Autre cas, celui de Mohamed Guerfel, 34 ans, qui habite à Ben Guerdane, ville proche de la frontière libyenne, et qui avait un petit commerce consistant à vendre des marchandises qu'il rapportait de Libye. En 2014, il a voulu renouveler son passeport au poste de police local, mais là, des policiers lui ont dit qu'il était soumis à des restrictions liées à la procédure S17, et qu'il ne pouvait donc pas le faire. Les policiers ne lui ont pas donné les raisons de ces restrictions, ni fourni de document écrit faisant état du rejet de sa demande de passeport. N'ayant pas de passeport en cours de validité, Mohamed Guerfel n'a pas pu traverser la frontière avec la Libye et il a perdu sa seule source de revenus ; lui-même, son épouse et leurs trois enfants se sont donc retrouvés dans une situation où ils dépendaient totalement de l'aide financière fournie par la famille de son épouse.

Mohamed Guerfel a expliqué à Amnesty International qu'il ne savait pas pourquoi il avait été soumis à ces restrictions, car il n'a jamais été arrêté ou inculpé de quelque infraction que ce soit, et qu'il en était réduit à penser qu'un concurrent avait peut-être fourni à la police de faux renseignements à son sujet. En raison de son fichage S17, il lui a aussi été difficile de sortir de Ben Guerdane, a-t-il indiqué. Depuis 2014, des policiers ou des agents de la garde nationale l'ont intercepté pour l'interroger à chaque fois qu'il est sorti de Ben Guerdane⁴². Il a dit qu'à cause de son fichage S17, sa fille autiste de huit ans a été privée des soins médicaux dont elle a besoin. Il a expliqué à Amnesty International qu'il devait régulièrement emmener sa fille chez le médecin à Zarzis, une ville proche, pour son traitement, parce qu'il n'y avait pas à Ben Guerdane de spécialiste de l'autisme. Il a dit qu'à chaque fois que des policiers ou des agents de la garde nationale l'ont arrêté à un point de contrôle depuis 2015, ils l'ont interrogé au sujet de ses déplacements et de ses croyances et pratiques religieuses. Comme Ben Guerdane est proche de la frontière libyenne, les forces de sécurité ont établi des postes de contrôle autour des points d'entrée et de sortie de la ville, et il est devenu tellement difficile pour Mohamed Guerfel de se rendre à Zarzis qu'il a décidé de ne plus y aller. Il a dit à Amnesty International que le 9 février 2017, un policier à Zarzis a pris son téléphone, lui a posé des questions au sujet des personnes sur ses photos, et lui a dit qu'il serait emprisonné s'il revenait un jour à Zarzis. Il a raconté :

« La dernière fois que j'ai emmené ma fille chez le médecin à Zarzis, un policier est venu dans la salle d'attente du cabinet médical et m'a demandé de le suivre jusqu'au poste de police. J'y suis allé avec ma fille et on m'a interrogé pendant toute la matinée. Cela a été horrible pour moi de me retrouver là avec ma fille malade, à devoir répondre aux questions habituelles : pourquoi et depuis quand avais-je commencé à prier et comment ma femme était-elle habillée ? Le policier ne comprenait pas que ma fille était malade et il m'a demandé plusieurs fois de façon agressive de la faire taire. Cela ne suffit pas que les gens dans ma ville préfèrent garder leurs distances avec moi à cause de ces soupçons de terrorisme qui pèsent sur moi, cela ne suffit pas que je ne puisse

³⁸ Entretien réalisé par téléphone avec Najem le 20 décembre 2017.

³⁹ Son nom complet n'est pas révélé pour des raisons de sécurité.

⁴⁰ Vêtement long et ample couvrant le visage, les cheveux et le corps, porté par certaines femmes musulmanes.

⁴¹ Entretien réalisé par téléphone avec Chérif le 5 décembre 2017.

⁴² Entretien réalisé par téléphone avec Mohamed Guerfel le 13 février 2018.

plus travailler parce qu'ils ne veulent pas renouveler mon passeport alors que tout mon travail est en Libye [...] il a aussi fallu qu'ils anéantissent la possibilité qu'avait ma fille d'aller mieux. Ça a détruit ma vie.⁴³ »

« Karim »⁴⁴, ingénieur âgé de 28 ans, a dit à Amnesty International que son fichage S17 avait eu de graves répercussions sur son travail dans le département de l'entretien des avions dans un aéroport. Il a dit à Amnesty International qu'il pense avoir été soumis à la procédure S17 parce que deux policiers qui travaillaient dans le même aéroport que lui l'ont faussement accusé d'extrémisme religieux à titre de représailles en raison d'une dispute qu'il avait eue avec eux en janvier 2017. Le mois suivant, les autorités de l'aéroport lui ont fait savoir qu'il n'avait plus accès aux zones de l'aéroport où il travaillait auparavant, car elles se trouvaient dans la zone frontalière et car il était fiché S17. On lui a demandé de rendre son badge d'accès.

« Je ne peux plus faire mon travail, maintenant. Comme je n'ai plus accès à la zone où je suis censé travailler sur les avions, j'ai été transféré à l'administration, où je n'ai rien à faire. On ne m'a même pas attribué un bureau. Cela a détruit ma carrière professionnelle. Je ne sais pas quoi faire pour prouver que mon fichage S17 est basé sur de fausses informations [...] données par des policiers qui ont mené une vendetta contre moi.⁴⁵ »

« Lotfi »⁴⁶, qui est âgé de 35 ans et qui habite à Kasserine, ne peut pas aller en France pour rejoindre sa famille et s'occuper de sa mère malade, parce qu'il a été fiché S17. En février 2007, alors que « Lotfi » faisait ses études de droit, un tribunal l'a condamné à un an d'emprisonnement avec sursis après qu'il eut passé neuf mois en détention parce qu'il était inculpé d'appartenance à une organisation politique interdite. Après le soulèvement de 2011, il a obtenu réparation dans le cadre de l'amnistie générale des personnes emprisonnées pour des motifs politiques sous le régime de Zine El Abidine Ben Ali. Cette année-là, il a pu obtenir un passeport et est allé en France pour rendre visite à sa famille. En novembre 2015, à la suite de l'attentat meurtrier commis à Tunis contre un bus transportant des membres de la garde présidentielle⁴⁷, la police a mené une perquisition à son domicile dans le cadre du ratissage de toute la ville de Kasserine, et trouvé un ordinateur contenant des discours d'un chef religieux considéré comme suspect. Il a affirmé qu'il avait emprunté cet ordinateur à un ami, mais les enquêteurs antiterroristes ont convoqué « Lotfi » pour l'interroger à Tunis, et ils l'ont relâché sans inculpation le même mois. Il a raconté à Amnesty International qu'il a pu se rendre en France sans problème en décembre 2015, mais que quand il a voulu y aller de nouveau en mai 2016, à l'aéroport, la police des frontières tunisienne l'a retenu pendant deux heures avant de lui dire qu'il ne pouvait pas voyager en raison d'une mesure de contrôle frontalier. « Lotfi » a raconté ce qui s'est passé à Amnesty International :

« Ils m'ont demandé d'attendre pendant qu'ils consultaient le ministère de l'Intérieur. Je n'ai pas compris ce que cela voulait dire, et j'ai attendu pendant deux heures jusqu'à ce que je réalise que je n'allais pas pouvoir prendre mon vol. Ils m'ont juste dit de partir, sans aucune explication et sans que je puisse comprendre sur quoi cette mesure était basée. C'est une injustice. Je ne vois pas ce qui pourrait justifier cette interdiction qui m'est faite de quitter le pays [...] Toute ma famille vit en France. J'ai toujours pu y aller et en revenir sans problème. J'ai un permis de résidence en France, et ma mère qui est malade a besoin de se faire opérer. Il faut que j'aille la rejoindre, mais je ne pense pas qu'ils me laisseront partir si je fais une nouvelle tentative.⁴⁸ »

⁴³ Entretien réalisé par téléphone avec Mohamed Guerfel le 13 février 2018.

⁴⁴ Le nom a été modifié pour des raisons de sécurité.

⁴⁵ Entretien réalisé par téléphone avec « Karim » le 23 janvier 2018.

⁴⁶ Le nom a été modifié pour des raisons de sécurité.

⁴⁷ *Le Monde*, « Tunisie : Ce que l'on sait de l'attentat contre la sécurité présidentielle », 25 novembre 2015, www.lemonde.fr/afrique/article/2015/11/25/tunisie-ce-que-l-on-sait-de-l-attentat-contre-la-securite-presidentielle_4816768_3212.html.

⁴⁸ Entretien réalisé à Tunis avec « Lotfi » le 12 décembre 2017.

6. HARCELEMENT SUBI LORS DE DEPLACEMENTS EN TUNISIE

« Ils [les policiers] me demandaient simplement d'attendre, à chaque fois, puis ils me laissaient partir. C'est totalement absurde. Je ne sais pas ce que j'ai fait. Si j'ai fait quelque chose de mal, je les implore de me mettre en prison, ça m'évitera de vivre dans cette angoisse permanente. »

« Mehdi », une personne soumise à des restrictions au titre de la procédure S17, lors d'un entretien avec Amnesty International le 1^{er} février 2018

De hauts responsables du ministère de l'Intérieur ont déclaré à plusieurs reprises que les mesures de contrôle frontalier de la procédure S17 ne doivent s'appliquer qu'aux frontières de la Tunisie et dans les aéroports. Le 10 février 2018, répondant à une question d'un député lors d'une séance plénière du Parlement, le ministre de l'Intérieur alors en place, Lotfi Brahem, a déclaré : « Je tiens à préciser que les mesures de contrôle frontalier ne sont pas appliquées ailleurs que dans les zones frontalières⁴⁹. » Lors d'un entretien avec Amnesty International le 23 janvier 2018, un haut responsable du ministère de l'Intérieur qui a préféré garder l'anonymat a déclaré : « Les agents en dehors des zones frontalières et des postes de contrôle frontaliers n'ont pas accès aux informations leur permettant de savoir si une personne fait l'objet ou non de mesures de contrôle frontalier. Le code n'est pas censé apparaître dans leurs systèmes.⁵⁰ »

Pourtant, les recherches menées par Amnesty International montrent que des responsables du ministère de l'Intérieur ont régulièrement utilisé la procédure S17 pour restreindre les déplacements de personnes entre des villes se trouvant à l'intérieur des frontières de la Tunisie de telle façon que cela a constitué une restriction arbitraire du droit de circuler librement. Samir Ben Amor, un avocat qui a dit à Amnesty International qu'il défendait au moins 20 plaignants fichés S17, a indiqué que ces mesures de contrôle frontalier appliquées à l'intérieur du pays ne reposaient sur aucun fondement légal⁵¹ :

⁴⁹ Déclaration du ministre de l'Intérieur alors en place, Lotfi Brahem, devant le Parlement le 10 février 2018, www.youtube.com/watch?v=O9Rnzvlg7hA ; voir également la déclaration de Hédi Majdoub devant le Parlement le 20 avril 2017.

⁵⁰ Entretien avec un haut responsable du ministère de l'Intérieur réalisé à Tunis le 21 janvier 2018.

⁵¹ Entretien avec l'avocat Samir Ben Amor réalisé à Tunis le 13 janvier 2018.

« L'utilisation de la procédure S17 à l'intérieur des frontières du pays est arbitraire, et elle ne repose sur aucune disposition de la Loi relative aux passeports et aux documents de voyage ou du Décret réglementant l'état d'urgence. Nous ne trouvons aucune disposition dans la législation qui prévoirait l'utilisation de telles mesures ou qui les réglementerait du point de vue de la procédure.⁵² »

Aucune des 60 personnes dont les cas ont été examinés par Amnesty International pour ce rapport n'avait été informée de son fichage S17 avant qu'elles n'entrent en contact avec les forces de sécurité. Depuis l'instauration de l'état d'urgence en novembre 2015, les contrôles d'identité aléatoires menés par la police et la garde nationale dans la rue sont devenus plus fréquents, et c'est souvent lors de ces contrôles de routine que des personnes découvrent qu'elles sont soumises à ces restrictions. Dans 37 des 60 cas documentés par Amnesty International, les personnes concernées ont découvert qu'elles étaient fichées S17 lors de tels contrôles opérés par la police ou la garde nationale alors qu'elles voyageaient en Tunisie.

La police arrête souvent des bus et des taxis aux postes de contrôle installés sur les routes entre les agglomérations, en particulier sur les routes menant à des villes frontalières, et demande aux passagers de présenter leurs papiers d'identité. Les hommes portant une longue barbe et les femmes portant le *niqab* disent être souvent visés de prime abord. Si le code S17 apparaît quand la police effectue un contrôle d'identité, généralement les policiers font sortir la personne de son véhicule et l'interrogent au bord de la route ou dans un proche poste de police, parfois pendant plusieurs heures. Contrairement aux affirmations de la police selon lesquelles ces contrôles sont fondés sur de graves préoccupations en matière de sécurité et effectués uniquement aux frontières de la Tunisie, les recherches menées par Amnesty International montrent que dans de nombreux cas, les restrictions du droit de circuler librement sont appliquées de façon discriminatoire et basées sur les suppositions des agents des forces de sécurité concernant les croyances et pratiques religieuses des personnes visées.

Selon certains témoignages, les policiers établissent souvent une « fiche de renseignements » sur les personnes fichées S17 à la suite de leur arrestation et de leur interrogatoire. Cela signifie qu'ils créent un dossier sur ces personnes contenant des informations telles que leur profession, leur situation maritale et leur lieu de résidence, ainsi que leurs pratiques religieuses, leurs lectures habituelles et leurs activités sociales. Vingt des personnes avec lesquelles Amnesty International s'est entretenue au sujet des effets de leur fichage S17 ont déclaré que des agents des forces de sécurité les avaient interrogées à plusieurs reprises sur leurs pratiques et croyances religieuses, sur les vêtements portés par leurs épouses et sur leurs lectures. Le recours régulier à de telles questions est intrusif et discriminatoire.

Najmeddine⁵³, pêcheur de 42 ans père de quatre enfants qui vit dans une ville côtière en Tunisie, est depuis 2016 régulièrement soumis à des restrictions arbitraires de son droit de circuler librement, au titre de la procédure S17⁵⁴. Najmeddine a dit à Amnesty International que la brigade antiterrorisme du ministère de l'Intérieur l'avait convoqué à Tunis en juin 2016 pour l'interroger parce qu'un homme avec qui il avait l'habitude de travailler était parti en Syrie, supposément pour rejoindre EI. Peu après, la police a commencé à retenir Najmeddine pour l'interroger à chaque fois qu'elle vérifiait son identité lors de contrôles de routine. La première fois que c'est arrivé, en août 2016, des policiers qui patrouillaient dans sa ville l'ont retenu pour un contrôle d'identité de routine et l'ont emmené au poste de police local où ils l'ont interrogé pendant trois heures avant de le relâcher. Une de ses connaissances qui travaille au poste de police lui a dit par la suite que cela était dû au fait qu'il était fiché S17. Najmeddine a dit à Amnesty International que depuis, à chaque fois qu'une patrouille de police l'a arrêté dans la rue, les policiers l'ont emmené au poste de police pour l'interroger pendant une trentaine de minutes au sujet de ses déplacements, avant de le relâcher. Il a précisé que les policiers n'ont à aucun moment révélé pourquoi ils agissaient ainsi, et que le ministère de l'Intérieur n'a pas répondu à la plainte qu'il a envoyée le 23 août 2017. Il a expliqué à Amnesty International :

« Je n'avais jamais été arrêté auparavant, et encore moins inculpé, et on ne me disait jamais pourquoi on me soumettait à ces mesures. À un moment, ils ont même arrêté de me poser des questions ; ils me demandaient juste d'attendre, puis ils me laissaient repartir. C'est totalement absurde. Je ne sais pas ce que j'ai fait. Si j'ai fait

⁵² Entretien avec l'avocat Samir Ben Amor réalisé à Tunis le 13 janvier 2018.

⁵³ Pour des raisons de sécurité, le nom complet de cette personne et d'autres informations permettant de l'identifier ne sont pas divulgués.

⁵⁴ Entretien réalisé par téléphone avec Najmeddine le 11 décembre 2017.

quelque chose de mal, je les implore de me mettre en prison, ça m'évitera de vivre dans cette angoisse permanente.⁵⁵ »

« Mehdi »⁵⁶, professeur d'informatique et journaliste âgé de 29 ans vivant dans la banlieue nord de Tunis, a dit à Amnesty International que son fichage S17 avait bouleversé sa vie. En 2012, « Mehdi » a écrit un article au sujet d'un rassemblement organisé par le groupe armé Ansar Al Charia à Kairouan, à environ 160 kilomètres au sud de Tunis. Le 4 janvier 2015, la brigade antiterrorisme l'a arrêté à son domicile au milieu de la nuit et maintenu en détention pendant sept jours parce qu'il était soupçonné d'être affilié à ce groupe, avant de le relâcher sans inculpation. « Mehdi » a dit qu'en juillet 2016, la police l'a arrêté dans le centre de Tunis pour un contrôle d'identité de routine, a rentré son nom dans une base de données, et lui a dit qu'il était fiché S17. Les policiers l'ont conduit au poste de police le plus proche, où il a été interrogé pendant quatre heures et demie au sujet de ses croyances et pratiques religieuses. Cet été-là, il a été convoqué deux fois au commissariat de son quartier. Lors de ces deux interrogatoires, il a obéi et répondu à des questions identiques portant sur la mosquée qu'il fréquentait, les livres qu'il lisait et l'identité de ses amis et connaissances. Une autre fois, la police est venue le chercher sur son lieu de travail et l'a conduit au commissariat sans mandat d'arrêt. Là, « Mehdi » a dit à Amnesty International que les policiers lui avaient posé une fois de plus les mêmes questions :

« Ils me posaient les mêmes questions à chaque fois : "Vous priez ?" "Vous allez à la mosquée ?" "Vous écoutez des cheikhs à la télé ?" Une fois, ils ont même pris un échantillon d'ADN sans expliquer à quoi cela allait servir.⁵⁷ »

« Mehdi » a dit qu'il pensait que son fichage S17 avait été levé en 2017, parce que la police a cessé de l'interroger à la suite de contrôles d'identité de routine et de le convoquer pour d'autres interrogatoires. Mais en janvier 2018, un agent de la garde nationale l'a interrogé au bord de la route à la suite d'un contrôle d'identité de routine à Aïn Draham, dans le nord-ouest de la Tunisie. « Mehdi » a indiqué que le policier lui a demandé quel était le but de sa visite à Aïn Draham, a téléphoné à la police dans son quartier, et lui a dit qu'il pouvait s'en aller, mais qu'il allait peut-être être arrêté pour un interrogatoire à nouveau du fait de son fichage S17 et parce qu'il y avait semble-t-il « des questions non résolues⁵⁸ ».

« J'avais prévu de postuler pour faire un master à l'étranger, mais j'ai dû remettre cela à plus tard. À cause du fichage S17, je ne sais pas si je serai autorisé à sortir du pays. J'entends tellement d'histoires sur des gens qui ont été refoulés à l'aéroport du fait de leur fichage S17. Je ne peux pas vivre normalement et avoir des projets comme tout le monde sans avoir à prendre ça en compte à chaque étape. C'est un vrai cauchemar.⁵⁹ »

Autre cas, celui de « Samir »⁶⁰, un employé du ministère des Finances qui vit à Médenine, dans le sud-est de la Tunisie. Il a raconté à Amnesty International qu'on l'avait arrêté pour l'interroger au moins sept fois depuis 2014, mais qu'il n'a jamais été inculpé d'une quelconque infraction, et qu'on ne lui a jamais dit qu'il faisait formellement l'objet d'une enquête. « Samir » a dit que les policiers lui posaient généralement des questions au sujet de ses pratiques religieuses et lui demandaient notamment pourquoi il s'était laissé pousser la barbe et à quelle branche de l'islam il appartenait. « Samir » a déclaré que, quand il a protesté en disant que ces questions portaient atteinte à sa vie privée, les policiers ont insisté pour qu'il réponde :

« Ils m'ont demandé depuis quand je me laissais pousser la barbe, et pourquoi. Ils m'ont demandé quels étaient les ouvrages religieux que je lisais et les érudits religieux que je suivais. Ils m'ont même posé des questions au sujet de mon épouse et de mes sœurs qui portent le *niqab*. À chaque fois, les mêmes questions et les mêmes réponses.⁶¹ »

Trois personnes ont dit à Amnesty International qu'on leur avait fait signer une déclaration écrite indiquant leurs réponses, mais qu'elles n'ont pas été autorisées à lire ce document avant de le signer. Dans deux cas, la police a demandé à ces personnes de signer des déclarations dans lesquelles elles

⁵⁵ Entretien réalisé par téléphone avec Najmeddine le 11 décembre 2017.

⁵⁶ Pour des raisons de sécurité, le nom de cette personne est modifié et d'autres informations permettant de l'identifier, telles que son lieu de résidence, ne sont pas divulgués.

⁵⁷ Entretien réalisé avec « Mehdi » à Tunis le 1^{er} février 2018.

⁵⁸ Entretien réalisé avec « Mehdi » à Tunis le 1^{er} février 2018.

⁵⁹ Entretien réalisé avec « Mehdi » à Tunis le 1^{er} février 2018.

⁶⁰ Le nom a été modifié pour des raisons de sécurité.

⁶¹ Entretien réalisé par téléphone avec « Samir » le 18 décembre 2017.

s'engageaient à ne pas participer à des rassemblements religieux et à ne pas aller recevoir un enseignement religieux dans des mosquées.

« Samir » a dit à Amnesty International qu'on lui avait demandé plusieurs fois de prendre des engagements par écrit à plusieurs sujets :

« On m'a demandé une fois de m'engager par écrit à ne plus participer à des cours de religion à la mosquée. Une autre fois, ils m'ont demandé de promettre dans un document écrit de ne pas "traîner avec des hommes barbus", alors que je porte moi-même la barbe ! Je ne comprends pas à quoi rime tout cela. Je ne vais pas changer mes pratiques et mes croyances, si c'est cela qu'ils veulent obtenir en me harcelant. Je n'ai rien fait de mal. Il s'agit de ma liberté personnelle.⁶² »

⁶² Entretien réalisé par téléphone avec « Samir » le 18 décembre 2017.

7. OBSTACLES EMPECHANT LES RECOURS CONTRE LA PROCEDURE S17

« Comment savoir quels sont les recours juridiques possibles ? Nous savons à peine en quoi consiste cette mesure, et quand j'ai voulu prendre un avocat pour qu'il m'aide, je n'avais pas les moyens de payer ses honoraires. Tout ce que j'ai pu faire, c'est écrire au ministère de l'Intérieur, mais on ne m'a jamais répondu. »

Najem, une personne fichée S17, lors d'un entretien avec Amnesty International, le 20 décembre 2017

Les personnes soumises de façon arbitraire à la procédure S17 ont beaucoup de mal à former un recours, car elles ne reçoivent pas de notification écrite les avertissant de leur fichage ou justifiant cette mesure, et parce que ces mesures sont basées sur une décision du ministère de l'Intérieur liée aux questions de sécurité. Comme elles ne savent pas quels sont les éléments de preuve, s'il y en a, qui ont conduit à l'application de cette mesure, les personnes concernées ont énormément de mal à la contester.

Comme la procédure S17 est une décision administrative émanant du ministère de l'Intérieur, ce sont les tribunaux administratifs qui sont compétents pour statuer sur les recours formés contre elle⁶³. Il n'y avait qu'un seul tribunal administratif à Tunis jusqu'en février 2018. Depuis, des tribunaux administratifs régionaux ont été mis en place et ont commencé à fonctionner. À ce jour, ni le tribunal administratif de Tunis ni aucun des nouveaux tribunaux administratifs régionaux n'ont rendu de décision

⁶³ La Loi n° 40 du 1^{er} juin 1972 relative au tribunal administratif dispose que le tribunal administratif est compétent pour statuer sur les recours formés contre des actes pris en matière administrative par des institutions de l'État. Voir www.legislation-securite.tn/fr/node/41245.

définitive concernant les recours formés contre la procédure S17, ce qui signifie qu'il n'y a pas de jurisprudence quant à la légalité de cette mesure⁶⁴.

Les personnes qui forment un recours contre une décision de l'administration peuvent demander à un tribunal administratif de suspendre l'application de cette décision jusqu'à ce qu'il ait rendu une décision dans cette affaire⁶⁵. Ces recours doivent être examinés de façon urgente et c'est le premier président du tribunal administratif qui rend une décision⁶⁶. Selon les avocats consultés par Amnesty International au cours de ses recherches, en cas de demande de suspension provisoire d'actes administratifs, une décision doit être rendue dans les mois qui suivent, mais en pratique il a souvent fallu attendre plus d'un an dans les affaires portant sur la procédure S17⁶⁷.

Dans trois des cas documentés par Amnesty International, le tribunal administratif de Tunis a ordonné au ministère de l'Intérieur de suspendre la procédure S17 à laquelle étaient soumis les plaignants jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue concernant le recours introduit contre cette procédure. Mais le ministère de l'Intérieur n'a, dans aucun de ces cas, confirmé aux personnes concernées qu'elles ne faisaient plus l'objet d'une procédure S17.

Mohamed Guerfel, qui est fiché S17 depuis 2014, a formé un recours auprès du tribunal administratif de Tunis le 29 décembre 2016 pour obtenir la levée des restrictions dont il faisait l'objet. Le 14 février 2018, le tribunal a ordonné au ministère de l'Intérieur de suspendre l'application des restrictions de son droit de voyager résultant de son fichage S17⁶⁸. La procédure prévoit que le tribunal notifie le ministère de l'Intérieur de ses décisions, mais Mohamed Guerfel a lui aussi envoyé une copie de cette décision au ministère par l'intermédiaire d'un notaire le 28 mars 2018. Il n'a jusqu'à présent reçu aucune information indiquant que le ministère s'est conformé à cette décision. Mohamed Guerfel a dit à Amnesty International qu'un de ses proches qui est policier effectuait régulièrement une vérification à son sujet pour voir si la mesure à son encontre avait été levée, et qu'il avait jusque-là constaté qu'elle était maintenue.

Un fonctionnaire de rang intermédiaire de la Direction des frontières et des étrangers du ministère de l'Intérieur qui travaille dans un aéroport a dit à Amnesty International qu'il ne pouvait pas laisser passer les passagers fichés S17, même s'ils disposaient d'une décision de justice suspendant les restrictions des déplacements :

« Parfois, des personnes viennent avec leur avocat à l'aéroport pour contester cette mesure en disant qu'elle est illégale. Certaines personnes ont même obtenu une décision de justice en leur faveur, mais nous, à l'aéroport, nous devons tout de même consulter l'administration centrale avant de laisser cette personne passer, si elle est fichée S17. Nous ne pouvons pas prendre la décision de laisser une personne partir à l'étranger si les autorités qui ont lancé la procédure S17 contre elle disent que nous ne pouvons pas le faire. Qui serait alors responsable si cette personne participe à des activités terroristes une fois qu'elle a quitté le pays ? Cette interdiction a forcément été décidée pour certaines raisons, et nous devons respecter cela.⁶⁹ »

Certaines personnes se sont directement adressées au ministère de l'Intérieur pour obtenir l'annulation d'un fichage S17, mais à la connaissance d'Amnesty International, le ministère n'a jamais répondu. Quatorze des personnes qu'Amnesty International a interrogées pour ce rapport ont dit qu'elles avaient adressé une requête directement au ministère pour demander que leur nom soit ôté de la liste des personnes fichées S17 ; elles ont toutes indiqué n'avoir reçu aucune réponse à leur requête. Par exemple, « Lotfi » a déclaré qu'il a envoyé trois requêtes au ministère de l'Intérieur en 2016 pour demander la levée de la mesure de contrôle frontalier décidée contre lui, mais il n'a reçu aucune réponse⁷⁰.

L'article 24 de la Constitution tunisienne dispose que les citoyens ont le droit de choisir leur lieu de résidence, de circuler librement à l'intérieur du pays, ainsi que le droit de le quitter. De plus, l'article 49 de la Constitution prévoit que toutes les restrictions relatives aux droits et libertés qu'elle garantit

⁶⁴ Entretien avec Anwar Mnasri, juge au tribunal administratif de Tunis, réalisé le 10 février 2018.

⁶⁵ Article 39 de la Loi n° 40 de 1972.

⁶⁶ Article 39 de la Loi n° 40 de 1972.

⁶⁷ Les avocats Samir Ben Amor, Wissem Othman, Samir Dilou et Abdaraouf Ayadi, interrogés à Tunis respectivement le 13 janvier 2018, le 7 décembre 2018, le 7 décembre 2017 et le 5 décembre 2017.

⁶⁸ Affaire n° 4101637, décision en date du 14 février 2018, figurant dans le dossier d'Amnesty International.

⁶⁹ Entretien réalisé à l'aéroport le 5 décembre 2017.

⁷⁰ Entretien réalisé à Tunis avec « Lotfi » le 12 décembre 2017.

doivent être fixées par la loi, ne doivent pas « porter atteinte à leur substance » et « ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique ». La Constitution précise en outre que « la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications » doit être respectée. Or, comme les autorités tunisiennes n'ont pas encore mis en place de Cour Constitutionnelle, il est actuellement impossible de contester devant la justice la constitutionnalité d'une mesure S17⁷¹.

Si la Tunisie n'a pas notifié au secrétaire général des Nations unies de dérogations aux dispositions du PIDCP mises en place durant l'état d'urgence⁷², les déclarations officielles se réfèrent souvent à l'état d'urgence pour justifier des restrictions de l'exercice de droits humains tels que le droit de circuler librement. La rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a déclaré :

« Les États qui utilisent des lois antiterrorisme entraînant l'instauration de l'état d'urgence doivent maintenir un accès aux instances judiciaires et un contrôle judiciaire solides et indépendants. Un contrôle judiciaire est nécessaire à toutes les étapes de la pratique des pouvoirs d'exception, et plus l'état d'urgence se prolonge, plus ce contrôle judiciaire est impératif et important. »⁷³ »

L'application par le ministère de l'Intérieur de restrictions constituant de fait une interdiction de sortir du pays et de se déplacer à l'intérieur du pays, sans l'autorisation judiciaire requise par la Loi tunisienne relative aux passeports et aux documents de voyage, implique que la police a le pouvoir exclusif d'imposer une interdiction des déplacements. Cela, ainsi que le fait que le ministère n'informe pas les personnes concernées qu'elles sont soumises à de telles restrictions, va à l'encontre des engagements souscrits par la Tunisie au titre de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'absence de contrôle judiciaire de ces mesures entrave davantage encore les tentatives visant à les contester.

⁷¹ *Kapitalis*, « L'attente interminable de Cour Constitutionnelle », 18 juillet 2018, www.kapitalis.com/tunisie/2018/07/18/tunisie-lattente-interminable-de-cour-constitutionnelle/.

⁷² L'article 4(3) du PIDCP dispose : « Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations. »

⁷³ Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste sur les défis en matière de droits humains liés à l'état d'urgence dans le contexte de la lutte antiterroriste*, (doc. ONU A/HRC/37/52, 27 février 2018, § 77 (traduction non officielle).

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les résultats des recherches menées par Amnesty International fournissent de fortes indications que le ministère tunisien de l'Intérieur a recouru de façon abusive aux mesures d'exception adoptées pour contrer les menaces pesant sur la sécurité, en restreignant de façon arbitraire le droit de circuler librement de plusieurs milliers de personnes. En laissant à la seule discrétion de la police la décision d'appliquer les mesures de contrôle frontalier, sans contrôle judiciaire utile, le ministère de l'Intérieur a négligé les limites prévues par le droit international et le droit tunisien concernant le pouvoir dont dispose l'État de restreindre le droit de circuler librement. Les mesures de contrôle frontalier qui ne sont pas basées sur des dispositions juridiques claires et précises indiquant leur fondement constituent des restrictions illégales, et par conséquent des violations du droit de circuler librement qui vont à l'encontre des obligations juridiques internationales de la Tunisie et des garanties prévues par sa Constitution, qui prévoient que de telles restrictions doivent être fondées sur la loi, nécessaires et proportionnées.

Dans les cas examinés par Amnesty International, les mesures S17 ont été utilisées de façon arbitraire, uniquement sur la base des croyances ou pratiques religieuses présumées des personnes visées, de leur apparence physique ou de leur casier judiciaire, et sans qu'aucune preuve n'ait été apportée les reliant aux activités de groupes armés.

Afin que soit respecté et protégé le droit de circuler librement, Amnesty International recommande au gouvernement tunisien de prendre les mesures suivantes :

AU CHEF DU GOUVERNEMENT :

- veiller à ce que toutes les mesures d'exception adoptées par le gouvernement soient prévues par la loi et conformes aux principes de nécessité et de proportionnalité comme l'exige le droit international relatif aux droits humains ;
- veiller à ce que toutes les restrictions du droit de circuler librement imposées par le pouvoir exécutif soient justifiées, fondées sur des bases juridiques claires, et soumises à un contrôle judiciaire et à des recours juridiques ;
- veiller à ce que soient régulièrement réexaminés, y compris par un organe judiciaire, tous les cas où les droits de personnes sont restreints par des mesures administratives, notamment en ce qui concerne le droit de circuler librement ;
- veiller, notamment en allouant les ressources nécessaires, à ce que les tribunaux répondent promptement en cas de recours contre des mesures S17 ;

AU MINISTRE DE L'INTERIEUR :

- cesser d'utiliser les mesures de contrôle frontalier visant à empêcher des personnes de voyager à l'étranger, et respecter les exigences prévues par les dispositions modifiées de la Loi de 1975 relative aux passeports et aux documents de voyage, en cas d'interdiction de voyager ;

- publier intégralement et rendre facilement accessibles au public toutes les mesures administratives ayant une incidence directe sur les droits fondamentaux des personnes, notamment les mesures de contrôle frontalier S17 ;
- définir clairement les critères utilisés pour décider de soumettre une personne aux mesures S17 ;
- réformer les mesures S17 afin de garantir un contrôle judiciaire clair et efficace ;
- veiller à ce que soit fournie à toute personne fichée S17 la justification de cette décision, notamment les éléments de preuve sur lesquels cette décision a été fondée, afin de lui permettre de contester cette mesure ;
- respecter et mettre en œuvre dans les meilleurs délais toutes les décisions de justice ordonnant la levée de mesures S17 appliquées contre des personnes ;
- fournir une réparation aux personnes qui ont subi une restriction arbitraire de leur droit de circuler librement et dont les moyens de subsistance ont en conséquence été gravement mis à mal.

NOUS CONTACTER



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRENEZ PART A LA CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



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

'ON NE ME DISAIT JAMAIS POURQUOI'

RESTRICTIONS ARBITRAIRES DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION EN TUNISIE

Dans le cadre de leur « Stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme », les autorités tunisiennes appliquent depuis 2013 un ensemble de mesures de contrôle frontalier, dites S17, qui visent à surveiller les déplacements des personnes qu'elles soupçonnent d'être affiliées à des « groupes djihadistes », et elles ont empêché plusieurs milliers de personnes de voyager à l'étranger.

S'il est légitime pour les autorités de chercher à empêcher les attaques armées contre les civils sur le territoire national et à l'étranger, la mise en œuvre de ces mesures a donné lieu à des restrictions arbitraires du droit dont disposent les personnes de quitter le pays et de circuler librement sur le territoire national.

Les recherches menées par Amnesty International, notamment l'étude de 60 cas individuels, montrent que les autorités ont appliqué ces mesures de façon discriminatoire en se basant sur l'apparence des personnes visées, leurs pratiques religieuses ou leur casier judiciaire, sans fournir de justification et sans décision de justice. Ces mesures ont eu des effets négatifs sur les moyens d'existence de ces personnes et ont conduit à des arrestations arbitraires et à de brefs placements en détention.

Le gouvernement tunisien doit veiller à ce que le droit de circuler librement ne soit pas restreint de façon arbitraire par l'exécutif ou par des agents des forces de l'ordre. Toutes les restrictions qui sont imposées doivent être prévues par la loi, soumises à un contrôle judiciaire et conformes aux principes de nécessité et de proportionnalité comme l'exigent la Constitution tunisienne et le droit international relatif aux droits humains.