La Cimade
L'humanité passe par l'autre

État d'urgence, contrôles, expulsions, déchéance de nationalité… : quelques éléments d'explications

Suite aux attentats ayant frappé Paris le 13 novembre 2015, une série de mesures sont mises en œuvre ou annoncées. La Cimade met à disposition quelques éléments d'explication ou d'interrogation sur les points suivants :

- L'état d'urgence
- La fiche « S »
- Les assignations à résidence et les arrêtés d'expulsions prononcés aux lendemains des attentats
- Les annonces faites par François Hollande concernant la déchéance de nationalité, l'interdiction de revenir en France pour les binationaux menaçant la sécurité nationale, et l'accélération des expulsions.

1. L'état d'urgence, qu'est-ce que c'est ?

L'état d'urgence est une **forme d'état d'exception qui restreint les libertés,** Il est prévu par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, votée pour faire face aux événements liés à la guerre d'Algérie.
Il « *confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de police exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes* ».

Cette procédure d'exception rarissime a été utilisée 6 fois en France depuis 1955 et pour la dernière fois en 2005, pendant les émeutes en banlieue.
La loi est à nouveau appliquée depuis les attentats du 13 novembre 2015 sur tout le territoire français (métropole, départements et collectivités d'outre-mer).

Des conditions précises doivent être réunies afin que la procédure d'état d'urgence soit utilisée :

- L'état d'urgence doit être déclaré par décret en Conseil des Ministres.
- Il ne peut être prolongé au-delà de douze jours que par une loi qui doit en fixer la durée définitive. Ceci a été fait avec la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence pour une durée de 3 mois, jusqu'au 26 février 2016.
- Il faut qu'il y ait un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.* »

L'état d'urgence **donne des pouvoirs au ministre de l'Intérieur pour tout le territoire** mais aussi **aux préfets dans les départements** comme :

- Interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ; par exemple les couvre-feux ;
- Instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;
- Interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

Enfin, le ministre de l'Intérieur comme le préfet peuvent ordonner **la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature.**

Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, **les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre**, notamment les manifestations.

Il est également possible de **dissoudre,** par un décret en Conseil des Ministres, **les associations ou groupements** de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent.

Le ministre de l'Intérieur ou le préfet ont le pouvoir d'ordonner **des perquisitions** en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

De plus, les autorités ont un accès aux données stockées sur le matériel informatique trouvé sur place lors des perquisitions.

Le ministre de l'Intérieur peut prendre toute mesure pour assurer **l'interruption de tout service de communication au public en ligne** provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie. Il s'agit de pouvoir censurer l'apologie du terrorisme sur Internet.

Il faut noter que l'état d'urgence **ne donne pas à lui seul aux forces de l'ordre le pouvoir de contrôler l'identité** des personnes (et donc d'interpeler par exemple des personnes risquant ensuite d'être expulsées, abus pourtant constatés depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence).
Les contrôles d'identité restent régis par le code de procédure pénal, en particulier son article 78-2, qui prévoit la nécessité de le fonder sur des éléments objectifs de suspicion de commission d'une infraction.

Fermeture des frontières ?

La fermeture complète des frontières a été évoquée mais il s'agit en fait d'un rétablissement des contrôles aux frontières.

Cette mesure n'a en fait pas été prise dans le cadre de l'état d'urgence, mais dans le cadre de la conférence de Paris sur le climat (COP21) afin de sécuriser l'entrée sur le territoire. En effet, la COP21 se déroulera du 30 novembre au 11 décembre et accueillera 195 délégations officielles. Le contrôle aux frontières a d'ailleurs débuté juste avant les attentats, le vendredi 13 novembre 2015 pour une durée d'un mois. L'état d'urgence a ensuite été instauré à partir du samedi 14 novembre midi.
Le contrôle aux frontières est fait aux points de passages routiers, ferroviaires, maritimes et aéroportuaires.

2. La fiche S

La fiche « sûreté de l'Etat », dite fiche S, fait partie du Fichier des Personnes Recherchées (FPR).
Ce dernier est constitué de 21 catégories (dénommées fiches) identifiées par une ou plusieurs lettres.
Par exemple :

- « AL » pour les personnes aliénées,
- « E » pour la police générale des étrangers,
- « M » pour les mineurs en fugue,

- « PJ » pour les personnes recherchées par la police judiciaire,
- « T » pour les personnes débitrices du Trésor,
- « V » pour les personnes évadées.

Le FPR comporterait plus de 400 000 entrées au 1er novembre 2010 et a fait l'objet, en 2012, de 85 millions de consultations par les forces de l'ordre.

- **« S » pour sûreté de l'Etat**

La fiche S permet aux services de renseignements de surveiller des personnes. Elle concerne toutes les *« personnes faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État, dès lors que des informations ou des indices réels ont été recueillis à leur égard ».*
Le terme de « *menace grave* » est assez flou pour permettre aux renseignements de ratisser large.

Elle ne concerne donc pas uniquement des terroristes, ou des djihadistes potentiels : un article du Monde donne comme exemple de personnes fichées S un supporteur de football « hooligan » ou un activiste de Notre-Dames-des-Landes.

Le nombre exact de fiches S n'est pas connu. Selon les dernières déclarations du ministre de l'Intérieur, il y aurait environ 20 000 personnes fichées S.

Même si c'est la DGSI (Direction générale de la sécurité intérieure) qui est bien souvent à l'initiative de ce fichage, elle n'est pas la seule. Les autorités policières ou encore un état européen peuvent également inscrire des personnes sur ces fiches. Ce fichier est aujourd'hui européen et la plupart des pays de l'espace Schengen ajoutent leurs propres fiches et partagent leurs informations.

Les fiches S contiennent **:** l'état civil (nom, prénom, nationalité, date de naissance), le signalement (apparence, sexe, signes distinctifs), éventuellement le ou les alias, la photographie, les motifs de la recherche ainsi que la conduite à adopter si la personne est découverte.
Une « fiche S » est ainsi graduée par des chiffres, de « S1 » à « S16 », selon la réponse à apporter en cas de découverte de la personne fichée. Par exemple, « S14 » correspond aux djihadistes qui reviennent d'Irak ou de Syrie, comme l'explique Rue 89.

La fiche S permet de surveiller des personnes et est une alerte pour les forces de l'ordre.
Les personnes fichées n'ont pas forcément été condamnées pour des actes délinquants ou criminels, elles ne sont donc pas forcément coupables de quoi que ce soit.
Les personnes n'ont pas connaissance de cette surveillance ni de leur fichage. La loi n'impose aucune obligation à leur égard : ni suivi automatique, ni surveillance *de facto*, ni arrestation sur le champ.

La fiche S a un caractère temporaire et elle est régulièrement actualisée.

➔ **Pour aller plus loin :**
Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

3. Les 253 assignations à résidence prononcées au 23 novembre 2015

De façon regrettable, il semble que le prononcé, au lendemain des attentats du 13 novembre, d'au moins une partie des assignations à résidence ait eu lieu dans un contexte de panique ayant occulté

le nécessaire examen attentif des situations individuelles. Les conséquences sont très lourdes socialement pour les personnes visées par ces mesures privatives de liberté.

➔ **Pour aller plus loin :**

Lire deux témoignages de personnes assignées à résidence sur le site du Monde.

Décryptage :

Ces assignations à résidence sont prévues par l'article 6 de la Loi de 1955. Elles ne sont donc possibles que pendant l'état d'urgence, durant 3 mois en l'espèce. Ce sont des **décisions administratives prises par le ministre de l'Intérieur**.

Elles concernent aussi bien les **personnes étrangères** présentes sur le territoire que les **ressortissants français** envers lesquels *« il existe des raisons sérieuses de penser que* (leur) *comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». Les personnes fichées S par exemple.
Ce ne sont pas des personnes qui ont été condamnées ou qui ont une procédure judiciaire en cours.

L'assignation à résidence consiste à priver une personne de son droit d'aller et venir en l'obligeant à demeurer dans un lieu fixé par le ministre de l'Intérieur : son domicile, un foyer etc.
La personne peut être contrainte de demeurer à ce domicile au maximum 12 heures par 24 heures et elle doit permettre aux personnes de résider dans une agglomération, ou à proximité immédiate d'une agglomération.

De plus, il est précisé que « *L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. »*

La loi du 20 Novembre 2015, prorogeant l'état d'urgence, modifie en partie cet article en précisant les conditions et obligations qui sont liées à l'assignation :

- **L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie,** selon une fréquence que le ministre détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ;
- **La remise de son passeport** ou de tout document justificatif d'identité. Un récépissé est alors délivré en échange à la personne, récépissé valant justification d'identité sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu ;
- **L'interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes**, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire.

Un bracelet électronique pour les personnes condamnées à de la prison ferme pour actes de terrorisme

Il est prévu de pouvoir placer sous bracelet électronique mobile des personnes qui ont été condamnées pour actes de terrorisme à 10 ans d'emprisonnement et qui ont fini de purger leur peine depuis moins de 8 ans.
Ce bracelet permet de localiser à tout moment la personne sur l'ensemble du territoire.
Contrairement à l'assignation à résidence vue précédemment, il n'y pas dans ces cas précis de pointage ou de plages horaires durant lesquelles les personnes doivent être à leur domicile.
Le ministre de l'Intérieur peut abroger à n'importe quel moment ces mesures.

Des camps d'assignation à résidence, un « Guantanamo » à la française ?

Pour le moment, ceci n'est pas possible au regard de la loi.
En effet, l'article 6 stipule qu' *« En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes mentionnées au premier alinéa.* »

4. Les 34 arrêtés d'expulsion à l'encontre de personnes étrangères

Le premier ministre a annoncé que 34 arrêtés d'expulsion avaient été pris durant le week-end des attentats. Les arrêtés d'expulsions sont des décisions préfectorales ou ministérielles (ici, ministérielles), qui peuvent concerner toutes les personnes étrangères, même si elles disposent du droit de séjourner en France.

Ces 34 arrêtés d'expulsion ont été pris en urgence absolue, ce qui signifie que la Commission d'expulsion, qui est un organe collégial en principe saisi pour avis, n'est ici pas sollicitée. La Commission d'expulsion permet à la personne de se défendre, mais elle permet aussi l'expression d'un avis par une autre autorité que le gouvernement. Par ailleurs, les personnes qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion ne bénéficient pas d'un recours suspensif devant un tribunal, elles peuvent donc être expulsées avant qu'un juge ne statue sur le bien-fondé de leur expulsion.

5. Des annonces faites par François Hollande

- **La déchéance de nationalité des binationaux nés Français**

Les annonces retentissantes concernant une réforme du Code civil afin de pouvoir déchoir de leur nationalité les personnes binationales, françaises de naissance, n'apportent en fait quasiment rien de nouveau. Ces mesures semblent plus symboliques qu'opérationnelles et ne toucheront que très peu de personnes. Mais en termes de symbole, cela signifierait comme le déclarait le Défenseur des droits le 20 novembre dernier que nous considérerions deux catégories de Français : « *Des citoyens incontestables et des citoyens qui peuvent être contestés* ». C'est d'ailleurs une des mesures prônées par le Front national.
En outre, une telle mesure parachève la désinsertion sociale et citoyenne des personnes qu'elle vise, alors que cette désinsertion est justement l'une des causes menant à de tels actes extrêmes. Si la mesure est punitive, elle ne semble pas réellement préventive.

Décryptage :

Deux articles du code civil contiennent déjà des dispositions concernant la déchéance de nationalité des personnes se livrant à des actes de terrorisme, portant atteinte aux intérêts de la France ou agissant pour le compte d'un autre Etat. Dans tous les cas, aujourd'hui comme demain la déchéance de la nationalité française d'une personne ne peut se faire si elle a pour résultat **de la rendre apatride**. La personne doit donc être binationale.

L'article 25 du Code civil prévoit la déchéance de nationalité, seulement pour des personnes binationales qui sont devenues françaises par acquisition, c'est à dire qu'elles sont nées étrangères et ont ensuite obtenu la nationalité française, en plus de leur nationalité de naissance,
Cette déchéance de nationalité ne peut être décidée que **suite à une condamnation** (même par contumace, c'est-à-dire en l'absence de la personne) par un juge judiciaire pour des faits très graves et notamment « *pour des actes qualifiés de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts*

fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ». Cette déchéance est encadrée par des délais : maximum 10 ans après l'acquisition de la nationalité française ou 10 ans après les faits. Les délais sont portés à 15 ans **si les actes commis sont qualifiés de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme.**

Récemment, cinq personnes françaises binationales, condamnées en 2007 pour leur implication dans les attentats de Casablanca (Maroc) du 16 mai 2003, ont été déchues de leur nationalité française par décret sur le fondement de cet article.

L'article 23-7 du Code civil prévoit pour sa part que « *le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré, par décret après avis conforme du Conseil d'Etat, avoir perdu la qualité de Français ».* Même si cet article n'est actuellement jamais appliqué, comme le souligne dans Rue 89 le chercheur Patrick Weil, il existe dans la loi et il suffit de s'en saisir sans avoir besoin de créer de nouvelles dispositions. Ceci pose néanmoins la question de la reconnaissance de l'Etat Islamique comme un Etat.

➔ **Pour aller plus loin :**
Décision du Conseil d'État concernant les 5 déchéances de nationalité du 20 novembre 2015
Une étude de 2008 sur la nationalité et la déchéance de nationalité.

- **Interdiction de revenir en France**

L'interdiction de retour en France existe déjà mais seulement pour les personnes de nationalité étrangère.
Aujourd'hui, le président souhaite aussi que la loi puisse interdire à un binational de revenir sur le sol français s'il présente un risque pour la sécurité nationale, sauf s'il se soumet à des contrôles stricts.
Mais le droit international reconnaît à chacun *« le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant ».* L'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce : *« Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».*

La seule possibilité pour interdire à une personne d'entrer sur un territoire est que cette dernière soit de nationalité étrangère.

Interdire à des ressortissants Français de revenir dans leur pays impliquerait un bannissement de certains de nos concitoyens.

Là encore, il s'agit d'une annonce qui ne semble pas opérationnelle.

- **Des expulsions plus rapides**

Enfin, François Hollande déclare à propos des expulsions qu'elles devront se faire plus rapidement.
Là encore, l'urgence absolue existe déjà et permet au ministre de l'Intérieur d'expulser dans des délais extrêmement courts, dès notification à la personne de la décision.
Les recours contre ces arrêtés n'étant pas suspensifs, l'État français n'est donc dans ce cas pas contraint d'attendre que l'autorité judiciaire se soit prononcée sur la légalité de cette décision pour expulser la personne concernée.