RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'intérieur

Signé

Le 19 FEV 2015

Le ministre de l'intérieur

à

Monsieur le secrétaire général,
Monsieur le directeur général de la police nationale,
Monsieur le directeur général de la gendarmerie nationale,
Monsieur le directeur général de la sécurité intérieure,
Monsieur le directeur général des étrangers en France,
Monsieur le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques,
Monsieur le préfet de police,
Mesdames et messieurs les préfets (métropole et outre-mer)
Et hauts-commissaires de la République,
Monsieur l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna,

NOR : INTK1504875J

OBJET : Lutte contre le terrorisme - mesures relevant du ministère de l'intérieur

Les attentats du mois de janvier ont montré dans le même temps le savoir-faire et la réactivité des forces de sécurité, l'implication des préfets, et le niveau très élevé de menace auquel notre pays doit faire face. Dans ce contexte, le Gouvernement est déterminé à utiliser les outils à sa disposition permettant de lutter en amont contre le terrorisme.

Le rôle des préfets y est déterminant : les services placés sous leur autorité sont souvent à l'origine des informations permettant de déceler les situations préoccupantes, de les signaler ou de motiver une décision, même lorsque les décisions relèvent du ministre. Ils ont également le plus souvent une responsabilité dans la mise en œuvre effective des mesures (expulsions, assignations à résidence notamment).

Les mesures de police administrative permettant de lutter contre le terrorisme forment un ensemble cohérent car elles visent autant les personnes, en limitant leurs mouvements, que leurs moyens d'actions, en les neutralisant. Elles sont issues de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ou relèvent d'une législation antérieure.

1/ les mesures prises à raison de la personne

1.1/ Ressortissants français : interdiction de sortie du territoire (décision ministre / DLPAJ)

Cette mesure, dont la mise en œuvre fait l'objet d'une instruction spécifique, vise à mettre fin aux départs de Français, mineurs[1] et majeurs, vers des zones où agissent des groupes terroristes, pour participer aux combats ou acquérir des techniques terroristes susceptibles d'être utilisées lors de leur retour en France.

La décision d'interdire à un Français de quitter le territoire national relève du ministre de l'intérieur. Elle a pour effet d'invalider le passeport et la carte nationale d'identité de la personne concernée, ainsi que de l'inscrire au fichier des personnes recherchées et au système d'information Schengen pour la signaler aux points de passage frontaliers. Il appartient aux préfets de notifier la décision, de mener ensuite une procédure contradictoire adaptée et pour permettre à cette personne de prouver son identité, de lui renouveler un récépissé en échange de la restitution des titres d'identité et de voyage.

1.2/ Ressortissants étrangers : interdiction administrative du territoire (décision ministre / DLPAJ)

Cette mesure, qui relève du ministre de l'intérieur, permet de refuser à un ressortissant étranger non résident, et qui ne se trouve pas sur le territoire au moment du prononcé de la mesure, l'accès au territoire national ou de le reconduire d'office à la frontière. Elle est ainsi complémentaire de l'expulsion qui vise les ressortissants étrangers, se trouvant sur le territoire et des étrangers résidant sur le territoire français, qu'ils s'y trouvent ou non au moment du prononcé de la mesure.

La mesure est possible à l'encontre du ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse, ou des membres de leur famille, lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

Dans le cas des autres ressortissants étrangers, la mesure est possible lorsque leur présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France.

Vous êtes invité à signaler à l'administration centrale (DLPAJ) les cas de ressortissants étrangers susceptibles de faire l'objet de cette mesure.

1.3/ Ressortissants étrangers : expulsions (décision ministre / DLPAJ - ou préfet)

La politique d'éloignement pour motif d'ordre public de ressortissants étrangers participe à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Il est ainsi possible de prononcer l'expulsion des ressortissants étrangers majeurs qui représentent par leur comportement une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics.
Aucune protection légale, y compris le bénéfice du statut de réfugié, ne peut faire obstacle à l'expulsion en cas de comportement de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes. Le juge pourra toutefois refuser l'expulsion en cas d'atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale.

---

1 La mesure d'opposition à sortie du territoire des mineurs, prévues par les articles 373-2-6 et 375-7 du Code civil, reste en vigueur - *Circulaire n° NOR : INTD1237286C du 20 novembre 2012 – Voir point 1.6.*

Le prononcé de la mesure relève du ministre de l'intérieur lorsque l'étranger appartient aux catégories protégées ou en cas d'urgence absolue, et du préfet lorsque l'étranger ne peut se prévaloir d'aucune protection légale.

La DLPAJ assure la coordination de la mise en œuvre des procédures d'expulsion fondées sur les trois types de comportements mentionnés ci-dessus. Elle analyse les propositions d'expulsion émanant des services. Il appartient donc aux préfets de signaler à la DLPAJ, **avant tout engagement de procédure**, tous les cas de ce type qui seraient portés à leur connaissance.

Il est en outre rappelé qu'il vous appartient de constituer les commissions départementales d'expulsion dans votre département de manière à pouvoir traiter rapidement des cas de cette nature.

1.4/ Ressortissants étrangers : interdiction, pour les étrangers assignés à résidence, de se trouver en relation avec certaines personnes (décision ministre / DLPAJ - ou préfet)

Cette interdiction administrative vise à empêcher un étranger assigné à résidence de se trouver en relation directement ou indirectement avec certaines personnes dont le comportement est également lié à des activités à caractère terroriste.

Relevant du ministre ou du préfet, selon l'autorité qui a pris la mesure d'assignation à résidence, elle ne vise que des personnes présentant une menace particulièrement grave pour l'ordre et la sécurité publics. Elle ne s'applique qu'aux étrangers faisant l'objet d'une peine d'interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion en raison d'un comportement lié à des activités à caractère terroriste.

Sa durée est limitée à six mois, renouvelable le cas échéant dans la même limite de durée.

Lorsqu'elle est prise par le ministre, la décision est portée à la connaissance du préfet qui veille à sa mise en œuvre.

1.5/ Ressortissants étrangers : déchéance de nationalité (décision ministre / DGEF)

La déchéance de nationalité française est une sanction prévue par les articles 25 et 25-1 du Code civil, dont la conformité à la Constitution a été récemment confirmée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015). Prononcée par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, elle consiste à priver de sa nationalité française, en raison de son comportement, un individu qui l'avait acquise. Elle peut notamment frapper les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, tel que défini par les articles 410-1 et suivants du code pénal (comme l'espionnage, les atteintes aux institutions de la République, à la défense nationale ou à l'intégrité du territoire national), ou les personnes condamnées pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme tel que défini par les articles 421-1 et suivants du Code Pénal.

Elle peut être prononcée à l'égard des personnes devenues françaises postérieurement à leur naissance, par acquisition volontaire (naturalisation, réintégration, déclaration notamment à raison du mariage avec un conjoint français), ou par effet de la loi (effet collectif ou acquisition à la majorité à raison de la naissance et de la résidence en France) et qui ont conservé leur nationalité d'origine. La déchéance ne peut en effet avoir pour résultat de rendre la personne apatride.

Les actes de terrorisme justifiant la mesure de déchéance doivent s'être produits avant l'acquisition de la nationalité française ou dans les quinze ans suivant cette acquisition.

La déchéance peut être prononcée dans le délai de quinze ans à partir de la perpétration de ces faits. Elle ne remet pas en cause, par elle-même, le droit des personnes à résider sur le territoire français mais permet, si les conditions sont remplies, leur expulsion.

Si l'engagement de la procédure de déchéance relève du ministre, les préfets peuvent concourir à sa mise en œuvre en informant l'administration centrale, notamment l'UCLAT, des condamnations, prononcées notamment à l'encontre d'auteurs d'acte de terrorisme, dont ils ont connaissance, ou des fins de peine à venir. Ils peuvent aussi être sollicités après l'engagement d'une procédure pour fournir au ministre des informations complémentaires sur la situation de la personne visée.

1.6/ Protection des mineurs (préfet)

Les mineurs étant particulièrement vulnérables et influençables et devant à ce titre être protégés, vous disposez de deux outils: l'opposition à sortie du territoire à la demande des parents (mesure administrative prévue par l'instruction du 5 mai 2014), et lorsque les parents n'ont pas sollicité eux-mêmes cette mesure, le signalement au Procureur de la République qui pourra à son tour saisir le juge des enfants pour qu'il prenne une mesure judiciaire d'interdiction de sortie du territoire. Cette saisine sera systématique lorsque une mesure d'interdiction de sortie du territoire sera envisagée à l'égard des parents suspectés de vouloir rejoindre une zone de jihad afin d'éviter qu'ils quittent le territoire en emmenant leur enfant.

2/ les mesures contre les moyens d'action des terroristes

2.1/ Retrait, blocage et déréférencement des sites internet (décision ministre – OCLCTIC[2])

Une grande partie des projets de départ pour la Syrie résulte de processus d'auto-radicalisation alimentés par la fréquentation de sites sur internet. De même, les groupes terroristes ont intégré la propagande sur internet à leur stratégie et s'en servent comme d'une arme.

Il est donc nécessaire de protéger les internautes et de perturber le fonctionnement des sites de propagande et des forums où se nouent les contacts et s'échangent des conseils en vue de la réalisation d'actes terroristes.

A l'instar de ce que le législateur a déjà prévu pour les sites pédopornographiques, la loi prévoit désormais la possibilité pour l'administration de faire procéder au retrait (pages supprimées par l'hébergeur ou l'éditeur), au blocage (pas d'accès au site) ou au déréférencement (disparition des sites de recherche) des sites provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

Ces opérations s'effectuent sous le contrôle d'une personne qualifiée indépendante, désignée en son sein par la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le signalement du plus grand nombre possible de contenus illicites accessibles sur internet requiert l'implication des services déconcentrés de l'État. Il revient donc aux préfets de signaler de tels contenus à la plateforme PHAROS de l'OCLCTIC en utilisant le portail public www.internet-signalement.gouv.fr.

---

2 Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication de la direction centrale de la police judiciaire.

2.2/ La provocation et l'apologie du terrorisme relèvent du code pénal

Ces délits relevaient auparavant de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Depuis la loi du 13 novembre 2014, ils relèvent du code pénal (article 421-2-5). Désormais, ces délits sont soumis aux règles de procédure spéciale applicable à la criminalité et à la délinquance organisées (centralisation des poursuites, opérations d'infiltration, sonorisations…).

Je vous avais déjà saisis, par circulaire du 30 juin 2014 portant sur le signalement des délits de diffamation, d'injure ou de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale ou religieuse), de la nécessité de procéder aux signalements des situations dont vous pourriez avoir connaissance. Plus que jamais, les signalements que les préfets peuvent effectuer sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale prennent une importance particulière.

Les premières condamnations prononcées en janvier 2015 montrent toute l'effectivité et tout l'intérêt de la réforme législative.

2.3/ Gels d'avoirs (décision ministre / DLPAJ)

Le gel des avoirs terroristes est une mesure de police administrative destinée à prévenir la commission d'actes de terrorisme par le contrôle, par l'administration, des ressources d'une personne qui commet ou tente de commettre des actes de terrorisme.

Ces dispositions figurent aux articles L.562-1et suivants du code monétaire et financier.

La décision est prise pour une durée de six mois renouvelables. Elle empêche la personne concernée d'avoir la libre disposition de ses fonds, instruments financiers et ressources économiques, sauf autorisation expresse de l'administration, qui dispose du pouvoir de dégel « partiel », pour permettre à la personne de mener sa vie quotidienne.

Cette possibilité, qui existait avant la loi du 13 novembre 2014, a toutefois connu une évolution, puisque le ministre de l'intérieur est désormais compétent, conjointement avec le ministre de l'économie, pour mettre en œuvre cette mesure. L'entrée en vigueur de celle-ci interviendra le 1er mars 2015 avec la publication du décret d'application actuellement soumis au Conseil d'Etat.

Rendre le ministre de l'Intérieur contresignataire des arrêtés de gel, au côté du ministre chargé de l'économie, permettra une meilleure coordination entre les services, notamment pour défendre l'Etat en cas de recours contentieux.

Il est demandé aux préfets de faire preuve d'une particulière vigilance quant à l'utilisation qui peut être faite des associations, cultuelles ou non, faisant appel aux dons, et notamment celles dont l'objet est humanitaire, dont le statut se prête au financement occulte d'organisations terroristes.

Les informations laissant supposer de tels agissements doivent donc faire l'objet d'une transmission sans délai aux services spécialisés.

2.4/ Dissolution d'association et de groupement de fait (décret en conseil des ministres)

Les dissolutions d'associations ou de groupements de fait sont prononcées par décret du Président de la République en conseil des ministres sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) issu de la loi du 10 janvier 1936 *sur les groupes de combat et milices privées.*

L'article L. 212-1 du CSI prévoit sept cas de dissolution dont le fait de se livrer, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

*

L'effectivité de ces mesures relève d'un engagement entier de tous les services de l'Etat, au niveau central comme au niveau territorial, et de ceux du ministère de l'intérieur en particulier, à la hauteur de la menace à laquelle notre pays fait face.

Le préfet joue dans ce cadre un rôle de premier plan, initiateur d'informations remontant à l'administration centrale. Dans le cadre de la remontée d'information, l'UCLAT est le service centralisateur à qui les informations doivent être transmises.

Le préfet doit par ailleurs mobiliser dans le département tous les acteurs concernés par la prévention de la radicalisation (éducation nationale, administration pénitentiaire notamment) dans le cadre de cellules de suivi[1] et des états-majors de sécurité[2].

Je sais pouvoir compter sur votre implication pleine et entière dans la lutte contre le terrorisme. J'ai estimé nécessaire de vous rappeler des outils de police administrative qui permettent la prévention de la commission de ces actes. Je vous demande de me signaler (double timbre DLPAJ - UCLAT) les situations dont vous pourriez estimer qu'elles nécessitent la mise en œuvre de ces mesures.

Bernard CAZENEUVE

1 Circulaire INTK1405276C du 29 avril 2014
2 Circulaire INTK1410202C du 25 juin 2014