



NOTE SUR LES STANDARDS INTERNATIONAUX ENCADRANT LES RESTRICTIONS DE LIBERTE

OBJECTIF DE LA NOTE : En Tunisie, des centaines, voire des milliers de personnes sont fichées par le ministère de l'Intérieur en raison de leur dangerosité présumée pour l'ordre public. Dans les faits, ce fichage n'est pas officiel et consiste en un classement confidentiel interne au ministère. Il n'est donc jamais notifié aux personnes concernées. Les individus découvrent leur fichage au moment où des mesures restrictives de liberté leur sont imposées.¹

L'objectif de la présente note est de présenter les standards internationaux encadrant les restrictions de liberté afin qu'ils puissent être invoqués par les avocats et autres praticiens du droit à l'appui de tout recours contre des mesures de contrôle administratifs.

Les personnes fichées sont le plus souvent soumises à des mesures de contrôle administratif sur la base de ce fichage, c'est-à-dire des mesures restrictives de liberté ordonnées et mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur. Ces mesures, parfois ponctuelles et répétées, parfois de plus longue durée sont de différentes sortes : contrôles routiers suivis d'une longue immobilisation voire d'un transfert au poste de police pour un interrogatoire, convocations répétées au poste de police, fouille du téléphone portable, visites domiciliaires, visites sur les lieux d'exercice professionnel, pressions sur les logeurs, les employeurs ou les proches, interdictions de sortie du territoire, privation de documents officiels, perquisitions administratives, assignation à résidence, etc.

Ces mesures restrictives ou privatives de liberté impactent gravement les droits et libertés fondamentales des personnes visées tels que le droit à la sûreté de l'individu, le droit de ne pas être arrêté et détenu arbitrairement, la liberté d'aller et venir, le droit à la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, le droit à l'égalité et à la non-discrimination fondée sur les convictions ou opinions politiques ou religieuses et la liberté d'opinion ou de conviction.

Si ces droits et libertés ne sont pas absolus et peuvent être restreints, toute restriction doit respecter des conditions précises et définies tant par la Constitution tunisienne que par le droit international des droits de l'Homme, principalement le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

¹ OMCT, Être S : L'arbitraire des mesures de contrôle administratif en Tunisie, Décembre 2019.
En ligne : <https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-SANAD-%C3%8Atre-S-VF.pdf>



QUELLES SONT LES LIBERTES MISES EN PERIL PAR LES MESURES DE CONTROLE ADMINISTRATIF ?

La liberté de circulation

Sont constitutives d'une atteinte à la liberté de circulation :

- l'assignation à résidence au domicile ou dans une localité ou un gouvernorat,
- l'interdiction de quitter le territoire notifiée à l'individu fiché qui veut sortir de la Tunisie par voie terrestre, maritime ou aérienne,
- l'immobilisation durant plusieurs heures à l'aéroport/au port à l'issue de laquelle l'individu est autorisé à voyager une fois qu'il a manqué son vol/son bateau,
- l'immobilisation lors de contrôles routiers ou dans la rue, entravant ainsi les déplacements de la personne fichée.

La liberté de circulation est garantie par l'article 12 du PIDCP :

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.*

Cet article 12 du PIDCP est interprété par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n°27. Elle comporte le droit de circuler librement sur un territoire et sur l'intégralité de celui-ci, le droit d'y choisir son lieu de résidence, le droit corolaire d'y accéder et d'y séjourner² ; la liberté de quitter un pays, y compris le sien, et le droit corolaire d'obtenir les documents nécessaires pour voyager (droit d'obtenir son passeport³).

Le droit à la vie privée

Les perquisitions administratives, la fouille du téléphone portable, les visites de la police au domicile de la personne fichée et de sa famille ainsi que sur le lieu de travail, les enquêtes de voisinage, les pressions exercées sur son employeur, son logeur, ses proches... sont autant des mesures de contrôle gravement attentatoires au droit à la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et au secret des correspondances. Elles portent aussi atteinte à l'honneur et à la réputation de la personne en engendrant sa stigmatisation auprès de ses voisins, collègues et parfois même de sa famille.

Le droit à la vie privée et familiale, à l'inviolabilité du domicile et au secret des correspondances est garanti par l'article 17 du PIDCP :

1. *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.*
2. *Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.*

² Comité des droits de l'homme (CCPR), Observation générale n°27 sur l'article 12 du PIDCP, § 4 et suivants

³ Ibid, § 8 et s.

Le droit à la sûreté

Plusieurs mesures restrictives de liberté exercées à l'encontre des personnes fichées peuvent contrevenir au droit fondamental de ne pas être détenu arbitrairement.

C'est le cas tout d'abord des interpellations de personnes fichées sur la voie publique à l'issue d'un contrôle d'identité ou d'un contrôle routier ou encore à leur domicile à l'issue d'une perquisition administrative ou d'une visite domiciliaire. Le fait de contraindre ces personnes à aller au poste de police pour y subir un interrogatoire à des fins de renseignement peut être considéré comme équivalant à une arrestation même de courte durée.

Il en va de même des convocations répétées au poste de police qui sont contraignantes dès lors que la personne est menacée de rétorsion si elle n'obtempère pas.

L'assignation à résidence, mesure restrictive de liberté, peut aussi être qualifiée de mesure privative de liberté si le périmètre d'assignation est limité au domicile de la personne.

Le droit à la sûreté est garanti par l'article 9 du PIDCP :

Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne; nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévue par la loi.

L'arrestation ou la détention sont des termes notamment définis par la résolution 43/173 de l'Assemblée générale des Nations unies⁴. Selon elle, le terme **arrestation** « s'entend de l'acte qui consiste à appréhender une personne du chef d'une prétendue infraction ou par le fait d'une autorité quelconque » et le terme **détention** « s'entend de toute personne privée de la liberté individuelle sauf à la suite d'une condamnation pour infraction ».

Les libertés de pensée, de conscience, de religion et d'opinion et le droit de ne pas être discriminé

La soumission d'un individu à des mesures restrictives de liberté en raison de ses pensée, conscience, religion ou opinion peut être constitutive d'une violation de la liberté de pensée de conscience, de religion et d'opinion ainsi que d'une discrimination.

La liberté de penser, de conscience et de religion est garantie par l'article 18 du PIDCP :

- 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.*
- 2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.*

Ce droit implique **la liberté d'avoir des convictions**, aussi larges soient-elles.⁵ Le respect de cette liberté oblige ainsi l'État à respecter et protéger la liberté de l'individu d'avoir ou d'adopter une religion ou une croyance de son choix ou d'en changer ; également, à respecter et protéger le droit individuel ou collectif à exprimer une religion ou une conviction par le culte, des rites, des pratiques et l'enseignement, en privé ou en public.

4 Assemblée générale des Nations unies, Résolution 43/173 portant adoption de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, 9 décembre 1988.

5 CCPR, Observation générale n°22 sur l'article 18 du PIDCP, §§ 1 et 2.

Le Comité intègre, par ailleurs, dans ce droit, « la liberté de manifester sa conviction ou sa religion ». Selon lui, l'accomplissement des rites et la pratique de la religion ou de la conviction, même non religieuse, peuvent comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observation de prescriptions alimentaires, le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs⁶ .

Cela implique aussi de ne pas être contraint à révéler ses pensées ou son adhésion à une religion ou une conviction, même non religieuse⁷ .

La liberté d'opinion est garantie par l'article 19 du PIDCP :

1. *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.(...)*
2. *Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.*

Le droit de ne pas être soumis à une discrimination est garanti par l'article 25 du PIDCP :

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Le droit au travail

Certaines mesures de contrôle telles que les visites menées par la police sur le lieu de travail, les menaces exercées sur l'employeur mais aussi le refus de délivrer des documents administratifs tels que le B3 nécessaires à l'obtention d'un travail constituent des atteintes au droit au travail.

Le droit au travail est garanti par l'article 6.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :

1. *Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.*



QUELLES CONDITIONS ENTOURENT LES RESTRICTIONS ET DEROGATIONS AUX DROITS ET LIBERTES ?

Pour certaines libertés garanties par le PIDCP, ce dernier mentionne explicitement des possibilités de restrictions. C'est notamment le cas de la liberté de circulation, prévue à l'article 12 ou de l'article 18 sur la liberté de conviction.

8 PIDCP, Article 12 § 3.

9 PIDCP, Article 18 § 3.

Art. 12.3 du PIDCP : « 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. »⁸

Art. 18.3 du PIDCP : « La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. »⁹

Il ressort des observations générales publiées par le Comité des droits de l'homme sur l'interprétation à donner des différents articles du Pacte, que toute restriction de liberté par un État doit respecter trois conditions fondamentales : **la légalité, la nécessité et la proportionnalité de la mesure.**

Ces conditions s'imposent aussi bien aux restrictions de libertés qui pourraient être décidées en temps normal qu'aux restrictions – autrement nommées dérogations – qui pourraient être ordonnées pendant un état d'urgence ou un état d'exception selon l'Observation générale du Comité des droits de l'homme relative à l'article 4 du PIDCP sur l'état d'urgence.

L'article 4 du PIDCP autorise ainsi les États à prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le Pacte¹⁰, dans un contexte d'état d'urgence. Il s'agit véritablement de répondre à une situation exceptionnelle, puisque dans tous les cas, « le retour à une situation normale, permettant d'assurer de nouveau le plein respect du Pacte doit être l'objectif primordial de l'État partie qui déroge au Pacte »¹¹.

Le contexte d'état d'urgence peut donc tout à fait justifier le recours à des dérogations aux libertés, mais elles ne peuvent qu'être encadrées. Plusieurs conditions doivent ainsi être réunies pour que de telles restrictions soient prises et que l'article 4 du PIDCP puisse être justement invoqué par les États parties.

« D'une part, il (le régime d'état d'urgence prévu par l'article 4 PIDCP) autorise l'État partie à adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui lui incombent en vertu du Pacte »¹². C'est à dire qu'au nom de cet état d'urgence, les États peuvent restreindre le droit à la vie privée et déroger à leur obligation de respecter l'inviolabilité du domicile, le respect de la vie personnelle et familiale.

« D'autre part, il (l'article 4) soumet à la fois ces dérogations elles-mêmes et leurs conséquences matérielles à un régime de garanties bien précis »¹³.

« 2. Les mesures dérogeant aux dispositions du Pacte doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire. Avant qu'un État ne décide d'invoquer l'article 4, il faut que deux conditions essentielles soient réunies:

- la situation doit représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et
- l'État partie doit avoir proclamé officiellement un état d'urgence. Cette dernière condition est essentielle au maintien des principes de légalité et de primauté du droit à des moments où ils sont plus que jamais nécessaires.

Les mesures dérogatoires doivent en outre respecter les critères de légalité, nécessité et proportionnali-

10 A l'exception de mesures concernant l'article 6 (droit à la vie), l'article 7 (interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et des expériences médicales ou scientifiques menées sans le libre consentement de la personne concernée), l'article 8, par. 1 & 2 (interdiction de l'esclavage, de la traite des esclaves et de la servitude), l'article 11 (interdiction d'emprisonner une personne incapable d'exécuter une obligation contractuelle), l'article 15 (principe de légalité en matière pénale), l'article 16 (reconnaissance de la personnalité juridique de chacun) et l'article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion).

11 CCPR, Observation générale n°29 sur l'Article 4 du PIDCP, § 1.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 CCPR, Observation générale n°27 sur l'article 12 du PIDCP, § 12 ; CCPR, Observation générale n°29, op. cit., § 2.

15 CCPR, Observation générale n°27, op. cit., § 13 ; CCPR, Observation générale n°37 sur l'article 21 du PIDCP, § 39 ; CCPR, Observation générale n°34 sur l'article 19 du PIDCP, § 25.

Le critère de légalité

Toute restriction de liberté doit être prévue par une loi et non par un simple texte réglementaire¹⁴. Le texte de loi autorisant la restriction de liberté doit être clair et précis et ne peut pas conférer des pouvoirs illimités aux personnes chargées de veiller à leur application¹⁵. Ainsi, des dispositions législatives trop vagues ne répondraient pas au critère de légalité.

Le critère de nécessité

Le Comité des droits de l'homme estime que les restrictions de liberté, pour être valables au regard du droit international, doivent être justifiées par la protection de l'ordre public, de la moralité, de la sécurité nationale, de la santé ou des droits et libertés d'autrui¹⁶ et être nécessaires pour atteindre cet objectif de protection¹⁷.

Le critère de nécessité s'applique aussi bien aux mesures générales qu'aux mesures individuelles¹⁸.

Cela vaut aussi dans les situations d'état d'urgence. Dans ses Observations générales sur l'article 4 du PIDCP, le Comité rappelle que « toute dérogation aux obligations qui incombent à l'État partie en vertu du Pacte n'est permise que « dans la stricte mesure où la situation l'exige ». Cette condition fait obligation aux États parties de justifier précisément non seulement leur décision de proclamer un état d'exception, mais aussi toute mesure concrète découlant de cette proclamation »¹⁹. « Le simple fait qu'une dérogation admise à une disposition spécifique puisse être en soi exigée par les circonstances ne dispense pas de montrer également que les mesures spécifiques prises conformément à cette dérogation sont dictées par les nécessités de la situation.²⁰ »

Le critère de proportionnalité

« Les mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité ; elles doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger.»²¹

« Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi.»²²

Ainsi, « quand un État partie invoque un motif légitime pour justifier une restriction à la liberté (en l'occurrence la liberté d'expression), il doit démontrer de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure particulière prise, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace.»²³

L'exigence de proportionnalité « suppose de porter un jugement de valeur et de mettre en balance, d'une part la nature de l'ingérence et son effet préjudiciable sur l'exercice du droit, et d'autre part le résultat bénéfique de cette ingérence au regard du motif invoqué. Si le préjudice causé l'emporte sur le bénéfice obtenu, la restriction est disproportionnée et, partant, inadmissible.»²⁴

L'exigence de proportionnalité s'applique aussi en situation d'état d'urgence.²⁵

16 CCPR, Observation générale n°27, op. cit., § 11.

17 CCPR, Observation générale n°34, op. cit., § 33 ; CCPR, Observation générale n°37, op. cit., § 36.

18 CCPR, Observation générale n°37, op. cit., §§ 36-37.

19 CCPR, Observation générale n°29, op. cit., § 5.

20 CCPR, Observation générale n°29, op. cit., § 4.

21 CCPR, Observation générale n°27, op. cit., § 14 ; CCPR, Observation générale n°37, op. cit., § 40.

22 CCPR, Observation générale n°27, op. cit., § 15.

23 CCPR, Observation générale n°34, op. cit., § 35.

24 CCPR, Observation générale n°37, op. cit., § 40.

25 CCPR, Observation générale n°29, op. cit., § 4.