



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

Paris, le 14 novembre 2015

NOR : INTK1500247J

Le ministre de l'intérieur

à

Monsieur le préfet de police

Mesdames et Messieurs les préfets

Monsieur le préfet de police des Bouches du Rhône

OBJET: Mise en œuvre du décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence et du décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 relatif à l'application de la même loi.

RESUME

La présente circulaire expose les conditions d'application de la législation relative à l'état d'urgence, mise en œuvre pour assurer le maintien de l'ordre public et prévenir de nouveaux attentats terroristes sur le territoire métropolitain.

PJ :

- loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence ;
- décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- modèle d'arrêté interdisant la circulation des personnes et des véhicules ;
- modèle d'arrêté prononçant la fermeture provisoire de salles de spectacles, de débits de boissons et de lieux de réunion ;
- Circulaire du 14 novembre 2015 de la garde des Sceaux, ministre de la justice.

Par décret n° 2015-1475 en date du 14 novembre 2015 (NOR : INTD 1527633D), l'état d'urgence a été déclaré en application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 afin, dans un contexte marqué par la menace terroriste et les terribles attentats du 13 novembre 2015, de renforcer les compétences de police administrative des autorités de l'Etat et ainsi de rétablir la sécurité des populations.

Le décret du même jour n° 2015-1476 (NOR INTD1527634D), détermine les zones dans lesquelles des mesures complémentaires à celles des articles 5 et 10 de la loi du 3 avril 1955 peuvent être mises en œuvre.

Ces deux textes accroissent vos compétences pour prendre des mesures restreignant l'exercice de certaines libertés publiques et individuelles lorsque le maintien de l'ordre le justifie.

La présente circulaire a pour objet de présenter la nature de ces mesures, différentes selon les décrets et les parties du territoire national considérées, les sanctions prévues à l'encontre des personnes qui ne les respecteraient pas, les conditions devant présider à leur mise en œuvre ainsi que leur application dans le temps.

I. ETENDUES DES COMPETENCES ATTRIBUEES SELON LES PARTIES DU TERRITOIRE METROPOLITAIN CONCERNEES

Le cadre géographique et la nature juridique des décisions arrêtées par les autorités de l'Etat en cas d'état d'urgence diffèrent selon que ces mesures sont prises, soit sur le fondement du seul décret qui déclare l'état d'urgence, soit sur le fondement combiné du décret précité et de celui qui détermine les zones où des mesures complémentaires à celles des articles 5 à 9 de la loi du 3 avril 1955 peuvent être décidées.

Le premier texte concerne l'ensemble du territoire métropolitain (article 1^{er}). La déclaration de l'état d'urgence y entraîne certaines conséquences juridiques qui seront précisées au I.1 ci-dessous.

Le second texte, qui vise des parties du territoire métropolitain, attribue au ministre de l'intérieur et au représentant de l'Etat dans le département, d'autres compétences s'ajoutant à celles issues de la déclaration de l'état d'urgence, pour prendre des mesures de restriction de certaines libertés publiques et individuelles (I.2).

I.1. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT D'URGENCE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE METROPOLITAIN, EN APPLICATION DU DÉCRET N° 2015-1475 DU 14 NOVEMBRE 2015 PORTANT APPLICATION DE LA LOI N° 55-385 DU 3 AVRIL 1955.

Restriction à la liberté d'aller et venir (article 5 de la loi du 3 avril 1955)

Sur le fondement de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, vous pouvez prendre des mesures restreignant les déplacements de personnes pour contribuer à réduire les risques liés à des rassemblements de personnes.

Ces mesures sont d'application directe dès la déclaration de l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire métropolitain, comme indiqué par le décret en conseil des ministres, en vertu des termes même de l'article 5 de la loi et conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat (Assemblée, 16 décembre 1955, *Bourokba*, Rec. p. 590).

Vous êtes ainsi compétents pour :

- **Interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté :**

Cette compétence vous permet d'instaurer des couvre-feux dans les parties du département qui vous paraissent exposées à des risques importants de trouble à l'ordre public. Il importe que vos arrêtés délimitent précisément les territoires concernés, les heures où la circulation est interdite, les catégories de personnes auxquelles ils s'appliquent. Ils doivent expressément prévoir des exceptions pour certaines personnes notamment celles intervenant pour des missions de service public, y compris à titre bénévole ou dans le cadre de réquisitions, d'assistance à des individus nécessitant des soins, d'approvisionnement des commerces ou pour les déplacements liés à l'activité professionnelle, ainsi que pour les particuliers, afin de leur permettre de se déplacer en cas de nécessité familiale ou médicale.

Je vous invite à mettre en œuvre de façon circonstanciée et justifiée par les nécessités de l'ordre public, les mesures de restrictions de circulation.

- **Instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour est réglementé :**

Vous pourrez recourir à cette mesure pour déterminer un périmètre de protection autour des bâtiments publics ou d'édifices privés qui, par leur affectation ou leur situation, constituent un type de cibles privilégiées pour les auteurs d'attentats, applicable en dehors des heures d'ouverture de ces bâtiments.

- **Interdire le séjour, dans tout ou partie du département, à toutes personnes cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics :**

Une telle mesure a pour effet d'astreindre les personnes visées à quitter tout ou partie du territoire de votre département. Compte tenu de sa gravité et de son application sur l'ensemble du territoire métropolitain, elle ne trouve à s'appliquer que dans des circonstances d'appréciation particulière. Pour cette raison, vous me saisissez sous le timbre de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (Secrétariat général) de vos éventuels projets en ce sens.

Je vous demande de me communiquer, sous le double timbre de la direction des libertés publiques et des affaires et de la direction générale de la police nationale ou de la direction générale de gendarmerie nationale, les mesures de restriction à la liberté d'aller et de venir, que vous serez conduits à prendre et de les communiquer sans délai au procureur de la République compétent.

Droit de réquisition (article 10 de la loi)

Sur l'ensemble du territoire, si vous l'estimez nécessaire dans votre tâche de rétablissement de l'ordre, vous pouvez procéder à des réquisitions de personnes ou de biens. En effet, l'état d'urgence s'ajoute aux cas prévus par la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre, codifiée désormais à l'article L. 1111-2 du code de la défense, permettant le recours à la réquisition des biens et des personnes.

Je vous rappelle toutefois que vous pouvez également procéder à des réquisitions justifiées par les nécessités de l'ordre public sur le fondement de l'article L. 2215-1-4° du code général des collectivités territoriales, qui prévoit, en cas d'urgence et lorsque les pouvoirs dont dispose l'autorité de police ne lui permettent pas de rétablir l'ordre public, la possibilité de procéder à des réquisitions de personnes, biens ou services. Ces réquisitions peuvent être assorties de trois mesures facilitant leur exécution :

- L'exécution d'office (utilisation de la force publique) ;
- L'astreinte prononcée par le juge administratif sur demande du préfet ;
- La sanction pénale : le refus d'exécuter l'arrêté est un délit puni de 6 mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

Remise des armes (article 10 de la loi).

Dans le cadre de la déclaration de l'état d'urgence, il m'appartient d'ordonner le cas échéant, la remise des armes visées à l'article L. 2331-1 du code de la défense (armes de chasse visées à la catégories A2, armes à feu visées par les catégories B, C et D ainsi que des armes de chasse visées par les catégories C et D1 et des munitions correspondantes et de prescrire leur dépôt entre les mains des autorités et dans les lieux désignés à cet effet).

I.2. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT D'URGENCE DANS LES ZONES DÉTERMINÉES PAR LE DÉCRET N° 2015-1476 DU 14 NOVEMBRE 2015 RELATIF À L'APPLICATION DE LA LOI N° 55-385 DU 3 AVRIL 1955

Dans les zones fixées par le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015, en plus des attributions évoquées au I.1, vos compétences sont étendues aux domaines suivants :

Police des réunions et lieux publics (article 8 de la loi du 3 avril 1955)

Vous pouvez, par arrêté, ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boisson et autres lieux de réunions. De même, vous pouvez interdire, à titre général ou particulier, toute réunion ou manifestation de nature à provoquer ou à entretenir le désordre ou de nature à représenter un risque pour les participants.

Perquisitions ordonnées par l'autorité administrative (article 11-1° de la loi du 3 avril 1955)

L'article 2 du décret du 14 novembre 2015 prévoit expressément l'application du 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, qui vous permet d'ordonner des perquisitions à domicile, de jour comme de nuit.

Compte tenu de l'atteinte que ces mesures portent à la liberté personnelle des individus qu'elles visent, il est nécessaire de les encadrer très précisément. Vous en déciderez personnellement la mise en œuvre, en préciserez l'objet, les lieux et le moment et veillerez à informer sans délai de votre décision le Procureur de la République du lieu de la perquisition.

Ces perquisitions devront être exécutées en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. La présence d'officiers de police judiciaire lors de ces perquisitions offre la garantie que puissent être effectuées des saisies auxquelles ceux-ci sont seuls habilités à procéder et permet la constatation d'éventuelles infractions.

Ces mesures ne pourront intervenir et se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

Ces opérations donneront lieu à l'établissement d'un compte rendu dont vous donnerez copie sans délai au Procureur de la République.

Assignations à résidence (article 6 de la loi du 3 avril 1955)

Je précise qu'il relève de ma compétence exclusive d'assigner à résidence toute personne résidant dans une des zones fixées par le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015, dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics de ces zones.

II. MESURES DONT L'APPLICATION EST EXCLUE

Deux dispositions de la loi du 3 avril 1955 ne seront pas mise en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence décrété le 14 novembre 2015 ;

- Le contrôle de la presse, des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales (**article 2 de la loi du 3 avril 1955**)
- L'attribution d'une compétence aux tribunaux militaires pour se saisir de crimes et de délits (**article 12 de la loi du 3 avril 1955**)

III. SANCTIONS APPLICABLES EN CAS DE NON RESPECT DES MESURES PRISES EN APPLICATION DE LA REGLEMENTATION SUR L'ETAT D'URGENCE

La méconnaissance des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence fait l'objet de sanctions pénales spécifiques prévues à l'article 13 de la loi du 3 avril 1955. Une peine de deux mois d'emprisonnement complétée d'une amende de 750 à 30 000 euros ou de l'une de ces deux peines seulement, peut être prononcée en cas de non respect de ces mesures.

IV. CONDITIONS A REUNIR POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS ISSUS DE L'ETAT D'URGENCE

L'application de la loi du 3 avril 1955 a pour effet de vous attribuer de larges pouvoirs de police administrative afin de répondre à une situation exceptionnelle de menace grave pour la sécurité nationale. J'appelle toutefois votre attention sur le fait que les mesures prises en application de cette législation sont soumises au contrôle du juge administratif qui en appréciera, le cas échéant, la légalité. L'exécution de vos décisions est notamment susceptible de faire l'objet des procédures de référé prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

Si vos attributions sont étendues, il n'en reste pas moins que vos arrêtés doivent respecter les principes constants qui encadrent l'exercice du pouvoir de police administrative. A cet égard, il importe en particulier que les mesures que vous prendrez soient nécessaires et proportionnées à l'importance des troubles ou de la menace qu'il s'agit de prévenir. Un arrêté qui, par exemple, interdirait la circulation des personnes, à certaines heures, sur l'ensemble du territoire d'une commune devra être particulièrement étayé. Il vous appartiendra de justifier cet arrêté par l'existence d'une menace grave pesant soit directement, soit par propagation, sur tous les quartiers de cette commune.

Vous trouver ci-joint, en annexe, des exemples de rédaction d'arrêtés instaurant un couvre-feu ou prononçant la fermeture provisoire de salles de spectacle, de débits de boisson et de lieux de réunion.

J'appelle également votre attention sur la nécessité de respecter les conditions de forme suivante. La publicité la plus large de vos arrêtés doit être assurée par tous moyens. Il convient ainsi qu'à l'entrée des zones où des restrictions de déplacement seront prises, vos arrêtés soient clairement affichés. Les décisions individuelles devront, quant à elles, faire l'objet d'une notification dans les plus brefs délais. Elles devront également être suffisamment motivées en droit mais également en fait. Néanmoins compte tenu du régime légalement dérogatoire de l'état d'urgence, en particulier des nécessités de l'ordre public et de la déclaration solennelle de l'état d'urgence qu'il vous appartiendra de rappeler, les mesures individuelles pourront, dans la plupart des cas, ne pas être précédées d'une procédure contradictoire.

Enfin, dans la mesure où la situation d'urgence à laquelle vous êtes confrontés le permet, je vous demande de prendre vos décisions à l'issue d'une concertation avec les maires concernés, afin de déterminer avec eux les mesures les plus appropriées et d'identifier les périmètres où leur mise en œuvre s'avère le plus nécessaire. A cette occasion, vous veillerez à rappeler aux maires que la déclaration de l'état d'urgence n'emporte aucune extension de leurs propres compétences en matière de police.

V. APPLICATION DANS LE TEMPS

L'état d'urgence déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi du 3 avril 1955, entre en vigueur le même jour, à zéro heure et ne peut aller au-delà d'une durée de douze jours. La prorogation de cette durée ne peut être autorisée que par la loi. Les mesures prises sur le fondement de ce décret cesseront soit lorsque l'état d'urgence aura pris fin, soit à l'issue du terme que vous aurez fixé si ce terme est inférieur à la durée de la déclaration d'état d'urgence déterminée par le décret ou par la loi éventuelle de prorogation.

Vous me rendrez compte, sous le double timbre de mon cabinet (permanence) et de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (Secrétariat général), des difficultés que vous pourriez éventuellement rencontrer dans l'application des dispositions commentées par la présente circulaire ainsi que, dès son enregistrement, de tout contentieux concernant les décisions prises sur le fondement du décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015.


Bernard CAZENEUVE