



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Ref: CommHR/NM/sf 029-2017

**Monsieur le Président du Sénat Gérard LARCHER**

**Monsieur le Sénateur Philippe BAS**

**Président de la Commission des lois**

Mesdames et Messieurs les Sénateurs

membres de la Commission des lois

Palais du Luxembourg

75291 PARIS Cedex 06

Strasbourg, le 10 juillet 2017

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des lois,

Le respect des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme est un sujet auquel j'accorde une attention particulière dans le cadre de mon mandat de Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Au cours de ces deux dernières années, j'ai eu l'occasion de dialoguer à plusieurs reprises avec les autorités françaises à ce sujet. Je m'adresse à vous dans le prolongement de ce dialogue car le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui sera débattu par le Sénat les 18 et 19 juillet, soulève un certain nombre de questions, notamment de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le terrorisme constitue une grave menace pour les droits de l'homme et la démocratie et les Etats ont le devoir de prendre des mesures pour empêcher et sanctionner efficacement les actes terroristes. Cette lutte légitime doit cependant être conduite sans mettre en péril l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme. Au cours de ces dernières années, un large éventail de droits de l'homme a subi les répercussions des mesures prises par divers Etats européens afin de lutter contre le terrorisme.

Je me dois de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) avait précisé que les Etats ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée (*voir, entre autres, arrêt Klass et autres c. Allemagne, CrEDH, 6 septembre 1978, § 49*). Au nom de la lutte contre le terrorisme, les droits de l'homme et les libertés fondamentales peuvent être restreints, mais sous certaines conditions : de légalité, de proportionnalité et de contrôle démocratique.

Concernant le projet de loi en général, il convient de veiller à ce que celui-ci ne se traduise pas en un prolongement indéfini de l'état d'urgence. Je partage à cet égard l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Défenseur des droits de l'homme que l'état d'exception doit demeurer provisoire et ne doit pas « contaminer » de manière permanente le droit commun.

Je tiens à souligner plus spécifiquement que certaines dispositions du projet de loi soumis au Sénat ont une incidence directe sur les droits consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme. A l'occasion de l'examen de ce texte par votre Commission, qui vous offre l'opportunité d'y apporter les amendements permettant de garantir de manière effective le respect de l'Etat de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, je souhaiterais attirer votre attention sur certains aspects qui me paraissent particulièrement problématiques.

La disposition prévoyant que le préfet peut instaurer des périmètres de protection permettant d'assurer « la sécurité d'un lieu ou d'un événement soumis à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature ou de l'ampleur de sa fréquentation », au sein duquel des fouilles et palpations pourront être organisées me semble problématique dans la mesure où la loi n'exige pas de critères précis pour y procéder. En outre, le préfet disposerait ainsi de pouvoirs jusque-là soumis à une réquisition judiciaire. De telles dispositions contournent les garanties de contrôle judiciaire comprenant notamment le droit à un procès équitable et les garanties associées contenues dans l'article 6 CEDH. De plus, elles permettent l'adoption de mesures administratives souvent très étendues, en violation du principe de stricte nécessité qui s'impose dans tous les cas de restriction des droits de l'homme.

L'octroi aux autorités administratives de larges pouvoirs discrétionnaires leur permettant de fouiller des individus sans qu'il y ait des raisons plausibles de les soupçonner d'avoir commis des actes prohibés entraîne un risque manifeste d'arbitraire. Tous les pouvoirs d'interpellation et de fouille doivent être toujours suffisamment encadrés par la loi et entourés de garanties légales adéquates contre les abus (*voir, entre autres, l'arrêt Gillan et Quinton c. Royaume-Uni, CrEDH, 12 janvier 2010*). La disposition en question est susceptible de porter sérieusement atteinte au droit au respect de la vie privée (article 8 CEDH) ainsi qu'à la liberté de réunion et d'association (article 11 CEDH).

La disposition prévoyant que le préfet peut prononcer, sans un mandat judiciaire, « la fermeture des lieux de culte, dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent, provoquent la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence, ou font l'apologie de tels actes » accorde à l'autorité administrative des pouvoirs qui peuvent aboutir à des mesures disproportionnées en violation de la CEDH. La fermeture de lieux de culte à cause des actes de certaines personnes aurait des résultats punitifs et stigmatisant pour les communautés religieuses entières concernées. Je suis profondément préoccupé par la disposition en question du projet de loi car elle est susceptible de limiter considérablement la liberté de religion, garantie par l'article 9 de la CEDH. Je tiens à rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à tout individu le droit d'exercer paisiblement son culte.

Concernant les « assignations à résidence », le projet de loi prévoit que le ministre de l'Intérieur peut interdire de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune, à toute personne à l'égard de laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics [...] ». Par ailleurs, cette mesure, sous la seule autorité du préfet, peut s'accompagner d'un placement sous surveillance électronique. A cet égard je partage les préoccupations exprimées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Défenseur des droits de l'homme : en effet, cette disposition pose un problème, d'une part parce que l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation, sans critères précis, pour caractériser une menace terroriste, ce qui peut aboutir à une interprétation extensive de cette notion et, d'autre part, parce que le contrôle exercé par le juge administratif sur cette appréciation ne peut intervenir qu'à posteriori.

J'espère vivement qu'au terme des processus législatifs en cours, le projet de loi de lutte contre le terrorisme sera conforme notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, d'après laquelle toute limitation des libertés individuelles doit être strictement nécessaire pour protéger le public et proportionnée au but légitime poursuivi.

Désireux de continuer un dialogue constructif avec vous, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, l'expression de ma haute considération.



Nils Muižnieks