

PROTECTION DES VICTIMES D'ACTES TERRORISTES



- ▶ Lignes directrices révisées du Comité des Ministres sur la protection des victimes d'actes terroristes (19 mai 2017)
- ▶ Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (11 juillet 2002)
- ▶ Actes du Séminaire de haut niveau « La protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme » (13-14 juin 2005)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

DROITS DE L'HOMME ET TERRORISME

LIGNES DIRECTRICES REVISÉES DU CONSEIL DE L'EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Edition anglaise:

*Human rights and terrorism –
Council of Europe revised guidelines*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit.

Mise en page : Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit (DGI),
Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, février 2018
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table de matières

Lignes directrices révisées du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes	5
Document de référence	11
Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme	33
Textes de référence	41
Actes du Séminaire de haut niveau « La protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme » (13-14 juin 2005)	69
Session d'ouverture	69
Panel : Mettre les droits de l'homme au cœur de la lutte contre le terrorisme	85
Ateliers	109
Interventions écrites distribuées lors du Séminaire	125
Conclusions	133
Annexes	141
Annexe I : Programme du Séminaire	141
Annexe II: Liste de participants	144

Lignes directrices révisées du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes

*adoptées par le Comité des Ministres
lors de sa 127^e session, Nicosie, 19 mai 2017*

Préambule

Le Comité des Ministres,

- [a] Considérant que le terrorisme porte gravement atteinte aux droits de l'homme, menace la démocratie, vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste et remet en cause l'idéal des personnes à vivre libérées de la terreur ;
- [b] Condamnant catégoriquement comme criminels et injustifiables tous les actes terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs ;
- [c] Reconnaisant les souffrances endurées par les victimes d'actes terroristes et leur famille proche et considérant que ces personnes doivent bénéficier de la solidarité et du soutien national et international ;
- [d] Soulignant l'obligation des États de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie ;
- [e] Rappelant également que les mesures prises par les États pour lutter contre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire, et qu'elles doivent faire l'objet d'un contrôle approprié, et réaffirmant l'obligation, pour les États membres, de respecter tout particulièrement la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n^o 5) ainsi que de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme auxquels ils sont parties ;
- [f] Réaffirmant la validité des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme qu'il a adoptées le 11 juillet 2002 lors de la 804^e réunion des Délégués des Ministres en tant que référence permanente et universelle ;
- [g] Soulignant que les effets du terrorisme sur les victimes et leur famille proche exigent la mise en place, au niveau national, d'une politique efficace de protection, d'aide financière et de dédommagement à l'égard des victimes, à la lumière notamment de l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la

prévention du terrorisme (Varsovie, 16 mai 2005, STCE n° 196), y compris, selon des modalités appropriées, la reconnaissance par la société des souffrances des victimes et l'entretien du devoir de mémoire ;

- [h] Rappelant les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes qu'il a adoptées le 2 mars 2005 lors de la 917^e réunion des Délégués des Ministres et souhaitant les réviser pour répondre à toutes les formes de terrorisme ;
- [i] Rappelant le manuel de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime de 2012 intitulé *La réponse de la justice pénale pour soutenir les victimes du terrorisme* ;
- [j] Reconnaisant le rôle important des associations de protection des victimes ;
- [k] Compte tenu des travaux effectués par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) lequel, en plus du texte révisé des Lignes directrices, a élaboré un document de référence à leur sujet en consultation avec le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) ;
- [l] Adopte les présentes Lignes directrices révisées sur la protection des victimes d'actes terroristes en remplacement de celles adoptées sur le même sujet le 2 mars 2005 et invite les États membres à les utiliser en tant qu'outil pratique pour traiter les défis précités, à la lumière de toutes les formes du terrorisme et afin de garantir une meilleure protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- [m] Invite les gouvernements des États membres à s'assurer que les lignes directrices révisées sont traduites et largement diffusées auprès de toutes les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et de la protection des victimes ainsi qu'auprès des représentants de la société civile.

I. Objectif des Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes

Les présentes Lignes directrices visent à rappeler les mesures que les États membres peuvent prendre pour appuyer et protéger les droits fondamentaux des personnes qui ont subi, du fait d'un acte terroriste, une atteinte directe à leur intégrité physique ou psychique ainsi que, dans des circonstances appropriées, de leur famille proche. Ces personnes sont considérées comme victimes au sens des présentes Lignes directrices.

II. Principes

1. Les États devraient disposer d'un cadre juridique et administratif approprié, y compris des structures internes adéquates, pour faire bénéficier les victimes d'actes terroristes (ci-après « les victimes ») des prestations et des mesures prévues par les présentes Lignes directrices.
2. L'octroi de ces prestations et mesures devrait exclure toute forme d'arbitraire et tout traitement discriminatoire et ne devrait pas dépendre de l'identification, de l'arrestation, de la poursuite ou de la déclaration de culpabilité de l'auteur de l'acte terroriste.
3. Les États doivent respecter la dignité et la vie privée et familiale des victimes.

III. Assistance d'urgence

Afin de couvrir les besoins immédiats des victimes, les États devraient leur assurer une assistance d'urgence appropriée et gratuite (médicale, psychologique, sociale, et matérielle); ils devraient également faciliter aux victimes, à leur demande, l'accès à une assistance spirituelle.

IV. Information

1. Les États devraient fournir des informations aux victimes relatives à l'acte dont elles ont souffert, sauf si elles indiquent qu'elles ne le souhaitent pas.
2. Dans ce but, les États devraient :
 - a. mettre en place des points de contact appropriés pour l'information des victimes, concernant notamment leurs droits, l'existence d'organismes de soutien et les possibilités d'obtenir une assistance, des conseils pratiques et juridiques ainsi que la réparation du préjudice ou un dédommagement ;
 - b. veiller à leur fournir des informations appropriées, notamment sur le suivi de l'enquête, la décision finale concernant les poursuites, la date et le lieu des audiences, les possibilités dans ce contexte d'introduire une action en réparation et les conditions dans lesquelles il est possible de prendre connaissance des décisions rendues.

V. Assistance à plus long terme

1. Les États devraient prévoir une assistance appropriée à plus long terme, médicale, psychologique, sociale et matérielle en faveur des victimes. Cette assistance devrait viser à ce que les victimes puissent, autant que possible, reprendre le cours normal de leurs activités et leur vie d'avant l'acte terroriste.

2. Si la victime ne réside pas habituellement sur le territoire de l'État où s'est produit l'acte terroriste, cet État devrait coopérer avec l'État de résidence pour faire bénéficier la victime de cette assistance.

VI. Enquête et poursuite

1. Les États doivent enquêter sans délai de manière effective sur les actes terroristes, notamment lorsque ces actes ont causé des victimes.
2. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être accordée aux victimes indépendamment du fait qu'elles aient porté plainte officiellement.
3. Les États devraient veiller à ce que leurs enquêteurs reçoivent une formation spécifique adaptée aux besoins des victimes.
4. Les États devraient, dans le respect de leur législation nationale, faire tout leur possible pour déférer à la justice les personnes soupçonnées d'actes terroristes et obtenir une décision d'un tribunal compétent, indépendant et impartial dans un délai raisonnable.
5. A l'issue de l'enquête, lorsqu'il est décidé de ne pas poursuivre en justice l'auteur présumé d'un acte terroriste, les États devraient veiller à ce que les victimes puissent demander à faire réexaminer cette décision par une autorité compétente.
6. Les États devraient garantir que la place des victimes est dûment reconnue dans les procédures pénales.

VII. Accès effectif au droit et à la justice

Les États doivent garantir l'accès effectif au droit et à la justice des victimes en leur assurant le droit d'accès à des tribunaux compétents pour pouvoir intenter une action civile pour faire valoir leurs droits, y compris l'assistance juridique et les services d'interprétation nécessaires.

VIII. Indemnisation

1. Les victimes devraient recevoir une indemnisation juste, appropriée et en temps opportun pour les dommages dont elles ont souffert. Lorsque l'indemnisation ne peut être assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes, l'État sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu devrait contribuer à l'indemnisation des victimes pour les atteintes directes à leur intégrité physique ou psychique, quelle que soit leur nationalité. Les États pourraient envisager de créer des fonds spécifiques à cet effet lorsque ceux-ci n'existent pas.

2. L'indemnisation devrait être facilement accessible aux victimes, quelle que soit leur nationalité. A cette fin, l'État sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu devrait mettre en place un mécanisme permettant d'aboutir à une indemnisation juste et appropriée, à la suite d'une procédure simple et dans un délai raisonnable.
3. Les États dont des ressortissants ont été victimes d'un acte terroriste sur le territoire d'un autre État devraient également favoriser la coopération administrative avec les autorités compétentes de cet État afin de faciliter l'accès à l'indemnisation de leurs ressortissants.
4. Hormis le versement d'une indemnisation pécuniaire, les États sont encouragés à envisager, selon les circonstances, de prendre d'autres mesures pour atténuer les conséquences préjudiciables de l'acte terroriste subies par les victimes.

IX. Protection de la vie privée et familiale

1. Des mesures appropriées devraient être prises par les États pour éviter, dans la mesure du possible, une atteinte au respect de la vie privée et familiale des victimes, en particulier lors des activités d'enquête ou d'assistance faisant suite à l'acte terroriste ainsi que dans le cadre des procédures engagées par les victimes.
2. Les États devraient, le cas échéant, dans le plein respect du principe de la liberté d'expression, encourager les médias et les journalistes à adopter des mesures d'autorégulation afin de garantir la protection de la vie privée et familiale des victimes dans le cadre des activités d'information et de sensibilisation qu'ils mènent.
3. Les États doivent veiller à ce que les victimes disposent d'un recours effectif lorsqu'elles allèguent de manière défendable que leur droit au respect de leur vie privée et familiale a été violé.

X. Protection de la dignité et de la sécurité

1. A tous les stades de la procédure, les victimes devraient être traitées dans le respect de leur situation personnelle, de leurs droits et de leur dignité.
2. Les États doivent veiller à la protection et à la sécurité des victimes et prendre, le cas échéant, des mesures pour protéger leur identité, notamment lorsqu'elles prêtent leur concours en qualité de témoins.

XI. Formation spécifique des personnes s'occupant des victimes

Les États devraient encourager la formation spécifique des personnes s'occupant des victimes, ainsi qu'accorder les ressources nécessaires à cet effet.

XII. Sensibilisation de l'opinion publique et implication des victimes

Les États sont encouragés à :

- a. prendre des mesures, selon des modalités appropriées, pour parvenir à la reconnaissance et à la commémoration des victimes par la société ;
- b. faciliter l'implication des représentants de victimes d'actes terroristes dans des actions de sensibilisation de l'opinion publique.

XIII. Coopération avec la société civile

Les États sont encouragés à coopérer avec des représentants de la société civile, tout particulièrement avec les associations de protection des victimes, et à faciliter autant que possible leur action.

XIV. Protection renforcée

Rien dans les présentes Lignes directrices n'empêche les États de fournir des services et d'adopter des mesures plus favorables que celles décrites dans ces Lignes directrices.

Document de référence

ayant été utilisé pour l'élaboration des Lignes directrices révisées sur la protection des victimes d'actes terroristes

Ce document de référence, préparé par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) en consultation avec le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), ne constitue pas un rapport explicatif des Lignes directrices révisées.

Lors de l'adoption des Lignes directrices révisées, le Comité des Ministres a souhaité porter le document de référence à l'attention des États membres et est convenu que les informations y contenues pourraient faire l'objet, régulièrement, d'éventuelles mises à jour.

Préambule

Le Comité des Ministres,

- [a] Considérant que le terrorisme porte gravement atteinte aux droits de l'homme, menace la démocratie, vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste et remet en cause l'idéal des personnes à vivre libérées de la terreur ;

1. La première partie de ce paragraphe reprend le paragraphe [a] du Préambule des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002, lors de la 804^e réunion des Délégués des Ministres (ci-après « les Lignes directrices de juillet 2002 »). L'expression « libérées de la terreur » tire son origine du deuxième paragraphe du Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

- [b] Condamnant catégoriquement comme criminels et injustifiables tous les actes terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs ;

2. Le libellé reprend en partie celui du paragraphe [b] du Préambule des Lignes directrices de juillet 2002.

- [c] Reconnaissant les souffrances endurées par les victimes d'actes terroristes et leur famille proche et considérant que ces personnes doivent bénéficier de la solidarité et du soutien national et international ;

- [d] Soulignant l'obligation des États de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie ;

3. Le libellé du paragraphe [d] reprend en partie celui de la Ligne directrice I (Obligation des États de protéger toute personne contre le terrorisme) de juillet 2002 qui dispose que « Les États ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des États contre le terrorisme, dans le respect des présentes lignes directrices. »

[e] Rappelant également que les mesures prises par les États pour lutter contre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire, et qu'elles doivent faire l'objet d'un contrôle approprié, et réaffirmant l'obligation, pour les États membres, de respecter tout particulièrement la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5) ainsi que de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme auxquels ils sont parties ;

4. Le libellé du paragraphe [e] reprend celui de la Ligne directrice II de juillet 2002 et, en partie, celui du paragraphe [i] du Préambule des Lignes directrices de juillet 2002.
5. Il convient de rappeler dans ce contexte la Recommandation de politique générale n° 8 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme du 17 mars 2004.

[f] Réaffirmant la validité des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme qu'il a adoptées le 11 juillet 2002 lors de la 804e réunion des Délégués des Ministres en tant que référence permanente et universelle ;

[g] Soulignant que les effets du terrorisme sur les victimes et leur famille proche exigent la mise en place, au niveau national, d'une politique efficace de protection, d'aide financière et de dédommagement à l'égard des victimes, à la lumière notamment de l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (Varsovie, 16 mai 2005, STCE n° 196) , y compris, selon des modalités appropriées, la reconnaissance par la société des souffrances des victimes et l'entretien du devoir de mémoire ;

6. Dans son rapport « Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation menant au terrorisme » (CM(2016)64) présenté à la 126e Session du Comité des Ministres (Sofia, 18 mai 2016), le Secrétaire Général a signalé l'intérêt de sensibiliser l'opinion à la nécessité d'une reconnaissance sociétale des victimes, y compris le rôle des médias. Le Secrétaire Général a, en outre, signalé l'intérêt de réviser les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005, afin d'y intégrer des éléments supplémentaires à la lumière du nouveau visage du terrorisme. Dans ce but, le Secrétaire Général a évoqué les quatre lignes d'action suivantes :
 - a. mise en place d'un cadre juridique général pour venir en aide aux victimes ;

- b. assistance aux victimes dans les procédures judiciaires ;
- c. sensibilisation de l'opinion à la nécessité d'une reconnaissance sociétale des victimes, y compris le rôle des médias ;
- d. implication des victimes du terrorisme dans la lutte contre le terrorisme.

[h]	Rappelant les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes qu'il a adoptées le 2 mars 2005 lors de la 917e réunion des Délégués des Ministres et souhaitant les réviser pour répondre à toutes les formes de terrorisme ;
[i]	Rappelant le manuel de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime de 2012 intitulé <i>La réponse de la justice pénale pour soutenir les victimes du terrorisme</i> ;
[j]	Reconnaissant le rôle important des associations de protection des victimes.

7. Dans le cadre des Nations Unies, les *Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale* de février 2016 (ci-après « *Bonnes pratiques de février 2016* ») précisent que « les États devraient promouvoir et soutenir les acteurs de la société civile et les organisations non gouvernementales qui apportent un soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre du système de justice pénale. »

[k]	Compte tenu des travaux effectués par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) lequel, en plus du texte révisé des Lignes directrices, a élaboré un document de référence à leur sujet en consultation avec le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) ;
[l]	Adopte les présentes Lignes directrices révisées sur la protection des victimes d'actes terroristes en remplacement de celles adoptées sur le même sujet le 2 mars 2005 et invite les États membres à les utiliser en tant qu'outil pratique pour aborder les défis précités, à la lumière de toutes les formes du terrorisme et afin de garantir une meilleure protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
[m]	Invite les gouvernements des États membres à s'assurer que les lignes directrices révisées sont traduites et largement diffusées auprès de toutes les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et de la protection des victimes ainsi qu'auprès des représentants de la société civile.

8. Les termes « invite les États membres à les mettre en œuvre et à en assurer une large diffusion auprès de toutes les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme » sont repris de la dernière phrase du Préambule des Lignes directrices de juillet 2002.

I. Objectif des Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes

Les présentes Lignes directrices visent à rappeler les mesures que les États membres peuvent prendre pour appuyer et protéger les droits fondamentaux des personnes qui ont subi, du fait d'un acte terroriste, une atteinte directe à leur intégrité physique ou psychique ainsi que, dans des circonstances appropriées, de leur famille proche. Ces personnes sont considérées comme victimes au sens des présentes lignes directrices.

9. La *Recommandation 1426 (1999)* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les *Démocraties européennes face au terrorisme* du 23 septembre 1999 a demandé au Comité des Ministres « de considérer l'incorporation du principe d'une meilleure protection des victimes d'actes terroristes aux plans national comme international ».
10. La *Recommandation 1677 (2004)* de l'Assemblée parlementaire sur le *Défi du terrorisme dans les États membres du Conseil de l'Europe* du 6 octobre 2004 a demandé au Comité des Ministres « de finaliser dès que possible l'élaboration de lignes directrices sur les droits des victimes et les obligations correspondantes des États membres de fournir toute l'aide nécessaire et de créer un forum d'échange de bonnes pratiques et d'expérience de formation entre les États membres ». La *Résolution 1677 (2004)* de l'Assemblée portant sur le même sujet a invité « les Parlements nationaux à (i.) adopter une approche intégrée et coordonnée pour contrer le terrorisme à tous les stades, y compris l'élaboration du cadre législatif visant à : (...) (d.) assurer la protection, la réhabilitation et le dédommagement de victimes des actes terroristes ».
11. Par ailleurs, la *Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme international* adoptée par les Ministres lors de la 24^e Conférence des Ministres européens de la Justice (Moscou, 4-5 octobre 2001) a invité le Comité des Ministres à « c) réviser ou, si nécessaire, adopter de nouvelles règles concernant : (...) iv. l'amélioration de la protection, du soutien et du dédommagement des victimes d'actes terroristes et de leur familles ». La *Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme* adoptée par les Ministres lors de la 25^e Conférence des Ministres européens de la Justice (Sofia, 9-10 octobre 2003) a réitéré cette invitation.
12. Le paragraphe 1 de la *Recommandation de politique générale n° 8 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme* du 17 mars 2004 recommande aux gouvernements des États membres « de prendre toutes les mesures appropriées, particulièrement par la coopération internationale (...) pour soutenir les victimes du terrorisme (...) ».
13. En ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, il convient de rappeler le paragraphe [i] du Préambule des Lignes directrices de juillet 2002 qui dispose que « Réaffirmant l'obligation des États de respecter, dans leur lutte contre le terrorisme, les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, et pour les États membres, tout particulièrement la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ; »
14. Enfin, dans son rapport *Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation menant au terrorisme* (CM(2016)64) présenté à la 126^e Session du Comité des Ministres (Sofia, 18 mai 2016), le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn JAGLAND, a signalé l'intérêt de réviser les Lignes directrices sur la

protection des victimes d'actes terroristes adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005, afin d'y intégrer des éléments supplémentaires à la lumière du nouveau visage du terrorisme. Dans ce but, le Secrétaire Général a évoqué dans son rapport les quatre lignes d'action déjà mentionnées dans le présent document de référence (voir commentaires sur le Préambule (g)).

II. Principe

1. Les États devraient disposer d'un cadre juridique et administratif approprié, y compris des structures internes adéquates, pour faire bénéficier les victimes d'actes terroristes (ci-après « les victimes ») des prestations et des mesures prévues par les présentes Lignes directrices.

15. Certains États membres ont mis en place les structures spécifiques suivantes :
 - (i) *des procédures rapides d'identification* des corps des victimes (centralisation des éléments d'identification et leur vérification) en vue de l'information et de la restitution des corps aux familles, tout en tenant pleinement compte des enjeux majeurs, notamment psycho-traumatologiques, qui s'y rapportent ;
 - (ii) *un service de désignation de référents « victimes »* au sein du service d'enquête et du parquet, en vue de faciliter la collecte d'informations et d'établir, sur cette base, une liste unique des victimes présentes sur les lieux au moment de la survenance de l'acte terroriste ;
 - (iii) *un service confidentiel et gratuit d'accueil et de soutien des victimes* par le biais d'équipes pluridisciplinaires, en tenant pleinement compte de la spécificité et de la gravité des actes et préjudices subis. En particulier, ces équipes sont dirigées et coordonnées en temps réel par une ou plusieurs structures adéquates. Cette structure est également chargée de mettre en place une plateforme téléphonique adéquate et unique pour les victimes ;
 - (iv) *un réseau de référents locaux « terrorisme » en concertation avec des associations d'aide aux victimes*. Chaque référent aurait pour mission notamment de :
 - a. identifier l'ensemble des partenaires appelés à intervenir auprès des victimes ;
 - b. créer et animer un réseau de contacts adéquat ;
 - c. être l'interlocuteur auprès de l'autorité chargée de la coordination et du parquet ;
 - d. coordonner et/ou intervenir en appui de la prise en charge sur le long terme en lien avec les associations d'aide aux victimes.
 - (v) *des comités locaux de suivi des victimes et des espaces d'information* ;

(vi) accès à des services de traduction et d'interprétation, le cas échéant gratuits, qui sont nécessaires en vue d'une bonne communication avec les organismes compétents d'un autre État.

16. Différentes approches pourraient être requises quant à la situation des victimes d'un acte terroriste ayant eu lieu sur le territoire du pays et les nationaux ayant subi un tel acte à l'étranger.
17. Pour ce qui est de la protection des populations contre d'éventuels actes terroristes, il convient de rappeler la Ligne directrice I de juillet 2002 (*Obligation des États de protéger toute personne contre le terrorisme*) selon laquelle « Les États ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des États contre le terrorisme, dans le respect des présentes lignes directrices. »

2. L'octroi de ces prestations et mesures devrait exclure toute forme d'arbitraire et tout traitement discriminatoire et ne devrait pas dépendre de l'identification, de l'arrestation, de la poursuite ou de la déclaration de culpabilité de l'auteur de l'acte terroriste.

18. Le paragraphe 2 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée le 29 novembre 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/40/34) indique qu' : « Une personne peut être considérée comme une « victime », dans le cadre de la présente Déclaration, que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable (...) ».

3. Les États doivent respecter la dignité et la vie privée et familiale des victimes.

19. Le paragraphe 4 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée le 29 novembre 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/40/34) précise que : « Les victimes doivent être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité. (...) ».
20. L'article 2, paragraphe 1, de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI) indique, quant à lui, que : « Chaque État membre (...) continue à œuvrer pour garantir aux victimes un traitement dûment respectueux de leur dignité personnelle pendant la procédure et reconnaît les droits et intérêts légitimes des victimes, notamment dans le cadre de la procédure pénale. »

21. Dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que « la sécurité des victimes est d'une importance capitale. Les risques pour la sécurité des victimes devraient être évalués tout au long de l'enquête et des poursuites et, si nécessaire, les États devraient prendre des mesures visant à protéger ces personnes pendant le temps où elles participent au système de justice pénale. »

III. Assistance d'urgence

Afin de couvrir les besoins immédiats des victimes, les États devraient leur assurer une assistance d'urgence appropriée et gratuite (médicale, psychologique, sociale, et matérielle) ; ils devraient également faciliter aux victimes, à leur demande, l'accès à une assistance spirituelle.

22. Le paragraphe 4 de la Recommandation n° R (87) 21 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation recommande aux gouvernements des États membres de « veiller à ce que les victimes et leurs familles, notamment les plus vulnérables, reçoivent en particulier (...) une aide urgente pour faire face aux besoins immédiats (...) ».
23. Le terme « assistance » a été préféré à celui d'« aide » notamment car il est utilisé à plusieurs articles de la Charte sociale européenne (révisée) (STCE n° 163, du 3 mai 1996) : voir par exemple l'article 13 « Droit à l'assistance sociale et médicale ».
24. Même si le texte de la Convention européenne des droits de l'homme ne mentionne pas expressément le droit aux soins de santé ni le droit à une assistance médicale, la Cour a clairement indiqué que, dans certains cas, l'État pouvait avoir une obligation de fournir une assistance médicale appropriée au risque, sinon, de violer l'article 2 de la Convention (Droit à la vie) ou l'article 3 (Interdiction de la torture).
25. Dans son arrêt *Ilhan c. Turquie* du 27 juin 2000, par. 76 : « La Cour observe que les trois affaires précitées¹ concernaient l'obligation positive que la première phrase de l'article 2 par. 1 impose à l'État : protéger la vie de l'individu contre les tiers ou contre le risque de maladie. »
26. La Cour réitère cette position dans son arrêt *Berktaş c. Turquie* du 1^{er} mars 2001, par. 154.
27. Dans sa décision sur la recevabilité n° 65653/01 dans l'affaire *Nitecki c. Pologne* du 21 mars 2002, la Cour rappelle que : [Le texte de cette décision n'est disponible qu'en anglais] : "The Court recalls that the first sentence of Article 2 enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but

1. *Osman c. Royaume-Uni* (arrêt du 28 octobre 1998), *Yaşa a c. Turquie* (arrêt du 2 septembre 1998) et *L.C.B. c. Royaume-Uni* (arrêt du 9 juin 1998).

also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction. It cannot be excluded that the acts and omissions of the authorities in the field of health care policy may in certain circumstances engage their responsibility under Article 2 (see *Powell v. the United Kingdom* [decision], no. 45305/99, 4.5.2000).

IV. Information

1. Les États devraient fournir des informations aux victimes relatives à l'acte dont elles ont souffert, sauf si elles indiquent qu'elles ne le souhaitent pas.
28. La Cour reconnaît que, dans certaines circonstances, le proche d'un « disparu » peut subir un traitement inhumain, au sens de l'article 3 de la Convention, si les autorités de l'État gardent le silence malgré les tentatives d'obtention de renseignements sur le disparu. Ainsi, dans l'arrêt *Chypre c. Turquie* du 10 mai 2001, §§ 156-157, « 156. [...] La Cour rappelle que la question de savoir si le proche d'un « disparu » est victime d'un traitement contraire à l'article 3 dépend de l'existence de facteurs particuliers conférant à la souffrance de l'intéressé une dimension et un caractère distincts du désarroi affectif que l'on peut considérer comme inévitable pour les proches parents d'une personne victime de violations graves des droits de l'homme. Parmi ces facteurs figureront [...] la participation du parent aux tentatives d'obtention de renseignements sur le disparu, et la manière dont les autorités ont réagi à ces demandes. [...] 157. [...] Pour la Cour, le silence des autorités de l'État défendeur devant les inquiétudes réelles des familles des disparus constitue à l'égard de celles-ci un traitement d'une gravité telle qu'il y a lieu de le qualifier d'inhumain au sens de l'article 3. »
2. Dans ce but, les États devraient :
 - a. mettre en place des points de contact appropriés en vue de l'information des victimes, concernant notamment leurs droits, l'existence d'organismes de soutien et les possibilités d'obtenir de l'assistance, des conseils pratiques et juridiques ainsi que la réparation du préjudice ou un dédommagement ;
29. Le paragraphe 2 de la Recommandation N° R (85) 11 du Comité des Ministres aux États membres sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale précise que « la police devrait informer la victime sur les possibilités d'obtenir de l'assistance, des conseils pratiques et juridiques, la réparation de son préjudice par le délinquant et le dédommagement par l'État ».
30. Le paragraphe 4 de la Recommandation N° R (87) 21 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation recommande aux gouvernements des États membres de « veiller à ce que les victimes et leurs familles, notamment les plus vulnérables, reçoivent en particulier (...) des informations sur les droits de la victime ».

- b. veiller à leur fournir des informations appropriées notamment sur le suivi de l'enquête, la décision finale concernant les poursuites, la date et le lieu des audiences, les possibilités dans ce contexte pour introduire une action en réparation et les conditions dans lesquelles il est possible de prendre connaissance des décisions rendues.

31. Le paragraphe 3 de la Recommandation N° R (85) 11 du Comité des Ministres aux États membres sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale précise que « la victime devrait pouvoir obtenir des informations sur le sort de l'enquête policière ».
32. Le paragraphe 6 de cette même Recommandation ajoute que « la victime devrait être informée de la décision définitive concernant les poursuites, sauf si elle indique qu'elle ne souhaite pas cette information ».
33. Le paragraphe 9 de la Recommandation N° R (85) 11 du Comité des Ministres aux États membres sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale indique que « la victime devrait être informée : de la date et du lieu des audiences relatives aux infractions dont elle a eu à souffrir ; de ses possibilités d'obtenir la restitution et la réparation dans le cadre de la procédure pénale, de bénéficier d'une assistance ou des conseils judiciaires ; des conditions dans lesquelles elle pourra prendre connaissance des décisions rendues ».
34. Enfin, l'article 4 de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI) régit le « droit de recevoir des informations » et prévoit notamment que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer, au moins dans les cas où il existe un danger pour la victime, que, au moment de la remise en liberté de la personne poursuivie ou condamnée pour l'infraction, l'information de la victime puisse, si elle s'avère nécessaire, être décidée. »

V. Assistance à plus long terme

1. Les États devraient prévoir une assistance appropriée à plus long terme, médicale, psychologique, sociale et matérielle aux victimes. Cette assistance devrait viser à ce que les victimes puissent, autant que possible, reprendre le cours normal de leurs activités et leur vie d'avant l'acte terroriste.
35. Le paragraphe 4 de la Recommandation N° R (87) 21 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation recommande aux gouvernements des États membres de « veiller à ce que les victimes et leurs familles, notamment les plus vulnérables, reçoivent en particulier (...) une aide suivie, médicale, psychologique, sociale et matérielle ».
36. Il convient de citer également le paragraphe 14 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée le 29 novembre 1985 par l'Assemblée générale des

Nations Unies (A/RES/40/34), qui indique que « les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin par la voie d'organismes étatiques bénévoles, communautaires et autochtones ».

37. Enfin, en matière d'assistance à plus long terme, certains États membres ont mis en place des mesures poursuivant la réinsertion sociale des victimes qui ont subies un dommage direct physique ou psychologique à la suite de l'acte terroriste en :
- (i) facilitant leur réinsertion sur le marché du travail, en ce qui concerne notamment l'accès à l'emploi ou le réaménagement de leurs conditions de travail compte tenu de leur situation physique et psychique à la suite de l'acte terroriste ;
 - (ii) assurant des conditions de logement appropriées et des ressources suffisantes ;
 - (iii) accordant des conditions privilégiées d'accès aux transports publics afin d'encourager la mobilité et la sociabilité des victimes devenues handicapées.

2. Si la victime ne réside pas habituellement sur le territoire de l'État où s'est produit l'acte terroriste, cet État devrait coopérer avec l'État de résidence pour faire bénéficier la victime de cette assistance.

38. Dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que : « Les États devraient veiller à ce que leurs ambassades, leurs consulats et les autres représentations diplomatiques internationales soient en mesure d'apporter une assistance et un soutien efficaces à leurs ressortissants dans le cas où ceux-ci seraient victimes du terrorisme à l'étranger, et qu'ils soient en mesure de coopérer avec des partenaires et des acteurs clés des secteurs public et privé. »

VI. Enquête et poursuite

1. Les États doivent enquêter sans délai de manière effective sur les actes terroristes, notamment lorsque ces actes ont causé des victimes.
39. La Cour reconnaît qu'il doit y avoir une enquête officielle lorsqu'un individu a été tué par l'usage de la force et que cette obligation ne se limite pas aux cas où le décès est le fait d'un agent de l'État. Dans l'arrêt *Ulku Ekinci c. Turquie* du 16 juillet 2002, § 144 [Le texte de cet arrêt n'est disponible qu'en anglais] elle signale que « The Court recalls that, according to its case-law, the obligation to protect the right to life under Article 2, read in conjunction with the State's general duty under Article 1 to "secure to everyone within [its] jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", requires by implication that there should be some form of effective official investigation when individuals

have been killed as a result of the use of force. This obligation is not confined to cases where it has been established that the killing was caused by an agent of the State. Nor is it decisive whether members of the deceased's family or others have lodged a formal complaint about the killing with the competent investigation authority. The mere fact that the authorities were informed of the killing of the applicant's husband gave rise ipso facto to an obligation under Article 2 of the Convention to carry out an effective investigation into the circumstances surrounding the death (cf. *Tanrikulu v. Turkey* [GC], no. 23763/94, §§ 101 and 103, ECHR 1999-IV). The nature and degree of scrutiny which satisfies the minimum threshold of an investigation's effectiveness depends on the circumstances of each particular case. It must be assessed on the basis of all relevant facts and with regard to the practical realities of investigation work (cf. *Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, § 80, ECHR 2000-VI). »

40. Dans l'arrêt *Tepe c. Turquie* du 9 mai 2003, § 195 [Le texte de cet arrêt n'est disponible qu'en anglais] la Cour signale que « Given the fundamental importance of the right to protection of life, Article 13 requires, in addition to the payment of compensation where appropriate, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible for the deprivation of life and including effective access for the complainant to the investigation procedure (see *Kaya*, cited above, pp. 330-31, § 107). »
41. Par ailleurs, la Cour reconnaît que l'enquête doit être menée avec célérité et une diligence raisonnable. Dans l'arrêt *Finucane c. Royaume-Uni* du 1^{er} juillet 2003, § 70, elle signale que « Une exigence de célérité et de diligence raisonnable est implicite dans ce contexte (arrêts *Yaşa c. Turquie*, 2 septembre 1998, Recueil 1998 VI, pp. 2439-2440, §§ 102-104 ; *Cakıcı c. Turquie* [GC], no 23657/94, CEDH 1999-IV, §§ 80, 87 et 106, *Tanrikulu* précité, § 109 ; *Mahmut Kaya c. Turquie*, no 22535/93, CEDH 2000-III, §§ 106-107). Force est d'admettre qu'il peut y avoir des obstacles ou des difficultés empêchant l'enquête de progresser dans une situation particulière. Toutefois, une réponse rapide des autorités lorsqu'il s'agit d'enquêter sur le recours à la force meurtrière peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance du public dans le respect du principe de légalité et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux (voir par exemple *Hugh Jordan* précité, §§ 108, 136-140). »

2. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être accordée aux victimes indépendamment du fait qu'elles aient porté plainte officiellement.

42. Dans l'arrêt *Finogenov c. Russie* du 4 juin 2012, § 270, la Cour signale que, « Pour qu'elle soit « effective », une enquête doit satisfaire à certaines conditions, énoncées dans la jurisprudence de la Cour relative aux articles 2 et 3 de la Convention : elle doit être approfondie (*Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, §§ 103

et suiv., *Recueil* 1998-VIII, voir aussi, *mutatis mutandis*, *Salman*, précité, § 106, *Tanrikulu*, précité, §§ 104 et suiv., et *Gül*, § 89), conduite avec diligence (*Labita c. Italie* [GC], no 26772/95, §§ 133 et suiv., CEDH 2000-IV, *Timurtaş*, précité, § 89, *Tekin c. Turquie*, 9 juin 1998, § 67, *Recueil* 1998-IV, et *Indelicato c. Italie*, no 31143/96, § 37, 18 octobre 2001) et indépendante (*Oğur c. Turquie* [GC], no 21954/93, §§ 91-92, CEDH 1999-III, voir aussi *Mehmet Emin Yüksel c. Turquie*, no 40154/98, § 37, 20 juillet 2004, et *Güleç c. Turquie*, 27 juillet 1998, §§ 80-82, *Recueil* 1998-IV) ; de plus, les pièces et conclusions de l'enquête doivent être suffisamment accessibles aux proches des victimes (*Oğur*, précité, § 92, et *Khadjialiyev et autres c. Russie*, no 3013/04, § 106, 6 novembre 2008), pour autant que l'effectivité de l'enquête ne s'en trouve pas gravement atteinte. »

43. La Cour reconnaît que les proches de la victime décédée doivent être associés à l'enquête dans la mesure nécessaire à la sauvegarde de leurs intérêts légitimes, à défaut de quoi cette enquête ne pourrait pas être qualifiée d'« effective ». Ainsi, dans l'arrêt *Slimani c. France* du 27 juillet 2004, § 32 et § 47 la Cour signale que « [32.] (...) Dans le même type d'affaires, la Cour a souligné qu'il doit y avoir un élément suffisant de contrôle public de l'enquête ou de ses résultats pour garantir que les responsables aient à rendre des comptes, tant en pratique qu'en théorie. Elle a précisé que, si le degré de contrôle public requis peut varier d'une affaire à l'autre, les proches de la victime doivent, dans tous les cas, être associés à la procédure dans la mesure nécessaire à la sauvegarde de leurs intérêts légitimes (voir, notamment, l'arrêt *Hugh Jordan c. Royaume-Uni* du 4 mai 2001, no 24746/94, § 109 et les arrêts, précités, McKerr, § 115 et Edwards, § 73) ; elle estime qu'il doit en aller ainsi dès lorsqu'une personne décède entre les mains d'autorités. » « [47] Il n'en reste pas moins que, comme la Cour l'a précédemment souligné, dans tous les cas où un détenu décède dans des conditions suspectes, l'article 2 met à la charge des autorités l'obligation de conduire d'office, dès que l'affaire est portée à leur attention, une « enquête officielle et effective » de nature à permettre d'établir les causes de la mort et d'identifier les éventuels responsables de celle-ci et d'aboutir à leur punition : les autorités ne sauraient laisser aux proches du défunt l'initiative de déposer une plainte formelle ou d'assumer la responsabilité d'une procédure d'enquête. Or à cela il faut ajouter qu'une telle enquête ne saurait être qualifiée d'« effective » que si, notamment, les proches de la victime sont impliqués dans la procédure de manière propre à permettre la sauvegarde de leurs intérêts légitimes (paragraphes 29-32 ci-dessus). Selon la Cour, exiger que les proches du défunt déposent une plainte avec constitution de partie civile pour pouvoir être impliqués dans la procédure d'enquête contredirait ces principes. Elle estime que, dès lors qu'elles ont connaissance d'un décès intervenu dans des conditions suspectes, les autorités doivent, d'office, mener une enquête, à laquelle les proches du défunt doivent, d'office également, être associés. »

44. Dans l'arrêt *McKerr c. Royaume-Uni* du 4 mai 2001, §§ 148 et 159-160 la Cour signale que « [148]. (...) le droit pour les proches du défunt dont la mort est au cœur de l'enquête de participer à la procédure requiert que les modalités de celle-ci assurent la nécessaire protection de leurs intérêts, lesquels peuvent être en conflit direct avec ceux des forces de police ou de sécurité impliquées. Or la Cour n'est pas convaincue que les intérêts du requérant en tant que proche parent aient été protégés de manière équitable ou adéquate à cet égard. » « [159.] (...) La Cour estime que lorsque l'établissement des faits, l'enquête judiciaire et l'action pénale sont confiés à des autorités distinctes ou partagés entre elles, comme en Irlande du Nord, les exigences de l'article 2 peuvent néanmoins être satisfaites si les procédures en question, tout en veillant à la prise en compte d'autres intérêts légitimes, tels que la sécurité nationale ou la protection de pièces intéressant d'autres enquêtes, offrent les garanties requises de manière accessible et effective. En l'espèce, les procédures existantes ne ménageaient pas un juste équilibre. » « [160.] La Cour observe que le manque de transparence et d'effectivité constaté plus haut va à l'encontre de l'objectif de dissipation des soupçons et des rumeurs évoqué par les juridictions nationales. L'existence de procédures adéquates permettant de mettre en jeu la responsabilité des agents de l'État est indispensable pour préserver la confiance du public et répondre aux inquiétudes légitimes que peut susciter le recours à la force meurtrière. L'absence de telles procédures ne peut qu'exacerber les craintes quant à l'existence de motivations inavouables, comme l'illustrent notamment les arguments du requérant faisant état d'une politique qui consisterait à tirer pour tuer. »
45. Dans le cadre de l'Union européenne, l'article 10, paragraphe 1, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme précise que « Les États membres s'assurent que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions visées par la présente décision-cadre ne dépendent pas de la déclaration ou de l'accusation émanant d'une personne victime de l'infraction, au moins si les faits ont été commis sur le territoire de l'État membre ».

3. Les États devraient veiller à ce que leurs enquêteurs reçoivent une formation spécifique adaptée aux besoins des victimes.

46. Dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précitées signalent que « les États devraient veiller à ce que les enquêteurs, les procureurs et tous les autres professionnels s'occupant des victimes bénéficient d'une formation spécialisée sur les besoins de ces personnes, sur les stratégies à appliquer pour les prendre correctement en charge et sur la nécessité d'éviter la victimisation secondaire. »

- | | |
|----|---|
| 4. | Les États devraient, dans le respect de leur législation nationale, faire tout leur possible pour déférer à la justice les personnes soupçonnées d'actes terroristes et obtenir une décision d'un tribunal compétent, indépendant et impartial dans un délai raisonnable. |
| 5. | A l'issue de l'enquête, lorsqu'il est décidé de ne pas poursuivre en justice l'auteur présumé d'un acte terroriste, les États devraient veiller à ce que les victimes puissent demander à faire réexaminer cette décision par une autorité compétente. |
| 6. | Les États devraient garantir que la place des victimes est dûment reconnue dans les procédures pénales. |

47. La Cour reconnaît que les victimes doivent avoir une place dans le cadre des procédures pénales, en plus du droit d'intenter une action civile en vue d'obtenir, au moins, une réparation symbolique ou la protection d'un droit à caractère civil. Dans l'arrêt *Perez c. France* du 12 février 2004 (Grande Chambre), §§ 70-72 la Cour « [70.] (...) rappelle que la Convention ne garantit ni le droit, revendiqué par la requérante, à la « vengeance privée », ni l'actio popularis. Ainsi, le droit de faire poursuivre ou condamner pénalement des tiers ne saurait être admis en soi : il doit impérativement aller de pair avec l'exercice par la victime de son droit d'intenter l'action, par nature civile, offerte par le droit interne, ne serait-ce qu'en vue de l'obtention d'une réparation symbolique ou de la protection d'un droit à caractère civil, à l'instar par exemple du droit de jouir d'une « bonne réputation » (*Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A no 18, p. 13, § 27 ; *Helmers*, précité, p. 14, § 27 ; *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 juillet 1995, série A no 316-B, p. 78, § 58). » « [72.] Par ailleurs, la Cour rappelle la nécessité de préserver les droits des victimes et la place qui leur revient dans le cadre des procédures pénales. Si les impératifs inhérents à la notion de « procès équitable » ne sont pas nécessairement les mêmes dans les litiges relatifs à des droits et obligations de caractère civil que dans les affaires concernant des accusations en matière pénale, ainsi qu'en atteste l'absence, pour les premiers, de clauses détaillées semblables aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6 (*Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, arrêt du 27 octobre 1993, série A no 274, p. 19, § 32), il n'en résulte pas que la Cour doive se désintéresser du sort des victimes et minorer leurs droits. [. . .]. Enfin, la Cour renvoie, à titre indicatif, au texte des recommandations R (83) 7, R (85) 11 et R (87) 21 du Comité des Ministres (paragraphes 26-28 ci-dessus), lesquelles font clairement ressortir les droits susceptibles d'être revendiqués par les victimes dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale. »
48. Comme indiqué ci-dessus par la Cour, les Recommandations N° R (83) 7, R (85) 11 et R (87) 21 du Comité des Ministres reconnaissent un certain nombre de droits aux victimes qu'elles peuvent revendiquer dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale. En particulier, le paragraphe 29 de la Recommandation N° R (83) 7 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation du public à la politique criminelle recommande aux gouvernements des États

membres d'assurer une aide à la victime, notamment en mettant « en place un système d'aide judiciaire efficace pour la victime qui lui permette, en toute circonstance, d'avoir accès à la justice ». Par ailleurs, le paragraphe 4 de la Recommandation N° R (87) 21 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation recommande aux gouvernements des États membres de « veiller à ce que les victimes et leurs familles, notamment les plus vulnérables, reçoivent en particulier (...) une assistance au cours du procès pénal dans le respect de la défense ».

49. L'Article 6 (Assistance spécifique à la victime) de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI) précise : « Chaque État membre garantit que la victime ait accès, gratuitement lorsque cela est justifié, aux conseils visés à l'article 4, paragraphe 1, point f) iii), sur leur rôle au cours de la procédure et, le cas échéant, à l'aide juridique visée à l'article 4, paragraphe 1, point f) ii), lorsqu'elle peut avoir la qualité de partie à la procédure pénale. ».
50. Le paragraphe 6 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée le 29 novembre 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/40/34) indique que « la capacité de l'appareil judiciaire et administratif de répondre aux besoins des victimes doit être améliorée : (a) en informant les victimes de son rôle et des possibilités de recours qu'il offre, des dates et du déroulement des procédures et de l'issue de leurs affaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'actes criminels graves et lorsqu'elles ont demandé ces informations ; (b) en permettant que les vues et les préoccupations des victimes soient présentées et examinées aux phases appropriées des instances, lorsque leurs intérêts personnels sont en cause, sans préjudice des droits de la défense, et dans le cadre du système de justice pénale du pays ; (c) en fournissant l'assistance voulue aux victimes pendant toute la procédure ; (d) en prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes, protéger au besoin leur vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins, en les préservant des manœuvres d'intimidation et des représailles ; (e) en évitant les délais inutiles dans le règlement des affaires et dans l'exécution des décisions ou arrêts accordant réparation aux victimes. »
51. Enfin, il est rappelé que, dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que « les États devraient s'assurer que des procureurs formés à la prise en charge des victimes du terrorisme fassent partie des équipes multidisciplinaires, dont tous les membres auront été contrôlés pour des raisons de sécurité, afin qu'ils collaborent avec les enquêteurs dans le but d'augmenter les chances de réussite des poursuites pénales et de meilleurs résultats pour les victimes. »

52. S'inspirant du Document d'orientation relatif à la transposition et à l'application de la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent également que « les États devraient élaborer dans leur propre droit national ou code de procédure pénale une procédure prévoyant la possibilité pour les victimes de demander la révision d'une décision de ne pas engager de poursuites. »

VII. Accès effectif au droit et à la justice

Les États doivent garantir l'accès effectif au droit et à la justice des victimes en leur assurant le droit d'accès à des tribunaux compétents pour pouvoir intenter une action civile pour faire valoir leurs droits, y compris l'assistance juridique et les services d'interprétation nécessaires..

53. La formule « accès effectif au droit et à la justice » est reprise de la Recommandation n° R (93) 1 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté. Les principes exposés dans la Recommandation n° R (81) 7 du Comité des Ministres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice sont applicables, *mutatis mutandis*, aux victimes d'actes terroristes et devraient être suivis par tous les États membres.
54. Il convient, enfin, de citer le paragraphe 6 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée le 29 novembre 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/40/34), qui indique que « 6. La capacité de l'appareil judiciaire et administratif de répondre aux besoins des victimes doit être améliorée : a) En informant les victimes de son rôle et des possibilités de recours qu'il offre, des dates et du déroulement des procédures et de l'issue de leurs affaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'actes criminels graves et lorsqu'elles ont demandé ces informations ; b) En permettant que les vues et les préoccupations des victimes soient présentées et examinées aux phases appropriées des instances, lorsque leurs intérêts personnels sont en cause, sans préjudice des droits de la défense, et dans le cadre du système de justice pénale du pays ; c) En fournissant l'assistance voulue aux victimes pendant toute la procédure ; d) En prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes, protéger au besoin leur vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins, en les préservant des manœuvres d'intimidation et des représailles ; e) En évitant les délais inutiles dans le règlement des affaires et dans l'exécution des décisions ou arrêts accordant réparation aux victimes ».
55. Enfin, dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que « les États devraient veiller à ce que les victimes soient rapidement informées de leur droit d'accéder à la justice, des possibilités qui leur sont

offertes et des services associés (interprétation ou conseil juridique, par exemple). Ces services devraient leur être proposés gratuitement. Si nécessaire, les États devraient mettre gratuitement à la disposition des victimes ou de leurs proches un interprète qui traduise les débats. Les victimes ou leurs proches devraient bénéficier gratuitement d'une aide juridique pour être plus facilement représentés aux audiences. »

VIII. Indemnisation

1. Les victimes devraient recevoir une indemnisation juste, appropriée et au moment opportun pour les dommages dont elles ont souffert. Lorsque l'indemnisation ne peut être assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes, l'État sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu devrait contribuer à l'indemnisation des victimes pour les atteintes directes à leur intégrité physique ou psychique, quelle que soit leur nationalité. Les États pourraient envisager de créer des fonds spécifiques à cet effet lorsque ceux-ci n'existent pas.
56. La ligne directrice n° XVII de juillet 2002 (Dédommagement des victimes d'actes terroristes) rappelle que : « Lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes, l'État doit, pour de tels actes survenus sur son territoire, contribuer au dédommagement des victimes pour les atteintes au corps et à la santé ».
 57. La Résolution 2002/35 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies intitulée Droits de l'homme et terrorisme « prend note avec satisfaction du rapport du Secrétaire général (A/56/190) et prie celui-ci de continuer à recueillir les vues des États membres sur les conséquences que le terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, entraîne pour le plein exercice de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales et sur la manière dont on pourrait répondre aux besoins et aux préoccupations des victimes du terrorisme, y compris grâce à l'éventuelle création d'un fonds de contributions volontaires pour les victimes du terrorisme, ainsi que sur les moyens de réadapter les victimes du terrorisme et de les réinsérer dans la société, afin d'indiquer les conclusions qu'il en tire dans les rapports qu'il présente à la Commission et à l'Assemblée générale ».
 58. Par ailleurs, dans sa Résolution 1566(2004) adoptée à sa 5053^e séance le 8 octobre 2004, le Conseil de Sécurité des Nations Unies « [10] Demande en outre au groupe de travail créé en vertu du paragraphe 9 ci-dessus d'étudier la possibilité de créer un fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des membres de leur famille qui pourrait être financé par contributions volontaires, et dont les ressources proviendraient en partie des avoirs confisqués aux organisations terroristes, à leurs membres et commanditaires, et de lui soumettre ses recommandations ».

59. Enfin, dans le contexte de l'indemnisation, il est utile de rappeler l'article 75 (Réparation en faveur des victimes) du Statut de la Cour pénale internationale : « (1) La Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation, à accorder aux victimes ou à leurs ayants droit. Sur cette base, la Cour peut, sur demande, ou de son propre chef dans des circonstances exceptionnelles, déterminer dans sa décision l'ampleur du dommage, de la perte ou du préjudice causé aux victimes ou à leurs ayants droit, en indiquant les principes sur lesquels elle fonde sa décision. (2) La Cour peut rendre contre une personne condamnée une ordonnance indiquant la réparation qu'il convient d'accorder aux victimes ou à leurs ayants droit. Cette réparation peut prendre notamment la forme de la restitution, de l'indemnisation ou de la réhabilitation. Le cas échéant, la Cour peut décider que l'indemnité accordée à titre de réparation est versée par l'intermédiaire du Fonds visé à l'article 79. (3) Avant de rendre une ordonnance en vertu du présent article, la Cour peut solliciter, et prend en considération, les observations de la personne condamnée, des victimes, des autres personnes intéressées ou des États intéressés, et les observations formulées au nom de ces personnes ou de ces États. (4) Lorsqu'elle exerce le pouvoir que lui confère le présent article et après qu'une personne a été reconnue coupable d'un crime relevant de sa compétence, la Cour peut déterminer s'il est nécessaire, pour donner effet aux ordonnances qu'elle rend en vertu du présent article, de demander des mesures au titre de l'article 93, paragraphe 1. (5) Les États Parties font appliquer les décisions prises en vertu du présent article comme si les dispositions de l'article 109 étaient applicables au présent article. (6) Les dispositions du présent article s'entendent sans préjudice des droits que le droit interne ou le droit international reconnaissent aux victimes. »

- | | |
|----|--|
| 2. | L'indemnisation devrait être facilement accessible aux victimes, quelle que soit leur nationalité. A cette fin, l'État sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu devrait mettre en place un mécanisme permettant d'aboutir à une indemnisation juste et appropriée, à la suite d'une procédure simple et dans un délai raisonnable. |
| 3. | Les États dont des ressortissants ont été victimes d'un acte terroriste sur le territoire d'un autre État devraient également favoriser la coopération administrative avec les autorités compétentes de cet État afin de faciliter l'accès à l'indemnisation de leurs ressortissants. |
| 4. | Hormis le versement d'une indemnisation pécuniaire, les États sont encouragés à envisager, selon les circonstances, de prendre d'autres mesures pour atténuer les conséquences préjudiciables de l'acte terroriste subies par les victimes. . |

60. Le paragraphe 11 de la Directive 2004/80/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité indique que : « Il y a lieu de mettre en place un système de coopération entre les autorités des États membres afin de faciliter l'accès à l'indemnisation dans les cas où l'infraction a été commise dans un autre État membre que celui où la victime réside ».

61. Dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que « les États devraient envisager de créer un fonds national pour les victimes financé par les produits tirés des avoirs saisis conformément aux dispositions législatives auprès de personnes physiques reconnues coupables d'infractions graves liées au terrorisme ou de personnes morales dont les avoirs ont été gelés ou confisqués après qu'elles ont été jugées civilement responsables du financement d'activités terroristes. » et que « les États devraient envisager d'autres moyens de pourvoir en ressources un fonds géré par les pouvoirs publics destiné aux victimes du terrorisme (par exemple, des taxes sur les polices d'assurance-vie ou des amendes prélevées ou imposées par les tribunaux lors du prononcé des peines infligées en cas de condamnations pénales). »

IX. Protection de la vie privée et familiale

1. Des mesures appropriées devraient être prises par les États pour éviter, dans la mesure du possible, une atteinte au respect de la vie privée et familiale des victimes, en particulier lors des activités d'enquête ou d'assistance subséquentes à l'acte terroriste ainsi que dans le cadre des procédures engagées par les victimes.
62. Le paragraphe 8 de la Recommandation N° R (85) 11 du Comité des Ministres aux États membres sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale précise que « Dans toutes les phases de la procédure, l'interrogatoire de la victime devrait se faire dans le respect de sa situation personnelle, de ses droits et de sa dignité. ».
63. Le paragraphe 9 de la Recommandation N° R (87) 21 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation recommande aux gouvernements des États membres de « prendre des mesures en vue d'empêcher les services d'assistance aux victimes de divulguer des informations personnelles concernant les victimes, sans leur consentement, aux tiers ».
64. Dans le contexte des Nations Unies, le paragraphe 6, alinéa d) de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée le 29 novembre 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/40/34) indique que : « la capacité de l'appareil judiciaire et administratif de répondre aux besoins des victimes doit être améliorée : (...) (d) En prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes, protéger au besoin leur vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins, en les préservant des manœuvres d'intimidation et des représailles; »

2. Les États devraient, le cas échéant, dans le plein respect du principe de la liberté d'expression, encourager les médias et les journalistes à adopter des mesures d'autorégulation afin de garantir la protection de la vie privée et familiale des victimes dans le cadre des activités d'information et de sensibilisation qu'ils mènent.
3. Les États doivent veiller à ce que les victimes disposent d'un recours effectif lorsqu'elles allèguent de manière défendable que leur droit au respect de leur vie privée et familiale a été violé.

65. Les Recommandations N° (97)19 du Comité des Ministres aux États membres sur la représentation de la violence dans les médias électroniques et (99)5 sur la protection de la vie privée sur Internet peuvent être citées dans ce cadre.
66. Dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que « Les États devraient encourager les médias à adopter des mesures d'autorégulation pour couvrir les attaques terroristes en tenant compte de l'intérêt des victimes (par exemple, des lignes directrices ou des normes pourraient être élaborées par le secteur des médias en concertation avec les pouvoirs publics, la société civile et les professionnels du soutien aux victimes). »

X. Protection de la dignité et de la sécurité

1. A tous les stades de la procédure, les victimes d'actes terroristes devraient être traitées dans le respect de leur situation personnelle, de leurs droits et de leur dignité.
67. Le premier paragraphe est inspiré en partie du paragraphe 8 de la Recommandation n° R (85) 11 du Comité des Ministres aux États membres sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale qui précise que « Dans toutes les phases de la procédure, l'interrogatoire de la victime devrait se faire dans le respect de sa situation personnelle, de ses droits et de sa dignité. »
2. Les États doivent veiller à la protection et à la sécurité des victimes et prendre, le cas échéant, des mesures pour protéger leur identité, notamment lorsqu'elles prêtent leur concours en qualité de témoins.
68. Le paragraphe 6, alinéa d) de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée le 29 novembre 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/40/34) indique que « La capacité de l'appareil judiciaire et administratif de répondre aux besoins des victimes doit être améliorée : (...) d) En prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes, protéger au besoin leur vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins, en les préservant des manœuvres d'intimidation et des représailles ;»

XI. Formation spécifique des personnes s'occupant des victimes

Les États devraient encourager la formation spécifique des personnes s'occupant des victimes ainsi qu'accorder les ressources nécessaires à cet effet.

69. Le paragraphe 11 du préambule de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI) indique qu'« il est nécessaire qu'une formation appropriée et suffisante soit dispensée aux personnes appelées à être en contact avec les victimes, ce qui est fondamental tant pour les victimes que pour la réalisation des objectifs de la procédure ». L'article 14 (Formation professionnelle des personnes intervenant dans la procédure ou ayant des contacts avec les victimes) de cette même décision-cadre précise que « (1) Chaque État membre favorise, par le biais de ses services publics ou par le financement d'organismes d'aide aux victimes, des initiatives permettant aux personnes intervenant dans la procédure ou ayant des contacts avec les victimes de recevoir une formation appropriée plus particulièrement axée sur les besoins des catégories les plus vulnérables. (2) Le paragraphe 1 s'applique notamment aux policiers et aux praticiens de la justice. »
70. Le paragraphe 16 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1985 (A/RES/40/34) indique que : « Le personnel des services de police, de justice et de santé ainsi que celui des services sociaux et des autres services intéressés doit recevoir une formation qui le sensibilise aux besoins des victimes, ainsi que des instructions visant à garantir une aide prompte et appropriée pour les victimes. »

XII. Sensibilisation de l'opinion publique et implication des victimes

Les États sont encouragés à :

- a. prendre des mesures, selon des modalités appropriées, pour parvenir à la reconnaissance et à la commémoration des victimes par la société ;
- b. faciliter l'implication des représentants des victimes d'actes terroristes dans des actions de sensibilisation de l'opinion publique.

71. Certains États membres ont mis en place des mesures poursuivant les objectifs suivants (1) dans le plein respect du principe de la liberté d'expression, encourager les médias et les journalistes à contribuer à une telle reconnaissance ; (2) faire participer les médias et les journalistes à des activités visant à leur faire prendre conscience de la vulnérabilité des victimes, de leurs besoins et du risque potentiel de victimisation secondaire ; (3) envisager des mesures visant à ce que les programmes scolaires, en particulier ceux de l'enseignement secondaire, contribuent à la reconnaissance sociétale des victimes, par la diffusion d'infor-

mations factuelles sur leur situation et, le cas échéant, en donnant aux victimes qui le souhaitent la possibilité de témoigner ; (4) reconnaître publiquement la souffrance des victimes et leur rendre un hommage public par le biais notamment de (a) la remise d'une distinction ; (b) l'installation d'un monument public ; (c) la mise en place de fondations pour perpétuer la mémoire des victimes permettant une sensibilisation des divers secteurs de la société par le biais de conférences, expositions ou tout autre moyen permettant de sensibiliser l'opinion publique.

72. Dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que : « Les États devraient faire participer les médias à d'autres activités visant à leur faire prendre conscience de la vulnérabilité des victimes, de leurs besoins et du risque potentiel de victimisation secondaire. Les États devraient veiller à ce que des informations soient fournies aux victimes lorsqu'elles traitent avec les médias. »

XIII. Coopération avec la société civile

Les États sont encouragés à coopérer avec des représentants de la société civile, tout particulièrement avec des associations de protection des victimes, et à faciliter autant que possible leur action.

73. Dans le cadre des Nations Unies, les Bonnes pratiques de février 2016 précisent que : « les États devraient promouvoir et soutenir les acteurs de la société civile et les organisations non gouvernementales qui apportent un soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre du système de justice pénale. »
74. Les Bonnes pratiques de février 2016 précisent également que : « les États devraient collaborer étroitement avec les organisations de la société civile, notamment avec les organisations non gouvernementales reconnues et actives qui œuvrent en faveur des victimes de la criminalité, en particulier dans le cadre d'initiatives d'élaboration de politiques, de campagnes d'information et de sensibilisation, de programmes de recherche et d'éducation, et de formations, ainsi qu'en suivant et en évaluant les effets des mesures de soutien et de protection des victimes du terrorisme. » Enfin, elles signalent que : « les États devraient soutenir l'action des associations de victimes et de la société civile visant à attirer l'attention sur le coût humain du terrorisme, par exemple par le biais de manifestations publiques. »

XIV. Protection renforcée

Rien dans les présentes Lignes directrices n'empêche les États de fournir des services et d'adopter des mesures plus favorables que celles décrites dans ces Lignes directrices.

Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme

*adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002
lors de la 804^e réunion des Délégués des Ministres*

Préambule

Le Comité des Ministres,

- [a] Considérant que le terrorisme porte gravement atteinte aux droits de l'homme, menace la démocratie et vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste ;
- [b] Condamnant catégoriquement comme criminels et injustifiables tous les actes, méthodes ou pratiques terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs ;
- [c] Rappelant qu'un acte terroriste ne peut jamais être excusé ou justifié en invoquant les droits de l'homme et que l'abus de droit n'est jamais protégé ;
- [d] Rappelant qu'il est non seulement possible, mais absolument nécessaire, de lutter contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme, de la prééminence du droit et, lorsqu'il est applicable, du droit international humanitaire ;
- [e] Rappelant la nécessité pour les Etats de tout mettre en œuvre, et notamment de coopérer, afin que les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'actes terroristes soient traduits en justice pour répondre de toutes les conséquences, notamment pénales et civiles, de leurs actes ;
- [f] Réaffirmant le devoir impératif des Etats de protéger les populations contre d'éventuels actes terroristes ;
- [g] Rappelant la nécessité pour les Etats, notamment pour des raisons d'équité et de solidarité sociale, de veiller à ce que les victimes d'actes terroristes puissent obtenir un dédommagement ;
- [h] Gardant à l'esprit que la lutte contre le terrorisme implique des mesures à long terme visant à prévenir les causes du terrorisme, en favorisant notamment la cohésion de nos sociétés et le dialogue multiculturel et inter-religieux ;

[i] Réaffirmant l'obligation des Etats de respecter, dans leur lutte contre le terrorisme, les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, et pour les Etats membres, tout particulièrement la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

adopte les Lignes directrices suivantes et invite les Etats membres à en assurer une large diffusion auprès de toutes les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme.

I. Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

Les Etats ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des Etats contre le terrorisme, dans le respect des présentes Lignes directrices.

II. Interdiction de l'arbitraire

Les mesures prises par les Etats pour lutter contre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire ou raciste, et faire l'objet d'un contrôle approprié.

III. Légalité des mesures anti-terroristes

1. Toute mesure prise par les Etats pour lutter contre le terrorisme doit avoir une base juridique.
2. Lorsqu'une mesure restreint les droits de l'homme, les restrictions doivent être définies de façon aussi précise que possible et être nécessaires et proportionnées au but poursuivi.

IV. Interdiction absolue de la torture

Le recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants est prohibé en termes absolus, en toutes circonstances, notamment lors de l'arrestation, de l'interrogatoire et de la détention d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ou condamnée pour de telles activités, et quels qu'aient été les agissements dont cette personne est soupçonnée ou pour lesquels elle a été condamnée.

V. Collecte et traitement de données à caractère personnel par toute autorité compétente en matière de sécurité de l'Etat

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la collecte et le traitement de données à caractère personnel par toute autorité compétente en matière de sécurité de l'Etat ne peuvent porter atteinte au respect de la vie privée des personnes que si la collecte et le traitement sont, notamment :

- (i) régis par des dispositions appropriées en droit interne ;
- (ii) proportionnés à l'objectif pour lequel cette collecte et ce traitement ont été prévus ;
- (iii) susceptibles d'un contrôle par une autorité externe indépendante.

VI. Mesures d'ingérence dans la vie privée

1. Les mesures dans la lutte contre le terrorisme qui constituent une ingérence dans la vie privée (notamment, les fouilles, les perquisitions, les écoutes, y compris téléphoniques, la surveillance de la correspondance et l'infiltration d'agents) doivent être prévues par la loi. Ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.
2. Les mesures prises pour lutter contre le terrorisme doivent être préparées et contrôlées par les autorités de façon à réduire au minimum, autant que faire se peut, le recours à la force meurtrière et, dans ce cadre, l'utilisation d'armes par les forces de sécurité doit être rigoureusement proportionnée à la défense d'autrui contre la violence illégale ou à la nécessité de procéder à une arrestation régulière.

VII. Arrestation et garde à vue

1. L'arrestation d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ne peut intervenir en l'absence de soupçons plausibles. Les motifs de l'arrestation doivent être communiqués à la personne arrêtée.
2. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit être aussitôt traduite devant un juge. La garde à vue doit être d'une durée raisonnable et son terme doit être fixé par la loi.
3. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit pouvoir contester la légalité de son arrestation ou de sa garde à vue devant un tribunal.

VIII. Contrôle régulier de la détention provisoire

Une personne soupçonnée d'activités terroristes et placée en détention provisoire a droit au contrôle régulier de la légalité de sa détention par un tribunal.

IX. Procédures judiciaires

1. Une personne accusée d'activités terroristes a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par une juridiction indépendante, impartiale et établie par la loi.
2. Une personne accusée d'activités terroristes doit bénéficier de la présomption d'innocence.
3. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins justifier certaines restrictions des droits de la défense, en ce qui concerne notamment:
 - (i) les modalités d'accès et de contacts avec l'avocat ;
 - (ii) les modalités d'accès au dossier ;
 - (iii) l'utilisation de témoignages anonymes.
4. De telles restrictions au droit de la défense doivent être strictement proportionnées au but poursuivi et des mesures compensatoires aptes à protéger les intérêts de l'accusé doivent être prises afin que le caractère équitable du procès soit maintenu et que les droits de la défense ne soient pas vidés de toute substance.

X. Peines encourues

1. Les peines encourues par une personne accusée d'activités terroristes doivent être prévues par la loi pour une action ou une omission qui constituait déjà une infraction au moment où elle a été commise ; aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ne peut être infligée.
2. En aucun cas, une personne accusée d'activités terroristes ne peut encourir la condamnation à mort ; dans l'éventualité d'une condamnation à une telle peine, celle-ci ne peut pas être exécutée.

XI. Détention

1. Une personne privée de liberté pour activités terroristes doit être traitée en toutes circonstances avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

2. Les impératifs de la lutte contre le terrorisme peuvent exiger que le traitement d'une personne privée de liberté pour activités terroristes fasse l'objet de restrictions plus importantes que celles touchant d'autres détenus en ce qui concerne notamment :
 - (i) la réglementation des communications et la surveillance de la correspondance, y compris entre l'avocat et son client;
 - (ii) le placement des personnes privées de liberté pour activités terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés;
 - (iii) la dispersion de ces personnes à l'intérieur du même établissement pénitentiaire ou dans différents établissements pénitentiaires, à condition qu'il y ait rapport de proportionnalité entre le but poursuivi et la mesure prise.

XII. Asile, refoulement et expulsion

1. Toute demande d'asile doit faire l'objet d'un examen individuel. La décision qui s'ensuit doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif. Toutefois, lorsque l'Etat a des motifs sérieux de croire qu'une personne qui cherche à bénéficier de l'asile a participé à des activités terroristes, le statut de réfugié doit lui être refusé.
2. L'Etat qui fait l'objet d'une demande d'asile a l'obligation de s'assurer que le refoulement éventuel du requérant dans son pays d'origine ou dans un autre pays ne l'exposera pas à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il en va de même en cas d'expulsion.
3. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.
4. En toute hypothèse, l'exécution de l'expulsion ou du refoulement doit se faire dans le respect de l'intégrité physique et de la dignité de la personne concernée, en évitant tout traitement inhumain ou dégradant.

XIII. Extradition

1. L'extradition est une procédure indispensable à une coopération internationale efficace dans la lutte contre le terrorisme.
2. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque une condamnation à la peine de mort ne doit pas être accordée. L'Etat requis peut cependant accorder l'extradition s'il obtient des garanties suffisantes que :
 - (i) la personne susceptible d'être extradée ne sera pas condamnée à la peine de mort ; ou
 - (ii) dans l'éventualité d'une condamnation à une telle peine, que cette dernière ne sera pas exécutée.

3. L'extradition ne doit pas être accordée lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que :
 - (i) la personne susceptible d'être extradée sera soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
 - (ii) la demande d'extradition a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.
4. Lorsque la personne susceptible d'être extradée allègue de façon défendable qu'elle a subi ou risque de subir un déni de justice flagrant dans l'État qui requiert son extradition, l'État requis doit considérer le bien-fondé de cette allégation avant de statuer sur l'extradition.

XIV. Droit de propriété

L'usage des biens appartenant à des personnes ou des organisations soupçonnées d'activités terroristes peut être suspendu ou limité, notamment par des mesures telles que le gel ou la saisie, par les autorités compétentes. Cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire par le ou les propriétaires des biens concernés.

XV. Dérogations éventuelles

1. Lorsque la lutte contre le terrorisme intervient dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation, un État peut adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, dans la stricte mesure où la situation l'exige, ainsi que dans les limites et sous les conditions fixées par le droit international. L'État doit notifier l'adoption de ces mesures aux autorités compétentes conformément aux instruments internationaux pertinents.
2. Les États ne peuvent toutefois, en aucun cas et quels qu'aient été les agissements de la personne soupçonnée d'activités terroristes, ou condamnée pour de telles activités, déroger au droit à la vie tel que garanti par ces instruments internationaux, à l'interdiction de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, au principe de la légalité des peines et mesures, ainsi qu'à celui de l'interdiction de la rétroactivité pénale.
3. Les circonstances qui ont amené à l'adoption de telles dérogations doivent être réévaluées de façon régulière dans le but de lever ces dérogations dès que ces circonstances n'existent plus.

XVI. Respect des normes impératives du droit international et des normes du droit international humanitaire

Dans leur lutte contre le terrorisme, les Etats ne peuvent, en aucun cas, déroger aux normes impératives du droit international ainsi qu'aux normes du droit international humanitaire, lorsque ce droit s'applique.

XVII. Dédommagement des victimes d'actes terroristes

Lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes, l'Etat doit, pour de tels actes survenus sur son territoire, contribuer au dédommagement des victimes pour les atteintes au corps et à la santé.

Textes de référence

ayant été utilisés pour l'élaboration des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme

Note préliminaire

Le présent document a été élaboré par le Secrétariat, en coopération avec le Président du Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER). **Il ne se veut en aucun cas un exposé des motifs ou un rapport explicatif des Lignes directrices.**

But des Lignes directrices

Les Lignes directrices se concentrent essentiellement sur les limites que les Etats ne devraient en aucun cas franchir dans leur lutte légitime contre le terrorisme^{2, 3}. Ces Lignes directrices n'ont pas pour premier objectif de traiter d'autres questions importantes, telles que les causes et les conséquences du terrorisme, ainsi que les mesures pour tenter de le prévenir, qui sont néanmoins évoquées dans le préambule en tant que toile de fond⁴.

-
2. Le Groupe de Spécialistes sur les stratégies démocratiques visant à faire face aux mouvements qui menacent les droits de l'homme (DH-S-DEM) n'a pas manqué de confirmer, dès 1999, le bien-fondé de cette approche :

« d'une part, il est nécessaire qu'une société démocratique prenne certaines mesures, de nature préventive ou répressive pour se protéger contre des menaces portées aux valeurs et aux principes qui sous-tendent cette société. D'autre part, les autorités publiques (législatives, judiciaires, administratives) sont soumises à l'obligation juridique, y compris quand elles prennent des mesures dans ce domaine, de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales figurant dans la CEDH et dans d'autres instruments auxquels les Etats membres sont Parties ».

Voir document DH-S-DEM (99) 4 Addendum, par. 16.

3. La Cour européenne des droits de l'homme donne un appui supplémentaire à cette approche :
« Les Etats contractants ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée pour assujettir à des mesures de surveillance secrète les personnes soumises à leur juridiction. Consciente du danger, inhérent à pareille loi, de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, elle affirme qu'ils ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée » (*Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, par. 49).
4. Voir ci-dessous, p. 18.

Fondements juridiques

Il convient d'emblée de rappeler la situation particulière des Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »). Son article 46 établit la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») et la surveillance de l'exécution de ses arrêts par le Comité des Ministres. La Convention et la jurisprudence de la Cour sont donc la source première pour dégager des lignes directrices dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Il faut toutefois également mentionner d'autres sources tel le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU et les observations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

Considérations d'ordre général

La Cour a souligné à maintes reprises la nécessité d'une mise en balance entre, d'une part, la défense des institutions et de la démocratie, dans l'intérêt commun, et, d'autre part, la protection des droits des individus :

« Avec la Commission, la Cour juge inhérente au système de la Convention une certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels »⁵.

La Cour prend en compte les spécificités liées à une lutte efficace contre le terrorisme :

« La Cour est prête à tenir compte des circonstances entourant les cas soumis à son examen, en particulier des difficultés liées à la lutte contre le terrorisme. »⁶.

Définition. Ni la Convention ni la jurisprudence de la Cour ne donnent une définition de ce qu'est le terrorisme. La Cour a toujours préféré adopter une approche au cas par cas. Pour sa part, l'Assemblée parlementaire

« considère comme acte de terrorisme "tout délit commis par des individus ou des groupes recourant à la violence ou menaçant de l'utiliser contre un pays, ses institutions, sa population en général ou des individus concrets, qui, motivé par des aspirations séparatistes, par des conceptions idéologiques extrémistes ou par fana-

5. *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, par. 59. Voir également *Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1998, série A, n° 145-B, par. 48.

6. *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, par. 58. Voir également les arrêts *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 5, par. 11 et suiv. ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, par. 70 et 84 ; *Zana c. Turquie*, 25 novembre 1997, par. 59-60 ; et *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 novembre 1998, par. 59.

tisme, ou inspiré par des mobiles irrationnels ou subjectifs, vise à soumettre les pouvoirs publics, certains individus ou groupes de la société, ou, d'une façon générale, l'opinion publique à un climat de terreur" »⁷.

L'article premier de la position commune du Conseil européen du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme donne une définition très précise de l'« acte de terrorisme ». Il dispose en effet :

« 3. Aux fins de la présente position commune, on entend par "acte de terrorisme", l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national, lorsqu'il est commis dans le but de :

- i) gravement intimider une population, ou
 - ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou
 - iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale :
- a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort ;
 - b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;
 - c) l'enlèvement ou la prise d'otage ;
 - d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ;
 - e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ;
 - f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement ;
 - g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
 - h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
 - i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux point a) à h) ;

7. Recommandation 1426 (1999), Démocraties européennes face au terrorisme (23 septembre 1999), par. 5.

j) la direction d'un groupe terroriste ;

k) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe.

Aux fins du présent paragraphe, on entend par "groupe terroriste", l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes. Les termes "association structurée" désignent une association qui ne s'est pas constituée par hasard pour commettre immédiatement un acte terroriste et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée. »

Les travaux en cours au sein des Nations Unies portant sur le projet de convention générale sur le terrorisme international s'efforcent également de définir le terrorisme ou l'acte de terrorisme.

Préambule

Le Comité des Ministres,

- [a] Considérant que le terrorisme porte gravement atteinte aux droits de l'homme, menace la démocratie et vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste.

L'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît que les actes terroristes sont des « activités qui visent à l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie, menacent l'intégrité territoriale et la sécurité des Etats, déstabilisent des gouvernements légitimement constitués, sapent la société civile pluraliste et ont des conséquences préjudiciables pour le développement économique et social des Etats »⁸.

- [b] Condamnant catégoriquement comme criminels et injustifiables tous les actes, méthodes ou pratiques terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs ;
- [c] Rappelant qu'un acte terroriste ne peut jamais être excusé ou justifié en invoquant les droits de l'homme et que l'abus de droit n'est jamais protégé ;
- [d] Rappelant qu'il est non seulement possible, mais absolument nécessaire, de lutter contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme, de la prééminence du droit et, lorsqu'il est applicable, du droit international humanitaire ;
- [e] Rappelant la nécessité pour les Etats de tout mettre en œuvre, et notamment de coopérer, afin que les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'actes terroristes soient traduits en justice pour répondre de toutes les conséquences, notamment pénales et civiles, de leurs actes ;

8. Résolution 54/164, Droits de l'homme et terrorisme, adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1999.

L'obligation de traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'actes terroristes ressort clairement de différents textes, comme la Résolution 1368 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4370^e séance, le 12 septembre 2001 (extraits) :

« Le Conseil de sécurité, réaffirmant les buts et principes de la Charte des Nations Unies, (...) (3.) Appelle tous les Etats à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes (...) ».

La Résolution 56/1, Condamnation des attaques terroristes perpétrées aux Etats-Unis d'Amérique, adoptée par l'Assemblée générale, le 12 septembre 2001 (extraits) indique à cet égard :

« L'Assemblée générale, guidée par les buts et principes de la Charte des Nations Unies, (...) (3.) appelle instamment à une coopération internationale en vue de traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires des atrocités commises le 11 septembre 2001 ».

[f] Réaffirmant le devoir impératif des Etats de protéger les populations contre d'éventuels actes terroristes;

Le Comité des Ministres a souligné

« le devoir de tout Etat démocratique d'assurer une protection efficace contre le terrorisme dans le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme »⁹.

[g] Rappelant la nécessité pour les Etats, notamment pour des raisons d'équité et de solidarité sociale, de veiller à ce que les victimes d'actes terroristes puissent obtenir un dédommagement ;
[h] Gardant à l'esprit que la lutte contre le terrorisme implique des mesures à long terme visant à prévenir les causes du terrorisme, en favorisant notamment la cohésion de nos sociétés et le dialogue multiculturel et inter-religieux ;

La nécessité de lutter contre les causes du terrorisme est une démarche essentielle afin de prévenir de nouveaux actes terroristes. A cet égard, il convient de rappeler la Résolution 1258 (2001) de l'Assemblée parlementaire, Démocraties face au terrorisme (26 septembre 2001), dans laquelle l'Assemblée appelle les Etats

« à renouveler leur engagement et y apporter leur soutien financier nécessaire pour poursuivre des mesures économiques, sociales et politiques visant à garantir la démocratie, la justice, et les droits de l'homme et le bien-être à tous les peuples du monde » (par. 17 (viii)).

9. Résolution intérimaire DH (99) 434, Droits de l'homme, Actions des forces de sécurité en Turquie – mesures de caractère général.

Afin de lutter contre les causes du terrorisme, il est également indispensable de promouvoir le dialogue multiculturel et inter-religieux. L'Assemblée parlementaire a consacré un nombre important de documents à cette question, parmi lesquels ses Recommandations 1162 (1991), Contribution de la civilisation islamique à la culture européenne¹⁰, 1202 (1993), Tolérance religieuse dans une société démocratique¹¹, 1396 (1999), Religion et démocratie¹², 1426 (1999), Démocraties européennes face au terrorisme¹³ ainsi que sa Résolution 1258 (2001), Démocraties face au terrorisme¹⁴. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a lui aussi relevé l'importance du dialogue multiculturel et inter-religieux dans une lutte à long terme contre le terrorisme.¹⁵

-
10. Adoptée le 19 septembre 1991 (11^e séance). L'Assemblée propose entre autres des mesures préventives dans le domaine de l'éducation (telles que la création d'une université euro-arabe conformément à la Recommandation 1032 (1986)), des médias (production et diffusion de programmes sur la culture islamique), de la culture (telles que des échanges culturels, expositions, conférences, etc.) et de la coopération multilatérale (séminaires sur le fondamentalisme islamique, la démocratisation du monde islamique, la compatibilité des différentes formes d'Islam avec la société européenne moderne, etc.) ainsi que des questions administratives et de la vie quotidienne (telles que le jumelage de villes ou l'encouragement du dialogue entre communautés islamiques et autorités compétentes sur des questions comme les jours de fête, l'habillement, l'alimentation, etc.). Voir notamment par. 10-12.
 11. Adoptée le 2 février 1993 (23^e séance). L'Assemblée propose entre autres des mesures préventives dans le domaine des garanties juridiques et de leur respect (notamment au titre des droits énoncés dans la Recommandation 1086 (1988), paragraphe 10), ainsi que dans les domaines de l'éducation et des échanges (telles que la création d'une « conférence sur un manuel scolaire d'histoire religieuse », l'échange de programmes pour les étudiants et les autres jeunes), de l'information et de la « sensibilisation » (comme l'accès aux textes religieux fondamentaux et à la littérature apparentée dans les bibliothèques publiques) et de la recherche (par exemple, encouragement des travaux universitaires dans les universités européennes sur les questions liées à la tolérance religieuse). Voir notamment par. 12, 15-16.
 12. Adoptée le 27 janvier 1999 (5^e séance). L'Assemblée suggère entre autres des mesures préventives, afin de promouvoir de meilleures relations avec et entre les religions (par un dialogue plus systématique avec les chefs religieux et humanistes, les théologiens, les philosophes et les historiens) et de favoriser l'expression culturelle et sociale des religions (dont font partie les édifices ou traditions religieux). Voir notamment par. 9-14.
 13. Adoptée le 23 septembre 1999 (30^e séance). L'Assemblée signale entre autres que :
« La prévention du terrorisme passe aussi par l'éducation aux valeurs démocratiques et la tolérance, en supprimant de l'enseignement des attitudes négatives ou de haine envers autrui et en développant une culture de paix entre tous les individus et les groupes de la société » (par. 9).
 14. Adoptée le 26 septembre 2001 (28^e séance). L'Assemblée estime entre autres que
« la prévention à long terme du terrorisme passe par une compréhension appropriée de ses origines sociales, économiques, politiques et religieuses, et de l'aptitude à la haine de l'individu. En s'attaquant aux racines du terrorisme, il est possible de porter sérieusement atteinte au support sur lequel s'appuient les terroristes et à leurs réseaux de recrutement » (par. 9).
 15. Voir « Suite du 11 septembre : Le dialogue multiculturel et inter-religieux – Note du Secrétaire Général », Documents d'information SG/Inf (2001) 40 Rév. 2, 6 décembre 2001.

[i] Réaffirmant l'obligation des Etats de respecter, dans leur lutte contre le terrorisme, les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, et pour les Etats membres, tout particulièrement la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
adopte les Lignes directrices suivantes et invite les Etats membres à en assurer une large diffusion auprès de toutes les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme.

I. Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

Les Etats ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des Etats contre le terrorisme, dans le respect des présentes Lignes directrices.

La Cour a indiqué que :

« la première phrase de l'article 2 par. 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de donner la mort de manière intentionnelle et illégale, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (voir l'arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni* du 9 juin 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-III, p. 1403, par. 36). Cette obligation (...) peut également impliquer, dans certaines circonstances bien définies, une obligation positive pour les autorités de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui (arrêts *Osman c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1998, Recueil 1998-VIII, par. 115, et *Kiliç c. Turquie*, requête n° 22492/93, CEDH 2000-III, par. 62 et 76). »¹⁶

II. Interdiction de l'arbitraire

Les mesures prises par les Etats pour lutter contre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire ou raciste, et faire l'objet d'un contrôle approprié.

Les termes *traitement discriminatoire* sont repris de la Déclaration politique adoptée par les Ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe le 13 octobre 2000 lors de la session de clôture de la Conférence européenne contre le racisme.

16. *Pretty c. Royaume-Uni*, 29 avril 2002, par. 38

III. Légalité des mesures anti-terroristes

1. Toute mesure prise par les Etats pour lutter contre le terrorisme doit avoir une base juridique.
2. Lorsqu'une mesure restreint les droits de l'homme, les restrictions doivent être définies de façon aussi précise que possible et être nécessaires et proportionnées au but poursuivi.

IV. Interdiction absolue de la torture

Le recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants est prohibé en termes absolus, en toutes circonstances, notamment lors de l'arrestation, de l'interrogatoire et de la détention d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ou condamnée pour de telles activités, et quels qu'aient été les agissements dont cette personne est soupçonnée ou pour lesquels elle a été condamnée.

La Cour a rappelé l'interdiction absolue du recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains et dégradants (article 3 de la Convention) a plusieurs reprises :

« L'article 3 de la Convention, la Cour l'a dit à maintes reprises, consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'article 3 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles n^{os} 1 et 4, et d'après l'article 15 par. 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (...). La prohibition de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue, quels que soient les agissements de la victime (...). La nature de l'infraction qui était reprochée au requérant est donc dépourvue de pertinence pour l'examen sous l'angle de l'article 3. »¹⁷.

« Les nécessités de l'enquête et les indéniables difficultés de la lutte contre la criminalité, notamment en matière de terrorisme, ne sauraient conduire à limiter la protection due à l'intégrité physique de la personne. »¹⁸

17. *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, par. 119. Voir également *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n^o 25, par. 163 ; *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n^o 161, par. 88 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, par. 79 ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, par. 62 ; *Aydin c. Turquie*, 25 septembre 1997, par. 81 ; *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, par. 93 ; *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, par. 95.

18. *Tomasi c. France*, 27 août 1992, par. 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, par. 38.

La jurisprudence de la Cour met clairement en évidence que la nature du crime n'est pas pertinente :

« La Cour est parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les Etats pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime. »¹⁹.

**V. Collecte et traitement de données à caractère personnel
par toute autorité compétente en matière de sécurité de l'Etat**

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la collecte et le traitement de données à caractère personnel par toute autorité compétente en matière de sécurité de l'Etat ne peuvent porter atteinte au respect de la vie privée des personnes que si la collecte et le traitement sont, notamment :

- (i) régis par des dispositions appropriées en droit interne;
- (ii) proportionnés à l'objectif pour lequel cette collecte et ce traitement ont été prévus;
- (iii) susceptibles d'un contrôle par une autorité externe indépendante.

En matière de traitement de données à caractère personnel, la Cour a statué pour la première fois de la façon suivante :

« Or, aucune disposition du droit interne ne fixe les limites à respecter dans l'exercice de ces prérogatives. Ainsi, la loi interne ne définit ni le genre d'informations pouvant être consignées, ni les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures de surveillance telles que la collecte et la conservation de données, ni les circonstances dans lesquelles peuvent être prises ces mesures, ni la procédure à suivre. De même, la loi ne fixe pas des limites quant à l'ancienneté des informations détenues et la durée de leur conservation.

(...)

La Cour relève que cet article ne renferme aucune disposition explicite et détaillée sur les personnes autorisées à consulter les dossiers, la nature de ces derniers, la procédure à suivre et l'usage qui peut être donné aux informations ainsi obtenues.

(...) Elle note aussi que, bien que l'article 2 de la loi habilite les autorités compétentes à autoriser les ingérences nécessaires afin de prévenir et contrecarrer les menaces pour la sécurité nationale, le motif de telles ingérences n'est pas défini avec suffisamment de précision »²⁰.

19. *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, par. 79 ; voir dans le même sens *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, par. 69.

20. *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000, par. 57-58.

VI. Mesures d'ingérence dans la vie privée

1. Les mesures dans la lutte contre le terrorisme qui constituent une ingérence dans la vie privée (notamment, les fouilles, les perquisitions, les écoutes, y compris téléphoniques, la surveillance de la correspondance et l'infiltration d'agents) doivent être prévues par la loi. Ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

La Cour admet que la lutte contre le terrorisme permet l'utilisation de méthodes spécifiques :

« Les sociétés démocratiques se trouvent menacées de nos jours par des formes très complexes d'espionnage et par le terrorisme, de sorte que l'Etat doit être capable, pour combattre efficacement ces menaces, de surveiller en secret les éléments subversifs opérant sur son territoire. La Cour doit donc admettre que l'existence de dispositions législatives accordant des pouvoirs de surveillance secrète de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications est, devant une situation exceptionnelle, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales. »²¹

En ce qui concerne les écoutes, il faut qu'elles soient conformes aux dispositions de l'article 8 de la Convention, notamment qu'elles soient prévues par la « loi ». La Cour a ainsi rappelé que :

« les écoutes et autres formes d'interception des entretiens téléphoniques représentent une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance. Partant, elles doivent se fonder sur une "loi" d'une précision particulière. L'existence de règles claires et détaillées en la matière apparaît indispensable, d'autant que les procédés techniques ne cessent de se perfectionner (arrêts *Kruslin* et *Huvig* précités, p. 23, par. 33, et p. 55, par. 32, respectivement). »²².

La Cour a également admis que l'usage d'informations confidentielles est essentiel pour combattre la violence terroriste et la menace qui pèse sur les citoyens et sur toute la société démocratique :

« La Cour rappelle tout d'abord qu'elle reconnaît que l'utilisation d'informations confidentielles est primordiale pour combattre la violence terroriste et la menace que le terrorisme organisé constitue pour la vie des citoyens et pour la société démocratique dans son ensemble (voir aussi l'arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 23, par. 48). Cela ne signifie pas, toutefois, que les autorités d'enquête aient carte blanche, au regard de l'article 5, pour arrêter des

21. *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, par. 48.

22. *Kopp c. Suisse*, 25 mars 1998, par. 72. Voir aussi *Huvig c. France*, 24 avril 1990, par. 34-35.

suspects afin de les interroger, à l'abri de tout contrôle effectif par les tribunaux internes ou par les organes de contrôle de la Convention, chaque fois qu'elles choisissent d'affirmer qu'il y a infraction terroriste (*ibidem*, p. 23, par. 49).»²³

2. Les mesures prises pour lutter contre le terrorisme doivent être préparées et contrôlées par les autorités de façon à réduire au minimum, autant que faire se peut, le recours à la force meurtrière et, dans ce cadre, l'utilisation d'armes par les forces de sécurité doit être rigoureusement proportionnée à la défense d'autrui contre la violence illégale ou à la nécessité de procéder à une arrestation régulière.

L'article 2 de la Convention n'exclut pas la possibilité que l'usage délibéré d'une solution fatale puisse être justifié lorsqu'il est « absolument nécessaire » de prévenir certaines formes de crimes. Cela doit, toutefois, être effectué dans des conditions strictes pour respecter le plus possible la vie humaine, même à l'égard de personnes supposées préparer une attaque terroriste :

« Cela étant, pour déterminer si la force utilisée est compatible avec l'article 2, la Cour doit examiner très attentivement, comme indiqué plus haut, non seulement la question de savoir si la force utilisée par les militaires était rigoureusement proportionnée à la défense d'autrui contre la violence illégale, mais également celle de savoir si l'opération anti-terroriste a été préparée et contrôlée par les autorités de façon à réduire au minimum, autant que faire se peut, le recours à la force meurtrière.»²⁴

VII. Arrestation et garde à vue

1. L'arrestation d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ne peut intervenir en l'absence de soupçons plausibles. Les motifs de l'arrestation doivent être communiqués à la personne arrêtée.

La Cour reconnaît qu'il faut que des soupçons « plausibles » fondent l'arrestation d'un suspect. Elle ajoute que ce caractère dépend de l'ensemble des circonstances, la criminalité terroriste entrant dans une catégorie spéciale :

« 32. La "plausibilité" des soupçons sur lesquels doit se fonder une arrestation constitue un élément essentiel de la protection offerte par l'article 5 par. 1 c) contre les privations de liberté arbitraires. (...) [L']existence de soupçons plausibles présuppose celle de faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'individu en cause peut avoir accompli l'infraction. Ce qui peut passer

23. *Murray c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1994, par. 58.

24. *McCann et autres c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1995, par. 194. Dans cette affaire, la Cour, n'étant pas persuadée que le meurtre de trois terroristes représentait un usage de la force n'excédant pas les nécessités de la protection des personnes contre la violence illégale, a considéré qu'il y avait eu violation de l'article 2.

pour “plausible” dépend toutefois de l’ensemble des circonstances. A cet égard, la criminalité terroriste entre dans une catégorie spéciale. Devant le risque de souffrances et de perte de vies humaines dont elle s’accompagne, la police est forcée d’agir avec la plus grande célérité pour exploiter ses informations, y compris celles qui émanent de sources secrètes. De surcroît, il lui faut souvent arrêter un terroriste présumé sur la base de données fiables mais que l’on ne peut révéler au suspect, ou produire en justice à l’appui d’une accusation, sans en mettre en danger la source.

(...) [L]a nécessité de combattre la criminalité ne saurait justifier que l’on étende la notion de “plausibilité” jusqu’à porter atteinte à la substance de la garantie assurée par l’article 5 par. 1 c) (...).

(...)

34. Il ne faut certes pas appliquer l’article 5 par. 1 c) d’une manière qui causerait aux autorités de police des Etats contractants des difficultés excessives pour combattre par des mesures adéquates le terrorisme organisé (...). Partant, on ne saurait demander à ces Etats d’établir la plausibilité des soupçons motivant l’arrestation d’un terroriste présumé en révélant les sources confidentielles des informations recueillies à l’appui, ou même des faits pouvant aider à les repérer ou identifier.

La Cour doit cependant pouvoir déterminer si la substance de la garantie offerte par l’article 5 par. 1 c) est demeurée intacte. Dès lors, il incombe au gouvernement défendeur de lui fournir au moins certains faits ou renseignements propres à la convaincre qu’il existait des motifs plausibles de soupçonner la personne arrêtée d’avoir commis l’infraction alléguée. »²⁵.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">2. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit être aussitôt traduite devant un juge. La garde à vue doit être d’une durée raisonnable et son terme doit être fixé par la loi.3. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit pouvoir contester la légalité de son arrestation ou de sa garde à vue devant un tribunal. |
|---|

La protection accordée par l’article 5 de la Convention intervient également ici. Il y a des limites liées à l’arrestation et à la détention de personnes suspectées de terrorisme. La Cour admet que prémunir la collectivité contre le terrorisme est un but légitime, mais que ceci ne saurait justifier toute mesure. Par exemple, la lutte contre le terrorisme peut justifier l’augmentation de la durée de garde à vue, mais ne saurait autoriser qu’il n’y ait pas du tout de contrôle judiciaire de cette garde à vue, ou qu’il n’y ait pas de contrôle judiciaire suffisamment rapide :

« La Cour reconnaît que sous réserve de l’existence de garanties suffisantes, le contexte du terrorisme en Irlande du Nord a pour effet d’augmenter la durée de la période pendant laquelle les autorités peuvent, sans violer l’article 5 par. 3, garder à vue un individu soupçonné de graves infractions terroristes avant de le traduire devant un juge ou un “autre magistrat” judiciaire.

25. *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni*, 30 août 1990, par. 32 et 34.

La difficulté, soulignée par le Gouvernement, d'assujettir à un contrôle judiciaire la décision d'arrêter et détenir un terroriste présumé peut influencer sur les modalités d'application de l'article 5 par. 3, par exemple en appelant des précautions procédurales adaptées à la nature des infractions supposées. Elle ne saurait pour autant excuser, sous l'angle de cette disposition, l'absence complète de pareil contrôle exercé avec célérité.»²⁶

« Le fait incontesté que les privations de liberté incriminées s'inspiraient d'un but légitime, prémunir la collectivité dans son ensemble contre le terrorisme, ne suffit pas pour assurer le respect des exigences précises de l'article 5 par. 3.»²⁷

« La Cour rappelle ce qu'elle a décidé dans l'affaire *Brogan et autres c. Royaume-Uni* (arrêt du 29 novembre 1988, série A n° 145-B, p. 33, par. 62): une période de garde à vue de quatre jours et six heures sans contrôle judiciaire va au-delà des strictes limites de temps permises par l'article 5 par. 3. Il en résulte clairement que la période de quatorze jours ou plus pendant laquelle M. Aksoy a été détenu sans être traduit devant un juge ou un autre magistrat ne remplissait pas l'exigence de promptitude.»²⁸

« La Cour a déjà admis à plusieurs reprises par le passé que les enquêtes au sujet d'infractions terroristes confrontent indubitablement les autorités à des problèmes particuliers (voir les arrêts *Brogan et autres c. Royaume-Uni* du 29 novembre 1988, série A n° 145-B, p. 33, par. 61, *Murray c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1994, série A n° 300-A, p. 27, par. 58, et *Aksoy* précité, p. 2282, par. 78). Cela ne signifie pas toutefois que celles-ci aient carte blanche, au regard de l'article 5, pour arrêter et placer en garde à vue des suspects, à l'abri de tout contrôle effectif par les tribunaux internes et, en dernière instance, par les organes de contrôle de la Convention, chaque fois qu'elles choisissent d'affirmer qu'il y a infraction terroriste (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Murray* précité, p. 27, par. 58).

Il y va en effet de l'importance de l'article 5 dans le système de la Convention : il consacre un droit fondamental de l'homme, la protection de l'individu contre les atteintes arbitraires de l'Etat à sa liberté. Le contrôle judiciaire de pareille ingérence de l'exécutif constitue un élément essentiel de la garantie de l'article 5 par. 3, conçue pour réduire autant que possible le risque d'arbitraire et assurer la prééminence du droit, l'un des "principes fondamentaux" d'une "société démocratique", auquel "se réfère expressément le préambule de la Convention" (voir les arrêts *Brogan et autres* précité, p. 32, par. 58, et *Aksoy* précité, p. 2282, par. 76).»²⁹

26. *Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1988, série A, n° 145-B, par. 61.

27. *Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1988, série A, n° 145-B, par. 62. Voir également *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, par. 58.

28. *Aksoy c. Turquie*, 12 décembre 1996, par. 66.

29. *Sakik et autres c. Turquie*, 26 novembre 1997, par. 44.

VIII. Contrôle régulier de la détention provisoire

Une personne soupçonnée d'activités terroristes et placée en détention provisoire a droit au contrôle régulier de la légalité de sa détention par un tribunal.

IX. Procédures judiciaires

1. Une personne accusée d'activités terroristes a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par une juridiction indépendante, impartiale et établie par la loi.

Le droit à un procès équitable est reconnu, pour toute personne, à l'article 6 de la Convention. La jurisprudence de la Cour affirme que le droit à un procès équitable est inhérent à toute société démocratique.

L'article 6 n'interdit pas l'instauration de juridictions spécialisées pour juger des actes terroristes à condition que ces juridictions spécialisées répondent aux critères de cet article (tribunaux établis par la loi, impartiaux et indépendants) :

« La Cour rappelle que, pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant » aux fins de l'article 6 par. 1, il faut notamment prendre en compte le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Findlay c. Royaume-Uni* du 25 février 1997, Recueil 1997-I, p. 281, par. 73). Quant à la condition d'"impartialité" au sens de cette disposition, elle s'apprécie selon une double démarche : la première consiste à essayer de déterminer la conviction personnelle de tel ou tel juge en telle occasion ; la seconde amène à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime à cet égard. (...) (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Gautrin et autres c. France* du 20 mai 1998, Recueil 1998-III, pp. 1030-1031, par. 58). »³⁰.

« Elle (la Cour) n'a pas pour tâche en effet d'examiner in abstracto la nécessité d'instaurer de telles juridictions (juridictions spécialisées) dans un Etat contractant ni la pratique y afférente, mais de rechercher si le fonctionnement de l'une d'elles a porté atteinte au droit du requérant à un procès équitable. (...) En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, à commencer, au pénal, par les prévenus (voir, entre autres, les arrêts *Hauschildt c. Danemark* du 24 mai 1989, série A n° 154, p. 21, par. 48, *Thorgeir Thorgeirson* précité, p. 23, par. 51, et *Pullar c. Royaume-Uni* du 10 juin 1996, Recueil 1996-III, p. 794, par. 38). Pour se prononcer sur l'existence d'une raison légitime de redouter

30. *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, par. 65.

dans le chef d'une juridiction un défaut d'indépendance ou d'impartialité, le point de vue de l'accusé entre en ligne de compte mais sans pour autant jouer un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Hauschildt précité, p. 21, par. 48, et Gautrin et autres précité, pp. 1031-1031, par. 58).

(...) La Cour attache (...) de l'importance à la circonstance qu'un civil ait dû comparaître devant une juridiction composée, même en partie seulement, de militaires. Il en résulte que le requérant pouvait légitimement redouter que par la présence d'un juge militaire dans le siège de la cour de sûreté de l'Etat d'Izmir, celle-ci ne se laissât indûment guider par des considérations étrangères à la nature de sa cause³¹.

2. Une personne accusée d'activités terroristes doit bénéficier de la présomption d'innocence.

La présomption d'innocence est spécifiquement mentionnée à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme qui stipule :

« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

Cet article s'applique donc également aux personnes soupçonnées d'activités terroristes.

Par ailleurs,

« la Cour estime qu'une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques »³².

C'est ainsi que la Cour a constaté que les déclarations publiques faites par un Ministre de l'intérieur et par deux hauts responsables de la police désignant une personne comme le complice d'un assassinat avant le jugement de celui-ci étaient

« à l'évidence une déclaration de culpabilité qui, d'une part, incitait le public à croire en celle-ci et, de l'autre, préjugait de l'appréciation des faits par les juges compétents. Partant, il y a violation de l'article 6 par. 2 »³³.

31. *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, par. 70-72.

32. *Allet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, par. 36.

33. *Allet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, par. 41.

3. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins justifier certaines restrictions des droits de la défense, en ce qui concerne notamment :
 - (i) les modalités d'accès et de contacts avec l'avocat ;
 - (ii) les modalités d'accès au dossier ;
 - (iii) l'utilisation de témoignages anonymes.
4. De telles restrictions au droit de la défense doivent être strictement proportionnées au but poursuivi et des mesures compensatoires aptes à protéger les intérêts de l'accusé doivent être prises afin que le caractère équitable du procès soit maintenu et que les droits de la défense ne soient pas vidés de toute substance.

La Cour reconnaît qu'une lutte efficace contre le terrorisme impose d'interpréter avec une certaine souplesse certaines des garanties du procès équitable. Confrontée à la nécessité d'évaluer la conformité à la Convention de certaines formes d'enquêtes et de procès, la Cour a par exemple reconnu que le recours à des témoignages anonymes n'est pas dans tous les cas incompatible avec la Convention³⁴. En effet, dans certains cas, comme ceux liés au terrorisme, les témoins doivent être protégés contre tout risque éventuel de rétorsion à leur encontre mettant en jeu leur vie, leur liberté ou leur sûreté.

« La Cour est même allée jusqu'à constater que, à condition que les droits de la défense soient respectés, il peut être légitime pour les autorités de police de vouloir préserver l'anonymat d'un agent utilisé dans des opérations d'infiltration, pour sa propre protection, pour celle de sa famille et pour pouvoir à nouveau l'utiliser par la suite »³⁵.

La Cour a reconnu que l'interception d'une lettre entre un détenu – terroriste – et son avocat est possible dans certaines circonstances :

« Il n'en demeure pas moins que la confidentialité de la correspondance entre un détenu et son défenseur constitue un droit fondamental pour un individu et touche directement les droits de la défense. C'est pourquoi, comme la Cour l'a énoncé plus haut, une dérogation à ce principe ne peut être autorisée que dans des cas exceptionnels et doit s'entourer de garanties adéquates et suffisantes contre les abus (voir aussi, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Klass* précité, *ibidem*). »³⁶

34. Voir *Doorson c. Pays-Bas*, 26 mars 1996, par. 69-70. L'affaire *Doorson* concernait la lutte contre le trafic de drogue, mais les conclusions de la Cour peuvent également être étendues à la lutte contre le terrorisme. Voir également *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, par. 52.

35. *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, par. 57.

36. *Erdem c. Allemagne*, 5 juillet 2001, par. 65.

La jurisprudence de la Cour insiste sur les mécanismes compensatoires pour éviter que les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne vident pas de toute substance le droit à un procès équitable³⁷. Ainsi, si la possibilité existe de ne pas diffuser certaines preuves à la défense, il faut que cela soit compensé par la procédure suivie devant les autorités judiciaires :

« 60. Tout procès pénal, y compris ses aspects procéduraux, doit revêtir un caractère contradictoire et garantir l'égalité des armes entre l'accusation et la défense: c'est là un des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. Le droit à un procès pénal contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie (arrêt *Brandstetter c. Autriche* du 28 août 1991, série A n° 211, par. 66-67). De surcroît, l'article 6 par. 1, exige, comme du reste le droit anglais (paragraphe 19 ci-dessus), que les autorités de poursuite communiquent à la défense toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge (arrêt *Edwards* précité, par. 36).

61. Toutefois, les requérants l'admettent au demeurant (paragraphe 54 ci-dessus), le droit à une divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu. Dans une procédure pénale donnée, il peut y avoir des intérêts concurrents – tels que la sécurité nationale ou la nécessité de protéger des témoins risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions – qui doivent être mis en balance avec les droits de l'accusé (voir, par exemple, l'arrêt *Doorson c. Pays-Bas* du 26 mars 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, par. 70). Dans certains cas, il peut être nécessaire de dissimuler certaines preuves à la défense, de façon à préserver les droits fondamentaux d'un autre individu ou à sauvegarder un intérêt public important. Toutefois, seules sont légitimes au regard de l'article 6 par. 1 les mesures restreignant les droits de la défense qui sont absolument nécessaires (arrêt *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas* du 23 avril 1997, Recueil 1997-III, par. 58). De surcroît, si l'on veut garantir un procès équitable à l'accusé, toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires (arrêts *Doorson* précité, par. 72, et *Van Mechelen et autres* précité, par. 54).

62. Lorsque des preuves ont été dissimulées à la défense au nom de l'intérêt public, il n'appartient pas à la Cour de dire si pareille attitude était absolument nécessaire car, en principe, c'est aux juridictions internes qu'il revient d'apprécier les preuves produites devant elles (arrêt *Edwards* précité, par. 34). La Cour a quant à elle pour tâche de contrôler si le processus décisionnel appliqué dans un cas donné a satisfait autant que possible aux exigences du contradictoire et de l'égalité des armes et était assorti de garanties aptes à protéger les intérêts de l'accusé.³⁸

37. Voir notamment *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, par. 131 et 144, et *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, par. 54.

38. *Rowe et Davies c. Royaume-Uni*, 16 février 2000, par. 60-62.

X. Peines encourues

1. Les peines encourues par une personne accusée d'activités terroristes doivent être prévues par la loi pour une action ou une omission qui constituait déjà une infraction au moment où elle a été commise ; aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ne peut être infligée.

Cette ligne directrice reprend les éléments contenus dans l'article 7 de la Convention. La Cour a ainsi rappelé que :

« La garantie que consacre l'article 7, élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation en temps de guerre ou autre danger public. Ainsi qu'il découle de son objet et de son but, on doit l'interpréter et l'appliquer de manière à assurer une protection effective contre les poursuites, les condamnations et sanctions arbitraires (arrêts *S.W. et C.R. c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n^o 335-B et 335-C, pp. 41-42, et pp. 68-69, par. 33, respectivement) »³⁹

« La Cour rappelle que, conformément à sa jurisprudence, l'article 7 consacre notamment le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie. Il s'ensuit que la loi doit définir clairement les infractions et les sanctions qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

La notion de « droit » (« law ») utilisée à l'article 7 correspond à celle de « loi » qui figure dans d'autres articles de la Convention ; elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité (voir les arrêts *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, p. 1627, par. 29, et *S.W. et C.R. c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n^o 335-B et C, pp. 41-42, par. 35, et pp. 68-69, par. 33 respectivement). »⁴⁰

2. En aucun cas, une personne accusée d'activités terroristes ne peut encourir la condamnation à mort ; dans l'éventualité d'une condamnation à une telle peine, celle-ci ne peut pas être exécutée.

La tendance actuelle en Europe est à l'abolition générale de la peine de mort, en toutes circonstances (Protocole n^o 13 à la Convention). Les Etats membres du Conseil de l'Europe qui disposent encore de la peine de mort dans leur arsenal juridique ont accepté de faire un moratoire quant à l'exécution de cette peine.

39. *Ecer et Zeyrek c. Turquie*, 27 février 2001, par. 29.

40. *Baskaya et Okçuoglu c. Turquie*, 8 juillet 1999, par. 36.

XI. Détenition

1. Une personne privée de liberté pour activités terroristes doit être traitée en toutes circonstances avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

Il est clair, d'après la jurisprudence de la Cour, que la nature du crime n'est pas pertinente :

« La Cour est parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les Etats pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime. »⁴¹.

Il est rappelé que la pratique de l'isolement sensoriel total a été condamnée par la Cour comme étant en violation de l'article 3 de la Convention⁴².

2. Les impératifs de la lutte contre le terrorisme peuvent exiger que le traitement d'une personne privée de liberté pour activités terroristes fasse l'objet de restrictions plus importantes que celles touchant d'autres détenus en ce qui concerne notamment :
 - (i) la réglementation des communications et la surveillance de la correspondance, y compris entre l'avocat et son client ;

En ce qui concerne les communications entre l'avocat et son client, voir la jurisprudence de la Cour, et notamment une récente décision d'irrecevabilité dans laquelle la Cour rappelle la possibilité pour l'Etat, dans des circonstances exceptionnelles, d'intercepter la correspondance entre un avocat et son client condamné pour actes terroristes. Il est par conséquent possible de prendre des mesures dérogeant au droit ordinaire :

« 65. Il n'en demeure pas moins que la confidentialité de la correspondance entre un détenu et son défenseur constitue un droit fondamental pour un individu et touche directement les droits de la défense. C'est pourquoi, comme la Cour l'a énoncé plus haut, une dérogation à ce principe ne peut être autorisée que dans des cas exceptionnels et doit s'entourer de garanties adéquates et suffisantes contre les abus (voir aussi, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Klass* précité, *ibidem*).

66. Or le procès contre des cadres du PKK se situe dans le contexte exceptionnel de la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes. Par ailleurs, il paraissait légitime pour les autorités allemandes de veiller à ce que le procès se déroule dans les meilleures conditions de sécurité, compte tenu de l'importante communauté turque, dont beaucoup de membres sont d'origine kurde, résidant en Allemagne.

41. *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, par. 79 ; voir dans le même sens *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, par. 69.

42. Cf. *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, notamment par. 165-168.

67. La Cour relève ensuite que la disposition en question est rédigée de manière très précise, puisqu'elle spécifie la catégorie de personnes dont la correspondance doit être soumise à contrôle, à savoir les détenus soupçonnés d'appartenir à une organisation terroriste au sens de l'article 129a du Code pénal. De plus, cette mesure, à caractère exceptionnel puisqu'elle déroge à la règle générale de la confidentialité de la correspondance entre un détenu et son défenseur, est assortie d'un certain nombre de garanties: contrairement à d'autres affaires devant la Cour, où l'ouverture du courrier était effectuée par les autorités pénitentiaires (voir notamment les arrêts Campbell, et Fell et Campbell précités), en l'espèce, le pouvoir de contrôle est exercé par un magistrat indépendant, qui ne doit avoir aucun lien avec l'instruction, et qui doit garder le secret sur les informations dont il prend ainsi connaissance. Enfin, il ne s'agit que d'un contrôle restreint, puisque le détenu peut librement s'entretenir oralement avec son défenseur; certes, ce dernier ne peut lui remettre des pièces écrites ou d'autres objets, mais il peut porter à la connaissance du détenu les informations contenues dans les documents écrits.

68. Par ailleurs, la Cour rappelle qu'une certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels est inhérente au système de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Klass précité, p. 28, par. 59).

69. Eu égard à la menace présentée par le terrorisme sous toutes ses formes (voir la décision de la Commission dans l'affaire *Bader, Meins, Meinhof et Grundmann c. Allemagne* du 30 mai 1975, n^o 6166/75), des garanties dont est entouré le contrôle de la correspondance en l'espèce et de la marge d'appréciation dont dispose l'Etat, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse n'était pas disproportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis.»⁴³

- | | |
|-------|--|
| (ii) | le placement des personnes privées de liberté pour activités terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés ; |
| (iii) | la dispersion de ces personnes à l'intérieur du même établissement pénitentiaire ou dans différents établissements pénitentiaires, |

En ce qui concerne le lieu de détention, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a précisé que :

« It must be recalled that the Convention does not grant prisoners the right to choose the place of detention and that the separation from their family are inevitable consequences of their detention »⁴⁴.

43. *Erdem c. Allemagne*, 5 juillet 2001, par. 65-69. Voir aussi *Lüdi c. Suisse*, 15 juin 1992.

44. *Venutuci v. Italy* (Application No. 33830/96), Decision as to the admissibility, 2 March 1998. Cette décision n'existe qu'en anglais.

à condition qu'il y ait rapport de proportionnalité entre le but poursuivi et la mesure prise.

« (...) la notion de nécessité implique l'existence d'un besoin social impérieux et, en particulier, la proportionnalité de l'ingérence au but légitime poursuivi. Pour déterminer si une ingérence est nécessaire dans une société démocratique, on peut tenir compte de la marge d'appréciation de l'Etat (voir, entre autres, l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n^o 2) du 26 novembre 1991, série A n^o 217, pp. 28-29, par. 50). »⁴⁵

XII. Asile, refoulement et expulsion

1. Toute demande d'asile doit faire l'objet d'un examen individuel. La décision qui s'ensuit doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif. Toutefois, lorsque l'Etat a des motifs sérieux de croire qu'une personne qui cherche à bénéficier de l'asile a participé à des activités terroristes, le statut de réfugié doit lui être refusé.

L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 indique :

« 1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ».

Par ailleurs, un problème concret qui peut se poser aux Etats est celui de la concurrence entre une procédure d'asile et une demande d'extradition. Il convient de noter à cet égard l'article 7 du projet de Convention générale sur le terrorisme international :

« Les Etats Parties prennent, en conformité avec les dispositions de leur droit interne et du droit international, y compris le droit international relatif aux droits de l'homme, des mesures voulues pour que le statut de réfugié ne soit pas accordé à une personne au sujet de laquelle il existe des motifs raisonnables de penser qu'elle a commis une infraction visée à l'article 2 ».

Il est également rappelé que l'article 1, alinéa F de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 dispose :

(F) « Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser

(a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;

45. *Campbell c. Royaume-Uni*, 25 mars 1992, série A n^o 233, par. 44.

- (b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;
- (c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. ».

- 2. L'État qui fait l'objet d'une demande d'asile a l'obligation de s'assurer que le refoulement éventuel du requérant dans son pays d'origine ou dans un autre pays ne l'exposera pas à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il en va de même en cas d'expulsion.
- 3. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

Cette ligne directrice reprend mot pour mot le contenu à l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour a ainsi rappelé que :

« il faut entendre par expulsion collective, au sens de l'article 4 du Protocole n° 4, toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe (*Andric c. Suède*, précité) »⁴⁶.

- 4. En toute hypothèse, l'exécution de l'expulsion ou du refoulement doit se faire dans le respect de l'intégrité physique et de la dignité de la personne concernée, en évitant tout traitement inhumain ou dégradant.

Voir les observations faites à la page 22 ci-dessus et les références jurisprudentielles qui y sont citées.

XIII. Extradition

- 1. L'extradition est une procédure indispensable à une coopération internationale efficace dans la lutte contre le terrorisme.
- 2. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque une condamnation à la peine de mort ne doit pas être accordée. L'État requis peut cependant accorder l'extradition s'il obtient des garanties suffisantes que:
 - (i) la personne susceptible d'être extradée ne sera pas condamnée à la peine de mort;
 - ou
 - (ii) dans l'éventualité d'une condamnation à une telle peine, que cette dernière ne sera pas exécutée.

En relation avec la peine de mort, on peut légitimement déduire de la jurisprudence de la Cour que l'extradition d'une personne vers un Etat où elle risque d'être condamnée à la peine de mort est interdite⁴⁷. En effet, même si l'arrêt ne dit pas *expressis verbis*

46. *Conka c. Belgique*, 5 février 2002, par. 59.

47. Voir *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 161.

qu'une telle extradition est prohibée, cette prohibition découle du fait que l'attente de l'exécution de la peine par la personne condamnée (« couloir de la mort ») constitue un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la Convention. Il doit également être rappelé que la tendance actuelle en Europe est à l'abolition générale de la peine de mort (cf. ligne directrice X « Peines encourues »).

3. L'extradition ne doit pas être accordée lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que:
 - (i) la personne susceptible d'être extradée sera soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
 - (ii) la demande d'extradition a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

En ce qui concerne l'interdiction absolue d'extrader ou de refouler une personne vers un Etat où elle risque la torture ou une peine ou un traitement inhumain ou dégradant, voir page 50 «IV. Interdiction absolue de la torture ».

4. Lorsque la personne susceptible d'être extradée allègue de façon défendable qu'elle a subi ou risque de subir un déni de justice flagrant dans l'Etat qui requiert son extradition, l'Etat requis doit considérer le bien-fondé de cette allégation avant de statuer sur l'extradition.

La Cour a souligné qu'elle

« n'exclut pas qu'une décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de ce texte (article 6 de la Convention) au cas où le fugitif aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant »⁴⁸.

L'article 5 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme⁴⁹ précise que :

« Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1 ou 2 a été

48. *Soering c. Royaume-Uni* (7 juillet 1989, A n° 161) par. 113. Position confirmée par la Cour dans son arrêt en l'affaire *Drozdz et Janousek c. France et Espagne*, 26 juin 1992, A n° 240, par. 110 :

« La Convention n'obligeant pas les Parties contractantes à imposer ses règles aux Etats ou territoires tiers, il n'incombait pas à la France de rechercher si la procédure qui déboucha sur cette condamnation remplissait chacune des conditions de l'article 6. Exiger un tel contrôle de la manière dont une juridiction non liée par la Convention applique les principes se dégageant de ce texte contrecarrerait aussi la tendance actuelle au renforcement de l'entraide internationale dans le domaine judiciaire, tendance normalement favorable aux intéressés. Les Etats contractants doivent toutefois se garder d'apporter leur concours s'il apparaît que la condamnation résulte d'un déni de justice flagrant (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, série A n° 161, p. 45, par. 113) » et dans sa décision finale sur la recevabilité dans l'affaire *Einhorn c. France*, 16 octobre 2001, par. 32.

49. STE n° 090, 27 janvier 1997.

présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons. »

Le rapport explicatif indique que :

« 50. Si, dans un cas donné, l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition, présentée pour l'une des infractions citées à l'article 1 ou 2, vise essentiellement à permettre à l'Etat requérant de poursuivre ou punir la personne en question pour les opinions politiques auxquelles elle adhère, l'Etat requis peut refuser l'extradition.

Il en est de même lorsque l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la situation de la personne risque d'être aggravée pour des raisons politiques ou pour l'une ou l'autre des raisons citées à l'article 5. Il en serait ainsi lorsque la personne réclamée risque dans l'Etat requérant de ne pas bénéficier des droits de la défense tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. »⁵⁰

Par ailleurs, l'extradition pourrait, semble-t-il, être refusée lorsque la personne recherchée risque d'être condamnée à une peine perpétuelle incompressible, ce qui pourrait constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a en effet souligné qu'il

« n'est pas exclu que l'extradition d'un individu vers un Etat où il risque d'être condamné à une peine d'emprisonnement à vie incompressible puisse poser une question sous l'angle de l'article 3 de la Convention (voir l'affaire *Nivette* précitée ; voir aussi l'arrêt *Weeks c. Royaume-Uni* du 2 mars 1987, Série A n° 114 et la décision de la Cour [troisième section] du 29 mai 2001, dans l'affaire *Sawoniuk c. Royaume-Uni*, requête n° 63716/00) »⁵¹.

XIV. Droit de propriété

L'usage des biens appartenant à des personnes ou des organisations soupçonnées d'activités terroristes peut être suspendu ou limité, notamment par des mesures telles que le gel ou la saisie, par les autorités compétentes. Cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire par le ou les propriétaires des biens concernés.

Voir, notamment, l'article 8 de la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (New York, 9 décembre 1999) :

« 1. Chaque Etat Partie adopte, conformément aux principes de son droit interne, les mesures nécessaires à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées à l'article 2, ainsi que du produit de ces infractions, aux fins de confiscation éventuelle.

50. Souligné par le Secrétariat.

51. *Einhorn c. France*, 16 octobre 2001, par. 27.

2. Chaque Etat Partie adopte, conformément aux principes de son droit interne, les mesures nécessaires à la confiscation des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission des infractions visées à l'article 2, ainsi que du produit de ces infractions.

3. Chaque Etat Partie intéressé peut envisager de conclure des accords prévoyant de partager avec d'autres Etats Parties, systématiquement ou au cas par cas, les fonds provenant des confiscations visées dans le présent article.

4. Chaque Etat Partie envisage de créer des mécanismes en vue de l'affectation des sommes provenant des confiscations visées au présent article à l'indemnisation des victimes d'infractions visées à l'article 2, paragraphe 1, alinéas a) ou b), ou de leur famille.

5. Les dispositions du présent article sont appliquées sans préjudice des droits des tiers de bonne foi. »

La confiscation de biens qui fait suite à une condamnation pour activité criminelle est admise par la Cour⁵².

XV. Dérogations éventuelles

1. Lorsque la lutte contre le terrorisme intervient dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation, un Etat peut adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, dans la stricte mesure où la situation l'exige, ainsi que dans les limites et sous les conditions fixées par le droit international. L'Etat doit notifier l'adoption de ces mesures aux autorités compétentes conformément aux instruments internationaux pertinents.
2. Les Etats ne peuvent toutefois, en aucun cas et quels qu'aient été les agissements de la personne soupçonnée d'activités terroristes, ou condamnée pour de telles activités, déroger au droit à la vie tel que garanti par ces instruments internationaux, à l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, au principe de la légalité des peines et mesures, ainsi qu'à celui de l'interdiction de la rétroactivité pénale.
3. Les circonstances qui ont amené à l'adoption de telles dérogations doivent être réévaluées de façon régulière dans le but de lever ces dérogations dès que ces circonstances n'existent plus.

La Cour a indiqué certains des paramètres permettant de dire quels sont les « dangers publics menaçant la vie de la nation »⁵³.

La Cour reconnaît un large pouvoir d'appréciation à l'Etat pour déterminer si les mesures dérogeant aux obligations de la Convention sont les plus adéquats ou opportuns :

« Quant à la nature des moyens les plus adéquats ou opportuns de faire face à la crise qui sévissait alors, la Cour n'a pas à substituer son opinion à celle du gouvernement, directement responsable de l'établissement d'un équilibre entre l'adoption de

52. Voir *Phillips c. Royaume-Uni*, 5 juillet 2001, notamment par. 35 et 53.

53. Voir *Lawless c. Irlande*, Série A n° 3, 1er juillet 1961.

mesures efficaces de lutte contre le terrorisme d'une part, et le respect des droits individuels de l'autre (arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* précité, série A n° 25, p. 82, par. 214, et arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 23, par. 49)»⁵⁴

L'article 15 de la Convention autorise les Etats contractants de déroger aux obligations prévues par la Convention « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation ».

Les dérogations prévues sont toutefois limitées par le texte même de l'article 15 (« [...] aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes illicites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7 » et « dans la stricte mesure où la situation l'exige »).

« L'article 3 de la Convention, la Cour l'a dit à maintes reprises, consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'article 3 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles n°s 1 et 4, et d'après l'article 15 par. 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (...). »⁵⁵

La Cour a été amenée à juger des affaires dans lesquelles l'article 15 avait été invoqué par l'Etat défendeur. La Cour a ainsi affirmé sa compétence pour exercer un contrôle sur l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation :

« il appartient à la Cour de vérifier si les conditions énumérées à l'article 15 pour l'exercice du droit exceptionnel de dérogation étaient réunies dans le cas présent »⁵⁶.

Examinant une dérogation sur la base de l'article 15, la Cour a admis que cette dérogation était justifiée par le renforcement et l'impact du terrorisme et qu'en décidant, contre l'avis de l'autorité judiciaire, un placement en détention, le Gouvernement n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation. La Cour n'a pas à dire quelles mesures sont

54. *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, par. 59.

55. *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, par. 119. Voir également *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 25, par. 163 ; *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 161, par. 88 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, par. 79 ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, par. 62 ; *Aydin c. Turquie*, 25 septembre 1997, par. 81 ; *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, par. 93 ; *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, par. 95.

56. *Lawless c. Irlande*, 1^{er} juillet 1961, série A n° 3, par. 22.

les mieux adaptées aux situations d'urgence puisqu'il relève de la responsabilité directe des gouvernements de faire pencher la balance vers des mesures efficaces de lutte contre le terrorisme ou vers le respect des droits individuels :

« La Cour rappelle qu'il incombe à chaque Etat contractant, responsable de "la vie de [sa] nation", de déterminer si un "danger public" la menace et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer. Partant, on doit leur laisser en la matière une large marge d'appréciation (arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A n^o 25, pp. 78-79, par. 207).

Les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine. La Cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la "stricte mesure" des exigences de la crise. La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen (*ibidem*). Quand elle exerce celui-ci, la Cour doit en même temps attacher le poids qui convient à des facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé.⁵⁷

En ce qui concerne la durée de la détention préventive après arrestation, et même si l'existence d'une situation autorisant le recours à l'article 15 est reconnue par la Cour, 7 jours semblent être une durée satisfaisant les obligations de l'Etat étant donné les circonstances⁵⁸, mais 30 jours semblent être une durée trop longue⁵⁹.

Il convient également de prendre en considération l'observation générale n^o 29 du Comité des droits de l'homme de l'ONU⁶⁰ sur l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966). Cette observation générale tend à limiter les dérogations autorisées audit Pacte, même en cas de circonstances exceptionnelles.

57. *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, par. 43.

58. Voir *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, par. 58-60.

59. Voir *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, par. 71-84.

60. Adoptée le 24 juillet 2001 à sa 1950^e session, voir document CCPR/c.21/Rev.1/Add.11.

XVI. Respect des normes impératives du droit international et des normes du droit international humanitaire

Dans leur lutte contre le terrorisme, les Etats ne peuvent, en aucun cas, déroger aux normes impératives du droit international ainsi qu'aux normes du droit international humanitaire, lorsque ce droit s'applique.

XVII. Dédommagement des victimes d'actes terroristes

Lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes, l'Etat doit, pour de tels actes survenus sur son territoire, contribuer au dédommagement des victimes pour les atteintes au corps et à la santé.

Voir l'article 2 de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (Strasbourg, 24 novembre 1983, STE n° 116) :

« 1. Lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, l'Etat doit contribuer au dédommagement :

- a. de ceux qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant directement d'une infraction intentionnelle de violence ;
- b. de ceux qui étaient à la charge de la personne décédée à la suite d'une telle infraction.

2. Le dédommagement prévu à l'alinéa précédent sera accordé même si l'auteur ne peut pas être poursuivi ou puni. »

Voir également l'article 8, par. 4, de la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (New York, 8 décembre 1999) :

« Chaque Etat Partie envisage de créer des mécanismes en vue de l'affectation des sommes provenant des confiscations visées au présent article à l'indemnisation des victimes d'infractions visées à l'article 2, paragraphe 1, alinéas a) ou b), ou de leur famille ».

Actes du Séminaire de haut niveau « La protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme »

(Strasbourg, 13-14 juin 2005)

Session d'ouverture

M. Terry DAVIS

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames, Messieurs,

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la lutte contre le terrorisme est pour nous tous l'une des principales priorités politiques, non seulement à cause des souffrances des victimes, mais aussi parce que ces attentats ont été, à juste titre, perçus comme une attaque frontale contre ces valeurs fondamentales que sont les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit.

Le Conseil de l'Europe a réagi à cette attaque sans perdre de temps. Nous avons immédiatement lancé toute une série d'initiatives avec, au cœur de ce dispositif, un ensemble de Lignes directrices pour aider nos Etats membres à préserver nos normes et principes en matière de droits de l'homme dans leur lutte contre le terrorisme.

Il y a près de trois ans, le 11 juillet 2002, le Comité des Ministres a adopté ces Lignes directrices, rédigées par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), organisateur de ce Séminaire. Le moment est désormais venu de faire le point sur la manière dont elles ont été appliquées jusqu'ici au niveau national. Tel est précisément l'objectif de ce Séminaire.

Les attentats commis après le 11 septembre 2001 en Europe et ailleurs ont montré clairement qu'il était nécessaire d'étoffer ce premier ensemble de Lignes directrices en traitant également la protection des victimes d'actes terroristes. Ces lignes directrices ont été adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005.

Le même jour, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias en relation avec la lutte contre le terrorisme. Ce texte confirme que l'Etat a le devoir de faciliter l'accès à l'information et de garantir le respect de l'indépendance éditoriale, même en temps de crise.

En mai 2003, la Convention européenne de 1977 pour la répression du terrorisme a été modifiée par un Protocole, et deux nouveaux instruments juridiques de nature contraignante sont venus compléter la panoplie de textes existants : la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme et la Convention du Conseil de l'Europe sur le financement du terrorisme, dont le titre officiel est la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme. Ces deux nouvelles conventions ont été adoptées le 3 mai 2005, et ont été ouverts à la signature le 16 mai 2005 à Varsovie, à l'occasion du Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe.

L'arsenal juridique que nous avons constitué est impressionnant. Désormais, il convient de l'appliquer, de faire en sorte que les principes directeurs, déclarations et dispositions des conventions soient mis en œuvre dans la pratique. C'est là une démarche impérative pour la protection de nos valeurs, car, trop fréquemment, les gouvernements et parlements des pays qui se sentent visés par le terrorisme sont tentés de riposter avec la même intransigeance, en laissant de côté les sauvegardes juridiques mises en place pour protéger les droits de l'homme dans un Etat démocratique. Je voudrais être bien clair : si les Etats ont le droit et le devoir de rechercher et de poursuivre quiconque se rend coupable d'actes terroristes et, mieux encore, de prévenir toute activité terroriste, la fin ne saurait justifier n'importe quel moyen. Ils ne doivent pas recourir à des mesures qui sapent les valeurs démocratiques mêmes qu'ils sont censés défendre celles précisément que les terroristes cherchent à détruire – car l'Etat qui ferait fi de ces valeurs serait alors pris au piège tendu par les terroristes.

Je voudrais à cet égard me référer à la prise de position de la Cour européenne des droits de l'homme, en 1978, dans le contexte de la Faction Armée rouge et du groupe Baader-Meinhof en Allemagne, position qu'elle a du reste réaffirmé avec constance chaque fois qu'elle a eu à juger d'affaires impliquant des mesures anti-terroristes. Nous devons nous garder de tomber dans le piège qui consiste, je cite, à « saper, voire (à) détruire, la démocratie au motif de la défendre ».

Ce Séminaire est une excellente occasion de se focaliser sur les aspects les plus préoccupants de la lutte contre le terrorisme, tels qu'ils sont rapportés par les médias pratiquement chaque jour. Je n'en mentionnerai que quelques-uns :

Premièrement, je voudrais parler des pratiques avérées ou envisagées qui permettent de contourner l'interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains et dégradants, notamment par ce que l'on appelle par euphémisme « des

formes vénielles de mauvais traitements », ou par le fait d'accepter que des preuves obtenues sous la torture dans un autre pays soient utilisées devant les tribunaux de nos Etats membres. Comme notre Comité pour la prévention de la torture l'a signalé dans son dernier Rapport général, tout Etat qui autorise ou ne condamne pas des mauvais traitements commis par ses représentants se discrédite lui-même aux yeux de la communauté internationale. Il en va de même pour un Etat qui se sert des déclarations obtenues par des représentants d'un autre pays au moyen d'actes répréhensibles de ce type.

Que dire des problèmes de droits de l'homme qui se posent parfois dans le cadre de l'entraide judiciaire, en matière d'extradition, lorsque les assurances diplomatiques que les droits de l'homme des personnes extradées seront respectés ne sont pas toujours suivies d'effet, une fois l'extradition obtenue. Comment ne pas parler d'autres aspects inquiétants tels que des dérives racistes de législations et politiques visant les Musulmans, la « détention » de durée indéterminée de terroristes présumés, ou les tentatives de réduire la liberté des médias pour des motifs de « sécurité » ?

L'expérience du Royaume-Uni, l'un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe, a montré combien il est difficile de ne pas se tromper, malgré le fait que ce pays soit confronté au terrorisme depuis plus de trente ans. Immédiatement après les atrocités du 11 septembre, des mesures législatives ont été adoptées à marche forcée par le parlement – une législation qui continue d'être critiquée par des avocats, des juges et des ONG de défense des droits de l'homme et qui a fait l'objet d'un rapport critique par un *Committee of Privy Counsellors* spécialement constitué (j'ai été partie à ses travaux, puisque j'en étais membre), de décisions judiciaires négatives prononcées par des tribunaux du Royaume, d'un rapport du Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture et d'un rapport de notre Commissaire aux droits de l'homme.

Dans un tel contexte forgé par les difficultés et l'expérience, je ne peux que déclarer que, même si les deux ensembles de Lignes directrices du Comité des Ministres, qui constituent le point essentiel sur lequel va se focaliser ce Séminaire, sont à juste titre considérés comme une grande réussite, ils ne doivent pas devenir simplement un autel devant lequel se prosterner. Il est absolument nécessaire de faire une évaluation critique de leur mise en œuvre par les Etats.

En votre qualité d'experts de la lutte contre le terrorisme, de membres du CDDH, de représentants de la société civile, de représentants d'autres organisations internationales – et je voudrais saisir ici l'occasion de saluer M. Javier Ruperez, Directeur exécutif du Comité de lutte contre le terrorisme du Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui participe à ce Séminaire – vous êtes tous réunis ici pendant deux jours précisément pour cela : évaluer la mise en œuvre des Lignes directrices. Vous allez avoir

l'occasion de confronter vos expériences les bonnes et les moins bonnes et peut-être conclure que les Lignes directrices présentent des lacunes qu'il conviendra de combler, ou que certaines d'entre elles devraient être renforcées dans un souci de précision.

Le Conseil de l'Europe est prêt à aider ses Etats membres et la communauté internationale tout entière, partout où nous le pourrons, pour protéger les droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme. Notre mission commune n'est pas aisée, mais elle constitue un défi que nous devons tous relever si nous voulons préserver nos valeurs communes.

Enjeux du séminaire et contenu des deux séries de Lignes directrices

M. Philippe BOILLAT

*Président du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
et ancien Président du Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme
et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)*

C'est un privilège pour moi, privilège doublé d'un vrai plaisir, de m'adresser à vous ce matin pour vous présenter les enjeux de notre Séminaire et de vous rappeler le contenu, d'une part, des « Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme » et, d'autre part, celui des « Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes », adoptées par le Comité des Ministres, respectivement le 11 juillet 2002 et le 2 mars 2005. Ces Lignes directrices formeront, en effet, la base essentielle de nos réflexions d'aujourd'hui et de demain matin.

A vrai dire, contrairement à ce que pourrait laisser penser le titre de mon intervention, je crois préférable de commencer par rappeler le contenu de ces deux séries de Lignes directrices avant de vous exposer les enjeux de ce Séminaire, tels qu'ils ont été définis par le Comité directeur pour les droits de l'homme.

Il ne me paraît pas inutile de rappeler d'emblée, très brièvement, le contexte général dans lequel ont été élaborées les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. Le Comité des Ministres, après avoir condamné avec la plus extrême vigueur les monstrueuses attaques terroristes du 11 septembre 2001, a immédiatement réaffirmé sa détermination à lutter contre toutes les formes de terrorisme par tous les moyens appropriés relevant de la compétence du Conseil de l'Europe. Il a immédiatement mis en chantier toute une palette d'activités sous l'égide du Groupe multidisciplinaire contre le terrorisme (GMT), devenu depuis lors le CODEXTER, notamment le Protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe de 1977 pour la répression du terrorisme (STE 190), entré en vigueur le 15 mai 2003, qui a pour but de faciliter l'extradition des terroristes en « dépolitisant » les infractions terroristes. D'autres instruments importants permettant de renforcer la lutte contre le terrorisme ont, récemment encore, été adoptés par le Comité des Ministres : la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), conventions ouvertes à la signature lors du 3^e Sommet, à Varsovie, le 16 mai 2005. On peut également citer les Recommandations du Comité des Ministres aux Etats

membres Rec(2005)9 relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice, Rec(2005)10 relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec les infractions graves y compris des actes de terrorisme et Rec(2005)7 relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme.

Mais parallèlement à cette volonté – exprimée, je le souligne à nouveau, sans ambiguïté aucune – de renforcer la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme, le Conseil de l'Europe – que l'on considère à juste titre comme « l'Europe des valeurs », « l'Europe des consciences » – a voulu mettre en évidence qu'il était possible de concilier, dans la lutte contre le terrorisme, les impératifs de la défense de la société, d'une part, et la préservation des droits fondamentaux des individus, d'autre part. C'est dans cette perspective que les Lignes directrices ont été élaborées et adoptées.

Dans ce contexte, j'attire votre attention sur le fait que des questions qui sont pourtant fondamentales sous l'angle des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme ne sont pas abordées dans les Lignes directrices. Je songe notamment aux causes potentielles du terrorisme, tels les conflits politiques non résolus de longue date, l'extrême pauvreté ou encore les injustices et discriminations sociales. Cela dit, il faudra bien que la communauté internationale s'attache très sérieusement à résoudre ces problèmes si elle veut véritablement éradiquer le terrorisme.

N'y sont également pas traitées les mesures à long terme visant à prévenir ces causes, par exemple l'intensification du dialogue Nord-Sud, la favorisation du dialogue interculturel et du dialogue interreligieux ou encore l'amélioration de l'intégration de toutes les personnes dans nos sociétés. Bien que non traitées en tant que telles dans les Lignes directrices, ces questions, du moins certaines d'entre elles, sont évoquées dans le préambule des Lignes directrices dont elles forment, en quelque sorte, la toile de fond.

Ces Lignes directrices ont ainsi avant tout pour but de tracer les limites que les Etats ne doivent en aucun cas franchir dans leur lutte contre le terrorisme. En d'autres termes, elles dressent des garde-fous en rappelant aux Etats les principes fondés sur les droits de l'homme et la prééminence du droit qui doivent guider leurs actions dans la lutte contre le terrorisme.

Quelles ont été les principales sources dont sont inspirées ces Lignes directrices ?

Tout d'abord, bien évidemment, la Convention européenne des droits de l'homme étant donné la place privilégiée de cet instrument pour les Etats européens. Ensuite l'abondante jurisprudence de la Cour en relation avec le terrorisme. Je rappelle

que pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Convention et la jurisprudence de la Cour sont contraignantes. De surcroît, ces Etats sont soumis à l'autorité du Comité des Ministres pour ce qui concerne la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

D'autres instruments, tant sur le plan régional que sur le plan universel, ont également servi de sources d'inspiration. Je songe ici tout particulièrement au Pacte II des Nations Unies sur les droits civils et politiques et aux observations du Comité des droits de l'homme institué par le Pacte ; mais je songe aussi à la Convention relative au statut des réfugiés, à la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme ou encore à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes.

De façon schématique, on peut dire que les rédacteurs de ces Lignes directrices ont en quelque sorte – si vous me passez cette expression – extrait la « substantifique moelle » de ces différents instruments internationaux et, tout particulièrement, de la jurisprudence de la Cour afin de formuler des principes concis, pratiques, facilement accessibles et compréhensibles. Ce document prétend en effet à une dimension didactique et pédagogique. Les Lignes directrices constituent ainsi, en quelque sorte, un guide pratique pour la mise en place de politiques, de législations et d'actions antiterroristes qui soient à la fois efficaces et respectueuses des droits de l'homme. Au terme de leur dispositif, le Comité des Ministres invite d'ailleurs les Etats membres à en assurer une large diffusion auprès de toutes les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme.

Ce texte, qui – il faut le souligner – est le premier texte juridique international sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, s'adresse bien sûr d'abord aux 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. Il a trouvé une consécration, je me plais à le relever, en étant expressément cité dans deux arrêts de la Cour, l'un du 3 mars 2003, l'autre du 12 mai 2005.

Cela dit, ces lignes directrices peuvent sans aucun doute avoir une diffusion et servir de source d'inspiration au-delà du continent européen. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si M^{me} Mary Robinson, alors Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, s'adressant devant l'OSCE, à Vienne le 17 juillet 2002, a invité tous les Etats à mettre en pratique ces Lignes directrices puisque, en réalité, leur contenu devrait être d'application universelle.

Leur contenu pourrait, me semble-t-il, être synthétisé en trois messages principaux :

- tout d’abord, le respect des droits de l’homme ne doit en aucun cas être perçu comme un obstacle à une lutte efficace contre le terrorisme. Il me paraît tout particulièrement important de faire passer ce message auprès des décideurs politiques mais aussi dans l’opinion publique ;
- pas comme un obstacle, ai-je dit, bien au contraire, et c’est là le deuxième message : la jurisprudence que la Cour a développée sur les obligations positives astreint les Etats à prendre les mesures nécessaires, y compris à titre préventif, pour protéger les droits fondamentaux des individus lorsque ces droits, tout particulièrement leur droit à la vie, sont menacés par des agissements criminels. Sous cet angle, on peut ainsi affirmer qu’une lutte efficace contre le terrorisme puise sa légitimité dans la protection des droits de l’homme ;
- enfin, et c’est là le troisième message, il est possible de concilier les impératifs de la sécurité collective avec la sauvegarde des droits individuels fondamentaux. La jurisprudence équilibrée de la Cour – pleinement consciente des nécessités imposées par une lutte efficace contre le terrorisme – le met en évidence.

Avant d’énumérer et de commenter à grands traits les principales Lignes directrices, je précise encore que les termes « terrorisme » ou « acte terroriste » n’y sont pas définis. Les Lignes directrices ont donc adopté une approche pragmatique, à l’instar de la Cour européenne des droits de l’homme, qui a toujours privilégiée une approche au cas par cas.

La première de ces Lignes directrices met en exergue – je viens de le relever – l’obligation qu’ont les Etats de protéger toute personne contre le terrorisme.

Les Lignes directrices rappellent ensuite certains principes fondamentaux, inhérents à tout Etat de droit, mais qui pourraient être ébranlés au nom d’une lutte efficace contre le terrorisme : l’interdiction de l’arbitraire et de tout traitement discriminatoire ainsi que la légalité des mesures antiterroristes.

Il est en outre précisé que lorsqu’une mesure antiterroriste restreint les droits fondamentaux, cette mesure doit non seulement être nécessaire et strictement proportionnée au but poursuivi, mais elle doit également être définie de façon aussi précise que possible dans la loi.

Quant aux mesures d’ingérence les plus invasives dans la vie privée – telles que les fouilles, les écoutes téléphoniques ou la surveillance de la correspondance – elles doivent de surcroît pouvoir faire l’objet, à un moment ou à un autre, d’un contrôle juridictionnel.

Les Lignes directrices rappellent de façon ferme – ce qui paraît acquis dans nos sociétés démocratiques, mais qui pourrait être remis en question face à l’atrocité des crimes terroristes – la prohibition absolue de la torture, en toutes circonstances et

quels qu'aient été les agissements dont une personne est soupçonnée ou pour lesquels elle a été condamnée. Cette prohibition absolue de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ne souffre aucune dérogation, même en cas de guerre ou en cas d'autres dangers publics menaçant la vie de la nation. Cette prohibition absolue couvre – sans exception aucune – tous les stades de la lutte anti-terroriste de la phase de prévention à celle de la réaction répressive.

Les Lignes directrices reconnaissent que le recours délibéré à une solution fatale, qui entraîne mort d'homme, peut être justifié dans certaines circonstances, mais il est précisé que les mesures ordonnées pour lutter contre le terrorisme, notamment l'utilisation d'armes par les forces de sécurité, doivent être préparées et contrôlées par les autorités de façon à réduire au minimum le recours à la force meurtrière.

Pour ce qui concerne les peines encourues, deux principes fondamentaux sont rappelés : la légalité des délits et des peines et la non rétroactivité de la loi pénale.

L'interdiction absolue de toute condamnation à mort ou de l'exécution d'une telle peine est elle aussi réaffirmée avec force.

Cette interdiction trouve une application très pratique dans la Ligne directrice régissant l'extradition. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque d'être condamnée à la peine capitale ne doit pas être accordée, à moins que l'Etat requis n'obtienne de l'Etat requérant l'assurance que la personne extradée ne sera pas condamnée à mort ou, si elle l'est, que la peine ne sera pas exécutée. Autre limite prévue à l'extradition : le risque pour la personne à extrader de subir un déni de justice flagrant dans l'Etat requérant. En revanche, l'éventualité pour la personne à extrader d'être condamnée à une peine d'emprisonnement à vie incompressible dans l'Etat requérant n'a pas été retenue comme obstacle à l'extradition, faute d'une jurisprudence confirmée de la Cour sur cette question. Il n'a pas été possible non plus de trancher une autre question fort complexe, qui peut avoir des conséquences pratiques considérables : doit-on appliquer, par analogie, les règles traçant les limites à l'extradition aux demandes d'entraide judiciaire internationale en matière pénale ? Ces différentes questions pourraient être débattues, cet après-midi. Au sein de l'Atelier III.

Les Lignes directrices se devaient, par ailleurs, de souligner qu'une personne accusée d'activités terroristes doit bénéficier – comme tout autre accusé – de la présomption d'innocence. De même, si les Lignes directrices n'interdisent pas, en tant que telles, les juridictions spécialisées pour juger les actes terroristes, ces juridictions doivent, en toute hypothèse, être établies par la loi et être impartiales et indépendantes.

Le souci permanent de la Cour, que j'ai déjà évoqué, de concilier, d'une part, les impératifs liés à la défense de la société et, d'autre part, la sauvegarde des droits individuels, trouve son expression dans plusieurs Lignes directrices.

La lutte contre le terrorisme peut ainsi justifier l'augmentation de la durée de la garde à vue, mais ne saurait en aucun cas soustraire cette garde à vue à tout contrôle judiciaire qui doit intervenir dans un délai qui, certes, peut dépasser le délai usuel mais qui, en tout état de cause, doit intervenir avec une certaine célérité.

Les impératifs liés à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme peuvent également justifier de restreindre certains droits de la défense tels que les modalités de contact avec l'avocat, les modalités d'accès au dossier ou encore l'utilisation de témoignages anonymes. Ce qui importe c'est que ces restrictions soient strictement proportionnées au but poursuivi et que des mesures compensatoires soient prises pour que ces droits ne soient pas vidés de toute substance afin que le caractère équitable du procès soit ainsi sauvegardé.

Les Etats sont donc invités à trouver des moyens pour que, d'une part, ces droits – bien que restreints – aient quand même encore un sens et que, d'autre part et surtout, le procès reste équitable dans son ensemble. Les Ateliers I et II auront sans aucun doute l'occasion de se pencher sur ces différentes questions.

Enfin, les Lignes directrices rappellent les conditions auxquelles on peut déroger – provisoirement et dans des circonstances tout à fait exceptionnelles – aux principes et droits fondamentaux que je viens de rappeler, à savoir lorsque la lutte contre le terrorisme intervient dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation. Cela dit, même dans ces circonstances exceptionnelles, on ne saurait en aucune circonstance déroger au noyau dur des droits de l'homme. De surcroît, dans leur lutte contre le terrorisme, les Etats ne peuvent, en aucun cas, déroger aux normes impératives du droit international ainsi qu'aux normes du droit international humanitaire, lorsque ce droit s'applique.

Ces Lignes directrices traitent également d'autres questions importantes que je ne fais qu'énumérer ici :

- La collecte et le traitement de données à caractère personnel par les autorités chargées de la sécurité de l'Etat, opérations qui exigent notamment un contrôle par une autorité externe indépendante ;
- Les conditions de détention, qui exigent notamment, en toutes circonstances, que la personne privée de liberté soit traitée dans le plein respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Cette ligne directrice couvre bien évidemment – il n'est peut-être pas inutile de le souligner une fois encore aujourd'hui après

certaines évènements ignobles dont les médias se sont largement fait l'écho – les conditions de détention de toute personne détenue à titre préventif dans le cadre de la lutte antiterroriste ;

- Les demandes d'asile, qui doivent faire en toute hypothèse l'objet d'un examen individuel et, le cas échéant, l'objet d'un recours effectif ; il y va du respect du principe de non refoulement ;
- Enfin, les restrictions aux droits de propriété, qui doivent pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire.

La dernière de ces Lignes directrices évoque les victimes d'actes terroristes, mais sous le seul angle du dédommagement matériel pour les atteintes qu'elles ont subies au corps et à la santé, se limitant ainsi à refléter la Convention européenne relative aux dédommagements des victimes d'infractions violentes de 1983.

Les événements dramatiques qui ont frappé l'année dernière tout particulièrement l'Espagne et la Russie, pour ne citer que ces deux Etats, appellent de toute évidence une réponse du Conseil de l'Europe, empreinte de la solidarité et du soutien national et international face aux souffrances endurées par les victimes d'actes terroristes et leur famille proche.

Aussi, les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes, adoptées le 2 mars 2005 par le Comité des Ministres, s'inscrivent-elles dans le prolongement des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. Leur but est avant tout d'indiquer aux Etats les moyens qu'il convient de mettre en œuvre pour venir en aide aux victimes d'actes terroristes et à leur famille. Ces Lignes directrices n'accordent ainsi pas directement des droits aux victimes d'actes terroristes mais établissent des obligations qui incombent aux Etats. Dans leur rédaction, le mode impératif est réservé aux obligations consacrées dans la jurisprudence de la Cour, alors que c'est le mode conditionnel qui régit les autres obligations.

Les Lignes directrices ne donnent pas une définition exhaustive de la notion de « victimes » ni ne leur octroient un véritable « statut ». Au sens des Lignes directrices, les victimes sont toutes les personnes qui ont subi, du fait d'un acte terroriste, une atteinte directe à leur intégrité physique ou psychique, à l'exclusion donc d'une atteinte aux biens. Dans certaines circonstances, la famille proche est, elle aussi, considérée comme victime, famille proche telle que comprise dans la jurisprudence de la Cour. Il convient également de préciser que l'octroi des prestations et des mesures préconisées par les Lignes directrices ne dépend nullement de l'identification, de l'arrestation, de la poursuite ou de la déclaration de culpabilité de l'auteur ou des auteurs de l'acte terroriste et que tout traitement discriminatoire ou raciste des victimes est bien évidemment exclu.

Le premier principe qui couvre l'ensemble des Lignes directrices impose aux Etats, en toute circonstance, de traiter les victimes d'actes terroristes en respectant leur dignité ainsi que leur vie privée et familiale.

Les principales obligations incombant aux Etats sont les suivantes :

- Dès la survenance d'un acte terroriste, les Etats devraient assurer, dans les plus brefs délais, une assistance d'urgence gratuite afin de couvrir les besoins immédiats des victimes aussi bien dans les domaines médical, psychologique, social et matériel. Les victimes qui le demandent devraient également pouvoir bénéficier d'une assistance spirituelle, souvent aussi importante, dans ces circonstances, que l'assistance matérielle ;
- Les Etats s'engagent ensuite à prévoir une assistance à plus long terme. Cette assistance, qui peut être nécessaire pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois ou années, devrait couvrir les besoins médicaux, psychologiques sociaux et matériels des victimes. Pour des raisons pratiques évidentes, si la victime ne réside pas habituellement sur le territoire de l'Etat où s'est produit l'acte terroriste, il appartient alors à l'Etat de résidence de la victime de s'efforcer de la faire bénéficier de cette assistance. Dans ce contexte, je relève que les Etats sont invités à encourager la formation spécifique des personnes chargées de l'assistance des victimes ;
- Dans le domaine de l'enquête et de la poursuite pénales, les Etats doivent, en pleine conformité avec la jurisprudence de la Cour, ouvrir une enquête officielle effective lorsqu'un acte terroriste a causé des victimes. La Cour a eu l'occasion de souligner que cette obligation implique une exigence de célérité et de diligence raisonnable et que, dans ce cadre, une place spécifique doit être accordée aux victimes ;
- Une place doit être dûment reconnue aux victimes également dans la procédure pénale ultérieure ;
- Les Etats s'engagent par ailleurs à garantir aux victimes l'accès effectif au droit et à la justice pour leur permettre de faire valoir leurs prétentions civiles, au besoin en leur accordant l'assistance judiciaire. Toutes ces questions seront très probablement à nouveau évoquées de façon approfondie au sein de l'Atelier II ;
- J'en viens à une question cruciale : l'indemnisation des victimes. Le principe de l'indemnisation juste et appropriée des victimes pour les dommages dont elles ont souffert est régi par deux principes : celui de la subsidiarité et celui de la territorialité. Celui de la subsidiarité tout d'abord, en ce sens que l'obligation des Etats d'indemniser les victimes ne devient effective que si l'indemnisation ne peut pas être assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes. Celui de la

territorialité ensuite, en ce sens que la responsabilité primaire d'assurer l'indemnisation des victimes pour les atteintes directes à leur intégrité physique ou psychique, incombe à titre prioritaire à l'Etat sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu. Cela dit, il sied de relever que l'obligation de cet Etat vaut à l'égard de toute victime, quelle que soit sa nationalité.

Les Lignes directrices soulignent que les victimes devraient avoir facilement accès à cette indemnisation et qu'à cette fin les Etats devraient mettre en place un mécanisme permettant cette indemnisation à la suite d'une procédure simple et dans un délai raisonnable.

Il est intéressant de relever que les Lignes directrices encouragent les Etats à envisager d'autres formes d'indemnisation que le versement d'une somme d'argent. A cet égard, l'Espagne qui, à la suite des attentats dramatiques de Madrid, a régularisé la situation de victimes qui se trouvaient illégalement sur son territoire a souvent été exemple cité au cours de l'élaboration de cette ligne directrice. Ces questions devraient largement être commentées dans le cadre de l'Atelier IV.

- En vue de faciliter les démarches des victimes, les Etats devraient également mettre en place des points de contact en vue d'informer les victimes, notamment en ce qui concerne leurs droits, l'existence d'organismes de soutien, les possibilités d'obtenir de l'assistance, des conseils pratiques et juridiques, la réparation du préjudice ou un dédommagement. A ce propos, le préambule reconnaît le rôle important des associations de protection des victimes, rôle souvent catalyseur et déterminant ;
- A noter enfin que les Etats devraient, dans le plein respect de la liberté d'expression, encourager les médias et les journalistes à adopter des mesures d'autorégulation afin de garantir la protection de la vie privée et familiale des victimes dans le cadre de leurs activités d'information.

Aux yeux du Comité des Ministres, ces Lignes directrices constituent un minimum. Il serait ainsi fort souhaitable que les Etats adoptent des prestations et des mesures plus favorables que celles décrites dans les Lignes directrices. Certains l'ont du reste déjà fait.

Après avoir rappelé le contenu de ces deux séries de Lignes directrices, permettez-moi, à présent, de mettre en évidence les enjeux de ce Séminaire.

Le Comité directeur pour les droits de l'homme a estimé qu'il serait opportun, près de trois ans après l'adoption des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, lignes directrices complétées le 2 mars dernier par celles sur la protection des victimes d'actes terroristes, de tirer un premier bilan de leur mise en

œuvre par les Etats membres, par un échange de vues avec, d'une part, des experts nationaux de la lutte antiterroriste et, d'autre part, avec des représentants de la société civile, notamment les représentants des victimes.

Il s'agit donc tout d'abord d'évaluer la manière dont les Lignes directrices, tout particulièrement celles sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, ont été appliquées et échanger des expériences à ce sujet. Dans ce contexte, je me plais à relever deux aspects positifs révélateurs de l'intérêt porté à ces Lignes directrices par les Etats : le premier, ces Lignes directrices sont aujourd'hui traduites en dix langues ; le second, elles sont désormais largement connues par les milieux intéressés de l'ONU.

Il s'agira ensuite, pour nous, de prendre note de toute proposition visant à améliorer la mise en œuvre des Lignes directrices. Nous espérons ainsi que les résultats de ce Séminaire permettront de nourrir la réflexion non seulement du Comité directeur pour les droits de l'homme mais également celle d'autres instances compétentes du Conseil de l'Europe en vue d'éventuels travaux futurs afin de renforcer la lutte contre le terrorisme tout en préservant les libertés et droits fondamentaux des individus et en améliorant la position des victimes.

Je voudrais ici remercier vivement le Secrétariat de nous avoir permis de réunir des experts, spécialistes de la lutte contre le terrorisme sur le terrain, représentants de la police, de services spécialisés de ministères de l'intérieur, de services spéciaux chargés des enquêtes, des spécialistes de l'asile, de l'extradition ; des fonctionnaires de prison, des responsables de la sécurité ou encore de juges ayant eu à interroger de présumés terroristes ou des témoins. Sont également bien évidemment associés à cette manifestation des représentants de la société civile, d'organisations non gouvernementales, d'associations d'aide aux victimes ou encore d'institutions nationales des droits de l'homme.

Vous aurez toutes et tous l'occasion d'exprimer très librement vos points de vue – et je vous y encourage vivement – au cours des quatre ateliers qui se tiendront cet après-midi et qui recourent, par thèmes, les Lignes directrices que j'ai rappelées tout à l'heure. Si une publication du Conseil de l'Europe reflétera le résultat de nos travaux, il n'est en revanche pas prévu d'adopter une déclaration ou tout autre document à l'issue de la manifestation.

J'insiste sur un dernier point – fondamental : ce Séminaire devra permettre d'évaluer l'application des Lignes directrices en pratique et prendre note des propositions visant à améliorer leur mise en œuvre. Nos échanges de vues ne devront toutefois en aucun cas aboutir à remettre en question les Lignes directrices dans le but d'en diminuer le niveau d'exigence. Ces Lignes directrices constituent un minimum obligatoire et il ne saurait, sous aucun prétexte, être question d'abaisser le niveau de protection qu'elles offrent.

Je voudrais vous livrer une dernière observation en guise de conclusion.

Les attentats terroristes sont ressentis, à juste titre, comme une attaque directe contre les valeurs fondamentales que constituent les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Comme cela est souligné dans la préface des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme « la tentation pour les gouvernements et les parlements est de réagir sur-le-champ avec force, en mettant entre parenthèses les garanties juridiques qui prévalent dans un Etat démocratique ».

Or, il ne faut pas – je cite ici la Cour – saper, voire détruire la démocratie, au motif de la défendre. Ces Lignes directrices tendent ainsi à prévenir le risque de dérive vers un Etat policier. Pour les sociétés véritablement démocratiques, soucieuses de la prééminence du droit, la meilleure réplique au terrorisme est de réaffirmer que « le droit doit répondre à la force, la raison doit répondre à la folie meurtrière ». A défaut d'une telle réponse, les terroristes auraient atteint leur objectif !

Panel : Mettre les droits de l'homme au cœur de la lutte contre le terrorisme

**Présidé par M. Robert BADINTER, Sénateur français,
ancien Ministre de la Justice – Garde des Sceaux,
ancien Président du Conseil constitutionnel**

M. Joaquim DUARTE

*Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe,
Représentant permanent du Portugal auprès du Conseil de l'Europe*

En assumant la présidence du Comité des Ministres jusqu'en novembre prochain, le Portugal salue les travaux importants accomplis par le Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme. Ces travaux demeurent une priorité de l'Organisation et la présidence portugaise tient à maintenir la pression sur ce point capital, avec un accent tout particulier sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La première priorité que nous avons fixée pour notre Présidence du Comité des Ministres est en effet relative à la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Le thème du présent Séminaire s'intègre donc parfaitement dans cette priorité. Nous avons ainsi répété dans ces priorités que :

« Tout en mobilisant des ressources correspondant à cette nouvelle menace, le Conseil de l'Europe a contribué à ce combat, en cherchant à trouver un équilibre approprié entre la garantie du plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les mesures légitimes de coopération judiciaire. Le Portugal fait véritablement sienne cette approche et soutient les [Lignes directrices] sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Conseil de l'Europe, et qui constituent le premier instrument juridique international sur la question. ».

Bien entendu, il s'agit également de traiter les causes profondes du terrorisme, même si ce thème n'est pas directement lié au sujet de notre Séminaire. Le Conseil de l'Europe travaille depuis de nombreuses années à cette question. Le Portugal est convaincu de la nécessité de poursuivre ce travail et d'inciter à la réflexion pour promouvoir le dialogue interculturel et interreligieux, l'éducation et la prise de conscience des valeurs partagées.

Le Comité des Ministres étant l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe, les textes de tous les instruments juridiques, contraignants ou non, y sont adoptés. Cela a été le cas, bien entendu, des Lignes directrices qui nous réunissent aujourd'hui et qui seront à la base de nos travaux cette après-midi dans les ateliers.

La première série de *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme* a été adoptée par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002. Ces lignes directrices ont permis de rappeler à nos Etats membres quelles étaient les limites à ne pas dépasser alors que, sous le choc des attentats de New York du 11 septembre 2001, des voix se levaient en faveur de mesures drastiques au détriment des droits de l'homme. Ce texte rappelle à juste titre que lutte efficace contre le terrorisme d'une part, et protection des droits de l'homme, démocratie et Etat de droit, d'autre part, ne sont pas incompatibles, bien au contraire.

Les attentats en Espagne, Turquie et Russie nous ont rappelé – si besoin était – que l'Europe n'est pas immune au terrorisme et qu'il convient de redoubler nos efforts pour protéger nos citoyens, et plus particulièrement, les victimes d'actes terroristes. A cet égard, il faut souligner l'élaboration par le Conseil de l'Europe des *Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes*, adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars dernier. Ces Lignes directrices sont un complément désormais indispensables à celles de 2002 et ces deux textes ne devraient pas être lus l'un sans l'autre.

Ces Lignes directrices sont destinées principalement, bien entendu, à nos Etats membres, mais leur contenu est d'application universelle et, de ce fait, nous espérons qu'elles soient source d'inspiration pour la communauté internationale, dans son ensemble. La participation à notre Séminaire d'éminents représentants des Nations Unies, de l'OSCE et de l'Union européenne me conforte dans cette opinion.

Le Conseil de l'Europe œuvre depuis de nombreuses années dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs de ses Etats membres ont souffert et souffrent encore de ce fléau. Je ne vais pas citer de nouveau la liste des autres textes adoptés par le Comité des Ministres en matière de lutte contre le terrorisme, en plus des Lignes directrices, puisque M. le Secrétaire Général nous l'a rappelée lors de l'ouverture de ce Séminaire. Je tiens juste à signaler qu'il s'agit d'un travail qui sera poursuivi si nous constatons encore des lacunes dans les textes existants.

Le Portugal a fortement rappelé l'importance qu'il attache à la lutte contre le terrorisme lors du III^e Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernements du Conseil de l'Europe en mai dernier à Varsovie en signant deux conventions ouvertes à la signature à cette occasion : La *Convention pour la prévention du terrorisme* et la *Convention relative au blanchiment, au dépitage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme*.

Mon pays est bien entendu aussi actif au sein d'autres organisations internationales. En particulier, lors de notre présidence de l'OSCE en 2002, nous avons œuvré pour une lutte plus efficace contre le terrorisme. C'est sous notre présidence qu'a été finalisée et adoptée la *Charte sur la prévention et la lutte contre le terrorisme*. Cette Charte rappelle, elle aussi, que la lutte contre le terrorisme doit se faire dans le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

En conclusion, la Présidence portugaise du Comité des Ministres se félicite de la tenue de ce Séminaire. Je vous encourage à faire preuve de tout le réalisme et de toute l'audace nécessaires, afin que les Lignes directrices demeurent un instrument de référence. Puissent ces Lignes directrices inspirer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et cadres juridiques visant la lutte contre le terrorisme dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Puisse l'Europe proclamer bientôt sa victoire dans cette lutte.

Je vous souhaite des travaux très fructueux.

M. Jean-Paul COSTA

*Vice-président de la Cour européenne
des droits de l'homme*

Mettre les droits de l'homme au coeur de la lutte contre le terrorisme – Le point de vue d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme a été confrontée au phénomène du terrorisme dès son tout premier arrêt, *Lawless c. Irlande* (1960-1961).

Depuis 40 ans, la jurisprudence de la Cour s'est orientée autour de deux grands axes : les Etats ont le devoir de lutter contre le terrorisme, d'où certaines obligations qui en découlent. Par exemple, dans l'affaire interétatique *Irlande c. Royaume-Uni* (1978), la Cour a indiqué que les Etats étaient soumis à l'obligation de protéger la population contre la violence et le terrorisme.

Ils ont aussi le devoir de concilier au maximum la protection des droits de l'homme avec la lutte contre le terrorisme.

1) Les Etats ont le devoir de lutter contre le terrorisme

La Cour n'a jamais défini le terrorisme, mais elle a souvent identifié des actes de terrorisme réels ou soupçonnés :

- en Irlande du Nord (affaire interétatique *Irlande c. le Royaume-Uni* en 1978, *Brogan* – 1988, *Brannigan et Mc Bride* – 1993); *Mc Cann* – 1995 = cas particulier : il s'agissait de membres de l'IRA tentant de commettre un attentat par explosion d'une bombe à Gibraltar)
- au Pays basque (*Etcheveste et Bidart c. France* – 2002)
- en Catalogne (*Barbera, Mességué et Jabardo c. Espagne* – 1988)
- en Corse (*Tomasi c. France* – 1992)
- en Croatie (*Kutic c. Croatie* – 2002)
- au Kurdistan (très nombreux arrêts dans des requêtes contre la Turquie)
- en Tchétchénie (*Shamaiev c. la Géorgie et la Fédération de Russie* – 2005)

La Cour a toujours considéré que le terrorisme constituait une violation flagrante des droits de l'homme, au moins implicitement, car le devoir de l'Etat est de lutter contre le terrorisme :

- Il constitue un but légitime permettant de justifier des ingérences comme celles touchant à la vie privée et au secret de la correspondance, à la liberté d'expression et à la liberté de la presse, à la liberté d'association, à la liberté de circulation ;
- Mais aussi il existe une obligation positive des Etats de protéger la population contre les actes terroristes (ou d'ailleurs anti-terroristes), et notamment de protéger le droit à la vie (article 2) : voir notamment *LCB c. le Royaume-Uni* – 1998, *Kiliç c. Turquie* – 2000, *Mahmut Kaya*, 2000. Mais encore la Cour a affirmé le droit d'accès à un tribunal pour les victimes du terrorisme (article 6) : *Kutic c. Croatie*, 2002. Il existe donc de nombreuses obligations positives de type procédural (il faut en particulier des enquêtes sérieuses et effectives, associant les proches des victimes) ;
- Enfin, la lutte contre le terrorisme entre dans les possibilités de dérogation aux obligations de la Convention, prévues à l'article 15 de la Convention (sauf aux articles 2, 3, 4 et 7). Voir les arrêts précités *Lawless c. Irlande*, *Irlande c. le Royaume-Uni*, *Brannigan et Mc Bride c. le Royaume-Uni*, ou encore l'arrêt *Sekik c. Turquie* – 1997.

2) La Cour cherche à contrôler les moyens qu'utilisent les Etats pour lutter contre le terrorisme

a) de façon générale :

- sur le plan procédural (articles 5, 6 et 7) :
 - *Brogan c. le Royaume-Uni* : violation de l'article 5 pour la durée excessive de garde à vue sans intervention d'un juge : 4 jours et 6 heures ;
 - *Barbera, Mességué et Jabardo c. Espagne* : l'audience devant la Cour suprême a violé le procès équitable, garanti par l'article 6 ;
 - *Inçal c. Turquie* : il y a eu violation de l'article 6 du fait de la composition des cours de sûreté de l'Etat compétentes en matière de terrorisme ;
 - *Brennan c. Royaume-Uni* – 2001 : la présence d'un policier à portée d'ouïe pendant le premier entretien d'un détenu avec son *solicitor* a constitué une violation de l'article 6 ;
 - *Ecer et Zeyrek c. Turquie* (2001) : la Cour a constaté une violation de l'article 7 car les personnes accusées d'aide au PKK ont été condamnées à une peine plus lourde sur la base d'une loi postérieure aux faits.
- sur les droits substantiels :
 - L'article 2 est intangible (*Mc Cann*) et donc surprotégé ;
 - Pour l'article 3 : idem (*Dikme c. Turquie, Aksoy c. Turquie* – 1996, *Aydin c. Turquie* – 1997) : « les nécessités de l'enquête et les indéniables difficultés de la lutte contre la criminalité terroriste ne sauraient conduire à limiter la protection due à l'intégrité physique de la personne » (*Dikme* – 2000, § 90) ;
 - Pour les autres articles, la Cour se livre à un contrôle de la proportionnalité des mesures prises. Ex : article 10 sur la liberté d'expression.

b) dans le cadre de l'article 15 de la Convention :

- La Cour contrôle l'existence des circonstances justifiant le recours à l'article 15 (elle l'a fait dès *Lawless*) ;
- Elle contrôle également la procédure de recours à l'article 15 (rapport de la Commission européenne des droits de l'homme en 1969 dans l'affaire *Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c. la Grèce*) ;
- Ainsi que le champ d'application matériel de l'article 15 (exclusion des articles 2, 3, 4, 7) ;
- Et enfin l'étendue des mesures dérogatoires, qui ne doivent pas dépasser la « stricte mesure » (sur ce point, voir notamment l'affaire *Irlande c. le Royaume-Uni*).

c) l'article 17 de la Convention, quant à lui, a déjà permis de rejeter des requêtes au nom de l'abus de droit, par exemple pour l'article 10 et la liberté d'expression (exemple : *Garaudy c. France*). Mais il est peu probable qu'il s'appliquerait aux articles 2 et 3.

Au total, la jurisprudence de la Cour peut paraître paradoxalement trop favorable au terrorisme, mais il ne faut pas oublier qu'elle est chargée de veiller au respect des droits de l'homme.

Mes remarques pour conclure :

- 1) La Cour est saisie de requêtes contre des Etats. Dans la très grande majorité des cas, il s'agit plutôt de requêtes émanant de personnes poursuivies pour terrorisme, rarement de victimes ; la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas un tribunal pénal international : devant elle, les terroristes ne sont pas des accusés, ils sont des requérants (c'est un paradoxe) ;
- 2) La Cour se base sur la Convention, qui protège des droits individuels et universels, communs à tous les hommes, même aux terroristes ;
- 3) Trop accepter de l'Etat serait ouvrir à l'arbitraire et à l'escalade. Serait-ce compatible avec la démocratie et même avec l'efficacité ?

Finalement, pratiquer la proportionnalité dans le contre-terrorisme, c'est privilégier le long terme par rapport au court terme, la raison par rapport à la démesure. Le terrorisme cherche à saper la démocratie et la prééminence du droit : il faut le détruire sans tomber dans son jeu, il faut défendre les droits de l'homme pour ne pas tomber dans le piège tendu par les terroristes.

M^{me} Gertraude KABELKA

Présidente du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)

I.

1. Permettez-moi avant tout de remercier les organisateurs de ce séminaire de haut niveau de m'avoir invitée en qualité de présidente du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) à participer à la discussion de ce panel sur le thème « Mettre les droits de l'homme au cœur de la lutte contre le terrorisme ». Nous sommes conscients de l'équilibre délicat qu'il faut trouver en élaborant les instruments destinés à définir des grandes lignes pour la pratique quotidienne du combat contre le terrorisme dans les Etats membres, un équilibre entre les poursuites pénales et la protection des droits

des victimes d'une part et d'autre part le respect des droits fondamentaux des auteurs allégués d'infractions, quelle que soit la gravité des infractions et le stade auquel des mesures doivent être prises par les Etats.

2. Des infractions aussi graves et odieuses que les infractions terroristes demandent véritablement une réaction appropriée – non seulement au niveau interne, mais aussi, au-delà, par des mesures concertées de la communauté internationale. De plus, les Etats doivent relever le défi d'être plus actifs sur le plan de la prévention – et ici, naturellement, la nécessité de maintenir, tout l'éventail des droits civils garantis sans restrictions abusive, devient un élément essentiel de toute réflexion.

3. Il n'est pas nécessaire de souligner, dans le cadre du présent séminaire, le rôle et l'importance des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour le Conseil de l'Europe : ces valeurs sont les piliers sur lesquels est bâtie l'Organisation depuis qu'elle a vu le jour en 1949. La Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles sont la clé de voûte de l'Organisation dans tous ses domaines d'activité. Tout traité négocié et adopté au sein du Conseil doit respecter la Convention, que ce soit par son contenu, son interprétation et sa mise en oeuvre – et il va sans dire que cela est particulièrement vrai pour les instruments relevant du droit pénal, y compris la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, qui a été récemment élaborée par le CODEXTER. J'y reviendrai ultérieurement (voir troisième partie).

II.

4. Avant d'en venir à la Convention, permettez-moi de présenter le CODEXTER en général : il a été créé par le Comité des Ministres (CM) fin 2002 pour a) faire des propositions sur la mise en oeuvre des questions prioritaires déjà recensées par son prédécesseur, le GMT (Groupe multidisciplinaire contre le terrorisme), qui avait été formé en guise de réaction immédiate du Conseil de l'Europe aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis, et b) formuler des propositions d'activités pour intensifier l'action de l'Organisation dans le domaine de la lutte contre le terrorisme en général, y compris des mesures préventives, tout en préservant et en promouvant les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il convient de noter que ce libellé comprend déjà les grands axes du travail du comité : prévention du terrorisme et droits de l'homme.

5. Ce mandat originel, renforcé et légèrement étendu le 5 décembre 2003, évoquait aussi expressément les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit, outre un certain nombre de sources juridiques, comme celles qui émanent de l'Assemblée parlementaire (APCE) – Résolutions 1258 et Recommandation 1534 sur les démocraties face au terrorisme, adoptées toutes deux le 26 septembre 2001, et en particulier Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée

sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme, ou celles qui ont été publiées par le Comité des Ministres en tant que tel et avant tout les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées le 11 juillet 2002, qui sont l'un des principaux documents de travail de ce séminaire.

6. Il ne m'appartient pas de présenter ces lignes directrices en détail – cela a déjà été fait par le Président du CDDH. Je tiens néanmoins à souligner que cette source juridique est devenue l'un des documents de référence essentiels du CODEXTER chaque fois qu'il a eu des débats qui étaient plutôt animés en raison d'opinions conflictuelles et qui portaient justement sur la question des droits de l'homme face à la nécessité de renforcer les outils de lutte contre le terrorisme.

7. Outre les sources précitées, il convient de rappeler que le CODEXTER doit aussi tenir compte du travail de trois comités directeurs du Conseil, dont le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Son mandat prévoit la participation de chacun des trois comités directeurs, le CDCJ, le CDPC et le CDDH. Un certain nombre d'organisations internationales peuvent aussi envoyer des représentants aux réunions du CODEXTER, parmi lesquelles il convient de citer ici l'OSCE et le CICR. Ces deux organisations jouent un rôle actif lors des réunions du comité.

8. A l'inverse, le CODEXTER envoie des observateurs aux réunions d'autres institutions où il est invité, dont l'une est le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER), où le CODEXTER a été représenté par son second vice-président, Martin Sorby (Norvège). C'est pourquoi, le CODEXTER a suivi de près l'élaboration des Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes, adoptées le 2 mars 2005 (c'est là un autre document de référence du séminaire). Les droits des victimes sont l'une des préoccupations essentielles du Comité, si bien qu'il a désigné des observateurs auprès du Groupe de spécialistes sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation (PC-S-AV). Ainsi – et par le biais d'une coopération avec d'autres comités – il assure aussi une tâche de coordination des différentes activités anti-terroristes du Conseil de l'Europe. Il convient de rappeler à cet égard que le CODEXTER collecte des « profils pays » des Etats membres – et de l'Union européenne – qui sont publiés sur le site Web du Conseil. Il vise à informer les lecteurs, par de très brefs aperçus, des mesures juridiques, administratives et autres, prises dans les différents pays en matière de lutte contre le terrorisme.

9. Voilà pour les responsabilités du CODEXTER en général. N'oublions pas que le 11 juin 2004, le Comité des Ministres a adopté un mandat spécifique révisé chargeant le CODEXTER, outre ses tâches premières, d'élaborer des propositions pour un ou plusieurs instruments (pouvant être ou non juridiquement contraignants) afin de combler les lacunes existantes du droit international ou de l'action liée à la lutte contre

le terrorisme. Ce mandat révisé s'inspirait à nouveau pour l'essentiel des mêmes documents de référence que le mandat d'origine, y compris ceux qui s'appliquent tout particulièrement aux questions liées aux droits de l'homme.

10. Cela prouve une fois de plus que le Comité a été invité, depuis le début et dans toutes ses activités, à observer strictement le régime des droits de l'homme. Il va sans dire que cet aspect a eu un poids particulier lors des débats sur un instrument éventuel de nature contraignante, qui a conduit à la rédaction et à la négociation de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, adoptée par le CM le 3 mai et ouverte à la signature à Varsovie le 16 mai à l'occasion du troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe. A ce jour, la Convention a été signée par 19 Etats.

III.

11. Quel est le contexte de cet instrument, en quoi innove-t-il et comment traite-t-il la question des droits de l'homme ?

A)

12. En ce qui concerne le contexte : A l'origine, le CODEXTER a été chargé par le CM, notamment de se demander si une Convention européenne globale contre le terrorisme, ouverte aux Etats observateurs, ou certains éléments de cette Convention, qui pourraient être élaborés au sein de l'Organisation, pouvait présenter un intérêt particulier. Après un débat approfondi sur le sujet, le Comité a constaté qu'il ne parvenait pas à un consensus sur la nécessité ou non d'élaborer une convention globale concernant le terrorisme, mais il s'est accordé à dire qu'un instrument ayant une portée limitée, traitant de la prévention du terrorisme et couvrant les lacunes existantes du droit ou de l'action à l'échelle internationale présentait un intérêt. Dans le même temps, il a recensé un certain nombre de ces lacunes. C'est ce constat qui a servi de base à l'adoption du mandat révisé.

13. Au cours du processus de rédaction et de négociation, non seulement le CODEXTER a tenu compte des documents pertinents en matière de droits de l'homme, mais il a aussi été en contact avec les organes intéressés du Conseil de l'Europe – et à travers eux avec les représentants de la société civile extérieurs à l'Organisation. C'est ainsi qu'il a pris en considération l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), du Commissaire aux droits de l'homme et d'un certain nombre d'ONG qu'il a entendues. L'APCE et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont été invités par le CM à soumettre leur opinion, mais alors qu'il s'agit d'une procédure banale pour l'Assemblée, c'était la première fois que le Commissaire aux droits de l'homme participait à des négociations liées à un traité. Il s'est mis en contact

à titre personnel avec un certain nombre d'ONG qui ont pu ainsi, par ce biais, participer au processus. Le CODEXTER était aussi en contact direct avec des ONG comme Amnesty International et il a décidé – après une première lecture du projet de convention – de publier les projets suivants sur le site Web du Conseil pour permettre aux représentants de la société civile de lui adresser des observations.

B)

14. En quoi la Convention innove-t-elle ? Conformément à ses conclusions, le CODEXTER s'est intéressé à la nécessité de compléter l'éventail de traités internationaux existant, ce qu'on appelle l'acquis des dix conventions mondiales contre le terrorisme, par l'instauration d'obligations conventionnelles supplémentaires dans le domaine de la prévention. La Convention vise expressément à « améliorer les efforts des Parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme et notamment du droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale ». La Convention cherche à atteindre cet objectif d'une part en qualifiant d'infractions pénales certains actes qui conduisent à la commission d'infractions terroristes et, d'autre part, en renforçant la coopération en matière de prévention sur le plan interne, dans le cadre de politiques nationales de prévention, et à l'échelle internationale.

15. La Convention en tant que telle ne définit pas de nouvelles infractions terroristes qui se rajouteraient à celles qui sont prévues par les conventions internationales précitées contre le terrorisme. Elle se borne à son article 1^{er}, à se référer à ces instruments, dont elle donne une liste en annexe. Elle définit plutôt trois nouvelles infractions qui sont liées à la commission éventuelle des infractions terroristes précitées – « commission éventuelle » signifiant qu'il est indifférent pour une infraction couverte par la convention qu'une véritable infraction terroriste soit ou non commise par la suite. Ces nouvelles infractions sont : la provocation publique à commettre une infraction terroriste, et le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme. De plus, la Convention comprend des dispositions sur les politiques nationales de prévention et d'autres instruments juridiques pour rendre plus efficace la lutte contre le terrorisme. Cependant, ce qui est réellement nouveau, outre les obligations de pénalisation dans le domaine de la prévention, c'est l'accent mis sur la sauvegarde des droits de l'homme.

C)

16. Ceci m'amène à vous dire comment la Convention traite des questions liées aux droits de l'homme. Puis-je souligner que ce nouvel instrument de droit pénal comprend davantage de clauses de sauvegarde à cet égard que les autres textes comparables quels qu'ils soient – pour la simple raison que les rédacteurs étaient bien conscients du domaine sensible que couvrait le traité. La Convention s'attache à main-

tenir un équilibre entre les intérêts des Etats d'une part et des particuliers d'autre part, car elle traite de problèmes qui sont à la frontière entre l'exercice légitime de libertés comme la liberté d'expression, d'association ou de religion et un comportement criminel.

17. Dès le Préambule, la Convention comprend davantage de dispositions qui couvrent la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que ce soit sur le plan interne ou en matière de coopération internationale (y compris les motifs pour refuser l'extradition et l'assistance mutuelle), ou dans le cadre des nouvelles dispositions criminalisantes (sous la forme de conditions et de sauvegardes). Elle comporte aussi une disposition concernant la protection et le dédommagement des victimes du terrorisme, car les droits de l'homme qui doivent être respectés sont non seulement les droits de ceux qui sont accusés ou condamnés en raison d'infractions terroristes, mais aussi les droits des victimes ou des victimes potentielles de ces infractions. Il va sans dire que la Convention n'affecte pas les droits traditionnels des réfugiés politiques et de ceux qui bénéficient de l'asile politique conformément à d'autres conventions internationales auxquelles les Etats membres sont parties.

18. La comparaison entre la nouvelle Convention et les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme montre que l'ensemble des éléments essentiels des Lignes directrices ont été pris en considération par les rédacteurs de la Convention. Permettez-moi d'évoquer ici en détail certaines des dispositions de celle-ci :

19. J'ai déjà cité le Préambule ; ses paragraphes, qui sont pertinents dans notre contexte, affirment ceci :

« Conscients de la situation précaire à laquelle se trouvent confrontées les personnes du fait du terrorisme et réaffirmant, dans ce contexte, leur profonde solidarité avec les victimes du terrorisme et avec leurs familles ;

(...)

Rappelant le besoin de renforcer la lutte contre le terrorisme et réaffirmant que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'Etat de droit et les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire lorsqu'il est applicable ;

Reconnaissant que la présente Convention ne porte pas atteinte aux principes établis concernant la liberté d'expression et la liberté d'association ; »

20. Dans le dispositif de la Convention, l'article 2 (Objectif) évoque d'abord le « terrorisme et ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme et notamment du droit à la vie » (voir supra paragraphe 14).

21. Puis l'article 3 sur les politiques nationales de prévention prévoit à son paragraphe 1 que les Parties préviennent « les infractions terroristes et leurs effets négatifs, tout en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant, telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'autres obligations relatives au droit international, lorsqu'ils lui sont applicables. »

22. Naturellement les dispositions criminalisantes (articles 5 à 7 et 9) ont été au coeur de nos préoccupations. Permettez-moi ici de citer l'article 12 sur les conditions et sauvegardes :

« 1. Chaque Partie doit s'assurer que l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention soient réalisés en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant, notamment la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de religion, telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'autres obligations découlant du droit international, lorsqu'ils lui sont applicables.

2. L'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention devraient en outre être subordonnés au principe de proportionnalité eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et devraient exclure toute forme d'arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste. »

23. On trouve aussi aux articles 3 et 12 l'expression « lorsqu'ils lui sont applicables » en lien avec la Convention européenne des droits de l'homme, qui doit véritablement s'appliquer à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, la Convention qui nous occupe est destinée à être ouverte à des Etats non membres, c'est pourquoi il a été nécessaire d'insérer cette disposition.

24. Immédiatement après la disposition centrale de l'article 12 se trouve l'article 13 sur la protection, le dédommagement et l'aide aux victimes du terrorisme, en vertu duquel

« Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme commis sur son propre territoire. Ces mesures comprendront, selon les systèmes nationaux appropriés et sous réserve de la législation interne, notamment l'aide financière et le dédommagement des victimes du terrorisme et des membres de leur famille proche. »

Il convient pour moi de souligner que cette disposition – qui doit être lue en lien avec le paragraphe respectif du Préambule – pourrait sembler être un élément quelque peu étranger dans une convention sur la prévention, mais elle résulte de l'importance même que le CODEXTER donnait à la question des victimes, car il prenait

toujours en considération le fait qu'il fallait se préoccuper non seulement des droits fondamentaux des personnes mises en examen ou condamnées pour des actes de terrorisme, mais aussi des victimes ou des victimes potentielles de ces actes.

25. Une autre disposition véritablement pertinente des questions liées aux droits de l'homme est la clause de discrimination de l'article 21 :

« 1. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader ou d'accorder l'entraide judiciaire, si la Partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée aux articles 5 à 7 et 9 ou d'entraide judiciaire eu égard à de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

2. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

3. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la peine de mort ou, lorsque la loi de la Partie requise ne permet pas la peine privative de liberté à perpétuité, à la peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine, à moins que la Partie requise ait l'obligation d'extrader conformément aux traités d'extradition applicables, si la Partie requérante donne des assurances jugées suffisantes par la Partie requise que la peine capitale ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée, ou que la personne concernée ne sera pas soumise à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine. »

26. Enfin, dernier point et non des moindres, l'article 26 sur les effets de la Convention prévoit à son paragraphe 4 :

« 4. Aucune disposition de la présente Convention n'affecte d'autres droits, obligations et responsabilités d'une Partie et des individus découlant du droit international, y compris le droit international humanitaire. »

27. Grâce à ce bref aperçu et aux citations qui précèdent, j'espère que j'ai pu brosser un tableau global du régime des droits de l'homme dans la nouvelle Convention. Le temps qui m'est imparti ne me permet pas de l'analyser plus en détail, mais je dirais encore que cette nouvelle convention est inscrite dans la série des traités du Conseil de l'Europe sous la référence STCE n° 196. Il va sans dire que le site web de l'Organisation comprend aussi le rapport explicatif de la Convention.

M. Marc NEVE

2^e Vice-président du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

Pour présenter la contribution du CPT au sujet du thème qui nous réunit aujourd'hui, je souhaiterais mettre plus particulièrement en évidence quelques aspects particuliers nous ayant guidé dans le travail d'investigation mené tout au long de différentes missions ayant abordé, de près ou de loin, la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme.

1. Faire respecter la prohibition absolue de la torture et des traitements inhumains ou dégradants

De tout temps, la prohibition absolue de la torture et des traitements inhumains ou dégradants n'a jamais cessé d'être mise à mal par les pratiques poursuivies par de nombreux Etats de par le monde. En outre, à ce jour, la validité même du caractère absolu de cette prohibition est ouvertement débattue par certains.

L'Europe doit être un rempart contre les initiatives visant à diluer et/ou à miner la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

Il est cependant regrettable qu'à l'issue du récent sommet de Varsovie une prise de position plus ferme n'ait pas été adoptée, cela d'autant plus si l'on garde à l'esprit la situation en Tchétchénie⁶¹.

Il est vrai qu'aujourd'hui comme hier, il importe de rechercher un équilibre entre les droits de l'individu et les considérations de sécurité. Cependant, ignorer un principe aussi essentiel que la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, c'est ouvrir la voie à des initiatives susceptibles de miner les fondations des sociétés démocratiques qui, en Europe, ont pu se développer dans le respect de l'état de droit. Emprunter cette voie, c'est trahir nos propres valeurs, ni plus ni moins.

Dans la foulée, comment ne pas aussi garder à l'esprit que l'information obtenue suite ou grâce à des mauvais traitements, ne pourra jamais être considérée comme fiable. A cela s'ajoute notamment le fait qu'en cas d'utilisation de torture ou de mauvais traitements, il y a un risque évident qu'un jour, ceux qui y ont eu recours, y soient soumis eux-mêmes, si d'aventure ils sont mis en cause et arrêtés.

61. Sur les missions menées dans la région du Caucase du Nord par le CPT, voir les déclarations publiques du 10 juillet 2001 et du 10 juillet 2003 (disponibles sur le site du Comité : www.cpt.coe.int); en ce qui concerne les rapports relatifs aux sept visites menées depuis 2000, la Fédération de Russie n'a, à ce jour, pas donné son accord pour une publication.

Somme toute, dans le contexte d'une stratégie visant à garantir la sécurité, il s'agit, à l'évidence, d'une approche qui, comme telle, s'avère totalement incertaine, aléatoire et, en conclusion, totalement contre productive, car insécurisante.

2. Rappeler l'importance d'un certain nombre de garanties fondamentales

a) Les garanties fondamentales dans le cadre de l'arrestation et de la garde à vue

Au fil des ans le CPT a cherché à promouvoir le caractère essentiel de trois garanties fondamentales à mettre en œuvre dès la privation de liberté, soit le droit, pour la personne concernée, de pouvoir informer de sa détention un tiers de son choix, le droit d'avoir accès à un avocat et le droit de demander un examen par un médecin. De l'avis du CPT, ces droits constituent trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements de personnes détenues et qui devraient s'appliquer dès le tout début de la privation de liberté.

Toutefois, ainsi que le rappellent les nombreux rapports du Comité élaborés au fil des ans, l'on peut comprendre et admettre que certaines exceptions puissent être envisagées.

Ainsi, pour ce qui est du droit de pouvoir informer de sa détention, le Comité a toujours considéré que l'exercice de ce droit pouvait être retardé dans le cadre de situations exceptionnelles. Toutefois, de telles exceptions doivent être clairement définies et strictement limitées dans le temps, et le recours à de telles exceptions doit être entouré de garanties appropriées.

Quant au droit d'avoir accès à un avocat, il faut rappeler que, selon l'expérience du CPT, la période qui suit immédiatement la privation de liberté est celle où le risque d'intimidation et de mauvais traitement physique est le plus grand. En conséquence, la possibilité, pour les personnes détenues par les forces de l'ordre d'avoir rapidement accès à un avocat pendant cette période est une garantie fondamentale contre les mauvais traitements. L'existence de cette possibilité aura un effet dissuasif sur ceux qui sont disposés à infliger des mauvais traitements aux personnes détenues. En outre, un avocat est bien placé pour prendre des mesures appropriées au cas où des mauvais traitements seraient infligés. Ceci étant, rien ne s'oppose bien entendu à ce que, si l'avocat choisi par la personne concernée n'est pas disponible ou tarde à arriver, un autre avocat, commis d'office par les autorités compétentes du Barreau concerné, soit présent.

Enfin, pour ce qui est de l'examen médical sollicité par la personne arrêtée, là aussi, à défaut pour le médecin choisi d'être en mesure de venir, rien n'exclut la possibilité de faire appel à un autre médecin indépendant de l'autorité en charge de la détention. En outre, l'examen médical doit bien entendu être effectué hors de l'écoute et de préférence, hors de la vue des fonctionnaires de police. De plus, le résultat de chaque examen, de même que les déclarations pertinentes faites par la personne arrêtée et les conclusions du médecin devraient être formellement consignés par le médecin et mis à la disposition du détenu et de son avocat.

b) La procédure d'interrogatoire

Le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler la lutte contre le terrorisme, nous rapporte jour après jour, les risques potentiels de mauvais traitements lorsque des enquêteurs sont appelés à intervenir sans disposer d'une formation adéquate ou qu'ils ne sont guidés par aucune règle spécifique, voire par des dispositions peu claires ou ambiguës.

Interroger des personnes soupçonnées d'une infraction pénale est une activité spécialisée qui demande une formation spécifique pour pouvoir être menée de façon satisfaisante.

L'élaboration d'un code de conduite pour les interrogatoires de personnes soupçonnées d'une infraction pénale facilitera considérablement l'adhésion des membres de forces de l'ordre à l'objectif à poursuivre, soit obtenir les informations précises et fiables afin de découvrir la vérité sur des questions couvertes par l'enquête et non pas d'obtenir des aveux d'une personne déjà présumée coupable par ceux qui mènent l'interrogatoire.

Il s'agit là aussi d'un des aspects rappelés sans relâche par les rapports du CPT.

En effet, il est évident qu'un système pénal qui prône la preuve par l'aveu peut inciter les enquêteurs, souvent sous pression pour obtenir des résultats, à avoir recours à la contrainte physique ou psychologique voire aux mauvais traitements et à la torture. Il est dès lors essentiel de réglementer la façon d'interroger soit notamment la durée des interrogatoires, les lieux d'interrogatoires, etc.

C'est aussi dans ce contexte que le Comité n'a eu cesse de recommander l'enregistrement électronique (c'est-à-dire audio et/ou vidéo) des auditions par les forces de l'ordre, une importante garantie supplémentaire contre les mauvais traitements. L'introduction de tels systèmes est aujourd'hui envisagée dans un nombre de plus en plus important de pays du Conseil de l'Europe. A l'évidence, pareilles initiatives

permettent d'abord de fournir un compte-rendu complet et authentique du processus d'interrogatoire et, ensuite, de grandement faciliter les enquêtes en cas d'allégations de mauvais traitements.

c) Les risques inhérents à une détention indéterminée sans charges

Le récent rapport relatif à la dernière visite du CPT au Royaume-Uni⁶² a mis en évidence à quel point une détention à durée indéterminée sans charges constituait, comme telle, une stratégie à haut risque de mauvais traitements.

Jusqu'à présent, le Comité n'a heureusement eu à enquêter à ce propos que dans le cadre de la législation applicable au Royaume-Uni, seul pays du Conseil de l'Europe à connaître pareille législation particulière. L'on ne peut bien entendu qu'espérer qu'une telle législation ne verra le jour nulle part ailleurs.

3. Quel usage faire de l'information obtenue par d'autres ayant eu recours à la torture ou aux mauvais traitements ?

Plus d'une fois la question a été soulevée de savoir quel sort réserver aux informations obtenues par des tiers ayant eu recours à la torture ou aux mauvais traitements. Un Etat ayant obtenu ces informations peut-il en faire usage ? Ne s'agirait-il pas là d'une légitimation indirecte de l'usage de la torture ?

Aux yeux du CPT, l'usage de semblables informations serait contraire à l'esprit des Conventions internationales prohibant la torture et les traitements inhumains ou dégradants.

C'est avec intérêt que le moment venu nous prendrons connaissance de la décision qui sera adoptée par la Chambre des Lords au Royaume-Uni dans le contexte d'un dossier relatif à l'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* de 2001.

Ceci étant, il importe bien entendu que cette interdiction ne soit pas seulement sanctionnée a posteriori par les Cours et Tribunaux mais que des dispositions explicites prohibent pareilles pratiques au stade même de l'enquête.

4. Les « assurances diplomatiques », un moyen de circonscrire la prohibition de la torture ?

La controverse actuelle sur l'usage des « assurances diplomatiques » dans le cadre de procédures d'éloignement illustre bien la tension potentielle qui existe entre l'obligation qu'a un Etat de protéger ses citoyens contre les actes terroristes et la néces-

62. Visite du 14 au 19 mars 2004, publié le 9 juin 2005 sous la référence CPT/Inf (2005) 10 (disponible sur le site du Comité : www.cpt.coe.int).

sité de préserver les valeurs fondamentales. La prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants englobe l'obligation de ne pas renvoyer une personne vers un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle y courra un risque réel d'être soumise à de telles méthodes. Afin, dans des cas particuliers, d'éviter pareil risque, certains Etats ont choisi la voie consistant à rechercher auprès du pays de destination des assurances que la personne concernée ne sera pas maltraitée. Cette pratique est loin d'être nouvelle, mais elle a été projetée sur le devant de la scène ces dernières années, les Etats cherchant toujours davantage à éloigner de leur territoire les personnes considérées comme mettant en danger la sécurité nationale. L'on craint de plus en plus que l'usage des assurances diplomatiques aboutisse à contourner la prohibition de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

La recherche d'assurances diplomatiques auprès de pays ayant un piètre bilan en matière de torture et de mauvais traitements est une source toute particulière de préoccupation. Un tel bilan ne signifie pas nécessairement que celui ou celle dont l'éloignement est envisagé court personnellement un risque réel d'être maltraité(e) dans le pays en question ; les circonstances précises de chaque cas doivent être prises en compte pour une telle appréciation. Cependant, s'il devait apparaître qu'un risque de mauvais traitement existe réellement, les assurances diplomatiques reçues de la part des autorités d'un pays où la torture et les mauvais traitements sont monnaie courante, pourront-elles jamais offrir une protection suffisante contre ce risque ? Certains font valoir – et de façon plutôt convaincante – que, même en supposant que lesdites autorités exercent un véritable contrôle sur les services susceptibles de détenir la personne concernée (ce qui n'est pas nécessairement le cas), il ne saurait y avoir de garantie que les assurances données seront respectées dans la pratique. Si ces pays ne respectent pas leurs obligations découlant des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiés, comment avoir confiance qu'ils respecteront des assurances données sur une base bilatérale dans un cas précis ?

D'autres rétorquent que des mécanismes de contrôle du traitement d'une personne éloignée après son retour peuvent être mis en place, pour le cas où elle serait placée en détention. Les vues du CPT restent ouvertes en la matière ; toujours est-il qu'il n'a pas, à ce jour, vu de propositions convaincantes pour la mise en place d'un mécanisme efficace et viable. Pour avoir la moindre chance d'être efficace, un tel mécanisme devra à l'évidence inclure un certain nombre de garanties essentielles, comme le droit pour des personnes indépendantes et qualifiées de rendre visite à la personne détenue à tout moment, sans préavis, et de s'entretenir avec elle sans témoins en un lieu de leur choix. Ce mécanisme devra également prévoir les moyens de garantir des mesures correctives immédiates dans le cas où il apparaîtrait que les assurances données ne sont pas respectées.

Il convient également de souligner que, avant le renvoi, toute procédure d'éloignement impliquant des assurances diplomatiques doit pouvoir être susceptible de recours devant une autorité indépendante et que tout recours doit avoir un effet suspensif sur l'exécution de la mesure d'éloignement. C'est là le seul moyen d'assurer un examen rigoureux et à temps de la sûreté des arrangements envisagés dans un cas donné.

Le CPT a l'intention de suivre étroitement, dans les Etats Parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture, l'évolution de la pratique dans le domaine des assurances diplomatiques. Le Comité serait également heureux de contribuer à tout examen de cette question au sein du Conseil de l'Europe. Le moment semble effectivement propice pour s'engager dans une discussion collective sur toutes les questions en jeu, afin de garantir que les pratiques actuelles soient pleinement conformes aux obligations qui découlent de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

M. Javier RUPEREZ,

*Directeur exécutif du Comité contre le terrorisme
du Conseil de sécurité des Nations Unies (CCT)*

Le terrorisme, avec son absence totale de respect pour le caractère sacré de la vie humaine, constitue une grave violation des droits de l'homme. Dans son rapport de 2004, le Secrétaire général du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, nous rappelle que « le terrorisme s'en prend aux valeurs qui constituent l'essence même de la Charte des Nations Unies : respect des droits de l'homme ; primauté du droit ; règles de la guerre qui protègent les civils ; tolérance entre les peuples et les nations ; et règlement pacifique des conflits ». Dans son allocution prononcée au Sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité, tenu à Madrid le 10 mars de cette année, le Secrétaire Général lui-même, reprenant la même idée, a affirmé que « le terrorisme est en soi une atteinte directe aux droits de l'homme et à l'Etat de droit ».

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle vital et multiforme dans le renforcement de l'action internationale contre le terrorisme, tout en veillant à ce que les principes essentiels de la démocratie et des droits de l'homme soient dans le même temps protégés.

Je salue tout particulièrement, bien sûr, la récente ouverture à la signature de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme et de la Convention relative au blanchiment des produits du crime et au financement du terrorisme.

ESi nous sommes ici aujourd'hui, Monsieur le président, c'est principalement pour aborder la question de la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La défense des droits de l'homme dans les actions de lutte contre le terrorisme a été présentée par le Secrétaire général des Nations Unies comme l'un des cinq piliers de la nouvelle stratégie globale adoptée par l'ONU dans la lutte contre le terrorisme. Nous ne pouvons que partager son point de vue.

Je voudrais rapporter les paroles que Kofi Annan a prononcées à ce sujet dans son discours du 10 mars à Madrid : « La défense des droits de l'homme. Je dois malheureusement dire que les spécialistes des droits de l'homme, y compris ceux du système des Nations Unies, considèrent tous, sans exception, que nombre de mesures qu'adoptent actuellement les Etats pour lutter contre le terrorisme constituent une atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Les instruments relatifs aux droits de l'homme laissent de larges possibilités en matière de lutte contre le terrorisme, même dans les circonstances les plus exceptionnelles, et porter atteinte aux droits de l'homme ne saurait contribuer à la lutte contre le terrorisme. Au contraire, cela permet aux terroristes d'atteindre plus facilement leur objectif, en donnant l'impression que la morale est dans leur camp, et en créant des tensions, en suscitant la haine et la méfiance à l'égard du gouvernement précisément chez ceux parmi lesquels les terroristes sont le plus susceptibles de trouver de nouvelles recrues. Le respect des droits de l'homme non seulement est compatible avec les stratégies de lutte contre le terrorisme, mais il en est un élément essentiel ».

Pour ce qui est de la dimension des droits de l'homme au sein du Comité contre le terrorisme / Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (CCT/DECT), je dois commencer par rappeler quelle est la politique du CCT en la matière. Le CCT a été créé pour contrôler l'application de la résolution 1373. Il n'est pas de son ressort de veiller au respect des droits de l'homme dans le cadre des conventions en la matière, cette tâche revenant à d'autres organisations et bureaux des Nations Unies. Malgré cela, le CCT/DECT prend les droits de l'homme en considération de diverses manières :

- Premièrement, le CCT inclut dans toutes ses lettres standard le paragraphe portant sur les droits de l'homme de la Résolution 1456, afin de rappeler aux Etats membres qu'ils doivent veiller, lorsqu'ils prennent des mesures quelconques pour combattre le terrorisme, au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, et notamment des instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés ainsi que du droit humanitaire.
- Deuxièmement, les questions adressées par le CCT/DECT aux Etats membres visent principalement à s'assurer que des mesures « législatives » sont en place – en application de l'adage *nulla poena sine lege* (principe de légalité) – afin que

les auteurs d'actes de terrorisme soient traduits en justice selon les règles du droit et de la procédure légale. En l'absence de telles mesures, le CCT a demandé leur adoption.

- Troisièmement, un expert des droits de l'homme a été nommé. Il jouera un rôle de conseil en matière de droits de l'homme, de droit humanitaire et de droit d'asile pour les questions touchant la lutte contre le terrorisme. Il représentera la DECT auprès des organisations représentatives des victimes du terrorisme ainsi qu'auprès des différentes organisations internationales et ONG spécialisées dans les droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit d'asile.
- Enfin, la DECT a établi de bonnes relations de travail avec le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme. J'aimerais en outre exprimer notre souhait et notre volonté de coopérer comme de maintenir un dialogue permanent, dans un avenir proche, avec le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, dont le mandat a été créé récemment par la Résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme.

Ce que je peux affirmer, c'est que nous renforçons progressivement la dimension des droits de l'homme dans nos activités et que nous continuerons de le faire, en accord avec la vision du Secrétaire Général. A long terme, les actions de lutte contre le terrorisme qui violent les droits de l'homme ne pourront que desservir notre objectif commun, qui est d'éradiquer le fléau du terrorisme à l'intérieur d'un cadre durable de démocratie et d'Etat de droit. De telles violations ne feront qu'aider les terroristes dans leur entreprise criminelle de déstabilisation des institutions et des principes que nous chérissons tous et que le Conseil de l'Europe, parmi tant d'autres, s'emploie à défendre. C'est en ce sens que le respect des droits de l'homme doit être un élément clé de toute stratégie réussie de lutte contre le terrorisme, et non pas une préoccupation d'ordre secondaire. Des actions de lutte contre le terrorisme conformes au droit renforcent les sociétés démocratiques et respectueuses des lois et offrent davantage de raisons réelles d'espérer. Nous avons tous conscience qu'il est impératif de parvenir à un juste milieu en ce domaine. Nous devons être capables de combattre efficacement le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme et l'Etat de droit. Une politique antiterroriste qui renierait les droits de l'homme serait tout aussi mal avisée qu'une politique des droits de l'homme qui compromettrait la lutte contre le terrorisme.

C'est l'une des raisons pourquoi je voudrais féliciter le Conseil de l'Europe pour sa formidable contribution sur ce plan précis. Vos Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres en 2002, constituent toujours, de par leur richesse et leur originalité, une référence indispensable : il s'agit d'un exposé de principes concis, mais de grande portée visant à aider les gouvernements dans l'élaboration de leurs politiques antiterroristes.

J'en profite pour saluer dans la foulée les récentes recommandations du Comité des Ministres relatives à la protection des témoins et des collaborateurs de justice, aux techniques spéciales d'enquête et aux documents d'identité et de voyage.

J'aimerais aussi mentionner, en particulier, les nouvelles Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes, adoptées par le Comité des Ministres en mars de cette année, ainsi que les dispositions de l'article 13 de la nouvelle Convention sur la prévention du terrorisme, qui traitent les unes et les autres de cette question. Comme vous ne l'ignorez sans doute pas, la Résolution 1566 du Conseil de sécurité, adoptée au lendemain de la terrible attaque terroriste de Beslan en septembre 2004, a ouvert des perspectives nouvelles en créant un groupe de travail chargé, entre autres tâches, d'étudier la possibilité de mettre en place un fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des membres de leurs familles. Ce fonds serait financé pour partie par des contributions volontaires et pour partie par les ressources provenant des biens confisqués aux organisations terroristes, à leurs membres et à leurs commanditaires.

Les Lignes directrices du Conseil de l'Europe vont encore plus loin, puisqu'elles demandent par exemple aux Etats sur les territoires desquels des actes terroristes ont été commis de contribuer à l'indemnisation des victimes (lorsque l'indemnisation ne peut être assurée par d'autres sources) et qu'elles encouragent aussi les Etats à envisager d'autres mesures pour atténuer les effets négatifs subis par les victimes d'actes terroristes. Comme l'indique la Résolution 1566 du Conseil de sécurité, l'attention portée aux besoins des victimes du terrorisme préoccupe beaucoup la communauté internationale. Trop souvent, la question des droits des victimes disparaît de l'ordre du jour des pouvoirs publics à mesure que le souvenir de l'horreur des actes terroristes s'efface des mémoires. D'autre part, les responsables politiques sont généralement davantage préoccupés par l'impératif (tout à fait compréhensible) de punir les auteurs d'actes de terrorisme et d'empêcher que d'autres atrocités soient commises. C'est pourquoi je tiens tout particulièrement à saluer l'accent mis par le Conseil de l'Europe sur cette dimension critique du phénomène du terrorisme.

Je citerai enfin les paroles qu'a prononcées le Secrétaire Général dans son discours de Madrid à propos des victimes du terrorisme : « Pour les victimes, partout dans le monde, nos paroles ne peuvent apporter qu'un maigre réconfort. Elles savent que seuls ceux qui ont également été directement frappés peuvent véritablement partager leur douleur. Le moins que nous puissions faire est de ne pas l'exploiter. Il faut les respecter. Il faut les écouter. Il faut faire tout notre possible pour les aider. Il faut tout faire pour que d'autres personnes ne connaissent pas le même sort. Surtout, il ne faut pas les oublier ».

Monsieur le Président, j'éviterai, dans ces remarques préliminaires, de m'aventurer plus avant dans la problématique spécifique des droits de l'homme. Je souhaiterais conclure en rappelant une nouvelle fois que nous sommes résolus, au sein de la DECT, à nous tenir au fait et correctement informés, dans l'exercice de notre mandat, de l'évolution des choses en matière de droits de l'homme et de lutte contre le terrorisme, et que le Conseil de l'Europe restera sans nul doute une de nos principales ressources. Comme je l'ai déjà indiqué, nous attachons une grande importance à notre partenariat avec le Conseil de l'Europe, et plus précisément, à ses compétences dans les domaines précités. De plus, en tant que Directeur exécutif de la DECT, je peux vous assurer que nous demeurerons ouverts à toute collaboration et vivement intéressés par la possibilité d'engager des relations de travail étroites dans un avenir prochain.

Merci beaucoup.

Ateliers

ATELIER I : LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME PENDANT L'ENQUÊTE ET DURANT LA DÉTENTION

Président : M. Claude DEBRULLE, Directeur Général, ministère belge de la Justice

Rapporteur : Prof. Emmanuel ROUCOUNAS, Académie d'Athènes

Problématique

Il a été rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), dans ses arrêts concernant des actes terroristes, consacre régulièrement au moins un considérant par lequel elle souligne que la situation exceptionnelle que constituent les actes de terrorisme est constatée par des mesures de prévention et de sanction, mais toujours dans une société démocratique et dans la mesure nécessaire à la sécurité nationale et à la défense de l'ordre (la jurisprudence est constante depuis l'arrêt *Klass* 1978). L'essentiel dans ce domaine est d'empêcher l'arbitraire (*Sakik* 1997). Cela étant, la Cour insiste sur le fait que les Etats ne sont pas autorisés à prendre n'importe quelle mesure et n'ont pas « carte blanche » (*Murray* 1996). La problématique se situe dans le cadre des mesures adoptées par les Etats.

Sans contester ce principe général, plusieurs intervenants ont souligné les spécificités liées à la lutte contre le terrorisme. Il existe un besoin d'actions préventives, qui demandent notamment des mesures plus invasives dans la vie privée pour être vraiment efficaces. Pour les concilier avec les exigences de protection de la vie privée, il faut que ces mesures fassent l'objet d'une « loi » détaillée, prévisible et proportionnelle au but légitime poursuivi (*Kruslin* 1990, *Huvig* 1990). Cela pose de nombreuses questions pratiques, évoquées notamment aux Lignes directrices 5 et 6, sur la manière de collecter et de traiter des données à caractère personnel.

Les participants à l'Atelier I ont évoqué certaines situations qui couvrent l'information sur les actes terroristes projetés ou commis, ainsi que l'arrestation et la détention des personnes soupçonnées d'avoir commis de tels actes. Ils se sont penchés plus particulièrement sur les questions suivantes.

L'arrestation, l'interrogatoire et l'interdiction absolue du recours à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants

Il est évident que les Etats ont le devoir impératif de protéger les populations contre d'éventuels actes terroristes. Face à une telle éventualité, les Etats seraient irresponsables s'ils n'utilisaient pas toutes les informations disponibles, dont ils devront vérifier le caractère fiable.

Mais il faut que les autorités publiques s'interrogent sur la source des informations. En particulier, peuvent-elles profiter d'informations provenant d'un Etat tiers (un Etat ne participant pas au système européen) qui les a obtenues au moyen de la torture ? Peuvent-elles, sur la base de ces informations, prendre la décision de détenir une personne ? L'atelier a conclu que les aveux extorqués sous la torture ne peuvent en aucun cas constituer des éléments de preuve pour l'incrimination de la personne.

L'Atelier I a souligné le caractère impératif de deux dispositions qui ne souffrent aucune exception en temps de paix même lorsqu'il y a danger menaçant la vie de la nation (*Gezici* 2005, *Selmouni* 1999), celle garantissant le droit à la vie de toute personne relevant de la juridiction de l'Etat (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme – CEDH) et celle interdisant la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants lorsqu'une personne se trouve entre les mains des autorités (article 3 CEDH).

L'article 2 devra être interprété et appliqué de manière à rendre ces garanties « pratiques et effectives ». La Cour précise qu'en cas d'usage de la force meurtrière par les autorités tout dépend des circonstances ; toutefois, les termes « absolument nécessaire » figurant à l'article 2, §2 indiquent qu'il faut appliquer un critère de nécessité plus strict et impérieux que celui normalement employé pour déterminer si l'intervention de l'Etat est « nécessaire dans une société démocratique » (*Mc Cann* 1995). La force employée devra être strictement proportionnelle à la réalisation des buts légitimes poursuivis par l'autorité publique ; par ailleurs, des mesures devront être prises pour apprécier et prévenir des dommages éventuels à l'égard de civils présents sur les lieux (*Isayeva, Yousupova, Bazayeva* 2005).

Quant à l'interprétation et l'application de l'article 3, les autorités ont le devoir de protéger la personne arrêtée ou détenue d'autant plus que celle-ci se trouve par définition dans une situation de vulnérabilité (*Gültekin* 2005). S'il lui arrive de perdre sa vie ou de souffrir de quelque dommage, corporel ou autre, l'Etat est responsable, à moins de prouver que le dommage n'était pas dû à des actes de ses organes (*Ikincisoy* 2004).

Garanties diplomatiques

Dans cet ordre d'idées le débat a porté sur la question du contrôle des garanties données par un Etat tiers qu'en cas d'extradition la personne ne sera pas soumise à la torture ni à la peine de mort. Des lacunes inquiétantes ont été constatées dans ce domaine (voir ci-dessous) ; en tout état de cause, de telles « garanties » devraient provenir des autorités qui sont habilitées à engager l'Etat tiers sur le plan international.

L'accès à un avocat (ainsi que les droits de la défense) et le secret de l'enquête

Accès à un avocat (et/ou à un médecin) ou d'un témoin

Il a été signalé, notamment par le représentant du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), que la présence d'un avocat (et/ou d'un médecin) ou d'un témoin lors de l'interrogatoire est également dans l'intérêt de l'Etat concerné, et permet d'avoir une preuve extérieure de l'absence de mauvais traitements.

Il y a eu un débat sur le moment le plus approprié pour requérir l'assistance de l'avocat. Pour certains, si cette assistance a lieu dès les premiers instants de l'interrogatoire, celui-ci risque de perdre son efficacité. Les législations nationales varient sur ce point. La Cour n'a pas tranché la question, mais l'arrêt *Brennan* (2001) a été cité à l'appui de la thèse que les garanties de l'article 6 CEDH peuvent également s'appliquer durant la phase qui précède le procès. La plupart des opinions exprimées ont été en faveur de la présence d'un avocat aussitôt que possible.

Les accusations et les droits de la défense

L'accusé doit connaître quels sont les faits qui sous-tendent les soupçons « plausibles » qui pèsent sur lui. Mais la question a été posée de savoir si, au moment de l'interrogatoire, il doit connaître tous les éléments sur lesquels peuvent se fonder les accusations portées contre lui. La réponse est oui, mais cela n'implique pas forcément l'accès à l'ensemble du dossier ou le droit de connaître l'identité des informateurs et des témoins lorsque la divulgation de ces données risque de compromettre la sécurité nationale et les personnes concernées. La jurisprudence de la Cour indique qu'il existe différents moyens pour l'Etat de satisfaire à cette obligation d'information de l'accusé.

Le secret de l'enquête et les mesures invasives dans la vie privée

La jurisprudence de la Cour a été invoquée au sujet de la protection de la vie privée conformément à l'article 8 CEDH, et en particulier au sujet de la correspondance, des écoutes téléphoniques et de la « sonorisation » dans le cas de la lutte contre la grande criminalité (Vetter 2005) y compris le terrorisme. Il a été rappelé que l'exigence d'une base légale comprend aussi bien une loi autorisant de telles écoutes que la jurisprudence (Kruslin 2000). La « loi » doit être notamment accessible, prévisible quant au sens et la nature des mesures applicables (Malone 1984) qui doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle efficace (Lambert 1998). En outre, l'interception des communications pour aider les autorités policières devra être nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales (Klass 1978, Malone 1984). L'existence de garanties adéquates contre les abus empêche qu'un système de surveillance secrète ne sape la démocratie au motif de la défendre (Rotaru 2000).

Le Rapporteur a signalé que dans le cadre du Conseil de l'Europe deux comités d'experts se sont occupés des techniques spéciales d'enquête en relation avec les actes de terrorisme (PC-TI). Le matériel approprié a été rassemblé en vue du développement de principes communs et de l'amélioration de la coopération internationale dans ce domaine. Le résultat du travail vient d'être publié sous le titre « *Terrorism: Special investigation techniques* », Council of Europe, Strasbourg, 2005. Les réponses de 37 gouvernements d'Etats membres à un questionnaire qui leur avait été adressé, publiées en annexe, démontrent à l'évidence que les pratiques divergent dans les différents pays.

La détention provisoire

Raisons plausibles pour la détention

L'atelier a souligné que l'arrestation ou détention ne peut s'opérer que pour des raisons plausibles permettant de soupçonner qu'une personne a commis une infraction. Les faits sont examinés par les juridictions internes, mais la Cour, qui a un rôle subsidiaire à cet égard (Mc Kerr 2000) prend la position d'un observateur objectif pour les apprécier (Labita 1995, Peers 2001). Dans certains cas, les informations offertes ne sont pas plausibles. L'exigence du caractère plausible dépend des circonstances, la police agit rapidement (Fox & Campbell 1990) mais cela ne signifie pas que la culpabilité de la personne devra être nécessairement établie pendant l'enquête (Murray 1996, Ikinsoy 2004), ni que l'identité des témoins soit relevée (Kostovki 1997, Doorson 1996). En tout cas, l'impératif de combattre le terrorisme ne saurait justifier que l'on étende la notion de « plausibilité » jusqu'à porter atteinte à la substance des

garanties de l'article 5 CEDH. L'envoi du dossier devant l'organe judiciaire ou la fin de la privation de la liberté « à bref délai » sont examinés dans le cadre de la « diligence » que les autorités de police doivent montrer dans de tels cas. L'exigence de « bref délai » au sens de l'article 5, §4 CEDH est appréciée en fonction de la complexité de l'affaire et de la conduite du requérant et de ses conseils (*Rapacciuolo* 2005).

Durée de la garde à vue

Les interventions ont démontré qu'il y a diversité de durées, pouvant aller de 24 h jusqu'à 72 h avec possibilité d'extension avec ou sans autorisation. Bien que la Cour n'ait pas tranché cette question, et qu'elle examine chaque cas selon les circonstances de l'espèce, il a été rappelé qu'elle estima, dans une affaire, que la détention sans autorisation judiciaire pendant 4 jours et 6 heures violait l'article 5, §3 CEDH, « même lorsque l'objet était de protéger la communauté contre des actes terroristes » (*Brogan* 1998), tandis que dans une autre affaire elle jugea que la mise en liberté après détention de 3 jours rentrait dans l'exigence de l'expression « aussitôt » employée par cette disposition (*Ikincisoy* 2004).

Mesures dites « administratives »

Des mesures soi-disant « administratives » peuvent retarder la présentation de l'affaire devant l'autorité judiciaire. Un débat a eu lieu sur la légalité de certaines de ces mesures. Il a été signalé qu'elles pourraient être entachées d'illégalité si elles n'étaient pas conformes à l'esprit général de l'article 5 CEDH et des Lignes directrices.

La place donnée aux victimes pendant l'enquête

La place de la victime dans l'initiation des poursuites et dans leur évolution a fait l'objet d'appréciations et de comparaisons entre systèmes juridiques. Quelques experts ont exprimé des réserves sur la possibilité pour des personnes privées d'initier des poursuites pénales pour terrorisme, alors que d'autres ont signalé que cela est possible dans l'ordre juridique de leur pays. Sur ce point, les cultures juridiques diffèrent selon les Etats. En tous cas, une jurisprudence constante de la Cour précise que les ayants droits des victimes (comme les victimes elles-mêmes) devront être impliquées dans les procédures d'enquête relatives à des actes terroristes dans la mesure nécessaire pour la sauvegarde de leurs intérêts légitimes (*Güleç* 1998, *Gül* 2000, *Mc Kerr* 2000, *Isayeva* 2005).

Bonnes pratiques

Le Président de l'Atelier I a encouragé les représentants de la police participant à la réunion à faire état de leurs expériences pratiques. Leur contribution a été vivement appréciée.

En particulier, l'Atelier I a relevé que :

- dans certains Etats, toutes les phases de l'interrogatoire sont enregistrées (vidéo et son) et, dans la plupart des Etats, un procès-verbal est établi conformément aux exigences de la Cour ;
- dans un Etat, il existe également la pratique de permettre l'accès, à tout moment de la détention, de « *lay visitors* » (y compris de ministres du culte) de la communauté à laquelle appartient la personne détenue ;
- dans certains Etats, un certificat quotidien doit être donné par un médecin attestant que la personne détenue peut être maintenue en détention ;
- dans d'autres Etats, le certificat médical est nécessaire pour toute prolongation de la détention provisoire.

Lacunes éventuelles

Les participants à l'Atelier se sont interrogés si les Lignes directrices traitent de manière appropriée les aspects suivants :

- L'utilisation d'informations obtenues, dans le propre pays ou dans des pays tiers, au moyen de la torture ;
- L'absence des garanties de l'article 6 CEDH dans la phase qui précède le procès, celle qui rend les personnes plus vulnérables et où les risques de dérapages sont les plus élevés ;
- L'absence d'un contrôle rigoureux et efficace de certaines « garanties diplomatiques » lors de l'extradition de présumés terroristes, et le niveau insuffisant de représentativité de certaines autorités nationales donnant de telles garanties ;
- La longueur de la détention sans intervention du juge, certains experts estimant qu'une lutte efficace contre le terrorisme exige de dépasser la limite des 24 heures fixée par certaines législations ;
- La question de la frontière entre certaines « mesures administratives » et des mesures relevant de la procédure pénale.

Suggestions pour des activités futures

L'Atelier I s'est demandé s'il y a lieu de :

- Introduire dans les Lignes directrices certains éléments évoqués au cours de la réunion, par exemple en matière de contrôle effectif des garanties diplomatiques. Selon un intervenant, il faudrait s'orienter vers un instrument juridique spécifique fixant des règles en la matière ;
- Créer un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des Lignes directrices qui comporterait deux niveaux : interne et européen. Le niveau européen pourrait être coordonné par le Comité directeur pour les droits de l'homme et faire appel aux informations obtenues par d'autres instances du Conseil de l'Europe qui s'occupent de problèmes de terrorisme, ainsi que par celles fournies par les Etats membres. Ces derniers seraient encouragés à créer des mécanismes d'évaluation interdisciplinaires sur le degré de connaissance et d'application des Lignes directrices au niveau interne.

Enfin, l'Atelier a souligné l'intérêt de traduire les Lignes directrices dans les diverses langues des Etats membres lorsque les versions officielles anglaise et française ne suffisent pas à une véritable diffusion efficace.

ATELIER II : LE PROCÈS : PROTECTION DES DROITS DES PERSONNES SOUPÇONNÉES ET LA PLACE DES VICTIMES

Président : M. Abdülkadir KAYA, ancien Directeur général adjoint, Direction du droit international et des relations étrangères, ministère turc de la Justice

Rapporteur : Prof. Martin KUIJER, ministère néerlandais de la Justice

Introduction

La lutte contre le terrorisme a une certaine valeur sur le plan des droits de l'homme (à cause du devoir impératif de respecter le droit à la vie en tant qu'obligation positive découlant de l'article 2 de la Convention : voir l'affaire *Osman*).

Les garanties procédurales sont importantes, bien qu'il puisse être acceptable de restreindre d'autres droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme d'une façon similaire à ce qui se fait sous les paragraphes 2 des articles 8 à 11 de la CEDH ; il y a un lien avec la doctrine appliquée dans les conditions actuelles.

Certains problèmes de nature plus générale ont été examinés :

Pas de régimes juridiques distincts

Les participants se sont accordés pour reconnaître que les garanties d'un procès équitable (notamment les articles 5 et 6 de la CEDH) devaient s'appliquer pleinement dans les procédures judiciaires liées au terrorisme, et qu'il n'était pas nécessaire de mettre en place un régime spécial pour les terroristes ou des restrictions spéciales lors des procès pour terrorisme. En Turquie, par exemple, il existait récemment encore deux procédures, l'une pour les délits ordinaires, l'autre pour les infractions à caractère terroriste. Outre les problèmes liés à la CEDH, ce double système ne s'est pas révélé aussi efficace que prévu et a donc été supprimé dans le nouveau code de procédure pénale.

Les participants ont constaté, avec quelque inquiétude, une tendance à exclure les procès pour terrorisme du champ d'application de la Décision-cadre du Conseil de l'UE relative à certains droits procéduraux reconnus dans le contexte des procédures pénales par tous les Etats de l'Union européenne. Or les terroristes présumés doivent bénéficier, par principe, du même niveau de garantie procédurale que les autres suspects, faute de quoi l'idéologie terroriste pourrait en profiter pour soutenir que les sociétés démocratiques fondées sur la primauté du droit appliquent des règles discriminatoires.

Les Lignes directrices doivent être applicables à toutes les formes de procédure judiciaire

L'Atelier a noté la tendance croissante des Etats membres à adopter des mesures administratives, en partie – force est de le reconnaître – pour « contourner » les importantes garanties procédurales qui existent au pénal. Les normes établies par les Lignes directrices doivent être applicables à *toutes* les formes de procédure dans lesquelles une personne est désignée comme terroriste présumé (ce qui soulève également la question de la définition exacte de ce terme). Par conséquent, même dans le cadre d'une procédure administrative, toute personne doit pouvoir bénéficier d'un accès libre et effectif à la justice, et notamment des « droits de la défense ».

Il a été dit qu'on pouvait réduire la nécessité de recourir à des mesures administratives en introduisant de nouvelles infractions pénales telles que l'interdiction de l'apologie du terrorisme, le recrutement de personnes en vue d'actes terroristes et la préparation d'attentats terroristes. Des critiques ont toutefois été élevées contre l'incrimination de cette dernière action. Parallèlement, force est de reconnaître que les pays – malgré l'introduction de ces infractions – n'en éprouvent pas moins le besoin de prendre toujours plus de mesures administratives.

Bonnes pratiques

Concernant les Lignes directrices de 2002 sur la restriction des droits de la défense, il a été cité un exemple néerlandais. L'emploi de matériel de renseignement dans les procédures pénales sera rendu possible par l'adoption du système utilisé pour les témoins anonymes (*Kostovski, Van Mechelen*).

Pour ce qui est des Lignes directrices 2005, il a été noté que plusieurs pays avaient déjà introduit la possibilité, pour la victime, de contester une décision d'abandon des poursuites à l'encontre d'une personne soupçonnée d'acte terroriste. Aux Pays-Bas, les victimes ont le droit de demander le réexamen d'une telle décision (article 12 du Code de procédure pénale). Dans d'autres pays comme le Luxembourg, les victimes peuvent, dans certaines conditions, assigner une personne en justice.

Lacunes

- Le rôle des victimes au cours de la procédure pénale : si les participants ont admis que les victimes ne doivent pas bénéficier d'un plein accès au dossier du procès au pénal, ils ont suggéré qu'elles aient la possibilité de déposer leurs observations auprès du juge pénal ;
- Les Lignes directrices se prêtent à des éclaircissements s'agissant de l'utilisation des déclarations qui auraient été obtenues sous la torture. L'Atelier a convenu que l'utilisation de témoignages recueillis sous la torture pour obtenir une condamnation pénale était totalement inacceptable. Cette règle doit s'appliquer non pas uniquement aux procédures pénales, mais aussi à des procédures administratives comparables. L'Atelier a cependant fait preuve d'une plus grande souplesse quant à l'utilisation de ce type de déclaration comme point de départ pour mener des enquêtes « ordinaires » pouvant aboutir ensuite à des condamnations pénales (ce qui équivaut à un assouplissement de la doctrine du fruit de l'arbre vénéneux) ;
- Les Lignes directrices pourraient préciser que la présomption d'innocence tient en partie à ce que les personnalités politiques ne s'expriment pas sur des procès en instance dirigés contre des terroristes présumés. L'Atelier a noté avec inquiétude la tendance de plus en plus nette à commenter les procès en instance, qui est peut-être attribuable à l'intérêt croissant des médias pour ceux-ci et qui porte atteinte au droit de bénéficier d'un procès équitable comme à l'indépendance de la justice.

Suggestions

Au niveau européen

- Ligne directrice VI (Administration de la justice) des Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes (2005) : la phrase « faire tout leur possible pour déférer à la justice les personnes soupçonnées d'actes terroristes » doit être clarifiée dans la mesure où elle ne signifie pas qu'elle offre la possibilité de ne pas traduire ces personnes en justice (en choisissant par exemple la détention administrative). Un exposé des motifs pourrait être utile à cet égard.
- Ligne directrice IX (Procédures judiciaires) des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (2002) : l'Atelier n'a pas été en mesure de citer un seul exemple dans lequel le droit d'accès à un avocat puisse être strictement limité aux fins d'un procès pour terrorisme sans violer la jurisprudence de la CEDH. Il a donc été suggéré de supprimer cette possibilité du texte des Lignes directrices.

On pourrait examiner les problèmes spécifiques liés à l'utilisation des listes de l'ONU, car une telle utilisation compromet la présomption d'innocence (une personne inscrite sur une liste doit prouver qu'elle n'est pas terroriste) et l'accès à la justice (en effet, quel tribunal est en mesure d'offrir une protection judiciaire ? Un tribunal national ne peut supprimer un nom d'une liste, et il n'existe pas de procédure internationale adéquate). Il a été proposé, en outre, que l'accès aux tribunaux soit garanti non seulement pour la personne désignée comme terroriste présumé, mais aussi pour un tiers concerné (par exemple, un conjoint ou employeur innocent).

Au niveau national

- Abandonner l'approche dualiste, dans la mesure où aucun régime juridique distinct ne devrait être institué pour juger les personnes soupçonnées de terrorisme ;
- Modérer l'introduction de nouvelles mesures administratives destinées à lutter contre le terrorisme. En leur lieu et place, on pourrait renforcer les pouvoirs d'investigation, sous réserve qu'un contrôle juridictionnel effectif soit garanti ;
- Restreindre le droit, pour les membres de la classe politique, de formuler des commentaires sur les procès pénaux en instance.

ATELIER III : LA SITUATION DES ÉTRANGERS SOUPÇONNÉS D'ACTIVITÉS TERRORISTES

Président : M. Gerald STABEROCK, directeur du Programme sécurité mondiale et Etat de droit, Commission internationale de juristes

Rapporteur : Prof. Vojin DIMITRIJEVIC, directeur du Centre de Belgrade pour les droits de l'homme

L'Atelier s'est principalement intéressé aux Lignes directrices II, XII et XIII du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. L'objectif était double : d'une part, identifier les problèmes qui se posent dans la situation actuelle et les pratiques en vigueur, bonnes et moins bonnes ; d'autre part, formuler des suggestions et des recommandations à destination des gouvernements, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Les participants au débat étaient conscients de traiter d'un aspect particulier de la lutte contre le terrorisme puisqu'il y va des droits des étrangers, c'est-à-dire des personnes généralement visées par des mesures qui ne concernent pas les nationaux.

Durant tout le débat, les participants ont gardé à l'esprit que la discrimination, à la fois directe et indirecte, était une menace réelle pour les droits de l'homme dans un climat où les préjugés et les stéréotypes prévalent. Dans ce contexte, l'attention s'est particulièrement portée sur la Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI, intitulée « Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme » (17 mars 2004). Sur le plan des principes, les participants pensaient que les Lignes directrices actuelles reflètent les normes européennes et le droit international coutumier, et qu'il n'est pas nécessaire de les modifier ; la lutte contre le terrorisme ne saurait en effet servir de prétexte à la remise en cause de normes péremptoires comme l'interdiction absolue de la torture et le principe de non-refoulement. De l'avis du plus grand nombre, la discrimination contenue dans les actes législatifs n'est pas perceptible à première vue ; en revanche, elle est manifeste dans la pratique des organismes chargés de l'application de la loi, dans les médias et l'opinion publique. Certains ont exprimé leur inquiétude devant le recours croissant aux catégories comme la race, la nationalité, la religion et l'origine ethnique dans les mesures antiterroristes, à l'image du « profilage racial ». D'autres ont fait observer que les autorités se trouvent face à de nouvelles situations dans lesquelles des vérités s'avèrent obsolètes et où ces catégories ne sont plus aussi clairement définies qu'auparavant. Des doutes ont été émis concernant la valeur pratique de certaines solutions élaborées dans le passé, comme l'application non assortie de conditions particulières du principe *aut dedere aut judicare*. Certains se demandaient même si la douzaine de traités antiterroristes a un quelconque impact et si elle ne sert pas qu'à définir indirectement le terrorisme.

Les participants étaient conscients de la nécessité d'une action concertée et effective pour prévenir et combattre le terrorisme, en évitant cependant soigneusement toute mesure qui risquerait de mettre en danger les principes établis de protection des droits de l'homme. Ils se sont donc concentrés sur les possibilités de coopération avec les Etats non membres du Conseil de l'Europe ; des problèmes se posent en effet avec certains d'entre eux dans la pratique concernant l'extradition et l'entraide judiciaire, compte tenu de leur manque de respect à l'égard des droits de l'homme fondamentaux – comme le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains, mais aussi le déni de justice flagrant et d'autres violations graves. L'existence de la peine de mort dans ces pays est d'ailleurs extrêmement préoccupante pour les membres du Conseil de l'Europe. A ce propos, les participants ont accordé une large attention aux assurances diplomatiques qui accompagnent les décisions d'extradition et d'expulsion, et aux limites que fixe le droit international relatif aux droits de l'homme concernant les dispositions d'entraide judiciaire impliquant des pays non membres du Conseil de l'Europe. S'ils comprenaient et soutenaient sans réserve la demande d'assurances diplomatiques concernant la non-application de la peine de mort, prévue par les Lignes directrices, ils ont émis des doutes quant à la légalité et à l'opportunité d'appliquer ce même principe aux garanties relatives au crime international de torture, ou de peines et de traitements inhumains et dégradants.

Certains participants ont insisté sur la nécessité d'étudier plus avant les questions en relation avec l'entraide judiciaire en cas d'éventuelles complications mettant en jeu des violations des droits de l'homme ; l'un d'entre eux a exposé en guise d'exemple de bonne pratique celle de son pays en la matière, qui consiste à approcher de telles situations au cas par cas. Ainsi, en cas de doute, les informations demandées ne sont pas communiquées. En particulier, l'entraide judiciaire n'est envisageable que lorsque les informations demandées sont destinées à être utilisées dans des procédures normales devant des organes judiciaires ordinaires garantissant un procès équitable.

Les participants ont souligné que le vaste problème de la lutte contre le racisme relève de la responsabilité collective des pouvoirs publics, de la société civile et des médias, notamment. La majorité d'entre eux estimait que les instruments qui servent à la lutte contre le terrorisme sont suffisants et qu'il n'est nul besoin d'adopter à la hâte de nouveaux traités ou normes. Le problème ne réside pas tant dans les dispositions juridiques que dans leur application. Les participants étaient sans exception favorables à l'idée de traduire les Lignes directrices dans tous les Etats membres, en particulier ceux qui ne publient généralement pas les instruments non contraignants dans leur langue nationale. Il a également été suggéré de produire un compendium regroupant les textes du Conseil de l'Europe, y compris les extraits pertinents des rapports des

organes de suivi, en particulier l'ECRI, le CPT et le Commissaire aux droits de l'homme. Les États devraient par ailleurs veiller au suivi des recommandations élaborées sur cette question par les organes du Conseil de l'Europe.

Quelques participants ont évoqué le rôle particulier que le Commissaire pourrait jouer concernant l'analyse de la mise en œuvre des Lignes directrices.

ATELIER IV : LA PROTECTION DES VICTIMES D'ACTES TERRORISTES

Président : M. Angel LOSSADA, Division de la lutte contre le terrorisme, ministère espagnol des Affaires étrangères et de la coopération

Rapporteur : Prof. Wolfgang BENEDEK, Université de Graz

Cet atelier a réuni une quinzaine de participants, qui ont dans l'ensemble accueilli très favorablement les Lignes directrices, définissant des normes minimales. Ils ont toutefois mis en évidence une approche parfois restrictive et certains concepts qu'il faudrait préciser et approfondir.

Exposé des problèmes et lacunes

Les participants observent que les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes sont encore très récentes (12 mars 2005) et que l'examen de leur mise en œuvre serait donc prématuré. Néanmoins, il est possible d'aborder certains problèmes d'interprétation et de clarification, ainsi que les décalages et lacunes éventuels. La pertinence de ces Lignes directrices au vu des évolutions sur le plan européen et international est soulignée, en particulier la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au *Statut des victimes dans le cadre de procédures pénales* et les *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire* (Résolution de la Commission des droits de l'homme 2005/35). Ces instruments témoignent de l'émergence d'une nouvelle approche – axée sur la victime – dans la manière de répondre aux actes criminels et aux violations des droits de l'homme. De façon générale, la protection des victimes fait partie de la lutte contre le terrorisme, au titre de la protection des droits de l'homme.

De nombreux participants sont d'avis que la spécificité des actes terroristes – à savoir le fait que des personnes sont victimes au nom de l'État – exige une réponse spécifique pouvant aller au-delà des recours prévus pour les victimes d'actes criminels en général. Il est du devoir de la société, de l'État et de la communauté internationale de témoigner leur solidarité aux victimes. Les Lignes directrices manifestent la

nécessité d'une approche particulière pour les victimes du terrorisme et constituent un point de départ pour d'autres initiatives. Ce texte est le fruit d'un consensus qui s'est dégagé au moment de son adoption ; il faudrait peut-être le préciser et l'approfondir. A cet égard, il est noté qu'une partie des Lignes directrices correspond bien à la législation existante.

L'objectif affiché à long terme est d'élaborer des instruments contraignants dans ce domaine, par exemple un protocole à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme (16 mai 2005), dont l'article 13 traite de la protection, du dédommagement et de l'aide aux victimes du terrorisme. Toutefois, de l'avis général il est encore trop tôt pour cela. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, du 24 novembre 1983, est également mentionnée. Ce texte, qui n'est jamais entré en vigueur, est actuellement examiné en vue de prendre de nouvelles mesures.

En ce qui concerne la notion de victime (Ligne directrice I), il est souligné que les personnes à charge des victimes devraient être incluses dans la définition et bénéficier des droits qu'elle reconnaît. Quant à l'assistance judiciaire (Ligne directrice V), elle doit être envisagée de façon globale, et être offerte au civil comme au pénal, ainsi que pour les questions d'indemnisation.

Un décalage est observé entre les droits des victimes et leur observation au niveau national. Les victimes se heurtent souvent à des difficultés dans l'exercice de leurs droits. En Espagne, victimes et ayants droit ont accès à la procédure pénale et civile. Il s'agit là d'un exemple de bonne pratique.

La discussion porte principalement sur l'indemnisation des victimes (Ligne directrice VII) qui devrait dépasser le concept trop restrictif de dommages, afin de couvrir les préjudices matériels et immatériels, ainsi que les frais de traitement. L'importance du paragraphe 2, qui mentionne un mécanisme juste et approprié, dans le cadre d'une procédure simple et dans un délai raisonnable, est mise en avant. Ce paragraphe semble impliquer que les victimes seraient indemnisées sans devoir attendre la confiscation éventuelle des biens des auteurs des infractions. La responsabilité principale de l'Etat sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu est également soulignée. Si toutefois une telle indemnisation n'était pas possible, il conviendrait de prévoir d'autres formes de dédommagement, fondées sur la coopération et la solidarité.

Exemples de bonnes pratiques

Plusieurs modèles de financement relatif à l'indemnisation des victimes sont cités en exemples de bonnes pratiques, à savoir, en France, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme, financé par un prélèvement sur les contrats

d'assurance, mais aussi le mécanisme espagnol d'indemnisation, celui de la Grande Bretagne ainsi que le programme spécifique pour les victimes d'infractions pénales en Irlande du Nord, ou encore le mécanisme autrichien. En Allemagne, la législation relative aux droits des victimes prévoit que 5 % du montant des amendes perçues seront reversés à des organisations de victimes. En Lettonie, un fonds d'indemnisation, en cours de création, vise également à répondre aux besoins immédiats des victimes.

Suggestions d'activités futures

Ces exemples de bonnes pratiques mènent les participants à envisager la possibilité d'un Fonds européen pour les victimes du terrorisme. Sa mission irait au-delà de l'indemnisation financière, et consisterait aussi à soutenir les campagnes de sensibilisation, la formation (par exemple du personnel médical), les associations de victimes et les mesures d'assistance technique. L'indemnisation par ce fonds pourrait être réservée aux attentats à grande échelle et octroyée par le biais d'un mécanisme indépendant et impartial. De façon générale, le rôle des organisations représentant les victimes doit être davantage pris en compte.

De l'avis général, l'une des prochaines étapes est de recueillir de bons exemples en matière de législation et de pratique, ainsi que les points de vue des Etats membres sur les obstacles éventuels à la mise en œuvre des Lignes directrices. Un questionnaire pourrait être utilisé à cet effet, ce qui pourrait aussi stimuler l'application des Lignes directrices. Il faudrait procéder à une étude comparative approfondie des législations nationales. Dans ce contexte, il convient de rappeler la Recommandation 1677 (2004) de l'Assemblée parlementaire, demandant aux Etats membres de créer un forum d'échange de bonnes pratiques et d'expériences de formation. Cette démarche pourrait également contribuer à mettre en lumière certaines lacunes dans les Lignes directrices.

Le Conseil de l'Europe devrait aussi tenir compte davantage des travaux réalisés au sein d'autres instances, comme l'ONU ou l'UE.

En conclusion, les participants à l'Atelier sont d'avis que les travaux en cours au Conseil de l'Europe sur les droits des victimes doivent se poursuivre en particulier en examinant également les différentes questions mentionnées dans le présent document.

Interventions écrites distribuées lors du Séminaire

M. René VAN DER LINDEN

Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Le terrorisme constitue avant tout une agression contre la démocratie et les droits de l'homme. Aussi grave que puisse être cette agression, il ne faut pas oublier ce que nous défendons, même au plus fort de la bataille. L'adoption de mesures qui restreignent elles-mêmes la démocratie et les droits de l'homme reviendraient à abandonner le champ de bataille aux terroristes.

La réflexion de l'Assemblée sur le terrorisme a souvent été conduite à chaud, en réaction à l'actualité dramatique de tel ou tel attentat, ce qui est légitime s'agissant d'une institution démocratique représentative. Alors que de telles atrocités soulèvent naturellement l'indignation de chacun, je suis fier de pouvoir dire que même dans le feu des événements, l'Assemblée a toujours défendu le plein respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Cela ne nous a jamais empêché de condamner le terrorisme avec la plus extrême vigueur et de demander que des mesures rigoureuses soient prises pour y faire face.

Bien avant les attentats du 11 septembre 2001, l'Assemblée exprimait sa vive préoccupation face à la menace du terrorisme international. Elle était déjà pleinement consciente de la contradiction susceptible d'apparaître entre les mesures répressives prises et le respect des droits de l'homme. Depuis le 11 septembre 2001, l'intensité des activités menées par l'Assemblée a considérablement augmenté, de concert avec celles de la communauté internationale en général. Nous avons notamment adopté quatorze textes au total, dont sept recommandations au Comité des Ministres, quatre résolutions et trois avis sur des projets de convention. Permettez-moi de profiter de cette occasion pour revenir brièvement sur certains éléments de ce travail.

L'affirmation la plus claire de nos principes fondamentaux figure sans doute dans la Résolution 1400 de 2004 sur le défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée y affirme que *« la protection des droits de l'homme joue un rôle clé dans la lutte contre le terrorisme. Notre crédibilité dépend d'abord de ces droits. Toute violation de ces droits affaiblit la coalition internationale en lutte contre le terrorisme et fait gagner de nouveaux adeptes aux terroristes. »*

L'Assemblée est véritablement consciente que ce n'est pas là le seul aspect de la dimension des droits de l'homme. Notre travail reconnaît pleinement la menace que le terrorisme lui-même fait peser sur les droits de l'homme dans nos sociétés démocratiques, ainsi que les devoirs que les Etats ont envers leurs citoyens. La Résolution 1400 souligne ensuite que la base de la lutte contre le terrorisme est le « *principe de la primauté absolue du droit fondamental et inaliénable à la vie, qui sous-entend le droit à la protection contre le terrorisme et toute autre atteinte à la vie et à la santé humaines.* »

Outre ces déclarations de principe, l'Assemblée s'est intéressée à plusieurs reprises à certaines questions spécifiques. Nous avons préconisé plusieurs fois l'adoption d'une convention globale du Conseil de l'Europe sur le terrorisme, outre une définition de ce qu'on entend par « acte terroriste ». Alors que les Nations Unies n'avancent que lentement sur ces questions, on peut espérer que la demande formulée par le Secrétaire Général Kofi Annan dans le discours qu'il a prononcé le 10 mars 2005 lors du Sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité donnera un nouvel élan au processus, que ce soit au niveau de l'ONU ou au sein du Conseil de l'Europe.

Dans le même temps, nous sommes satisfaits des nombreuses contributions utiles que le Conseil de l'Europe a déjà présentées. Nous avons donné des avis détaillés sur des projets de conventions, notamment la nouvelle Convention sur la prévention du terrorisme, dans lesquels nous avons fermement défendu des dispositions qui mettent davantage en évidence le respect des droits de l'homme. De même, dans les domaines où nous avons relevé des lacunes dans l'arsenal du Conseil de l'Europe, qu'il s'agisse de l'efficacité de la lutte contre le terrorisme ou du respect des droits de l'homme, nous avons formulé des propositions spécifiques afin d'améliorer la situation ou de compléter certains instruments. Nous nous sommes félicités de l'adoption de textes comme les Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme et nous avons régulièrement invité à une ratification plus large et à une mise en œuvre plus efficace des conventions existantes, ainsi qu'à la levée des réserves quelles qu'elles soient. Ainsi, l'ensemble des principaux textes a bénéficié du soutien et de l'encouragement de l'Assemblée avant, pendant et après leur adoption.

Enfin, je ne serais pas complet sur la question qui nous occupe aujourd'hui sans vous confirmer que notre travail se poursuit ! M. Valeri Grebennikov, membre russe de l'Assemblée, élabore actuellement un rapport à l'intention de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur « *Le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme* ». Je crois savoir qu'il est présent à cette conférence et je ne doute pas qu'il tirera utilement profit des débats pour son travail.

Selon le dicton traditionnel, « *Faute de battre autrui, il faut faire comme lui* ». Si nous agissons comme les terroristes en violant les droits de l'homme, nous aurons perdu la partie.

M. Alvaro GIL-ROBLES

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Introduction

La présente contribution au séminaire de haut niveau « La protection des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme » donne les grandes lignes des activités du Commissaire aux droits de l'homme (appelé ici « le Commissaire ») pour répondre au terrorisme. Elle fait notamment référence aux questions directement liées aux principes énoncés dans les Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et le terrorisme (11 juillet 2002) d'une part et sur la protection des victimes d'actes terroristes (2 mars 2005) de l'autre, dont le séminaire cherche à évaluer l'application pratique. La lutte contre le terrorisme est devenue l'un des thèmes principaux des activités du Commissaire dès le début de son mandat, et ce à l'occasion de ses visites de pays et dans le cadre de ses avis, de ses recommandations et de ses activités de sensibilisation.

Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

La menace du terrorisme affecte non seulement les droits fondamentaux de l'individu mais aussi le libre exercice de certains droits civils et politiques qui constituent le fondement de toute démocratie. Les Etats ont la responsabilité d'assurer à toute personne relevant de leur juridiction les droits et les libertés consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En conséquence, le Commissaire a réaffirmé, à plusieurs reprises, l'obligation des gouvernements de protéger leurs populations et leurs institutions contre les actes terroristes tout en reconnaissant que la lutte contre le terrorisme doit, à juste titre, être énergique et opportune⁶³.

Le terrorisme, problème que partagent tous les pays démocratiques, est un phénomène de dimension internationale. Il ne saurait donc y avoir de réponse efficace en la matière sans réelle prise en compte de cette dimension. Les Etats doivent agir de concert, partager informations et expériences, harmoniser leurs législations et coopérer pour prévenir les actes de terrorisme et poursuivre leurs auteurs. C'est pourquoi le Commissaire a soutenu l'idée d'une convention générale sur le terrorisme et en particulier l'élaboration de la Convention pour la prévention du terrorisme qui a été adoptée récemment⁶⁴.

63. Rapport de la visite du Commissaire en Espagne et en particulier au Pays Basque (CommDH(2001)12), avis du Commissaire aux droits de l'homme sur certains aspects de la dérogation à l'article 5, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée par le Royaume-Uni en 2001 (CommDH(2002)7), avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le projet de convention pour la prévention du terrorisme (CommDH(2005)1) et rapport de sa visite au Royaume-Uni (CommDH(2005)6).

Légalité et proportionnalité des mesures anti-terroristes

Les réponses nationales et internationales au terrorisme doivent être compatibles avec le principe de la prééminence du droit et ne doivent pas mettre en péril les « acquis » en matière de droits de l'homme qui constituent la pierre angulaire de nos sociétés démocratiques. Les mesures anti-terroristes impliquent souvent des ingérences dans la vie privée, la remise en cause des garanties de procédure et des restrictions à la liberté d'expression et d'association. Elles exigent donc des garde-fous juridiques stricts. Le Commissaire ne souscrit pas à l'approche qui préconise d'« équilibrer » droits de l'homme et questions de sécurité. La protection des droits de l'homme est une condition préalable à la mise en place de toute mesure anti-terroriste. Elle fait donc partie intégrante de ce dispositif et n'est jamais incompatible avec l'obligation des Etats de protéger leurs citoyens. Le Commissaire souligne également l'importance de la stricte proportionnalité entre les mesures prises contre le terrorisme et les exigences de la situation. Il est essentiel en outre que la législation relative aux mesures anti-terroristes soit formulée de manière suffisamment précise pour garantir la sécurité juridique⁶⁵.

Interdiction absolue de la torture et de la peine de mort

L'interdiction absolue de la torture ou de toute peine ou traitement inhumain ou dégradant, garantie par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, doit s'appliquer avec cohérence à toutes les mesures de lutte contre le terrorisme. Le Commissaire souligne que cette interdiction doit s'appliquer à la fois dans l'hypothèse de l'éloignement des personnes suspectées d'actes terroristes vers d'autres pays et lors de l'utilisation de preuves et d'informations dans une procédure judiciaire. Même si des assurances diplomatiques garantissent que les personnes expulsées ne seront pas soumises à la torture dans leur pays de destination, le Commissaire persiste à dire que ces garanties ne suffiront pas pour permettre les expulsions, si tout risque de torture n'est pas définitivement écarté. Etant donné les conséquences éventuelles extrêmement graves, il est capital que l'expulsion d'étrangers fondée sur des assurances diplomatiques fasse l'objet d'un examen judiciaire propre à prendre en compte tous ces éléments, la teneur des assurances diplomatiques et la probabilité de leur respect. En outre, un pays ne peut remettre un suspect à un autre pays lorsque ce dernier n'envi-

64. Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le projet de convention pour la prévention du terrorisme (CommDH(2005)1).

65. Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le projet de convention pour la prévention du terrorisme (CommDH(2005)1), avis du Commissaire aux droits de l'homme sur certains aspects de la dérogation à l'article 5, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée par le Royaume-Uni en 2001 (CommDH (2002)7) et rapport de sa visite en Turquie (CommDH(2003)15).

sage pas de respecter l'interdiction absolue de la peine de mort (Protocoles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme). Le Commissaire souligne que l'abolition de la peine de mort est essentielle à l'établissement d'une démocratie moderne authentique qui respecte pleinement les droits et les libertés fondamentales⁶⁶.

Détention et procédures judiciaires

Le Commissaire exprime avec force la conviction selon laquelle la loi doit être respectée et la procédure légale doit être suivie pour tous les détenus, quel que soit le crime dont ils sont accusés. En conséquence, les poursuites pénales ordinaires doivent constituer le moyen privilégié pour lutter contre le terrorisme et, en la matière, pour restreindre les droits importants. Mais en cas de circonstances extraordinaires le Commissaire n'exclut pas que certaines mesures exceptionnelles puissent être justifiées tant que semble persister la menace terroriste, et que celles-ci sont proportionnées au risque. Il est essentiel cependant que les garanties judiciaires nécessaires s'appliquent aux procédures dans le cadre de la mise en œuvre de ces mesures, et que la législation prévoyant ces dispositions exceptionnelles fasse l'objet d'un examen parlementaire régulier⁶⁷.

Asile et expulsion

Etant donné la nature absolue et irréfutable des garanties énoncées dans l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Commissaire soutient que, même lorsqu'ils constituent une menace pour la sécurité nationale, les étrangers ne peuvent être renvoyés dans, ni expulsés vers, un pays où ils pourraient être soumis à la torture ou à des traitements ou peines inhumains ou dégradants. Ce principe s'applique aussi aux personnes suspectées d'actes de terrorisme même si les Etats ont également l'obligation de ne pas être un havre de paix pour les terroristes. Il est essentiel en l'occurrence, lorsque le risque de torture et de mauvais traitements est élevé, que les procédures menant à l'expulsion soient entourées de garde-fous juridiques suffisants (la tenue d'une audience devant une instance judiciaire et le droit de recours, pour le moins)⁶⁸.

66. Rapports des visites du Commissaire aux droits de l'homme au Royaume-Uni (CommDH(2005)6), dans la Fédération de Russie (CommDH(2005)2) et en Suède (CommDH(2004)13), et avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le projet de convention pour la prévention du terrorisme (CommDH(2005)1).

67. Rapports des visites du Commissaire aux droits de l'homme au Royaume-Uni (CommDH(2005)6) et dans la Fédération de Russie (CommDH(2005)2).

68. Rapports des visites du Commissaire aux droits de l'homme en Suède (CommDH(2004)13) et au Luxembourg (CommDH(2004)11).

Dérogations possibles

Si le Commissaire estime que les poursuites pénales ordinaires constituent le moyen privilégié pour lutter contre le terrorisme, il reconnaît cependant qu'en cas de circonstances extraordinaires qui menacent la vie de la nation, les Etats peuvent être contraints de prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par un certain nombre d'articles de la Convention européenne des droits de l'homme, comme le stipule l'article 15 de l'instrument. Ces dérogations doivent toutefois être strictement proportionnées aux exigences de la situation et faire l'objet d'un examen parlementaire et d'un contrôle judiciaire effectifs à l'échelon national afin de respecter la séparation des pouvoirs et la gouvernance démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme est compétente, en dernier ressort, pour statuer sur la validité des dérogations⁶⁹.

Protection et dédommagement des victimes d'actes terroristes

Le Commissaire exprime avec force la conviction selon laquelle les victimes d'actes de terrorisme souffrent en leur chair et en leur âme des conséquences d'une agression qui vise en réalité la collectivité dans son ensemble, représentée par les institutions démocratiques. C'est pourquoi la collectivité, représentée par l'Etat, a envers les victimes du terrorisme un devoir de solidarité profonde qui va au-delà de la simple compensation matérielle du préjudice subi, même si les terroristes et ceux qui les financent demeurent entièrement responsables de leurs actes. Il conviendrait donc d'aller au-delà des mesures d'assistance et de reconnaître que les victimes jouissent d'un véritable droit à la protection. La protection accordée aux victimes devrait notamment couvrir l'aide d'urgence et à long terme, le soutien psychologique, l'accès effectif au droit et à la justice ainsi que l'accès à l'information et à la protection de leur vie privée et familiale, de leur dignité et de leur sécurité, notamment lorsqu'elles coopèrent avec la justice⁷⁰.

En outre, il y a lieu de reconnaître que les mesures prises par les Etats pour lutter contre le terrorisme peuvent avoir sur des individus ou des groupes, des répercussions négatives allant au-delà de ce qui était prévu. Si des mesures énergiques peuvent s'avérer nécessaires pour combattre des menaces terroristes graves, leur impact sur certaines communautés est un facteur essentiel dont il faut tenir compte lors de la décision de prendre de telles dispositions, la stigmatisation de personnes innocentes en

69. Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur certains aspects de la dérogation à l'article 5, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée par le Royaume-Uni en 2001 (CommDH(2002)7) et rapport de sa visite au Royaume-Uni (CommDH(2005)6).

70. Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le projet de convention pour la prévention du terrorisme (CommDH(2005)1).

grande majorité devant être évitée dans toute la mesure du possible. L'essentiel est que ces mesures soient proportionnées à la menace, obéissent à des critères objectifs, respectent tous les droits applicables et soient, à chaque fois, justifiées pour des motifs valables et pas uniquement pour des raisons purement raciales ou religieuses. Le Commissaire attache une très haute importance aux efforts déployés par les Etats pour réparer les dommages subis par la population au cours d'opérations anti-terroristes⁷¹.

71. Rapports des visites du Commissaire aux droits de l'homme au Royaume-Uni (CommDH(2005)6) et en Turquie (CommDH(2003)15).

Conclusions

Conclusions présentées par M. Egbert MYJER

*Rapporteur Général, Juge à la Cour européenne
des droits de l'homme*

« Face à ceux qui réclament une action énergique, rares sont les dirigeants politiques qui peuvent trouver la force et la sagesse, voire mobiliser le soutien, pour lutter contre le terrorisme tout en préservant le système établi de protection des droits de l'homme. Les chantres de la répression demanderont toujours de « nouvelles » mesures sévères pour répondre à ces « nouveaux » défis lancés par le terrorisme et peu de dirigeants ont suffisamment de fermeté pour camper sur leurs positions en pareilles circonstances. » (John Hedigan, Juge à la Cour européenne de droits de l'homme)

I. Introduction

J'aimerais commencer par quelques remarques concernant le contexte dans lequel s'inscrivent nos débats à l'occasion de ce séminaire.

Premièrement, pour ce qui est de l'Europe, le terrorisme n'a pas commencé le 11 septembre 2001. En effet, la Convention européenne pour la répression du terrorisme remonte à 1977. Et, comme nous l'a rappelé le Vice-Président de la Cour Jean-Paul Costa, le tout premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (*Lawless c. Irlande*, 1^{er} juillet 1961) concernait une personne qui avait été arrêtée et placée en détention au motif qu'elle était membre de l'IRA et qu'elle était suspectée de mener des activités préjudiciables à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat. Cette affaire a été suivie d'une longue série d'autres dans lesquelles la Cour a eu à se prononcer sur la conformité de diverses mesures de lutte contre le terrorisme avec la Convention européenne des droits de l'homme ; tel a été le cas de celles concernant le terrorisme de l'IRA, des affaires turques liées au PKK et même des tout récents arrêts de chambre prononcés à l'encontre de la Fédération de Russie au sujet des opérations en Tchétchénie.

La CEDH et ses Protocoles contiennent des normes juridiques relatives aux droits de l'homme qui doivent être reconnues à toute personne relevant de la juridiction des Hautes Parties contractantes (article 1).

Par « toute personne » on entend véritablement toutes les personnes, et non pas uniquement les délinquants et autres criminels. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (*Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998), les Etats ont l'*obligation positive* de protéger la vie des personnes présentes sur leur territoire. Ils

doivent donc faire tout ce que l'on peut raisonnablement attendre d'eux pour éviter de faire courir à des vies humaines un risque réel et immédiat dont ils ont ou devraient avoir connaissance. Il en va de même pour la protection d'autres droits. Je dirais donc que la CEDH oblige les Etats à faire en sorte que chacun puisse vivre sans craindre pour sa vie ou pour ses biens. À cet égard, je rappellerai que la liberté de vivre sans crainte est l'une des quatre libertés évoquées dans le célèbre discours de Roosevelt.

Cependant, les Etats ne sont pas autorisés à utiliser n'importe quel moyen pour lutter contre le terrorisme. Ainsi que l'a déclaré le Secrétaire Général Terry Davis à l'ouverture de notre Séminaire, les Etats ne doivent pas utiliser n'importe quel moyen pour parvenir à leurs fins ; ils ne peuvent pas recourir à des mesures qui porteraient atteinte aux valeurs mêmes qu'ils s'efforcent de protéger. Parfois, ils doivent trouver un compromis entre des intérêts divergents en matière de droits de l'homme, autrement dit, d'une part, la protection de la société contre les menaces terrorisme et, d'autre part, les droits fondamentaux des individus, y compris les personnes suspectées ou reconnues coupables d'activités terroristes. A propos de la menace que le terrorisme représente pour les droits de l'homme, Robert Badinter parle à juste titre de dualité : cette menace est à la fois directe du fait des actes de terrorisme et indirecte de par les mesures de lutte contre le terrorisme qui risquent à leur tour de violer les droits de l'homme.

Lorsqu'on évoque cette dualité de la menace à l'égard des droits de l'homme, à mon sens, il est important de garder à l'esprit la distinction fondamentale entre, d'une part, la responsabilité qui incombe aux Etats de s'acquitter de leurs obligations au regard du droit international relatif aux droits de l'homme et, d'autre part, les responsabilités des acteurs non étatiques dans le domaine du droit pénal, qu'il s'agisse du droit pénal national ou international. Les atrocités commises par des acteurs non étatiques ne justifient nullement qu'un Etat réagisse en violant par là même ses obligations en matière de droits de l'homme. À cet égard, je trouve pour ma part inutile, voire risqué, de parler de violations des droits de l'homme par des terroristes, précisément parce qu'un tel langage peut être utilisé abusivement comme un outil stratégique pour justifier toutes les mesures répressives, quelles qu'elles soient.

La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à de nombreuses reprises qu'elle est consciente du fait que les Etats peuvent se trouver confrontés à des difficultés considérables s'agissant de protéger leurs citoyens contre la violence terroriste. Les Etats sont néanmoins tenus de respecter les dispositions de la CEDH – même dans des circonstances extraordinaires d'urgence, il n'y a pas de « zone de non-droits de l'homme » (article 15).

Aussitôt après les attentats du 11 septembre 2001, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur la lutte contre le terrorisme international. Le 8 novembre 2001, il a décidé que son approche combinerait trois grands axes :

- intensifier la coopération juridique pour lutter contre le terrorisme ;
- tout en préservant les droits fondamentaux (les mesures doivent demeurer cohérentes avec les exigences de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits de l’homme) ; et
- investir dans la démocratie (large dialogue interculturel, pour instaurer une plus grande cohésion et réduire les risques d’incompréhension).

Le deuxième axe a abouti à l’adoption (le 11 juillet 2002) des Lignes directrices sur *les droits de l’homme et la lutte contre le terrorisme* et (le 2 mars 2005) des Lignes directrices sur *la protection des victimes d’actes terroristes*.

Comme Philippe Boillat nous l’a rappelé, le premier ensemble de Lignes directrices est pour l’essentiel fondé sur la CEDH et la jurisprudence de la Cour. Il reflète donc des normes minimales juridiquement contraignantes, dont le niveau ne saurait être abaissé.

Le but du présent Séminaire était très simple : évaluer la mise en œuvre des Lignes directrices et, à la lumière de cette évaluation, identifier des domaines où il serait utile ou nécessaire de continuer d’agir au niveau national ou européen. Il a été dit à juste titre qu’il est encore trop tôt pour évaluer la mise en œuvre du deuxième ensemble de Lignes directrices, qui n’a été adopté qu’il y a trois mois. Néanmoins, certaines idées intéressantes ont émergé au sujet de la protection des victimes ; j’y reviendrai à la fin de ce rapport.

Je voudrais terminer mon introduction en rappelant qu’il a été convenu qu’il ne serait pas adopté de Déclaration finale à ce séminaire. Ce matin, mon rapport a une ambition bien plus modeste : résumer quelques grands points, idées et propositions qui se sont fait jour dans les sessions des groupes de travail et en plénière. Dans le même temps, je ne peux ni ne souhaite refaire le travail de nos Rapporteurs pour les quatre ateliers : ils se sont remarquablement acquittés de leur tâche ce matin.

II. Les Lignes directrices de 2002 : questions étudiées (problèmes, bonnes pratiques, éléments manquants dans les Lignes directrices) et propositions formulées

Certains points généraux ont fait l’objet de brèves discussions, par exemple l’idée de transformer les Lignes directrices de 2002 en un instrument juridique contraignant ou encore la proposition concernant un nouveau protocole additionnel à la CEDH relatif à un droit fondamental d’être protégé contre le terrorisme. La première de ces deux

propositions n'a reçu qu'un soutien limité car les Lignes directrices reflètent déjà l'état actuel du droit, et l'élaboration d'un protocole additionnel a été jugée inutile étant donné la jurisprudence de la Cour sur les obligations positives, notamment l'arrêt *Osman* que j'ai déjà mentionné.

Parmi les questions et problèmes de fond discutés, j'ai relevé en particulier les points suivants qui méritent que l'on s'y attarde :

- La nécessité d'une plus grande transparence et d'un contrôle renforcé de la détention des suspects pendant la phase des interrogatoires (par exemple, par un contrôle médical indépendant avant et après l'interrogatoire ; par la tenue, dans l'esprit de la jurisprudence de la Cour, d'un registre/dossier de détention, etc.) ; la question du droit d'accès à un avocat et, dans ce cas, faut-il privilégier un avocat commis d'office et habilité sur le plan de la sécurité ou un avocat au choix de l'intéressé ? A cet égard, j'aimerais souligner qu'il n'y a pas de contradiction entre la jurisprudence de la Cour et les recommandations du CPT concernant la présence d'un avocat pendant les interrogatoires de police. Pour le CPT, il s'agit là d'une question de prévention des mauvais traitements ; pour la Cour, il s'agit de l'un des droits de la défense. Dans son arrêt *Brennan* du 16 octobre 2001, la Cour a déclaré que la présence d'un avocat (tout comme les enregistrements vidéo des interrogatoires de police) est une mesure très utile, même si elle ne constitue pas une condition préalable indispensable au caractère équitable au sens de l'article 6 de la CEDH ;
- La nécessité de développer la ligne directrice relative à la prohibition de la torture, en incluant explicitement la doctrine du « fruit de l'arbre vénéneux » en ce qui concerne la recevabilité des éléments de preuve dans les procédures judiciaires (voir UNCAT), en ce qui concerne l'établissement d'un « soupçon raisonnable » et en ce qui concerne les décisions d'accorder l'extradition sur la base d'informations fournies par l'État requérant. Dans ce contexte, pour la première fois dans l'histoire du droit pénal moderne, nous avons à plusieurs reprises entendu parler d'informations obtenues sous la torture, en particulier dans des situations où il faudrait impérativement faire parler une personne (le dilemme d'un danger potentiel imminent pour la vie d'un tiers – « *ticking bomb* »), ou d'informations obtenues dans des conditions de détention hostile prolongée ;
- Les droits de la défense : il faudrait plus de précision, surtout en ce qui concerne la divulgation et les témoins anonymes (voir la jurisprudence de la Cour) ;
- Le problème de la détention dite administrative : il a été rappelé que la détention d'une personne n'est autorisée que dans les cas mentionnés à l'article 5 de la Convention et dans le plein respect des garanties et des contrôles prévus par cette disposition, notamment pour le contrôle judiciaire et les compétences en matière de remise en liberté ;

- Les questions d'extradition : contrôle amélioré et plus strict des faits présentés par l'Etat requérant ; le problème des assurances diplomatiques et de leur réalité, qui n'est pas forcément très fiable ; la nécessité pour les Etats membres du Conseil de l'Europe de s'informer pour procéder à leur propre évaluation de la situation, sous réserve d'un contrôle judiciaire, en ce qui concerne l'existence d'un risque réel que l'intéressé ne subisse, dans le pays d'accueil, un traitement proscrit (que ce pays ait ou non donné des assurances) ; la question du suivi de la situation après l'extradition a également été soulevée dans ce contexte ;
- Les pressions qui s'exercent de plus en plus sur les tribunaux ou les attaques de plus en plus fréquentes que subit le principe de l'indépendance de la justice, en raison de déclarations de personnalités politiques ou d'autorités ayant le pouvoir de s'ingérer dans l'administration de la justice ;
- On a aussi mentionné une tendance à créer des régimes juridiques spéciaux pour juger les personnes soupçonnées d'activités terroristes. Du point de vue de la CEDH et des Lignes directrices, cela ne pose pas de problème dans la mesure où les garanties de la CEDH relatives au procès équitable sont parfaitement respectées dans tous les cas et appliquées sans discrimination ;
- Les problèmes causés par l'établissement de listes noires internationales de terroristes présumés : il devrait y avoir des voies de recours pour les personnes concernées ; selon les effets produits par ces listes, l'accès à un tribunal peut effectivement être aussi une condition exigée par la CEDH ;
- Enfin, certains se sont inquiétés des risques et des tendances concernant les stéréotypes et les pratiques discriminatoires dans les Etats membres, tant dans l'opinion publique que dans l'exercice quotidien des activités des forces de l'ordre. Les recommandations de l'ECRI rappellent ici fermement la nécessité de s'engager activement pour préserver un climat de tolérance. Mais il y a aussi des obligations juridiques évidentes dans ce domaine : la discrimination, en soi, est une question de droits de l'homme que l'on peut déjà faire valoir en justice, surtout depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 12 à la CEDH le 1^{er} avril de cette année.

Mais tout n'est pas négatif. Je mentionnerai simplement deux des points les plus positifs que j'ai relevés :

- L'application de la jurisprudence de Strasbourg par les juridictions internes, dont l'arrêt rendu par la Chambre des Lords en décembre 2004 est un exemple connu. Néanmoins, quelques questions sérieuses subsistent, ainsi qu'on a pu le voir dans les récents rapports du CPT et du Commissaire aux droits de l'homme ;
- De nombreux pays (on pourrait peut-être même parler de la « majorité silencieuse ») n'ont pas jugé nécessaire de recourir à des mesures extraordinaires, dérogeant aux dispositions pénales de droit commun, pour lutter contre le terrorisme. Comme on l'a vu, la CEDH laisse véritablement une certaine

latitude permettant d'adopter des mesures efficaces telles que des techniques spéciales d'enquête et certaines restrictions du droit de la défense, dans le cadre du droit pénal ordinaire. Dans ce contexte, certains ont laissé entendre que l'adoption opportune des Lignes directrices de 2002 a probablement eu un effet préventif bénéfique.

Il se peut fort bien que certaines des solutions aux problèmes mis en évidence résident dans l'élaboration de lignes directrices supplémentaires pour combler les lacunes ou dans l'approfondissement des Lignes directrices existantes. Il serait important que les organes compétents du Conseil de l'Europe se penchent sur cette question.

En outre et plus généralement, le Conseil de l'Europe peut encore faire beaucoup tant au niveau national qu'au niveau européen.

Au niveau national :

- Traduire et diffuser les Lignes directrices dans les Etats membres, notamment en remettant un exemplaire aux personnes soupçonnées d'activités terroristes, au moment de leur arrestation ;
- Dispenser une formation adéquate aux membres des professions concernées (police, forces de l'ordre) pour la préparation et la conduite d'opérations impliquant le recours à la force et pour mener des enquêtes efficaces dans les affaires relevant des articles 2 et 3 de la CEDH, conformément à la jurisprudence de la Cour ;
- Mettre en œuvre concrètement les recommandations fort utiles formulées par l'ECRI, notamment sa Recommandation de politique générale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, et par le CPT notamment en ce qui concerne les mesures importantes de prévention des mauvais traitements pendant la garde à vue (enregistrement vidéo des interrogatoires, présence d'un avocat) ;
- Revoir la compatibilité du droit et de la pratique internes avec les Lignes directrices (en fait, il s'agit d'une obligation qui incombe déjà aux Etats en vertu de la CEDH !).

Au niveau du Conseil de l'Europe :

- Continuer l'échange de bonnes pratiques ; proposer une assistance et une formation pour la mise en œuvre des Lignes directrices en ce qui concerne certaines catégories de professionnels dans les Etats membres ;
- Veiller à ce que la dimension « droits de l'homme » soit pleinement intégrée à tous les futurs instruments juridiques destinés à lutter contre le terrorisme, en soumettant pour avis à un stade précoce les projets d'instruments au CDDH et en permettant aux ONG qui défendent les droits de l'homme de participer directement à leur élaboration ;

- Faire régulièrement le bilan de la mise en œuvre des Lignes directrices, par exemple dans le cadre du CDDH, d'après des informations communiquées par les Etats et d'autres sources telles que les ONG ;
- Assurer une bonne coordination et une bonne coopération avec l'UE et d'autres organisations internationales, en particulier les Nations Unies et l'OSCE. A mon avis, l'approche suivie par le Conseil de l'Europe est assez exceptionnelle et elle mérite sûrement que l'on s'y intéresse plus chaque fois que des stratégies et des politiques de lutte contre le terrorisme font l'objet de discussions dans d'autres enceintes.

III. Discussion relative au deuxième ensemble de Lignes directrices (protection des victimes) et propositions formulées

Il a également été proposé de transformer les Lignes directrices sur la protection des victimes en texte juridiquement contraignant. La réaction générale a été que, bien que l'on puisse avoir pour objectif à long terme de s'orienter vers une convention relative à la protection des victimes d'actes terroristes, il serait prématuré de commencer dès à présent. Pour l'instant, la priorité consiste à recueillir des informations sur la législation et la pratique nationales, qui semblent évoluer de manière encourageante. Il pourrait être très utile que le Conseil de l'Europe rassemble ces informations.

Quelques exemples de bonne pratique ont déjà été relevés, comme la création de fonds d'indemnisation dans certains pays.

En outre, certains ont évoqué une idée intéressante, à savoir la création d'un fonds européen d'aide aux victimes d'attentats, éventuellement avec un large mandat allant au-delà de l'indemnisation immédiate. Une telle mesure, qui serait un signal fort de solidarité entre les Etats membres et leur population, mérite plus ample examen par le Comité des Ministres. Après tout, le Conseil de l'Europe a déjà un instrument plus ou moins analogue dans le domaine des catastrophes naturelles et technologiques.

IV. Pour finir, qui a peur des droits de l'homme ?

(version toute personnelle du titre de la pièce d'Edward Albee)

« Les terroristes ont peur des droits de l'homme » (Peter Schieder, ancien Président de l'Assemblée parlementaire)

En d'autres termes, les Etats véritablement démocratiques, qui respectent la prééminence du droit, ne doivent pas avoir peur des droits de l'homme. Dans la lutte contre le terrorisme comme ailleurs, protéger les droits de l'homme est une nécessité. Cela signifie aussi protéger nos sociétés contre les réactions négatives qui peuvent fort bien se produire dans le climat actuel.

Cela me ramène à un point important que j'ai mentionné au début. Pour lutter contre le terrorisme, le Conseil de l'Europe a adopté une approche globale. Il en va de même pour l'autre branche de l'équation que sont les droits de l'homme. Indépendamment et au-delà de la jurisprudence de la Cour et des Lignes directrices – qui, je le répète, constituent seulement des normes minimales, les Etats pouvant tout à fait placer la barre plus haut – les Etats membres devraient s'intéresser de plus près aux recommandations formulées par d'autres instances telles que l'ECRI, le CPT et le Commissaire aux droits de l'homme. Le plus souvent, en suivant leurs recommandations, les Etats éviteront, de fait, des problèmes qui, s'ils s'étaient posés, auraient pu amener la Cour à conclure à des violations des droits de l'homme.

Défendre les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, c'est avant tout défendre nos valeurs contre ceux qui cherchent à les détruire. Mais, en outre, ainsi que l'ont fait remarquer plusieurs éminents orateurs, il n'y a rien de plus contre-productif que de combattre le feu par le feu, de fournir aux terroristes le prétexte parfait pour s'ériger en martyrs en accusant les démocraties de faire « deux poids, deux mesures », car cela ne ferait que préparer le terrain pour une radicalisation accrue et le recrutement de futurs terroristes. Ce n'est certes pas la bonne méthode. Ainsi que nous l'avons entendu hier et aujourd'hui, bien d'autres voies s'offrent à nous pour nous mener à un avenir meilleur et plus sûr.

Merci de votre attention.

Annexes

Annexe I : Programme du Séminaire

Lundi 13 juin 2005

9h15 : Accueil et inscription des participants

10h00 : **Ouverture du Séminaire**

M. Terry DAVIS, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

10h15 : **Enjeux du Séminaire et contenu des deux séries de Lignes directrices**

M. Philippe BOILLAT, Président du CDDH et ancien Président du Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)

10h45 : *Pause café*

11h15 : **Panel : Mettre les droits de l'homme au cœur de la lutte contre le terrorisme**

Président : M. Robert BADINTER, Sénateur français, ancien Ministre de la Justice – Garde des Sceaux, ancien Président du Conseil constitutionnel

Participants :

- M. Joaquim DUARTE, Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe, Représentant Permanent du Portugal auprès du Conseil de l'Europe
- M. Jean-Paul COSTA, Vice-président de la Cour européenne des Droits de l'Homme
- Mme Gertraude KABELKA, Présidente du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)
- M. Marc NEVE, 2^e Vice-président du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)
- M. Javier RUPEREZ, Directeur exécutif du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies (CCT)

Débat

- 13h00 :** Fin des travaux de la matinée
- 15h00 :** Ateliers
- Atelier I : **Le respect des droits de l'homme pendant l'enquête et durant la détention**
- Président : M. Claude DEBRULLE, Directeur Général, ministère belge de la Justice
Rapporteur : Prof. Emmanuel ROUCOUNAS, Académie d'Athènes
- Atelier II : **Le procès : Protection des droits des personnes soupçonnées et la place des victimes**
- Président : M. Abdülkadir KAYA, Ancien Directeur Général adjoint, Direction du droit international et des relations étrangères, ministère turc de la Justice
Rapporteur : Prof. dr. Martin KUIJER, ministère néerlandais de la Justice
- Atelier III : **La situation des étrangers soupçonnés d'activités terroristes**
- Président : M. Gerald STABEROCK, Directeur du Programme Sécurité Mondiale et Etat de Droit, Commission Internationale de Juristes
Rapporteur : Prof. Vojin DIMITRIJEVIC, Directeur du Centre de Belgrade pour les droits de l'homme
- Atelier IV : **La protection des victimes d'actes terroristes**
- Président : M Angel LOSSADA, Division de la lutte contre le terrorisme, ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération
Rapporteur : Prof. Wolfgang BENEDEK, Université de Graz
- 16h15 :** *Pause café*
- 16h45 :** Reprise des travaux en ateliers
- 18h00 :** Fin des travaux de la journée
- 18h15 :** Réception au Restaurant Bleu du Conseil de l'Europe

Mardi 14 juin 2005

- 9h30 :** Rapports sur les travaux des ateliers
- 10h30 :** **Débat**
- 11h00 :** *Pause café*

11h30 : **Conclusions**

Mr Egbert MYJER, Juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme :
Renforcer la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme : meilleure mise en œuvre des Lignes directrices et perspectives d'avenir (Eventuelles activités à mener par le Conseil de l'Europe).

12h15 : Débat

13h00 : Fin du Séminaire

Annexe II: Liste de participants

ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Albanie

Ms Gjin GJONI, Judge of Tirana Court

Mr Sokol PUTO, Government Agent, Legal Representative Office at International Human Rights Organisations, Ministry of Foreign Affairs

Andorre

M^{lle} Gemma CANO, Adjointe au Représentant Permanent

M. Andreu JORDI, Officier des Affaires Multilatérales du Ministère des affaires étrangères

Arménie

M. Saténik ABGARIAN, Directeur du Département juridique a.i., Ministère des affaires étrangères de la République d'Arménie,

M^{me} Larisa ALAVERDYAN, Human Rights Defender of the Republic of Armenia

Mr Mher MARGARYAN, Acting Head of United Nations Division, International Organizations Department, Ministry of Foreign Affairs

Autriche

Mr Wolfgang BENEDEK, Professor, University of Graz

Mr Martin KREUTNER, Mag. Iur., MSc, Federal Ministry of the Interior

Ms Ingrid SIESS-SCHERZ, Head of Division for International Affairs and General Administrative Affairs, Federal Chancellery, Constitutional Service

Azerbaïdjan

Mr Farhad VAHABOV, Head of Administration, Ministry of National Security

Belgique

Mr Claude DEBRULLE, Director General, Belgian Ministry of Justice

M^{me} Julie DUTRY, Attachée, Service public Fédéral Justice

M. Charles GHISLAIN, Ambassadeur, Représentant Permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe

M^{me} Isabelle NIEDLISPACHER, Attachée, Direction Générale de la Législation et des Libertés et Droits Fondamentaux

M. Michel PEETERMANS, Représentant Permanent Adjoint de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe

Bosnie-Herzégovine

Excusé

Bulgarie

Excusé

Croatie

Mrs Vesna BATISTIĆ KOS, Deputy Permanent Representative, Permanent Representation of Croatia to the Council of Europe

Mrs Darija DRETAR, Associate in the Human Rights Department, Ministry of Foreign Affairs and European Integration

Mrs Dubravka ŠIMONOVIĆ Government Agent, Head of Human Rights Department, Ministry of Foreign Affairs

Chypre

Ms Maro CLERIDES-TSIAPPAS, Government Agent Representative, Senior Counsel for the Republic in Charge of Individual Rights/Freedoms (International Aspect), Legal Service of the Republic of Cyprus

Mr Marios LYSSIOTIS, Ambassador, Permanent Representative, Cyprus Permanent Delegation

Mr Iakovos PAPAKOSTAS, Assistant Chief of Police, Cyprus Police

République tchèque

Ms Vera JEŘÁBKOVÁ, Director of the Human Rights Department, Ministry of Foreign Affairs

Danemark

Ms Dorit BORGAARD, Legal adviser, Danish Ministry of Justice, Human Rights division

Estonie

Mr Erik HARREMOES, Special Counsellor, Permanent Representation of Estonia to the Council of Europe

Ms Mai HION, Director of Human Rights Division, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs

Mr Sven SIHVART, Superintendent of the Security Police Board

Finlande

Mr Erkki HÄMÄLÄINEN, Senior Specialist, National Bureau of Investigation

Mr Arto KOSONEN, Government Agent, Director, Legal Department, Ministry for Foreign Affairs

France

M. Robert BADINTER, Sénateur, ancien Ministre de la Justice – Garde des Sceaux, ancien Président du Conseil Constitutionnel

M. Jacques POINAS, Conseiller technique au cabinet du Directeur Général de la Police Nationale

Géorgie

Mr Konstantin KORKELIA, First Deputy Minister of Justice, Ministry of Justice

Allemagne

Mrs Dr. Almut WITTLING-VOGEL, Permanent Deputy Agent of the Government of the Federal Republic of Germany, Federal Ministry of Justice

Grèce

Mr Emmanuel ROUCOUNAS, Professor, Academy of Athens

Mr Nicolaos TSAMADOS, Deputy Permanent Representative, Permanent Representation of Greece to the Council of Europe

Mr Constantin YEROCOSTOPOULOS, Ambassador, Permanent Representative of Greece to the Council of Europe

Hongrie

Excusé

Islande

Ms Ragna ÁRNADÓTTIR, Director of Legal Affairs, Ministry of Justice

Irlande

Mr Ronan GARGAN, Deputy Permanent Representative of Ireland to the Council of Europe

Ms Emer KILCULLEN, Assistant Legal Adviser, Legal Division, Department of Foreign Affairs

Italie

M. Vitaliano ESPOSITO, Agent du Gouvernement, Premier Avocat Général, Cour de Cassation

Lettonie

Mr Edgars PURIŅŠ, Deputy State Secretary, Ministry of Justice

Ms Inga REINE, Government Agent, Representative of the Government of Latvia before International Human Rights Organizations, Ministry of Foreign Affairs

Liechtenstein

Excusé

Lituanie

Mrs Elvyra BALTUTYTĖ, Agent of the Government of the Republic of Lithuania to the European Court of Human Rights, Ministry of Justice

Mrs Lina URBAITĖ, Assistant to the Government Agent before the European Court of Human rights, Ministry of Justice

Mr Dainius ŽALIMAS, Legal Adviser to the minister, Ministry of National Defence

Mr Skirgailė ŽALIMIENĖ, Deputy Director General, European Law Department under the Ministry of Justice

Luxembourg

M. Yves HUBERTY, Attaché de Gouvernement, Ministère de la Justice

M^{me} Barbara ZECHES, Adjointe au Représentant Permanent, Mission du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe

Malte

Mr David ATTARD, Professor of International Law, Head, International Human Rights Programme, University of Malta

République de Moldova

Mr Aureliu CIOCOI, Head of Council of Europe Division, International Law and Treaties General Department, Ministry of Foreign Affairs and European Integration

M. Vitalie PARLOG, Agent du Gouvernement, Ministère de la Justice

Monaco

M. Jacques BOISSON, Représentant Permanent de Monaco auprès du Conseil de l'Europe

M^{me} Claire DOLLMANN, Substitut du Procureur Général, Palais de Justice de la Principauté de Monaco – Direction des Services Judiciaires

Pays-Bas

Mr Roeland BÖCKER, Government Agent, Ministry of Foreign Affairs, Dept. DJZ/IR

Mr Martin KUIJER, Ministry of Justice

Norvège

Ms Hilde INDREBERG, Deputy Director General, Legislation Department, Ministry of Justice

Mr Kristian JARLAND, Higher Executive Officer, Ministry of Justice and the Police

Pologne

Mr Michal BALCERZAK, Legal Adviser, Nicholas Copernicus University, Ministry of Foreign Affairs, Legal and Treaty Department

Mr Zdzislaw GALICKI, Professor, Ministry of the Interior

Ms Paulina PIASECKA, Expert in the Unit for Terrorism Matters, Ministry of Interior and Administration

Portugal

M. João DA SILVA MIGUEL, Parquet Général de la République

M. Joaquim DUARTE, Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe, Représentant Permanent du Portugal auprès du Conseil de l'Europe

M. António FIGUEIRA, Adjoint au Représentant Permanent, Mission du Portugal auprès du Conseil de l'Europe

Roumanie

Mr Danes NARCISA, Prosecutor

Fédération de Russie

Mr Yury BERESTNEV, Senior legal Adviser, Administration of the President of the Russian Federation

M. Vladislav ERMAKOV, Conseiller du Département de la coopération humanitaire et des droits de l'homme, Ministère des affaires étrangères

Mme Veronika MILINCHUK, Adjoint du Chef de la Direction du Parquet Général, Parquet Général de la Fédération de Russie

Mr Vladimir PARSHIKOV, Director, Department of Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

Ms Sofia ZAKHAROVA, Attaché of the Department on New Challenges and Threats, Ministry of Foreign Affairs

Saint-Marin

Excusé

Serbie-Monténégro

Ms Dusanka DIVJAK-TOMIĆ, Minister Counsellor, Permanent Representation of Serbia and Montenegro to the Council of Europe

Mr Zoran JANKOVIĆ, Minister Counsellor, Permanent Representation of Serbia and Montenegro to the Council of Europe

Mr Zeljko TOMOVIĆ, Adviser to the Minister, Ministry of Justice of Montenegro

Dr Nebojsa VUCINIĆ, Professor of International law and Human Rights law, Podgorica Law Faculty, University in Podgorica

République Slovaque

Mr Martin BARTON, Expert, Ministry of Foreign Affairs

Mr Igor GREXA, Legal Adviser, Ministry of Foreign Affairs

Slovénie

Mr Ales BIBER, Deputy Permanent Representative, Permanent Representation of the Republic of Slovenia to the Council of Europe

Espagne

Mr Ignacio BLASCO LOZANO, Government Agent, *Abogacia des Estado ante el TEDH*, Ministry of Justice

Ms Carmen BUJÁN FREIRE, Advisor, General Directorate for International Affairs, Terrorism, United Nations and Multilateral Organisms, Ministry of Foreign Affairs

Mr Angel LOSSADA, Counter-Terrorism Division, Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation

Mr Antonio VERCHER NOGUERA, Public prosecutor, Supreme Court

Suède

Ms Inger KALMERBORN, Senior Legal Advisor, Government Agent, Ministry for Foreign Affairs

Suisse

M. Philippe BOILLAT, Président du CDDH, Agent du Gouvernement, Sous-Directeur de l'Office fédéral de la justice

M. David MALY, Département fédéral des Affaires étrangères

M^{me} Christine SCHRANER BURGNER, Sous-Directrice de la Direction du Droit international public, Département fédéral des Affaires étrangères

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Ms Svetlana GELEVA, Head of Multilateral Department, Ministry of Foreign Affairs

Mr Trpe STOJANOVSKI, Ministry of the Interior

Turquie

M^{me} Deniz AKÇAY, Conseillère juridique, Adjointe au Représentant Permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe

Ms Didem AKPAK, Legal expert in the Ministry of Foreign Affairs, Deputy Directorate General for Council of Europe and Human Rights

Ms Ülkü GÜLER, Rapporteur judge in the Ministry of Justice

Mr Abdülkadir KAYA, Former Deputy Director General, International Law and Foreign Relations Directorate, Ministry of Justice

Mr Yavuz ÖZDEMİR, Security director in the Ministry of Interior

Ukraine

M. Valerii DEMIANETS, Conseiller de la Direction des nouveaux défis et menaces, Ministère des affaires étrangères

Mr Viacheslav YATSIUK, Deputy Head, Foreign Policy Directorate, Administration of the President of Ukraine

Royaume-Uni

Mr Ravdeep PABLA, Home Office

Mr Greg PURSER, Detective Chief Inspector, Metropolitan Police

Dr Jill TAN, Home Office

Mr Derek WALTON, Legal Counsellor, Foreign and Commonwealth Office

ÉTATS OBSERVATEURS

Saint-Siège

R.P. Bernard BOUJON , s.j.

Etats-Unis d'Amérique

Mr Christopher DAVIS, Consul General, Deputy Permanent Observer to the Council of Europe, U.S. Consulate General

Ms Kari JOHNSTONE, Foreign Affairs Officer, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, U.S. Department of State

Ms Cassandra LOVEJOY, Intern, U.S. Consulate General

Canada

Excusé

Japon

M. Naoyuki IWAI, Consul, Attorney, Consulat Général du Japon

M^{me} Françoise Nadia RICHER, assistante, Consulat Général du Japon

Mexique

M^{me} Ana Rocío ARIZMENDI, Adjointe à l'Observateur Permanent

République de Bélarus

Mr Valery KAVALEUSKI, Counsellor, Division for Human Rights, Department for Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

Ms Alena KUPCHYNA, Head of Department for Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

Mr Victor NOVIKOV, Représentant, Représentation du Bélarus auprès du Conseil de l'Europe

CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétaire Général

Mr Terry DAVIS, Secrétaire général

Ms Maud de BOER-BUQUICCHIO, Secrétaire générale adjointe

Ms Elda MORENO, Membre du cabinet du Secrétaire général

Assemblée parlementaire

Mr Andrew DRZEMCZEWSKI, Head of Secretariat, Committee on Legal Affairs and Human Rights

Mr Valery GREBENNIKOV, Russian Federation, EDG

Mr David MILNER, Deputy Secretary, Committee on Legal Affairs and Human Rights

Cour européenne des droits de l'homme

M. Jean-Paul COSTA, Vice-Président de la Cour européenne de Droits de l'Homme

Mr Egbert MYJER, Judge at the European Court of Human Rights

Direction générale des affaires Juridiques – DG I

M. Guy DE VEL, Directeur Général des Affaires Juridiques

M. Rafael A. BENITEZ, Chef de Division, Chef de la Task Force contre le terrorisme

Direction générale des droits de l'homme – DG II

M. Pierre-Henri IMBERT, Directeur Général des Droits de l'Homme

Ms Jane DINSDALE, Director, Directorate I

Mr Jeroen SCHOKKENBROEK, Head of the Human Rights Intergovernmental Programmes Department, Directorate I

M^{me} Charlotte DE BROUELLES, Administratrice, Division Médias

Mr Ivan NIKOLTCHEV, Administrateur, Division Médias

Ms Lindsay YOUNGS, Assistante administrative principale, Division Médias

Secrétariat du Séminaire

(voir ci-dessous)

Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)

M^{me} Gertraude KABELKA (Autriche), Présidente du Comité

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

M^{me} Işıl GACHET, Secrétaire Exécutive

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

M. Stéphane LEYENBERGER, Secrétaire de la CEPEJ

M. Mario REMUS, Membre, représentant de la CEPEJ au CODEXTER

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

M. Marc NEVE, 2^e Vice-Président

Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)

Mr Branislav BOHÁČIK, Director, Division for Judicial Co-operation in Criminal Matters, Ministry of Justice of the Slovak Republic

AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Comité contre le terrorisme des Nations Unies (CCT)

Ms Angeles CERCOS CABALLE, Special Assistant to the Executive Director

Mr Javier RUPEREZ, Executive Director of the UN Security Council Counter-Terrorism Committee

Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies

Mrs Kalliopi KOUFA, University Professor / Director, Institute of Public International Law and International Relations

Université des Nations Unies (UNU-CRIS)

Dr Kennedy GRAHAM, Consultant and Project Director, Regional Security and Global Governance

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

Mr Andrey STYTSENKO, Programme Officer, Action against Terrorism Unit, OSCE Secretariat

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH-OSCE)

Ms Susie ALEGRE, Anti-terrorism Adviser

Commission européenne

Ms Kararzyna GRZYBOWSKA-CUADRAT, DG Justice, Freedom and Security

ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG) ET SOCIÉTÉ CIVILE

Amnesty International

Ms Jill HEINE, Legal Adviser, International Secretariat

Ms Halya KOWALSKY GOWAN, Deputy Director of Amnesty International's Europe and Central Asia program

Belgrade Center for Human Rights

Prof. Vojin DIMITRIJEVIC

Commission internationale de juristes (CIJ)

Mr Gerald STABEROCK, Director of the Global Security and Rule of Law Programme

Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH)

Mr Pierre BOULAY, FIDH Representative with the Council of Europe

Groupe européen des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme

M^{me} Stephanie DJIAN, Chargée de mission

M. Peter Vedel KESSING, Danish Institute for Human Rights, Faculty of Law, Copenhagen University

International Antiterrorism Unity (IAU)

Mr Oleksandr BEYKO, International Affairs Advisor for the Chairman of IAU

International Helsinki Federation for Human Rights

Ms Ann-Sofie NYMAN, Editor/Researcher

SECRETARIAT DU SÉMINAIRE

M. Alfonso DE SALAS, Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme, Secrétaire du Séminaire

Mr Jörg POLAKIEWICZ, Chef de la Division du droit et de la politique des droits de l'homme

M. Mikaël POUTIERS, Administrateur, Co-Secrétaire du Séminaire

M^{me} Gioia SCAPPUCCI, Administratrice

Mr Gerald DUNN, Juriste

M^{me} Severina SPASSOVA, Juriste

Mrs Katherine ANDERSON-SCHOLL, Assistante administrative

M^{me} Michèle COGNARD, Assistante

M^{me} Jane-Lindsay CHESTNUTT, Assistante

Ms Caroline FOSTER, Stagiaire

Ms Marina ZAKHAROVA, Stagiaire

Mr Paul HARVEY, Stagiaire

Les effets du terrorisme sur les victimes et leur famille proche exigent la mise en place, au niveau national, d'une politique efficace de protection, d'aide financière et de dédommagement à l'égard des victimes, y compris, selon des modalités appropriées, la reconnaissance par la société des souffrances des victimes et l'entretien du devoir de mémoire. Ayant à l'esprit cet objectif, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 19 mai 2017 ses Lignes directrices révisées sur la protection des victimes d'actes terroristes. Elles sont accompagnées, dans le présent volume, des Lignes directrices sur les droits de l'homme et le terrorisme (11 juillet 2002) et des Actes du Séminaire de haut niveau organisé par le Conseil de l'Europe (13-14 juin 2005).

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE