



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 7 décembre 2001
DH-S-TER(2001)003

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**GROUPE DE SPECIALISTES SUR LES DROITS DE L'HOMME
ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME
(DH-S-TER)**

1e réunion, 26 - 28 novembre 2001

RAPPORT

TABLE DES MATIERES

Introduction

Point 1 : Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

Point 2 : Rôle et mandat du DH-S-TER

Point 3 : Audition de représentants d'ONG et d'autres entités

Point 4 : Elaboration du rapport d'activités intérimaire

Point 5 : Dates des prochaines réunions

ANNEXES

Annexe I : LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS

Annexe II: ORDRE DU JOUR

Annexe III : Rapport d'activités intérimaire

Annexe IV : d'autres éléments que le DH-S-TER se propose d'examiner lors de sa prochaine réunion (13-15 février 2002)

Annexe V : Mandat du Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)

* * *

Introduction

1. Le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) a tenu sa 1ère réunion à Strasbourg, Palais de l'Europe, du 26 au 28 novembre 2001, sous la présidence de M. Philippe BOILLAT (Suisse).
2. La liste de participants est reproduite à l'Annexe I. L'ordre du jour, tel qu'il a été adopté, figure à l'Annexe II. Les documents de travail y sont mentionnés.
3. Au cours de la réunion, le DH-S-TER a notamment:
 - examiné le mandat reçu du CDDH et procédé à l'organisation de ses travaux;
 - procédé à une audition des ONG;
 - élaboré un rapport d'activités intérimaire contenant des premiers éléments provisoires en vue de l'élaboration des futures lignes directrices et du rapport explicatif y afférent (Annexe III).

Point 1 : Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

4. Voir introduction.

Point 2 : Rôle et mandat du DH-S-TER

5. Suite aux attentats survenus le 11 septembre 2001, les Délégués des Ministres ont demandé au CDDH d'entreprendre l'élaboration de lignes directrices, fondées sur les principes démocratiques, pour faire face aux mouvements qui menacent les valeurs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe (voir extraits du rapport du CDDH, document DH-S-TER (2001) 1). Sur cette base, le CDDH a institué le DH-S-TER. Le mandat qu'il lui a confié figure à l'Annexe V.
6. Le DH-S-TER note que, selon ce mandat, il est chargé d'élaborer, dans un délai échéant le 30 juin 2002, des lignes directrices pour les Etats membres qui mettent en évidence les principes fondés sur la sauvegarde des droits de l'homme qui doivent guider leurs actions dans la lutte contre le terrorisme, dans le respect de la démocratie et de l'Etat de droit. Il est prévu que le DH-S-TER tiendra trois réunions et qu'il soumettra au CDDH, en temps utile, un rapport final d'activités contenant son projet de lignes directrices, qui sera examiné lors de la 53e réunion du Comité directeur (25-28 juin 2002).
7. Le DH-S-TER relève par ailleurs la mise en place d'un Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT)¹, chargé d'accroître l'efficacité des instruments existants du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, ou de proposer, le cas échéant, de nouveaux instruments dans ce domaine. Il a été demandé au DH-S-TER d'élaborer au cours de sa présente réunion un rapport d'activités intérimaire, qui sera envoyé au GMT en tant que contribution du CDDH et sera présenté, au besoin, au GMT par le Président du DH-S-TER (voir point 4 de l'ordre du jour).

Point 3 : Audition de représentants d'ONG et d'autres entités

¹ Voir Communiqué sur l'action internationale contre le terrorisme, adopté par le Comité des Ministres lors de sa 109e session (7-8 novembre 2001).

8. Faisant suite aux décisions du CDDH, le DH-S-TER procède à une audition de représentants de quatre organisations non-gouvernementales² ainsi que du Groupe de coordination européenne des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Cette audition a lieu dans l'après-midi du 26 novembre 2001.

9. Le Président rappelle que le but de la consultation est d'obtenir les réactions, opinions, informations et suggestions des ONG à un stade suffisamment avancé pour que le DH-S-TER puisse les prendre en considération dans ses travaux. Après des exposés individuels, un échange de vues a lieu avec les membres du Groupe de spécialistes.

Exposés des invités à l'audition

10. Dans leurs exposés, les invités à l'audition mettent en évidence les questions qui leur paraissent particulièrement sensibles au regard des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans la lutte contre le terrorisme.

11. Ils soulignent, notamment, que:

a. les futures lignes directrices ne devraient en aucun cas mettre en danger la sauvegarde des droits de l'homme sous couvert d'une lutte efficace contre le terrorisme, aussi légitime soit-elle;

b. le contenu de ces lignes directrices sera sans doute remarqué au-delà de notre continent, même si elles s'adressent tout d'abord aux Etats européens, et cet élément doit être gardé à l'esprit lors de la rédaction des textes;

c. le respect de la prééminence du droit, dont font partie les obligations internationales fondamentales en matière de droits de l'homme, est essentiel;

d. Il ne peut être dérogé à certains droits fondamentaux et il faut à tout prix éviter une érosion des droits fondamentaux tels qu'ils sont protégés aujourd'hui au sein du Conseil de l'Europe;

e. la Convention et la jurisprudence de la Cour doivent constituer le fondement de la réflexion. Sur certains points toutefois, il conviendrait d'aller au-delà de cette jurisprudence. A cet égard, des représentants d'ONG proposent de faire du respect du procès équitable dans le pays requérant une condition d'octroi de l'extradition par l'Etat requis ;

f. la jurisprudence de [la Cour](#) étant évolutive, il n'est pas exclu, selon un représentant d'une ONG, que la Cour apprécierait de manière plus sévère les exigences liées au droit au respect de la vie privée, par exemple en ce qui concerne le recours aux agents infiltrés pour lequel la dernière jurisprudence disponible date de près de dix ans.

Echange de vues avec les membres du DH-S-TER

12. Cet échange de vues s'articule notamment autour des trois questions suivantes posées aux invités à l'audition:

² *Amnesty International*, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme*, *Commission Internationale de Juristes*, *Committee on the Administration of Justice*.

1. D'après l'expérience de votre Organisation, quels seraient les sujets principaux à rappeler aux Etats membres dans des lignes directrices portant sur les droits de l'homme et le terrorisme?
 2. Quels droits de l'homme spécifiques pourraient être restreints dans la lutte contre le terrorisme et sous quelles conditions?
 3. Avez-vous connaissance de propositions spécifiques, visant à amender les législations nationales ou à adopter de nouvelles législations en matière de lutte contre le terrorisme, susceptibles de restreindre les droits de l'homme?
13. Au cours du débat, les invités à l'audition relèvent notamment les points suivants:
- a. Une définition du terrorisme ne leur semble ni possible ni souhaitable.
 - b. En tout état de cause, la qualification d'un acte en tant que terroriste ne doit pas limiter ou avoir pour conséquence de limiter la protection des droits de l'homme garantis par la Convention, en particulier à ses articles 7 à 11.
 - c. L'extension des pouvoirs d'enquête (fouilles, perquisitions, écoutes téléphoniques) demeure un sujet de préoccupation. Toute mesure de contrainte devrait, à un moment ou à un autre, faire l'objet d'un contrôle judiciaire.
 - d. La lutte contre le terrorisme étend le champ d'utilisation des politiques de recherche criminelle proactives, mises en oeuvre avant la commission de l'infraction. Dans cette politique, le traitement de données à caractère personnel concernant des individus, à propos desquels sont rassemblées des informations en raison de leur appartenance à certains groupements ou en raison de leur participation à certains événements, joue un rôle décisif. Il importe, notamment s'agissant des traitements effectués par les services de renseignement et de sécurité, que ces traitements s'effectuent en conformité avec les règles définies par la Convention n°108 du 28 janvier 1981.
 - e. La lutte contre le terrorisme passe pas l'extension des échanges de renseignements entre services de sécurité de différents Etats, aussi bien Etats membres du Conseil de l'Europe qu'Etats tiers. Il importe à cet égard que ces échanges ne réduisent pas le niveau de protection des données à caractère personnel auquel ont droit les personnes placées sous la juridiction d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, aussi bien en vertu de la Convention n°108 précitée, pour les Etats qui l'ont ratifiée, qu'en vertu de l'article 8 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#), pour l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.
 - f. Toute détention doit respecter des règles de base, telles que la notification des causes de la détention dans une langue compréhensible par la personne détenue, le contrôle judiciaire de la détention, la garantie de l'*habeas corpus*, le contrôle régulier de la nécessité de la détention, la possibilité de faire appel et d'autres droits de la défense.
 - g. Toute détention doit être soumise à un contrôle judiciaire. Les invités à l'audition évoquent des questions telles que la détention d'une durée indéfinie sur base de témoignages secrets. Ils rappellent que toute procédure pénale et administrative doit respecter les standards internationaux en matière de droit à un procès équitable et qu'il faut garantir les droits des terroristes emprisonnés (pas d'isolement cellulaire ou d'incommunication prolongée; l'avocat doit pouvoir rester en contact avec le

justiciable, tant dans les détentions judiciaires qu'administratives, et il faut éviter de contrôler la communication entre l'avocat et le justiciable).

- h. L'extradition est un élément clé dans la lutte contre l'impunité, mais il faut éviter toute extradition vers un pays où il y a le risque de procès inéquitable, de traitements inhumains ou dégradants, de torture ou de peine de mort. Ils rappellent l'importance du maintien strict de la clause de non-refoulement dans les instruments juridiques portant sur la lutte contre le terrorisme, tout en précisant que ceci n'entraîne pas impunité du fait du principe "*aut dedere, aut judicare*".
- i. Les demandes d'asile sont un autre sujet sensible. Il existe le risque que, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, une demande d'asile fasse l'objet d'une évaluation a priori, fondée sur des éléments discriminatoires, tels que l'origine raciale ou ethnique du requérant (risque de dérives racistes).
- j. Le besoin est souligné d'un contrôle systématique européen des législations dites d'urgence, par le biais d'un mécanisme régional qui vérifie leur compatibilité avec la Convention et sa jurisprudence, ainsi qu'avec d'autres textes, tels que les directives émanant du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ([CPT](#)), ou les observations générales n° 29 des Nations Unies. Il est fait mention de l'échec relatif des législations spéciales dans la lutte contre le terrorisme, avec des effets négatifs sur l'opinion publique (érosion de la confiance dans les institutions de l'Etat et notamment dans l'administration de la justice) lorsque ces législations, en principe provisoires, s'inscrivent dans la durée.
- k. Les travaux du Conseil de l'Europe devraient se fonder également sur des sources non-européennes comme, par exemple, la jurisprudence de la Cour inter-américaine des Droits de l'Homme, qui a eu à traiter d'un certain nombre d'affaires liées au terrorisme, ainsi que les travaux du rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats.

14. Au terme de l'audition, le Président remercie les participants pour la richesse de leurs interventions. Il est décidé que, par la suite, les représentants des ONG recevront les rapports des réunions du Groupe en temps utile pour qu'ils puissent envoyer leurs éventuelles propositions. Le Président invite également les ONG à faire part au Groupe de spécialistes de la jurisprudence qui leur paraît pertinente dans ce domaine.

15. Le DH-S-TER note que, lors de sa prochaine réunion, il aura un échange de vues avec des spécialistes de la lutte contre le terrorisme sur le plan national. A ce sujet, il est rappelé que le CDDH a invité les délégations au sein du DH-S-TER à se faire accompagner, dans la mesure du possible, et aux frais de leurs autorités, par un expert ayant des connaissances spécifiques en matière de répression du terrorisme. La présence de ces experts est particulièrement souhaitée pour la prochaine réunion du Groupe (13-15 février 2002), afin qu'ils puissent réagir au projet de lignes directrices en cours d'élaboration.

Point 4 : Elaboration du rapport d'activités intérimaire

16. Le DH-S-TER procède à l'élaboration de son rapport d'activités intérimaire, qui contient les premiers éléments provisoires retenus à ce stade par le Groupe pour les futurs projets de lignes directrices et de rapport explicatif y afférent.

Premiers éléments provisoires pour l'élaboration des lignes directrices

17. Tout d'abord, le DH-S-TER exprime l'avis qu'en aucun cas, les droits de l'homme ne doivent apparaître dans l'opinion publique comme une entrave à une lutte efficace contre le terrorisme, que ce soit sur le plan national ou sur celui de la coopération internationale.

18. Il relève également que la jurisprudence de la Cour et de l'ancienne Commission n'est pas uniquement articulée autour des limites imposées aux Etats dans la lutte contre le terrorisme, mais que cette jurisprudence contient de nombreux points qui montrent que la Cour et l'ancienne Commission ont été pleinement conscientes de la nécessité absolue imposée aux Etats de lutter efficacement contre le terrorisme.

19. Il est souligné que les Etats sont soumis à l'obligation positive de protéger les droits fondamentaux de toute personne relevant de leur juridiction contre d'éventuels actes terroristes, notamment leur droit à la vie tel que garanti à l'article 2 de la Convention.

20. De l'avis du DH-S-TER, en toute hypothèse, ce qui importe c'est que les mesures prises ne le soient jamais de façon arbitraire et qu'elles puissent toujours, à un moment ou à un autre, faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il convient également de s'assurer que l'application de telles mesures n'entraîne pas d'actes racistes ("*délit de facies*") ou d'actes discriminatoires contraires à l'article 14 de la Convention.

21. Il est rappelé que l'une des tâches du Groupe consiste à relever, parmi les nombreuses sources d'inspiration, les points essentiels qui lui permettront d'élaborer les lignes directrices. A cet égard, la jurisprudence de la Cour, comme l'a relevé le CDDH (voir document [CDDH \(2001\) 32](#)), constitue bien évidemment une source privilégiée. Les travaux du DH-S-TER devront refléter cette jurisprudence, sans se limiter pour autant à "en faire la photographie". Le Groupe garde à l'esprit le caractère évolutif de la jurisprudence de la Cour à l'égard des divers aspects, mouvants, du phénomène terroriste. Il note également que certains Etats prennent d'ores et déjà des initiatives en matière de lutte contre le terrorisme. Il importe donc que le Groupe évoque également dans ses lignes directrices certains aspects qui ne sont pas forcément reflétés dans la jurisprudence actuelle. En outre, le DH-S-TER compte s'inspirer des travaux menés au sein des Nations Unies et de l'Union européenne.

22. Le Groupe convient que les lignes directrices doivent être concises, se limiter aux points fondamentaux et avoir un caractère pédagogique. C'est la raison pour laquelle il lui semble utile de rappeler dans ces lignes directrices certains points, bien que ces derniers soient incontestés dans la jurisprudence de la Cour.

23. Il s'agit en effet d'attirer l'attention des Etats qui ont adopté, sont en train de le faire ou se proposent d'adopter, des législations pour lutter contre le terrorisme, sur les exigences découlant des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

24. La base pour la discussion est fournie par le document CDDH (2001) 32, qui contient un recueil de textes pertinents, et plus particulièrement par le document [DH-S-TER \(2001\) 2](#) ("*lutte contre le terrorisme : éléments en vue de l'élaboration de lignes directrices fondées sur le respect des droits de l'homme et la prééminence du droit*"), élaboré par le Président du DH-S-TER avec la coopération du Secrétariat. Ce document vise à faciliter les discussions du Groupe en fournissant un projet de canevas pour les futures lignes directrices, sans préjuger en aucun cas des résultats de ces débats.

25. Le DH-S-TER partage, pour l'essentiel, l'approche générale préconisée dans ce document. A titre liminaire, une discussion a lieu sur la qualification du terrorisme en tant que source permanente de violations des droits de l'homme et sur sa condamnation quelle que soit sa motivation politique. Il est décidé de revenir sur ces points lors de la prochaine réunion

(13-15 février 2002), en particulier sur l'éventuel libellé qui pourrait être retenu dans le futur préambule des lignes directrices. A ce stade, le DH-S-TER convient de rappeler en préambule :

- le fait que la protection des droits de l'homme ne peut pas être invoquée comme excuse ou justification du terrorisme;
- la nécessité de traduire en justice les criminels, ainsi que le devoir impératif des Etats de protéger les droits fondamentaux des populations contre d'éventuels actes terroristes;
- la nécessité de lutter efficacement contre le terrorisme par un renforcement des mesures nationales et de la coopération internationale;
- la nécessité de prévenir le terrorisme, notamment en luttant contre la grande pauvreté à travers le monde ou en s'attachant à la résolution de conflits politiques tout en favorisant le dialogue interculturel et inter-religieux afin de favoriser la cohésion de nos sociétés.

26. Tout en estimant primordial de rappeler ces points en préambule des lignes directrices, le DH-S-TER convient qu'il doit avant tout concentrer ses réflexions sur un certain nombre de lignes directrices découlant du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans leur lutte contre le terrorisme.

27. Compte tenu du caractère évolutif et protéiforme du terrorisme, les lignes directrices ne devraient pas seulement être inspirées par les circonstances du moment, par définition temporaires. Bien au contraire, ces lignes directrices devraient revêtir un caractère fondamental qui permettrait de les inscrire dans la durée. De surcroît, le DH-S-TER est conscient que son mandat doit se limiter à la perspective *protection des droits de l'homme et de la prééminence du droit*, en évitant de s'immiscer dans les travaux du GMT (voir paragraphe 7 ci-dessus).

28. *Définition éventuelle de l'infraction de terrorisme* - Une discussion nourrie s'engage autour de l'opportunité de la définition du terrorisme en tant que tel. Il y a évidemment un risque, à défaut d'une définition du terrorisme acceptée par l'ensemble des Etats, que chaque Etat adopte sa propre définition. Cette approche présente deux inconvénients majeurs: le premier est de voir les Etats donner une définition trop large du terrorisme et, par conséquent, d'appliquer certaines mesures de restrictions de droits fondamentaux à des crimes ou délits ne pouvant pas être considérés comme des actes terroristes; le second est de créer des divergences d'interprétation sur le plan international, et par conséquent, d'entraver une coopération efficace entre les Etats dans la lutte contre le terrorisme³. En tout état de cause,

³ Dans ce cadre, un expert fournit un projet de définition de l'infraction de "terrorisme":

1. Par terrorisme, on entend tout acte grave, commis intentionnellement et de manière illicite, défini par le droit national dans le respect de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans le but et avec l'effet de porter gravement atteinte - notamment par l'intimidation de la population - ou de détruire les institutions fondamentales politiques, économiques et sociales d'un Etat membre, du Conseil de l'Europe ou d'une organisation internationale tombant sous la juridiction des Etats membres; Etats membres ou organisations ne violant pas de manière grave et persistante les principes, valeurs et droits fondamentaux qui fondent le Conseil de l'Europe.
2. Cette définition est sans préjudice de la faculté de tout Etat membre du Conseil de l'Europe:
 - (a) de poursuivre les faits incriminés pénalement au titre d'infractions de droit commun en l'absence de la qualification énoncées au § 1er du présent article;

les experts considèrent que la question de la définition du terrorisme ne relève pas du mandat qui a été confié au DH-S-TER.

29. *Extradition* - Le DH-S-TER rappelle que l'extradition est une procédure indispensable à une coopération internationale efficace dans la lutte contre le terrorisme. Cela étant, conformément à la jurisprudence de la Cour, si un Etat est saisi d'une demande d'extradition, il doit obtenir la garantie de l'Etat requérant que la personne susceptible d'être extradée ne sera pas condamnée à la peine de mort ou que, dans l'éventualité d'une condamnation à une telle peine, que cette dernière ne sera pas exécutée. De même, il doit s'assurer que la personne ne sera pas soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. Dans ce contexte, le DH-S-TER rappelle, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, 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 Convention⁴.

30. Le Groupe fait également remarquer, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, qu'il n'est pas exclu qu'une décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de l'article 6 de la Convention, au cas où la personne susceptible d'être extradée aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant, dans le pays d'origine ou dans un autre pays⁵.

31. *Demande d'asile* - Un débat a lieu sur les demandes d'asile dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Il est notamment signalé que 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 traitements inhumains ou dégradants.

32. Il est également signalé que, si l'on a des doutes quant à l'appartenance du requérant d'asile à une organisation terroriste ou quant à son éventuelle participation à des actes terroristes, l'obligation précitée s'applique, mais l'Etat concerné devrait être en droit de prendre des mesures de surveillance exceptionnelles (par exemple, [assignation à résidence⁶,] obligation de se présenter régulièrement aux autorités de police). Si, en revanche, l'on a des soupçons plausibles que le requérant a effectivement participé, d'une façon ou d'une autre, à un acte terroriste, et que l'Etat concerné ne peut pas l'extrader, l'expulser ou le refouler parce qu'il serait par là même exposé à la peine de mort, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, l'Etat doit, dans toute la mesure du possible, le juger ("*aut dedere, aut judicare*").

33. *Juridictions compétentes* - Le Groupe examine la question de la légitimité de l'institution de tribunaux spéciaux pour juger des actes terroristes. A cet égard, il est signalé que, quelles que soient les juridictions appelées à juger de ces actes, elles doivent répondre

(b) d'établir également sa compétence pour les infractions liées au terrorisme dans le cas où il refuse de remettre ou d'extrader une personne soupçonnée ou condamnée pour une telle infraction vers un autre Etat membre.

⁴ Voir décision finale de la Cour sur la recevabilité dans l'affaire *Einhorn c. France* du 16 octobre 2001, § 27.

⁵ Voir arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1999, § 113, confirmé par la Cour dans son arrêt *Drozdz et Janusek c. France et Espagne* du 26 juin 1992, §110, et dans sa décision finale sur la recevabilité dans l'affaire *Einhorn c. France* du 16 octobre 2001, § 32.

⁶ L'assignation à résidence est une mesure extrêmement problématique. Elle constitue une ingérence directe - et dans certaines circonstances pour une durée indéterminée - dans la liberté de mouvement garantie par l'article 5 de la Convention, sans que la personne concernée ait l'opportunité de prouver son "innocence" dans le cadre d'une procédure judiciaire. La légitimité de cette mesure et les conditions de son application devront encore être discutées de façon approfondie au sein du DH-S-TER.

aux critères de l'article 6 de la Convention (tribunaux établis par la loi, impartiaux et indépendants).

34. *Dérogation en cas d'état d'urgence* - Le DH-S-TER estime que les diverses questions soulevées par l'éventuelle application de l'article 15 de la Convention doivent faire l'objet d'un examen spécifique à un stade plus avancé de sa réflexion.

35. Au terme de cet examen, le DH-S-TER retient ses "premiers éléments provisoires pour l'élaboration des lignes directrices", tels qu'ils figurent à l'Annexe III.

36. Le DH-S-TER convient d'examiner, lors de la prochaine réunion:

- les autres éléments provisoires évoqués dans le document DH-S-TER (2001) 2, tels qu'ils figurent à l'Annexe IV ci-après;
- la question de l'évaluation régulière, par les Etats concernés, des législations d'exception qu'ils peuvent adopter dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en vue de l'abrogation de ces législations, ou de certains éléments de celles-ci, dès que les raisons qui les ont motivées ne seraient plus de mise; (il conviendra d'examiner dans ce contexte l'Observation générale n° 29 (état d'urgence) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies du 31 août 2001).
- la possibilité de lignes directrices supplémentaires, portant sur (i) les actions à mener à l'encontre des biens appartenant à des organisations terroristes (gel des sources de financement du terrorisme); (ii) la couverture médiatique des actes terroristes au regard de l'article 10 de la Convention.

Premiers éléments provisoires pour l'élaboration du futur rapport explicatif

37. Ces premiers éléments, extraits du document DH-S-TER (2001) 2, figurent à l'annexe III. Ils feront l'objet d'un examen approfondi lors de la 2e réunion, tout comme d'autres éléments, qui figurent à l'Annexe IV du présent rapport, et qui sont également extraits du document DH-S-TER (2001) 2.

38. Les membres du DH-S-TER sont invités à communiquer au Secrétariat toutes observations ou propositions d'amendement à l'égard de ces textes, ainsi que toutes références à des arrêts et décisions de la Cour et de l'ancienne Commission, ou à d'autres textes, qu'ils souhaiteraient insérer dans le futur rapport explicatif. Le délai d'envoi (par courrier électronique) est fixé au 31 janvier 2002.

Rapport d'activités intérimaire

39. Comme cela a déjà été indiqué (voir paragraphe 7 ci-dessus), le DH-S-TER est appelé à préparer, au cours de sa présente réunion, un rapport d'activités intérimaire, à transmettre en tant qu'élément d'information au Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT).

40. Le DH-S-TER élabore le rapport d'activités intérimaire tel qu'il figure à l'Annexe III. Ce rapport est composé des sections suivantes:

- I. Premiers éléments provisoires pour l'élaboration des lignes directrices
- II. Premiers éléments provisoires pour l'élaboration du futur rapport explicatif

41. Le DH-S-TER estime utile également d'envoyer au GMT le document CDDH (2001) 32 prov. déjà mentionné (voir paragraphe 24 ci-dessus).
42. Le Président du DH-S-TER, en sa qualité de représentant du CDDH au sein du GMT, fera, au besoin, une présentation de ces documents lors de la 1ère réunion de ce Groupe (12-14 décembre 2001).

Point 5 : Dates des prochaines réunions

43. Le DH-S-TER note les dates suivantes:
- 2^e réunion: 13-15 février 2002
 - 3^e réunion : 17-19 avril 2002.
44. Le résultat de ses travaux sera examiné par le CDDH lors de la 53e réunion de celui-ci (25 – 28 juin 2002).

* * *

ANNEXES**Annexe I : LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS****BELGIUM / BELGIQUE**

M. Claude DEBRULLE, Directeur Général, Ministère de la Justice, Boulevard de Waterloo 115, B-1000 BRUXELLES

FRANCE/FRANCE

Mme Michèle DUBROCARD, Sous-Directrice des Droits de l'Homme, Direction des Affaires juridiques, Ministère des Affaires étrangères, 37 Quai d'Orsay, F-75007 PARIS

GERMANY/ALLEMAGNE

Ms Lydia GLOWATZKI, Richterin, Verwaltungsgericht, Federal Ministry of Justice, Mohrenstrasse, 10117 BERLIN

Ms Angelika LAITENBERGER, Staatsanwältin, Verwaltungsgericht, Federal Ministry of Justice, Mohrenstrasse, 10117 BERLIN

GREECE/GRECE

Mr Emmanuel ROUCOUNAS, Professor, Academy of Athens, Panepistimiou str., ATHENS 10679

ITALY/ITALIE

M. Roberto BELLELLI, Juge, Ministero degli Affari Esteri, servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati e, Piazzale della Farnesina 1, I-00194 ROME

POLAND/POLOGNE

Mr Krzysztof DRZEWICKI, Minister Councillor, Deputy Permanent Representative of Poland to the Council of Europe, Agent of the Government before control organs of the ECHR, 2, rue Geiler, F-67000 STRASBOURG

Ms Renata KOWALSKA, Legal Adviser, Ministry of Foreign Affairs, Aleja Szucha 23, WARSAW 00950

RUSSIAN FEDERATION/FEDERATION DE RUSSIE

M. Vladislav ERMAKOV, Premier Secrétaire du Département pour les affaires des compatriotes et les droits de l'homme, Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie, 32/34 Smolenskaya-Sennaya sq., MOSCOW

SPAIN/ESPAGNE

M. Francisco Javier BORREGO BORREGO, Avocat d'Etat, Sous-Directeur Général, Chef du service juridique des Droits de l'Homme, Ministère de la Justice, Calle Ayala, no 5, E-28001 MADRID

SWITZERLAND/SUISSE

M. Philippe BOILLAT, Chairman/Président, Sous-Directeur de l'Office fédéral de la justice, Chef de la Division des affaires internationales, CH-3003 BERNE

TURKEY/TURQUIE

Mme Deniz AKCAY, Adjoint au Représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, 23, boulevard de l'Orangerie, F-67000 STRASBOURG

Ms Isik BATMAZ-KEREMOGLU, Legal Expert on Human Rights, Department of European Court of Human Rights, Ministry of Foreign Affairs, BALGAT/ANKARA

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

Mr Derek WALTON, Assistant Legal Adviser, Foreign and Commonwealth Office, King Charles Street, LONDON SW1 2AH

Mr David NOBLE, Deputy Legal Adviser, Home Office, Room 807, 50 Queen Anne's Gate, LONDON SW1H 9AT

* * *

OBSERVERS/OBSERVATEURS

HOLY SEE/SAINT-SIEGE

M. Giorgio FILIBECK, Conseil Pontifical "Justice et Paix", I-00120 CITE DU VATICAN

European Commission / Commission européenne

M. Aristote GAVRILIADIS, Administrateur principal, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Unité Droits fondamentaux, 200 rue de la Loi, B – 1049 BRUXELLES

United Nations High Commissioner for Human Rights / Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCHR)

Mr Zdzislaw KEDZIA, Leader of the Policy Planning and Methodology Team, Conseiller principal, Palais des Nations, CH-1211 GENEVA 10

HEARING / AUDITION

Monday 26 November 2001

Amnesty International

Ms Jill HEINE, Legal Adviser, Amnesty International, International Secretariat, 1 Easton Street, LONDON WC1X ODW, United Kingdom

International Commission of Jurists / Commission Internationale de Juristes

M. Federico ANDREU-GUZMAN, Comision International de Juristas, Consejero juridico, 81 A, Avenue de Châtelaine, CH – 1219, CHÂTELAIN-GENEVE, Suisse

International Federation of Human Rights / Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme

M. Olivier DE SCHUTTER, Secrétaire général de la Ligue des droits de l'Homme, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Place Montesquieu, 2, B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE, Belgique

M. Pierre BOULAY, Représentant FIDH auprès du Conseil de l'Europe, responsable du regroupement ONG-DH, 40, rue Principale, F-67300 SCHILTIGHEIM, France

Committee on the Administration of Justice

Mr Paul MAGEEAN, Committee on the Administration of Justice, 44/47 Donegall street, BELFAST, BT1 2BR, Northern Ireland, United Kingdom

Justice and Peace Commissions/Commissions justice et paix d'Europe

Apologised/Excusé

European Coordinating Group for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights / Groupe de coordination européenne des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme

Ms Ida Elisabeth KOCH, The Danish Centre for Human Rights, Wilders Plads 8H, DK-1403 COPENHAGEN K, Denmark

SECRETARIAT

Directorate General of Human Rights – DG II / Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II

Council of Europe/Conseil de l'Europe, F-67075 STRASBOURG CEDEX

M. Pierre-Henri IMBERT, Director General of Human Rights / Directeur Général des Droits de l'Homme

M. Alfonso DE SALAS, Head of the Human Rights Law and Policy Development Division / Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

M. Mikaël POUTIERS, Administrator/Administrateur
Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

Mme Sonia PARAYRE, Lawyer/Juriste
Human Rights Law and Policy Development Division / Division du développement du droit et de la politique des droits de l'homme

Mme Michèle COGNARD, Administrative Assistant/Assistante administrative
Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

Interpreters/Interprètes

Mme Amanda BEDDOWS
Mme Christine MARTEAU
Mr Derrick WORSDALE

* * *

Annexe II: ORDRE DU JOUR

Point 1 : **Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**

Point 2 : **Rôle et mandat du DH-S-TER**

Document de travail

Extraits du Rapport de la 52e réunion du CDDH (6 – 9 novembre 2001)
[DH-S-TER \(2001\) 1](#)

Point 3 : **Audition de représentants d'ONG et d'autres entités**

Point 4 : **Elaboration du rapport d'activités intérimaire**

Documents de travail

Extraits du Rapport de la 52e réunion du CDDH (6 – 9 novembre 2001)
DH-S-TER (2001) 1

Premiers éléments de réflexion du Secrétariat en vue de la future contribution du CDDH aux activités concernant la lutte contre le terrorisme international
[CDDH \(2001\) 32](#)

Lutte contre le terrorisme : Eléments en vue de l'élaboration de lignes directrices Fondées sur le respect des droits de l'homme et la prééminence du droit
[DH-S-TER \(2001\) 2](#)

Point 5 : **Dates des prochaines réunions**

* * *

Annexe III : Rapport d'activités intérimaire

élaboré par le DH-S-TER
lors de sa 1ère réunion (26-29 novembre 2001)

Note liminaire

Le présent rapport d'activités intérimaire répond à la demande formulée par [le CDDH](#) de présenter au Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) un premier aperçu des travaux en cours au sein de son Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) .

Ce rapport contient les premiers éléments provisoires retenus à ce stade par le DH-S-TER, au terme de sa 1ère réunion (26-28 novembre 2001), en vue de l'élaboration de futures lignes directrices sur la lutte contre le terrorisme fondées sur le respect des droits de l'homme et la prééminence du droit. Il contient également des éléments provisoires pour l'élaboration du projet de rapport explicatif qui accompagnera les futures lignes directrices.

- I. Premiers éléments provisoires pour l'élaboration des lignes directrices 17
- II. Premiers éléments provisoires pour l'élaboration du futur rapport explicatif 20

Il va de soi que les textes ci-après constituent le résultat d'une première réflexion du DH-S-TER. Ils ne peuvent donc en aucun cas être considérés comme définitifs ou préjugant de la suite des travaux.

Il est rappelé que le mandat que le CDDH a donné au DH-S-TER est reproduit en Annexe V ci-après.

* * *

I. Premiers éléments provisoires pour l'élaboration des lignes directrices**Note liminaire:**

Les présents éléments reflètent la discussion de la 1ère réunion du DH-S-TER (26 - 28 novembre 2001).

Il va de soi que la systématique de ces éléments sera revue globalement à la fin des travaux du DH-S-TER (avril 2002).

Préambule⁷

[...]

[a.] [Qualification du terrorisme en tant que source permanente de violations des droits de l'homme: question à examiner lors de la 2e réunion (13-15 février 2002)]

⁷ A l'attention des membres du DH-S-TER: le paragraphe 25 du rapport de réunion rappelle qu'une discussion a eu lieu au sein du DH-S-TER sur la qualification du terrorisme en tant que source permanente de violation des droits de l'homme et sur sa condamnation quelle que soit sa motivation politique. Il a été décidé de revenir sur ces points lors de la 2e réunion du DH-S-TER (13-15 février 2002), en particulier sur l'éventuel libellé qui pourrait être retenu dans le futur préambule des lignes directrices.

[b.] [Condamnation du terrorisme quelle que soit sa motivation politique: question à examiner lors de la 2e réunion (13-15 février 2002)]

[c.] [Rappelant qu'une lutte efficace contre le terrorisme peut être menée tout en respectant les droits de l'homme et la prééminence du droit;

[d.] Rappelant également qu'un acte terroriste ne peut jamais être excusé ou justifié, en invoquant des motifs tels que la protection des droits de l'homme et que l'abus de droit n'est jamais protégé;

[e.] Soulignant fermement que la défense de la société démocratique exige que les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'attaques terroristes soient traduits en justice;

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

[g.] Convaincus qu'il faut prévenir le terrorisme, notamment en luttant contre la grande pauvreté à travers le monde ou en s'attachant à la résolution de conflits politiques, tout en favorisant le dialogue interculturel et inter-religieux, afin de favoriser la cohésion de nos sociétés;]

Obligations positives des Etats

1. Les Etats ont l'obligation positive de protéger les droits de l'homme des personnes relevant de leur juridiction, tels qu'ils sont garantis par la Convention, tout particulièrement leur droit à la vie, protégé par son article 2.

2. Cette obligation justifie les mesures qu'ils prennent dans la lutte contre le terrorisme, sous réserve que ces mesures respectent les droits de l'homme et la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire et en les soumettant à un contrôle judiciaire approprié.

Extradition, expulsion et refoulement

1. L'extradition est une procédure indispensable à une coopération internationale efficace dans la lutte contre le terrorisme.

2. Si un Etat est saisi d'une demande d'extradition, il doit obtenir la garantie de l'Etat requérant que:

(i) la personne susceptible d'être extradée ne sera pas condamnée à la peine de mort;

(ii) dans l'éventualité d'une condamnation à une telle peine, que cette dernière ne sera pas exécutée.

3. [Il n'est pas exclu qu'une décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de l'article 6 de la Convention, au cas où la personne susceptible d'être extradée aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant⁸.]

⁸ A l'attention des membres du DH-S-TER: citation de l'arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1999, § 113, confirmé par la Cour dans son arrêt *Drozdz et Janusek c. France et Espagne* du 26 juin 1992, §110, et dans sa décision finale sur la recevabilité dans l'affaire *Einhorn c. France* du 16 octobre 2001, § 32.

4. [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 Convention⁹.]

5. 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 traitements inhumains ou dégradants¹⁰. Il en va de même en cas d'expulsion.

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

Détention

1. Une personne privée de liberté pour terrorisme ne doit en aucun cas, à l'instar de toute autre personne, être soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, tels que l'isolement sensoriel total. De même, son droit de faire contrôler la légalité de sa détention ne saurait être limité, conformément à l'article 5 (4) de la Convention, hormis les situations dans lesquelles un Etat a fait une déclaration conformément à l'article 15 de la Convention.

2. Une personne privée de liberté pour terrorisme doit en principe recevoir un traitement identique à celui de tout autre détenu. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins exiger un traitement différencié pour cette personne, en ce qui concerne notamment:

- (i) la réglementation des communications entre l'avocat et son client;
- (ii) la surveillance de la correspondance;
- (iii) le placement des terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés;
- (iv) la dispersion des terroristes à l'intérieur du même établissement pénitentiaire ou dans différents établissements pénitentiaires¹¹,
- (...),

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

Juridictions compétentes

Quelles que soient les juridictions appelées à juger des actes terroristes, elles doivent répondre aux critères de l'article 6 de la Convention (tribunaux établis par la loi, impartiaux et indépendants).

[...]

* * *

⁹ A l'attention des membres du DH-S-TER: citation de la décision finale de la Cour sur la recevabilité dans l'affaire *Einhorn c. France* du 16 octobre 2001, § 27.

¹⁰ A l'attention des membres du DH-S-TER: chiffre 1 de l'ancienne "ligne directrice" "*demande d'asile*".

¹¹ A cet égard, la décision sur la recevabilité de l'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme, dans l'affaire *Venetucci c. Italie* (requête n° 33830/96) du 2 mars 1998 indique : « *Il y a lieu de rappeler que la Convention n'accorde pas aux détenus le droit de choisir le lieu de détention et que la séparation et l'éloignement du détenu de sa famille constituent des conséquences inévitables de la détention* ».

II. Premiers éléments provisoires pour l'élaboration du futur rapport explicatif

Note liminaire: Le libellé précis qu'il conviendra de retenir pour les paragraphes ci-dessous sera examiné par le DH-S-TER lors de sa 2^{ème} réunion (13-15 février 2002).

BUT DES LIGNES DIRECTRICES

1. [Les lignes directrices](#) se concentrent essentiellement sur les réflexions sur les limites que les Etats ne devraient en aucun cas franchir dans leur lutte légitime contre le terrorisme^{12 13 14}. Les présentes lignes directrices n'ont pas pour premier objectif de traiter d'autres questions importantes, telles que les causes et les conséquences du terrorisme, évoquées dans le préambule en tant que toile de fond.

FONDEMENTS JURIDIQUES

2. Il convient d'emblée de rappeler la situation particulière des Etats parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 46: juridiction obligatoire de la Cour européenne des Droits de l'Homme, surveillance des arrêts par le [Comité des Ministres](#)). La jurisprudence de la Cour est donc la source première pour dégager des lignes directrices dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Il faut également mentionner le Pacte II relatif aux droits civils et politiques de l'ONU et les observations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

3. La Cour signale 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* »¹⁵.

¹² Le mandat du CDDH (qui fait suite à celui du Comité des Ministres) est clair à ce sujet. Il est reproduit à l'[Annexe V](#) au présent rapport, p. 36.

¹³ [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](#), § 16.

¹⁴ Enfin, la Cour européenne des Droits de l'Homme donne un appui supplémentaire à cette approche en attirant l'attention sur le danger que certaines mesures législatives puissent « *saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre* ». Voir arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, § 49.

¹⁵ *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, § 59. Voir également *Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1998, série A, n° 145-B, § 48.

4. La Cour prend en compte les circonstances de l'espèce dans les affaires liées au 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.* »¹⁶.

5. *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. [L'Assemblée Parlementaire](#) a toutefois indiqué : « *l'Assemblée 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 fanatisme, 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"* »¹⁷.

6. Quant aux notions de « société véritablement démocratique » et de « prééminence du droit », à défaut de définition, la jurisprudence de la Cour permet d'en dégager les caractéristiques principales [...].

* * *

Préambule¹⁸

[a.] [Qualification du terrorisme en tant que source permanente de violations des droits de l'homme: question à examiner lors de la 2e réunion (13-15 février 2002)]

7. 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* ; »¹⁹.

[b.] [Condamnation du terrorisme quelle que soit sa motivation politique: question à examiner lors de la 2e réunion (13-15 février 2002)]

[c.] [Rappelant qu'une lutte efficace contre le terrorisme peut être menée tout en respectant les droits de l'homme et la prééminence du droit;

¹⁶ *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, § 58. Voir également les arrêts *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 25, §§ 11 et suiv. ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, §§ 70 et 84 ; *Zana c. Turquie*, 25 novembre 1997, §§ 59–60 ; et, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 novembre 1998, § 59.

¹⁷ [Recommandation 1426 \(1999\)](#), *Démocraties européennes face au terrorisme* (23 septembre 1999), § 5.

¹⁸ [A l'attention des membres du DH-S-TER](#): le paragraphe 25 du rapport de réunion rappelle qu'une discussion a eu lieu au sein du DH-S-TER sur la qualification du terrorisme en tant que source permanente de violations des droits de l'homme et sur sa condamnation quelle que soit sa motivation politique. Il a été décidé de revenir sur ces points lors de la 2e réunion du DH-S-TER (13-15 février 2002), en particulier sur l'éventuel libellé qui pourrait être retenu dans le futur préambule des lignes directrices.

¹⁹ Résolution 54/164, *Droits de l'homme et terrorisme*, adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1999.

[d.] Rappelant également qu'un acte terroriste ne peut jamais être excusé ou justifié, en invoquant des motifs tels que la protection des droits de l'homme et que l'abus de droit n'est jamais protégé;

[e.] Soulignant fermement que la défense de la société démocratique exige que les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'attaques terroristes soient traduits en justice;

8. Référence à l'article 6 (Droit à un procès équitable). Citer la jurisprudence pertinente. - 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 droits fondamentaux des populations contre d'éventuels actes terroristes;

9. Devoir impératif des Etats de protéger les droits fondamentaux des victimes potentielles du terrorisme, notamment leur droit à la vie (introduire un certain nombre de références aux textes internationaux pertinents). La Commission européenne des Droits de l'Homme a également rappelé l'obligation des Etats de protéger la vie des individus contre les menaces terroristes (décisions de la Commission dans des affaires concernant le Royaume-Uni, déclarées non recevables car il a été considéré que le Royaume-Uni avait pris les mesures suffisantes pour protéger la population). Le Comité des Ministres a lui même rappelé ce devoir : « *Soulignant 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* »²⁰.

[g.] Convaincus qu'il faut prévenir le terrorisme, notamment en luttant contre la grande pauvreté à travers le monde ou en s'attachant à la résolution de conflits politiques, tout en favorisant le dialogue interculturel et inter-religieux, afin de favoriser la cohésion de nos sociétés;]

10. La nécessité de lutter contre les causes du terrorisme est une démarche essentielle afin de prévenir de nouveaux actes terroristes. Parmi les causes du terrorisme, on peut notamment mentionner la grande pauvreté et des conflits politiques de longue date non résolus. 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 Parlementaire 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* » (§17 (viii)).

²⁰ Résolution intérimaire DH (99) 434, Droits de l'homme, Actions des forces de sécurité en Turquie – mesures de caractère général.

11. Afin de lutter contre les causes du terrorisme il est également indispensable de promouvoir le dialogue interculturel et inter-religieux, en vue de favoriser la cohésion de nos sociétés. 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 européenne*²¹, [1202 \(1993\)](#), *Tolérance religieuse dans une société démocratique*²², [1396 \(1999\)](#), *Religion et démocratie*²³, [1426 \(1999\)](#), *Démocraties européennes face au terrorisme*²⁴, ainsi que sa [Résolution 1258 \(2001\)](#), *Démocraties face au terrorisme*²⁵.

12. Pour sa part, le Parlement européen a remis un rapport en octobre 1997 sur *le fondamentalisme et le défi à l'ordre juridique européen*. Le projet de recommandation qu'il contient comprend un chapitre consacré aux mesures préventives²⁶. En outre, le Parlement estime qu'une partie des fonds destinés aux programmes de l'Union européenne pour les médias devraient être utilisés pour financer des projets visant à améliorer les connaissances des journalistes sur les religions et l'Islam en particulier, et à combattre les stéréotypes. Le texte final appelle les hommes politiques et l'opinion publique à ne pas confondre les partis ou mouvements religieux qui emploient des moyens pacifiques et démocratiques pour atteindre leurs objectifs avec les mouvements fondamentalistes qui ont recours à la violence et au terrorisme.

²¹ Adoptée le 19 septembre 1991 (11e 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 §§10-12.

²² Adoptée le 2 février 1993 (23e 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 §§ 12, 15-16.

²³ Adoptée le 27 janvier 1999 (5e 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 §§ 9-14.

²⁴ Adoptée le 23 septembre 1999 (30e 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* » (§ 9).

²⁵ Adoptée le 26 septembre 2001 (28e 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* » (§ 9).

²⁶ Voir §§ 11-19. Le Parlement européen se réfère notamment à la politique de prévention dans laquelle doit s'inscrire une politique délibérée d'intégration des minorités religieuses, en particulier afin d'améliorer leur situation sur le marché du travail, d'augmenter leur participation aux organes consultatifs du secteur productif et de l'activité politique.

Obligations positives des Etats

1. Les Etats ont l'obligation positive de protéger les droits de l'homme des personnes relevant de leur juridiction, tels qu'ils sont garantis par la Convention, tout particulièrement leur droit à la vie protégé par son article 2.

2. Cette obligation justifie les mesures qu'ils prennent dans la lutte contre le terrorisme, sous réserve que ces mesures respectent les droits de l'homme et la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire et en les soumettant à un contrôle judiciaire approprié.

13. Il faut réitérer l'obligation de respecter la vie humaine (article 2 de [la Convention européenne des Droits de l'Homme](#)), même pour lutter contre le terrorisme. Certes, l'article 2 de la Convention n'exclut pas la possibilité que l'usage délibéré d'une solution fatale puisse être justifiée 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 (art. 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. »²⁷

²⁷ *McCann et autres c. Royaume Uni*, 27 septembre 1995, § 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.

14. Les lignes directrices ci-après évoquent, à titre exemplatif, plusieurs catégories de mesures pouvant être prises par les Etats, dans le cadre de leur lutte contre le terrorisme, qui doivent toujours être compatibles avec les exigences du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit. Ces mesures peuvent être liées à la police des étrangers (extradition, expulsion et refoulement); à la prévention (mesures de contrainte en dehors d'une enquête et/ou d'un contrôle judiciaire, voire même d'un cadre légal), telles que l'utilisation des écoutes ou d'agents infiltrés, le contrôle de la correspondance, la perquisition, l'arrestation, voire, dans certaines circonstances, l'utilisation des armes par les forces de sécurité; au déroulement des procédures judiciaires (mise en place de tribunaux d'exception, présomption d'innocence, droit de recours, droit à un défenseur, peine de mort).

* * *

Extradition, expulsion et refoulement

1. L'extradition est une procédure indispensable à une coopération internationale efficace dans la lutte contre le terrorisme.

[...]

2. Si un Etat est saisi d'une demande d'extradition, il doit obtenir la garantie de l'Etat requérant que:

(i) la personne susceptible d'être extradée ne sera pas condamnée à la peine de mort;

(ii) dans l'éventualité d'une condamnation à une telle peine, que cette dernière ne sera pas exécutée.

15. Il faut réitérer l'obligation de respecter la vie humaine (article 2 de la Convention). En relation avec la peine de mort, on peut légitimement déduire de l'arrêt *Soering c. Royaume-Uni* (7 juillet 1989, série A n° 161) que l'extradition d'une personne vers un Etat où elle risque d'être condamnée à la peine de mort est interdite. En effet, même si l'arrêt ne dit pas *expressis verbis* 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, en toutes circonstances (projet de protocole n° 13 à la Convention).

3. [Il n'est pas exclu qu'une décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de l'article 6 de la Convention, au cas où la personne susceptible d'être extradée aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant.]

16. Il semble que l'extradition devrait également être refusée lorsque la personne à extraditer risquerait de subir un déni de justice flagrant dans l'Etat requérant. La Cour a en effet 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 »²⁸. Il doit toutefois être noté que dans ces différentes affaires la Cour n'a pas constaté de violation de la Convention à cet égard.

4. [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.]

17. L'extradition pourrait également, 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) »²⁹.

5. 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 traitements inhumains ou dégradants. Il en va de même en cas d'expulsion.

18. 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* ».

19. 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; (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.* ». Une personne suspectée de terrorisme ne devrait donc pas pouvoir bénéficier du statut de réfugié.

²⁸ *Soering c. Royaume-Uni* (7 juillet 1989, A n° 161) § 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, § 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 (art. 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, § 32.

²⁹ *Einhorn c. France*, 16 octobre 2001, § 7.

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

20. Le refoulement doit se faire dans le respect de la dignité humaine, même si la mise en pratique de ce principe peut poser des problèmes. Le principe qui doit ici être respecté est celui de la proportionnalité de l'usage de la force à la mesure envisagée.

21. Il y a 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 (article 3 de la Convention). La lutte contre le terrorisme n'autorise pas le recours à la torture ou à des peines et traitements inhumains et dégradants, par exemple lors des interrogatoires des suspects. La Cour a rappelé cette interdiction absolue à plusieurs reprises, par exemple :

*« 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. »*³⁰

*« 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. »*³¹

Détention

1. Une personne privée de liberté pour terrorisme ne doit en aucun cas, à l'instar de toute autre personne, être soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, tels que l'isolement sensoriel total. De même, son droit de faire contrôler la légalité de sa détention ne saurait être limité, conformément à l'article 5 (4) de la Convention, hormis les situations dans lesquelles un Etat a fait une déclaration conformément à l'article 15 de la Convention.

22. 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. »*³².

³⁰ *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, § 119. Voir également *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 25, § 163 ; *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 161, § 88 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79 ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, § 62 ; *Aydin c. Turquie*, 25 septembre 1997, § 81 ; *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, § 93 ; *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, § 95.

³¹ *Tomasi c. France*, 27 août 1992, § 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, § 38.

³² *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79 ; voir dans le même sens *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, § 69.

2. Une personne privée de liberté pour terrorisme doit en principe recevoir un traitement identique à celui de tout autre détenu. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins exiger un traitement différencié pour cette personne, en ce qui concerne notamment:

(i) la réglementation des communications entre l'avocat et son client;

23. 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 (*Erdem c. Allemagne*, 5 juillet 2001) 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 (cf. jurisprudence *Lüdi c. Suisse*, 15 juin 1992).

(ii) la surveillance de la correspondance;

[...]

(iii) le placement des terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés;

[...]

(iv) la dispersion des terroristes à l'intérieur du même établissement pénitentiaire ou dans différents établissements pénitentiaires;

24. En ce qui concerne le lieu de détention, la décision sur la recevabilité de l'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme, dans l'affaire *Venetucci c. Italie* (requête n° 33830/96) du 2 mars 1998 indique : « Il y a lieu de rappeler que la Convention n'accorde pas aux détenus le droit de choisir le lieu de détention et que la séparation et l'éloignement du détenu de sa famille constituent des conséquences inévitables de la détention ».

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

Juridictions compétentes

Quelles que soient les juridictions appelées à juger des actes terroristes, elles doivent répondre aux critères de l'article 6 de la Convention (tribunaux établis par la loi, impartiaux et indépendants).

25. La jurisprudence de la Cour affirme que le droit à un procès équitable est inhérent à toute société démocratique. La Cour reconnaît néanmoins 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 Convention³³. En effet, dans certains cas, comme ceux liés au terrorisme, les témoins doivent être protégés

³³ Voir *Doorson c. Pays-Bas*, 26 mars 1996, §§ 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, § 52.

contre tout risque éventuel de rétorsion à leur rencontre 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 »³⁴.

26. 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 équitable. 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, §§ 66-67). De surcroît, l'article 6 § 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, § 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, § 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 § 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, § 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, § 72, et Van Mechelen et autres précité, § 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, § 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. »³⁵.

* * *

³⁴ Van Mechelen et autres c. Pays-Bas, 23 avril 1997, § 57.

³⁵ Rowe et Davies c. Royaume-Uni, 16 février 2000, §§ 60-62.

Annexe IV : d'autres éléments que le DH-S-TER se propose d'examiner lors de sa prochaine réunion (13-15 février 2002)

Note liminaire

Au cours de sa 1ère réunion, le DH-S-TER a débuté l'examen du document [DH-S-TER \(2001\) 2](#), en tant que base pour ses travaux.

La présente annexe contient les éléments de ce document qui n'ont pas encore été examinés et que le Groupe se propose de reprendre lors de sa prochaine réunion.

* * *

<i>Préambule</i>

[...]

<i>Obligations des Etats [suite]</i>

[...]

1. Il faut réitérer l'interdiction absolue du recours à la torture ou à des peines et traitements inhumains et dégradants (Article 3 de la Convention), même pour lutter contre le terrorisme, par exemple lors des interrogatoires des suspects. La Cour a rappelé cette interdiction absolue à plusieurs reprises, par exemple :

« 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 § 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. »³⁶

« 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. »³⁷

2. 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

³⁶ *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, § 119. Voir également *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 25, § 163 ; *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 161, § 88 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79 ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, § 62 ; *Aydin c. Turquie*, 25 septembre 1997, § 81 ; *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, § 93 ; *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, § 95.

³⁷ *Tomasi c. France*, 27 août 1992, § 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, § 38.

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. »³⁸.

[...]

Enquête

Il y a des limites aux méthodes utilisées lors des enquêtes

3. La protection de l'article 8 de la Convention intervient aussi dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Les enquêtes menées par les autorités pour lutter contre le terrorisme doivent elles aussi être conformes à la Convention, même si 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. »³⁹

4. La Cour a également admis, dans l'arrêt « Murray » du 28 octobre 1994, 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 (art. 5), pour arrêter des 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). »⁴⁰

³⁸ *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79 ; voir dans le même sens *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, § 69.

³⁹ *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, § 48.

⁴⁰ *Murray c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1994, § 58.

Arrestation

Obligation de donner les motifs de l'arrestation

Pas d'arrestation sans soupçons plausibles

5. 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) (art. 5-1-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 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 § 1 c) (art. 5-1-c) (...).

(...)

(34) Il ne faut certes pas appliquer l'article 5 § 1 c) (art. 5-1-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) (art. 5-1-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. »⁴¹.

Pas d'attitudes discriminatoires voire racistes lors de l'arrestation

[...]

Garde à vue

⁴¹ Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni, 30 août 1990, §§ 32 et 34.

Durée de la garde à vue

6. 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 (art. 5-3), garder à vue un individu soupçonné de graves infractions terroristes avant de le traduire devant un juge ou un "autre magistrat" judiciaire.

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 (art. 5-3), 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. »⁴²

« 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 (art. 5-3). »⁴³

« 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 (art. 5-3). 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. »⁴⁴

« 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, § 61, Murray c. Royaume-Uni du 28 octobre 1994, série A n° 300-A, p. 27, § 58, et Aksoy précité, p. 2282, § 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, § 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 § 3, conçue pour réduire autant que possible le

⁴² Brogan et autres c. Royaume-Uni, 29 novembre 1988, série A, n° 145-B, § 61.

⁴³ Brogan et autres c. Royaume-Uni, 29 novembre 1988, série A, n° 145-B, § 62. Voir également Brannigan et Mc Bride c. Royaume-Uni, 26 mai 1993, § 58.

⁴⁴ Aksoy c. Turquie, 12 décembre 1996, § 66.

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, § 58, et *Aksoy* précité, p. 2282, § 76). »⁴⁵

Moyens d'obtention des aveux

7. « 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. »⁴⁶.

[...]

* * *

Dérogations éventuelles

8. L'article 15 de la Convention autorise de manière très large 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 ». Cet article a été invoqué par plusieurs Etats, notamment dans des situations où ils sont confrontés au terrorisme.

« 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 § 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (...). »⁴⁷

9. 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 article 3, 4 (paragraphe 1) et 7 » et « dans la stricte mesure où la situation l'exige »).

10. 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 »⁴⁸.

⁴⁵ *Sakik et autres c. Turquie*, 26 novembre 1997, § 44.

⁴⁶ *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79 ; voir dans le même sens *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, § 69.

⁴⁷ *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, § 119. Voir également *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 25, § 163 ; *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 161, § 88 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79 ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, § 62 ; *Aydin c. Turquie*, 25 septembre 1997, § 81 ; *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, § 93 ; *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, § 95.

11. Examinant, dans l'arrêt « Brannigan et Mc Bride » du 26 mai 1993, 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 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° 25, pp. 78-79, § 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. »⁴⁹

12. Toutefois, même si la Cour reconnaît l'existence d'une situation autorisant le recours à l'article 15, elle peut condamner l'Etat défendeur pour violation de la Convention (par exemple, une garde à vue de 30 jours est trop longue même si l'article 15 est invoqué)⁵⁰.

13. Il convient également de prendre en considération l'observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme de l'ONU⁵¹ 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.

* * *

⁴⁸ *Lawless c. Irlande*, 1^{er} juillet 1961, série A n° 3, § 22.

⁴⁹ *Brannigan et Mc Bride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, § 43.

⁵⁰ Voir *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996.

⁵¹ Adoptée le 24 juillet 2001 à sa 1950^e session, voir document CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

Annexe V : Mandat du Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)

adopté par le CDDH
lors de sa 52e réunion (6-9 novembre 2001)

1. Nom du comité: GROUPE DE SPÉCIALISTES SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME (DH-S-TER)
2. Type de comité: Comité d'experts
3. Source du mandat: Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
4. Mandat:

Sous l'autorité du CDDH, le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) élaborera des lignes directrices, fondées sur les principes de sauvegarde des droits de l'homme qui doivent guider les actions des Etats membres dans la lutte contre le terrorisme, dans le respect de la démocratie et de l'Etat de droit.

Dans l'exécution de son mandat, le DH-S-TER devra tenir compte de la jurisprudence de la [Cour européenne des Droits de l'Homme](#) et des travaux internationaux pertinents, notamment de ceux menés au sein des Nations Unies, de l'Union européenne et d'autres organisations internationales.

Le DH-S-TER élaborera un rapport intérimaire d'activités avant le 15 décembre 2001. Au terme de ses travaux, le DH-S-TER élaborera un rapport final d'activités à l'intention du CDDH. Le Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) sera tenu informé de l'état d'avancement des travaux du DH-S-TER par le biais du Président du celui-ci, qui participera aux réunions du GMT en représentation du [CDDH](#).

5. Composition

Le Groupe de spécialistes est composé comme suit:

Belgique, France, Allemagne, Grèce, Italie, Pologne, Fédération de Russie, Espagne, Suisse, Turquie et Royaume Uni.

Le Conseil de l'Europe prend en charge les frais de voyage et de séjour de onze spécialistes participant aux réunions du Groupe. Les autres États membres exprimant un intérêt pour les travaux du Groupe peuvent, à leurs propres frais, désigner des spécialistes pour participer à ses réunions.

6. Observateurs :

La Commission européenne et le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies sont invités à désigner un représentant en tant qu'observateur.

7. Structures et méthodes de travail:

Dans l'exécution de son mandat, le Groupe de spécialistes consultera toutes parties intéressées par ses travaux par tous moyens appropriés. Il pourra organiser des auditions, notamment de représentants d'organisations non-gouvernementales et des consultations écrites.

8. Durée du mandat:

Le présent mandat viendra à expiration le 31 juin 2002.