



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 avril 2002
DH-S-TER(2002)008

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)**

2e réunion, 13-15 février 2002

RAPPORT

Table des matières

Introduction

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

Point 2 : Suivi des activités du Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT)

Point 3 : Echange de vues sur le rapport de l'expert consultant mandaté par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Point 4 : Audition d'experts nationaux sur les questions liées à la répression du terrorisme

Point 5 : Poursuite de la réflexion en vue de l'élaboration 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

Point 6 : Débat sur l'évaluation régulière, par les Etats concernés, des législations d'exception adoptées 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 sont plus de mise

Point 7 : Projet d'avis à l'intention du CDDH

Point 8 : Questions diverses

ANNEXES

Annexe I : LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS

Annexe II : ORDRE DU JOUR

Annexe III : Projet provisoire de lignes directrices

Annexe IV : Eléments pour l'élaboration du futur exposé des motifs

Annexe V : Mandat occasionnel en vue de l'élaboration d'un projet d'avis

* * *

Introduction

1. Le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) a tenu sa 2e réunion à Strasbourg, Palais des Droits de l'Homme, du 13 au 15 février 2002, 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:
 - (i) poursuivi l'élaboration des lignes directrices qui font l'objet de son mandat. Le libellé retenu au terme de la présente réunion est reproduit en annexe III;
 - (ii) identifié des éléments pour l'exposé des motifs qui accompagnera les lignes directrices. Ils figurent à l'annexe IV;
 - (iii) procédé à une audition d'experts nationaux sur les questions liées à la répression du terrorisme;
 - (iv) pris note du mandat occasionnel des Délégués des Ministres concernant l'élaboration, par le CDDH, d'un avis sur la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire relative à la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme (annexe V).

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

4. Voir introduction.

Point 2 : Suivi des activités du Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT)

5. le Président fait rapport de la 1ère réunion du Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (12-14 décembre 2001, GMT (2001) 7 prov.), à laquelle il a participé en représentation du CDDH. Il signale tout d'abord que M. Philippe de KOSTER (Belgique) a été élu Président du GMT. Il ajoute que Mme Deniz AKCAY (Turquie), qui participe également aux travaux du DH-S-TER, fait partie du bureau du GMT.
6. Le Président indique ensuite que la réunion a été ouverte par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui a insisté sur l'importance des travaux à mener. Après avoir examiné en détail le mandat du GMT, un tour de table a permis de présenter les travaux actuellement en cours au sein du Conseil de l'Europe ainsi que dans d'autres organisations internationales. Les discussions du GMT ont ensuite portées principalement sur les méthodes de travail du Groupe. C'est ainsi que deux groupes de travail ont été créés, le GMT-Rev et le GMT-Rap. Le GMT-Rev est chargé de revoir le fonctionnement et d'étudier l'éventuelle mise à jour des instruments internationaux du Conseil de l'Europe applicables à la lutte contre le terrorisme, et notamment de la Convention européenne pour la répression du terrorisme. Le GMT-Rap, quant à lui, est chargé de mener une réflexion sur l'action que le Conseil de l'Europe pourrait mener dans la lutte contre le terrorisme compte tenu des travaux d'autres instances internationales et de rédiger un projet d'avis relatif à l'élaboration d'un deuxième protocole à la Convention sur la criminalité dans le cyber-espace, qui couvrirait également les messages terroristes et leur décodage.
7. Ces deux groupes de travail du GMT se réuniront les 18 et 19 février 2002. La prochaine réunion plénière du GMT aura lieu à la suite, les 20 et 21 février 2002. M. Philippe BOILLAT représentera le CDDH à ces réunions.

Point 3 : Echange de vues sur le rapport de l'expert consultant mandaté par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

8. Le Groupe prend note du rapport "*The Principles of the European Convention on Human Rights and the Response of States to Terrorism*", élaboré par Mr Colin WARBRICK, Directeur du Centre des droits de l'homme de l'Université de Durham (Royaume-Uni). Le Président rappelle que cette étude a été commandée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le Groupe estime que cette étude contient des éléments très utiles pour ses travaux, notamment des références à la jurisprudence de la Cour. Il convient par conséquent d'utiliser cette étude comme un document de travail permettant d'alimenter les débats lors de l'élaboration des lignes directrices et de l'exposé des motifs.

9. L'expert français fait toutefois observer que la traduction en français de ce rapport n'étant pas encore disponible, elle n'est pas en mesure d'exprimer son point de vue sur ce document.

10. Le Groupe demande au Secrétariat de demander à Mr WARBRICK de présenter ses commentaires écrits sur le projet de lignes directrices et d'exposé des motifs.

Point 4 : Audition d'experts nationaux sur les questions liées à la répression du terrorisme

11. Donnant suite à la décision prise lors de la 1ère réunion (26-28 novembre 2001, [DH-S-TER \(2001\) 3](#) déf., §15), une audition d'experts nationaux (France, Allemagne, Italie, Suède, Royaume-Uni) de la répression du terrorisme a lieu dans l'après-midi du mercredi 13 février 2002.

12. Le Président rappelle la toile de fond de l'audition. En novembre 2001, [le Comité des Ministres](#) du Conseil de l'Europe a chargé le DH-S-TER de rédiger des lignes directrices, fondées sur les principes de la protection des droits de l'homme et du respect de la démocratie et de l'Etat de droit, susceptibles de guider les Etats membres dans leur lutte contre le terrorisme. Afin que les futures lignes directrices prennent dûment en considération les exigences d'une prévention et d'une répression efficaces du terrorisme, le DH-S-TER, composé de spécialistes des droits de l'homme, a souhaité procéder à l'audition des experts "du terrain" (services de police et de la magistrature).

13. Les principaux points évoqués lors de l'audition et du débat qui s'ensuit sont les suivants:

(a) Le terrorisme présente aujourd'hui des modalités nouvelles qui font peser des menaces nouvelles également. La lutte contre le terrorisme doit s'adapter à ces changements.

- La motivation extérieure de certaines formes de terrorisme n'est plus politique, mais plutôt "pseudo-religieuse". Cette motivation permet, notamment, de recruter des individus disposés à aller jusqu'au sacrifice de leur vie, ce qui rend leurs activités terroristes d'autant plus dangereuses et imprévisibles.

- Le but a, dans certains cas, changé: Contrairement au terrorisme "classique" qui a, en principe, des buts "ciblés" (attaques d'intérêts ou de collectifs humains précis et visant à obtenir un résultat immédiat), le "nouveau" terrorisme rencontré aujourd'hui ne semble plus répondre à un objectif précis. Il constitue dès lors une menace permanente pour tous et partout ("amalgame mondialisation-terrorisme"). Cela implique une réponse anti-terroriste coordonnée au niveau mondial qui s'inscrit dans la durée.

- Certains moyens ont changé: Contrairement au terrorisme classique "repérable", le terrorisme aujourd'hui présente la plupart du temps un caractère insaisissable. Ce terrorisme s'appuie sur des réseaux transnationaux à structure délétère, changeante, difficile à infiltrer. Il a souvent recours à l'usurpation de l'identité d'autres personnes par vol de cartes d'identité. Il a également recours à des moyens banals (boîtes postales restantes, terroristes "monsieur tout-le-monde" qui se "fondent dans le décor" et frappent sans préavis), ce qui rend difficile la prévention. En même temps, les terroristes bénéficient d'une formation technique avancée et ont recours aux moyens modernes de communication. Une activité criminelle organisée (vol de documents bancaires, etc.) va souvent de pair avec l'activité terroriste et lui permet de se financer.
- (b) Le nouveau terrorisme fait peser une menace qui prend des proportions importantes (accroissement énorme du nombre des victimes potentielles; émergence d'un climat durable d'insécurité) et qui implique des changements dans la stratégie anti-terroriste. En particulier, des législations spécifiques de lutte anti-terroriste doivent viser le long terme, alors que, d'habitude, ces législations ont un caractère transitoire. Les mesures de prévention (contrôles d'identité, etc.) peuvent avoir des effets négatifs pour l'exercice des libertés publiques. En particulier, les nouvelles mesures de sécurité exigeront de tenir compte du problème du vol de cartes d'identité pratiqué par certains terroristes.
- (c) La dimension "proactive", préventive, des forces de police doit être renforcée, dans le cadre de législations nationales adaptées à la nouvelle situation et ayant un certain caractère durable, vu que la menace est permanente. Ces législations doivent être suffisamment souples pour s'adapter aux futurs développements de la situation. Cela étant, toute législation d'exception doit être transitoire.
- (d) La coordination de la lutte anti-terroriste au niveau mondial est nécessaire, y compris en ce qui concerne la confiscation de biens appartenant à des groupes terroristes.
- (e) On ne peut pas dire que le taux d'erreur ou de "bavures" dans la lutte anti-terroriste soit significatif en Europe. Il concerne notamment des situations d'erreur sur la personne en raison d'une homonymie. Cela étant, des risques d'abus existent, notamment en ce qui concerne la collecte de renseignements et les mesures de contrainte à caractère préventif (perquisitions, fouilles, etc.). La question se pose de savoir si, en cas d'erreur, le dédommagement matériel doit s'accompagner dans certains cas d'une réparation pour préjudice moral. Il est signalé que, parfois, la police fait communiquer par voie de presse que les soupçons pesant sur un individu ou un groupe se sont avérés sans fondement.
- (f) Le cas des terroristes "repentis" est évoquée, en liaison notamment avec la collecte de renseignements et de preuves. Sont mentionnées les mesures prises par certains Etats à leur égard. Ainsi, leur coopération avec la justice ne peut se faire que dans les six mois; passé ce délai, aucune déclaration de leur part ne peut être utilisée comme moyen de preuve. Ces déclarations ne peuvent en aucun cas constituer le fondement unique d'une condamnation pénale; elles devront toujours s'accompagner de preuves matérielles.
- (g) Au sujet des perquisitions, toujours possibles avec l'autorisation d'un magistrat, il est signalé que dans le cadre de la lutte anti-terroriste, elles doivent être réalisées avec confidentialité pour en assurer l'efficacité et parvenir à d'éventuelles arrestations par ailleurs. Cela peut impliquer d'empêcher la personne qui fait l'objet de la perquisition de contacter son avocat immédiatement.
- (h) La durée de la garde à vue est, dans certains pays, la même pour la personne soupçonnée d'activités terroristes que pour toute autre personne soupçonnée d'un délit (deux jours). Dans d'autres pays, la garde à vue est de deux jours dans ce dernier cas et de quatre jours pour les terroristes. Les services de police estiment que ce délai de quatre jours est parfois insuffisant, compte tenu de la nécessité de mener des enquêtes complexes ayant le plus souvent une dimension transfrontière (réseaux internationaux).

- (i) L'assignation à résidence est évoquée. Ce moyen est un substitut à l'expulsion d'un étranger ne pouvant pas faire l'objet d'une détention. Elle a lieu généralement dans les limites d'une commune et fait l'objet d'une vérification régulière (présence policière, pointage, etc.).
- (j) La notion de « soupçon plausible », qui figure parmi les lignes directrices, est une norme à contenu indéterminé, comme il en existe d'autres en droit. Elle est suffisamment large pour permettre aux Etats membres de lui donner une interprétation qui corresponde à la spécificité de la lutte contre le terrorisme dans un pays et à un moment donné. Ainsi, quand il s'agit de réagir immédiatement à un renseignement sur le risque de perpétration imminente d'un acte terroriste, les forces de police n'ont matériellement pas le temps de se livrer à un examen minutieux et elles agissent en fonction du caractère raisonnable du soupçon (dénonciation revêtant un caractère suffisamment précis et vraisemblable). A cet égard, la jurisprudence de la Cour a indiqué que la marge de manœuvre laissée aux Etats est plus grande quand il s'agit de lutte contre le terrorisme. Le caractère "raisonnable" du soupçon doit s'apprécier en tenant compte de l'ensemble des circonstances dans un cas d'espèce. Il doit toutefois s'appuyer sur des éléments objectifs tels que le fait que la personne soupçonnée ait déjà été condamnée, ou qu'elle se trouve en situation irrégulière dans le pays.
- (k) S'agissant des conditions d'arrestation, garde à vue et détention, l'interdiction absolue de la torture est soulignée. A cet égard, la dimension psychologique de la torture est signalée (par exemple, l'isolement complet d'une personne pendant plusieurs jours / semaines).
- (l) Médias et lutte contre le terrorisme: Les médias peuvent jouer un rôle positif ou négatif dans la lutte contre le terrorisme. Un problème particulier est posé par les informations pas toujours exactes fournies aux médias, contre rémunération, par des victimes ou des proches de celles-ci, avec pour conséquence des entraves à la conduite de l'enquête. Des abus dans les informations diffusées par les médias sont également signalés (présentation déformée, souvent émotionnelle, des faits; jugements de valeur disproportionnés, avec incitation à la haine ou à l'utilisation de moyens tels que la lutte armée pour riposter contre un acte terroriste, etc.). Sans porter atteinte à leur indépendance éditoriale, la responsabilité des médias est soulignée, ainsi que la nécessité de respecter dans tous les cas les règles de déontologie.

* * *

14. Au terme de l'audition, il apparaît que les difficultés majeures de la lutte anti-terroriste au regard du respect des droits de l'homme surgissent surtout dans la phase de collecte de renseignements à titre préventif, dans le cadre des activités dites "proactives", ainsi que lors de l'application de mesures de contraintes préventives, telles que les perquisitions ou les fouilles; le recours à des agents infiltrés ou à des écoutes téléphoniques, etc.

15. Le Président remercie les participants à l'audition. Leurs contributions, axées sur des expériences "de terrain" et les opinions exprimées sous différents angles (police, magistrature, université) constitueront un apport extrêmement précieux aux travaux du DH-S-TER. Elles contribueront à ce que les futures lignes directrices prennent dûment en considération les impératifs d'une lutte efficace contre le terrorisme.

Point 5 : Poursuite de la réflexion en vue de l'élaboration 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

16. Le DH-S-TER poursuit l'examen des éléments retenus lors de sa dernière réunion, ainsi que d'autres proposés par le Secrétariat en consultation avec le Président ([DH-S-TER \(2002\) 1](#) prov). Il garde à l'esprit les observations formulées par les experts ainsi que par des

représentants d'ONG¹ ([DH-S-TER \(2002\) 6](#) et [DH-S-TER \(2002\) 6 addendum bil.](#)) et l'étude élaborée par Mr Colin WARBRICK.

17. Le Groupe rappelle tout d'abord que les lignes directrices qu'il élabore auront comme destinataire premier les Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est donc dans le contexte spécifique des sociétés démocratiques des Etats de droit européens qu'elles devront être lues, même si il est souhaitable qu'elles aient une influence universelle et servir de référence à tout Etat, où qu'il se trouve. Le Groupe estime par conséquent qu'il est indispensable de rappeler que le terrorisme est une négation des droits de l'homme, d'autant plus qu'il existe des moyens à la disposition de chacun dans les sociétés démocratiques pour faire valoir ses positions. Partant, tout acte terroriste est inacceptable, quel que soit sa motivation politique - à entendre au sens large, c'est-à-dire, le politique *stricto sensu*, mais également le social et le religieux, voire économique.

18. Le Groupe souligne également le caractère nécessairement didactique et pédagogique du texte qui doit pouvoir être lu et être compréhensible pour lui-même. Il décide par conséquent d'éviter de faire référence, dans le corps des lignes directrices et dans la mesure du possible, aux articles pertinents de la [Convention européenne des Droits de l'Homme](#). La Convention sera, par contre, bien entendu mentionnée, le cas échéant, dans l'exposé des motifs, tout comme la jurisprudence pertinente de la Cour.

19. Le Groupe considère que ces lignes directrices sont dirigées vers les autorités centrales des Etats, mais également vers les autorités « du terrain », comme les membres des forces de police ou les magistrats. Il souhaite par conséquent que ces lignes directrices puissent être intégrées dans une sorte de mémento ou de vade-mecum qui serait traduit dans les différentes langues des pays membres du Conseil de l'Europe afin qu'elles soient diffusées le plus largement possible.

* * *

20. Les débats sur un certain nombre de points discutés au sein du Groupe sont consignés ci-après.

Référence aux instruments internationaux pertinents dans le Préambule

21. Le Groupe décide de ne mentionner que la Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de [la Cour](#) dans le Préambule. En effet, les lignes directrices sont principalement fondées sur ces sources. Ponctuellement, et lorsque cela s'avère approprié, il est prévu que l'exposé des motifs mentionne d'autres instruments internationaux ou sources, comme, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Réparation des conséquences des actes terroristes

22. Le DH-S-TER constate que les conséquences des actes terroristes ont un coût très élevé. Il estime que, dans la mesure du possible, ce n'est pas à l'Etat de supporter ce coût, mais aux auteurs des actes eux-mêmes. C'est pourquoi il décide d'amender le point (e.) du Préambule afin d'y ajouter l'idée selon laquelle les biens des personnes condamnées pour acte de terrorisme répondent des conséquences dudit acte. Le Groupe constate également que sa ligne directrice sur le *Droit de propriété* aborde la question de la saisie ou de la confiscation des biens des personnes ou des organisations convaincues d'activités terroristes.

¹ Les ONG suivantes ont formulé des commentaires sur le projet de lignes directrices: AIRE Centre (*Advice on Individual Rights in Europe*), Amnesty International, Association for the prevention of torture (APT), Human Rights Watch, Minority Rights Group, SOS Attentats, et Quaker.

Situation des victimes d'actes terroristes

23. Le DH-S-TER retient l'idée d'évoquer la question des victimes dans le préambule des lignes directrices, mais d'élaborer également une ligne directrice spécifique dans le corps même du texte. Il note ainsi que l'aide aux victimes ne se limite pas à la problématique de la réparation (voir sur ce point la *Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes*, du 24 novembre 1983), mais également à la nécessité que les victimes puissent bénéficier d'une protection et d'une assistance spécifique. L'idée d'ajouter le principe selon lequel les victimes pourraient se constituer parties civiles, afin de pouvoir enclencher la procédure pénale, la suivre au stade de l'instruction et, le cas échéant, participer au procès, a été évoquée, dans le but de donner aux victimes un accès effectif à la justice.

Collecte de données par la police à titre préventif

24. Au cours de l'audition, le besoin des services de police de procéder à une activité de collecte importante de renseignements a été soulignée. Cette activité exige une marge de manoeuvre pouvant entraîner des atteintes à la vie privée. L'activité doit être coordonnée au niveau transnational, compte tenu de la dimension des réseaux terroristes actuels. Le risque le plus important est, pour les services concernés, de détourner les renseignements obtenus à des fins autres que la lutte contre le terrorisme.

25. Le DH-S-TER estime nécessaire de rédiger une ligne directrice relative à la collecte d'informations à titre préventif et indiquant les limites à apporter à cette activité. En effet, il considère que le risque de dérive peut apparaître dans cette phase proactive. Il est souligné que, en tout état de cause, un contrôle extérieur et indépendant de l'autorité de police qui a ordonné la collecte des renseignements est nécessaire.

26. Le libellé exact de cette ligne directrice sera examiné lors de la prochaine réunion. A cette fin, les experts sont invités à demander à leurs services compétents de leur pays respectif quelles seraient les limites qu'ils pourraient accepter en vue de protéger les libertés individuelles, qui ne mettraient pas pour autant en péril l'efficacité de la collecte d'informations, absolument nécessaire à la lutte contre le terrorisme.

Présomption d'innocence

27. Le DH-S-TER reconnaît que par principe toute personne est supposée être innocente, mais que le droit à la présomption d'innocence n'apparaît que lorsqu'il y a accusation, ce qui figure expressément dans l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme : « Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ». Il décide par conséquent d'intégrer la ligne sur la présomption d'innocence dans la ligne directrice IX sur les procédures judiciaires.

28. Certains experts soulignent toutefois que la présomption d'innocence doit malgré tout jouer également avant même qu'il y ait accusation. Ils se réfèrent notamment au risque de lynchage médiatique qui pèse sur les personnes soupçonnées d'activités terroristes. L'inclusion de cet aspect de la question dans la ligne directrice sur la liberté d'expression est envisagé par certains. Il est toutefois décidé d'y revenir lors de la prochaine réunion.

Procès par contumace

29. Le Groupe reconnaît que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne connaissent pas nécessairement le système de procès par contumace. Certains experts

estiment toutefois qu'il existe un risque qu'un grand nombre de procès aient lieu en l'absence des accusés et que, dans une telle hypothèse, les garanties du procès équitable ne soient pas respectées.

Détention

30. Le Groupe admet qu'il existe différents types de privation de liberté : la garde à vue, la détention provisoire d'une personne soupçonnée et la détention après jugement d'un tribunal. La garde à vue est une détention policière. Le Groupe décide par conséquent de lier la ligne sur ce point avec celle sur l'arrestation. La détention provisoire et la détention après jugement sont des situations judiciaires. Les situations étant toutefois différentes, le Groupe préfère que chacune fasse l'objet d'une ligne directrice distincte, celle sur la détention provisoire figurant avant la ligne directrice sur les procédures judiciaires et celle sur la détention, après la ligne directrice sur les peines encourues.

Liberté de manifester sa religion ou ses convictions

31. Le Groupe estime indispensable qu'une ligne directrice rappelle la liberté dont dispose chaque individu de manifester sa religion ou ses convictions. Il reconnaît qu'il peut toutefois être légitime que cette liberté soit limitée, par exemple pour des raisons liées au bon fonctionnement de la prison où ils sont détenus. Les seules restrictions qui peuvent exister à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions sont celles qui figurent à l'Article 9, § 2, de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Liberté d'expression

32. Outre la question du lynchage médiatique des personnes soupçonnées d'activités terroristes (voir *supra*), le Groupe évoque la limitation de la liberté d'expression des terroristes eux-mêmes en vue de protéger la population. La question de la propagation des messages terroristes dans le cyber-espace est également mentionnée.

33. Le Groupe décide de revenir sur ces questions lors de sa prochaine réunion, notamment à la lumière des commentaires du Bureau du Comité directeur pour les moyens de communication de masse ([CDMM](#)).

Echanges d'informations entre autorités (données personnelles)

34. Cette ligne directrice fait écho à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, du 28 janvier 1981 (STE n° 108). Certains membres du Groupe relèvent qu'il existe des risques d'abus dans l'utilisation de données collectées lors d'enquêtes liées au terrorisme mais utilisées à d'autres fins. D'autres ne sont pas convaincus de l'utilité d'une telle ligne directrice. Il est par conséquent décidé de revenir sur cette question lors de la prochaine réunion, éventuellement en liant cette ligne directrice avec la ligne n° V (Collecte de données par la police à titre préventif).

Liberté de circulation

35. Le DH-S-TER estime qu'une ligne directrice prévoyant d'une part, que la liberté de circulation d'une personne soupçonnée d'activités terroristes peut être limitée et, d'autre part, que cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel, n'est pas indispensable dans le texte à l'étude. Il décide par conséquent de ne pas inclure de ligne directrice sur la liberté de circulation dans son document.

Dérogations éventuelles

36. Le Groupe estime que cette question sera l'objet principal de la prochaine réunion. Il est par conséquent demandé aux délégations de consulter de façon précise leurs autorités sur cette question et de transmettre leur positions au Secrétariat par e-mail.

* * *

37. Le résultat des travaux du DH-S-TER figure en annexe III (Projet provisoire de lignes directrices). Ce texte constituera la base de discussion pour la 3^{ème} réunion du Groupe. Dans ce but, les éventuelles observations écrites sur ce projet devront parvenir au Secrétariat **avant le 25 mars 2002**.

38. En vue de préparer la prochaine réunion, le Groupe convient, de plus, de réfléchir en particulier aux libellés des lignes directrices I, II et V. En effet, le libellé actuel de la ligne directrice I (Obligation de protéger toute personne contre le terrorisme) a perdu l'idée selon laquelle l'obligation de protéger les droits fondamentaux découlent des droits de l'homme eux-mêmes. En ce qui concerne le libellé des lignes directrices II (Interdiction de l'arbitraire) et V (Collecte de données par la police à titre préventif), le Président fait remarquer que l'on mentionne un « contrôle judiciaire approprié » dans la ligne II et un « contrôle externe indépendant » dans la ligne V. Il craint que cela soit source de confusion, si ce n'est risque de contradiction.

Point 6 : Débat sur l'évaluation régulière, par les Etats concernés, des législations d'exception adoptées 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 sont plus de mise

39. Faute de temps, le DH-S-TER reporte l'examen de ce point à sa prochaine réunion.

Point 7 : Projet d'avis à l'intention du CDDH

40. Le DH-S-TER relève le mandat occasionnel donné par les Délégués des Ministres au CDDH le 6 février 2002 afin qu'il élabore, avant le 31 mai 2002 un avis sur la [Recommandation 1550 \(2002\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme. Ce mandat est reproduit à l'annexe V.

41. Le Groupe décide d'élaborer un projet d'avis lors de sa 3e réunion (16-19 avril 2002). Il sera transmis aux membres du CDDH, pour d'éventuelles observations écrites, et au [Bureau](#) du CDDH pour examen et adoption éventuelle lors de sa 59^e réunion (Paris, 30-31 mai 2002).

Point 8 : Questions diverses

42. Après consultation du Secrétariat, le DH-S-TER décide d'ajouter une journée à la prochaine réunion en vue, notamment, de parachever la rédaction de l'exposé des motifs. La prochaine réunion aura donc lieu du mardi 16 au vendredi 19 avril 2002.

* * *

ANNEXES

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

M. Claude DEBRULLE, Directeur Général, Ministère de la Justice, Législation pénale et Droits de l'Homme, 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 Angelika LAITENBERGER, Staatsanwältin, Federal Ministry of Justice, Mohrenstrasse 37, 10117 BERLIN

Ms Lydia GLOWATZKI, Richterin, Verwaltungsgericht, Federal Ministry of Justice, Mohrenstrasse 37, 10117 BERLIN

GREECE/GRECE

Mr Emmanuel ROUCOUNAS, Professor, Academy of Athens, 28 Panepistimiou Str., ATHENS 10679

ITALY/ITALIE

M. Guido RAIMONDI, Magistrat, Cour de Cassation (Parquet général), Palais de Justice, Piazza Cavour, I-00199 ROME

POLAND/POLOGNE

Mr Krzysztof DRZEWICKI, Minister Counsel, Government Agent, 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, Président/Chairman, 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

Mrs 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

* * *

OBSERVERS/OBSERVATEURS

HOLY SEE/SAINT-SIEGE

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

European Commission / Commission européenne

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

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

/

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR-OSCE)/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’homme (BIDDH-OSCE)

/

* * *

HEARING / AUDITION

13 February 2002

at 2.30 p.m.

FRANCE

M. Jacques POINAS, Chef de l’Unité de coordination de lutte anti-terroriste (UCLAT), Ministère de l’Intérieur, 11, rue des Saussaies, F-75008 PARIS

GERMANY/ALLEMAGNE

Mr Thomas DITTMANN, Federal Prosecutor, Federal Ministry of Justice, Mohrenstrasse 37, 10117 BERLIN

ITALY/ITALIE

M. Alberto CISTERNA, Magistrat de Cour d’Appel, Ministry of Justice, Via Arenula – ROMA

SWEDEN/SUEDE

Mr Magnus RANSTORP, Department of International Relations, University of St Andrews, FIFE, KY16 9AJ, United Kingdom

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

Mr Simon DAWSON, Terrorism Prevention Unit, Home Office, 50 Queen Anne’s Gate, LONDON SW1H 9AT

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 Intergovernmental Cooperation 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 Michèle COGNARD, Administrative Assistant / Assistante administrative

Interpreters/interprètes

Mr Robert SZYMANSKI
Mr Christopher TYCZKA
Mr Derrick WORSDALE

Annexe II : ORDRE DU JOUR

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

Point 2 : Suivi des activités du Groupe Multidisciplinaire sur l'action internationale contre le Terrorisme (GMT)

Document de travail

Rapport de la 1ère réunion du GMT (12 – 14 décembre 2001)
GMT (2001) 7 prov

Point 3 : Echange de vues sur le rapport de l'expert consultant mandaté par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Document de travail

Report of Mr Colin Warbrick on the principles of the European Convention on Human Rights and the response of States to terrorism

[DH-S-TER \(2002\) 2](#)

Point 4 : Audition d'experts nationaux sur les questions liées à la répression du terrorisme (mercredi 13 février 2002, de 14 h 30 à 17 h 30)

Point 5 : Poursuite de la réflexion en vue de l'élaboration 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

Documents de travail

Rapport de la 1ère réunion du DH-S-TER (26 – 28 novembre 2001)
[DH-S-TER \(2001\) 3](#) déf. annexes III et IV

Eléments complémentaires pour l'élaboration des lignes directrices
DH-S-TER (2002) 1 prov.

Commentaires sur les premiers éléments provisoires pour l'élaboration des lignes directrices
[DH-S-TER \(2002\) 6](#) et [DH-S-TER \(2002\) 6 addendum bil.](#)

Eléments pour l'élaboration du futur exposé des motifs
[DH-S-TER \(2002\) 7](#)

Documents d'information

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 6 : Débat sur l'évaluation régulière, par les Etats concernés, des législations d'exception adoptées 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 sont plus de mise

Document de travail

Observation générale n° 29 (état d'urgence) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies du 31 août 2001

[DH-S-TER \(2002\) 3](#)

Point 7 : Projet d'avis à l'intention du CDDH

Document de travail

[Recommandation 1550 \(2002\)](#) et [Résolution 1271 \(2002\)](#) de l'Assemblée Parlementaire « Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme » et Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée

[DH-S-TER \(2002\) 5](#)

Point 8 : Questions diverses

Document d'information

Dérogation du Royaume-Uni à la Convention européenne des Droits de l'Homme en vertu de son article 15

[DH-S-TER \(2002\) 4](#)

* * *

Annexe III : Projet provisoire de lignes directrices**Note liminaire :**

La formulation des parties de textes qui n'ont pas encore été approuvées par le DH-S-TER est indiquée en italiques. Les éléments dont la présence dans le corps des lignes directrices n'est pas encore certaine figurent entre crochets.

* * *

Preamble

Le Comité des Ministres,

[a.] Considérant que le terrorisme est [une négation absolue] [source permanente de violations] des droits de l'homme ;

[b.] Condamnant tout acte de terrorisme, quelle que soit sa motivation politique, visant la société démocratique d'un Etat de droit ;

[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 pour répondre de toutes les conséquences, notamment pénales et civiles, de leurs actes;

[.] Rappelant la nécessité pour les Etats de veiller à ce que les victimes d'actes terroristes, ou leurs ayants droit, puissent obtenir [juste] réparation [et dans les meilleurs délais];

[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;]

[.] Tenant compte tout particulièrement de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de la jurisprudence de la [Cour européenne des Droits de l'Homme](#) ;

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

I

Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

Les Etats ont l'obligation de protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation justifie la nécessité de prendre des mesures pour lutter contre le terrorisme conformément aux présentes lignes directrices.

II

Interdiction de l'arbitraire

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

III

Légalité des mesures anti-terroristes

Tout texte juridique relatif à la lutte contre le terrorisme doit définir de façon aussi précise que possible les éventuelles restrictions qu'il apporte aux droits fondamentaux.

IV

Interdiction absolue de la torture

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

V

Collecte de données par la police à titre préventif

[1. La collecte et le traitement de données par la police à titre préventif dans la lutte contre le terrorisme ne peut porter atteinte au respect de la vie privée des personnes que dans le but pour lequel cette collecte est prévue.

2. A cet effet, cette collecte doit respecter les principes de proportionnalité, de finalité et de confidentialité.

3. Le respect de ces principes doit faire l'objet d'un contrôle externe indépendant, le cas échéant postérieur à la collecte et le traitement des données de police.

4. Toute personne victime d'une violation grave de ces principes a droit à réparation.]

VI

Mesures de contrainte préventives

1. [Les mesures de contrainte préventives] dans la lutte contre le terrorisme (notamment, les fouilles, les perquisitions, les écoutes téléphoniques, le contrôle de la correspondance et l'infiltration d'agents) doivent être prévues par la loi. Ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.
2. L'utilisation d'armes par des forces de sécurité doit être rigoureusement proportionnée à la défense d'autrui contre la violence illégale et l'opération anti-terroriste doit être préparée et contrôlée par les autorités de façon à réduire au minimum le recours à la force meurtrière.

VII

Arrestation et garde à vue

1. L'arrestation d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ne peut intervenir en l'absence de soupçons plausibles. Les motifs de l'arrestation doivent être communiqués à la personne arrêtée.
2. La garde à vue d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ne saurait être d'une durée indéfinie.
3. Le contrôle judiciaire de l'arrestation et de la garde à vue doit être exercé avec célérité.

VIII

Contrôle régulier de la détention provisoire

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

IX

Procédures judiciaires

1. Une personne soupçonnée d'activités terroristes a droit à un procès équitable quelle que soit la procédure choisie.
2. Une personne accusée d'activités terroristes doit bénéficier de la présomption d'innocence.
3. Quelles que soient les juridictions appelées à juger des actes terroristes, elles doivent être établies par la loi, impartiales et indépendantes.
4. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins exiger une adaptation des procédures habituellement suivies lors des procès, en ce qui concerne notamment :
 - (i) les modalités d'accès et de contacts avec l'avocat
 - (ii) les modalités d'accès au dossier
 - (iii) l'utilisation de témoignages anonymes

Lorsque de telles restrictions sont apportées au droit de la défense, des garanties aptes à protéger les intérêts de l'accusé doivent être données afin que le caractère équitable du procès soit maintenu et que les droits de la défense ne soient pas vidés de toute substance.

X

Peines encourues

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

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

XI

Détention

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

2. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent exiger que le traitement d'une personne privée de liberté pour activités terroristes fasse l'objet de restrictions plus importantes que celles touchant d'autres détenus en ce qui concerne notamment :

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

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

XII

Asile

Le droit de chercher et de bénéficier de l'asile est un droit de la personne humaine. Toute demande d'asile doit faire l'objet d'un examen individuel et équitable, même si le demandeur est soupçonné d'activités terroristes. La décision qui s'ensuit doit pouvoir faire l'objet d'une procédure d'appel.

XIII

Extradition, expulsion et refoulement

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

2. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque une condamnation à la peine de mort ne doit pas être accordée, à moins que l'Etat saisi de la demande d'extradition n'obtienne la garantie 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. 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.

[4. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.]

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

XIV

Liberté de manifester sa religion ou ses convictions

[Sauf motifs légitimes, les Etats ne devraient pas limiter la liberté de manifester sa religion ou ses convictions d'une personne soupçonnée ou privée de liberté pour des activités terroristes]

XV

Liberté d'expression

[...]

XVI

Liberté de réunion et d'association

[...]

XVII

Droit de propriété

1. L'accès aux biens appartenant à des personnes ou des organisations soupçonnées d'activités terroristes peut être suspendu ou limité par les autorités compétentes. Cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire par le ou les propriétaires des biens concernés.

[2. Les biens dont l'origine est illicite peuvent être saisis et confisqués par les autorités compétentes.]

[XVIII]

Echanges d'informations entre autorités (données personnelles)]

[...]

XIX

Déroptions éventuelles

1. *En cas de guerre ou de danger public [exceptionnel] qui menace l'existence de la Nation [et si l'état d'urgence a été officiellement proclamé], un Etat peut adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent de la Convention et du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques dans la stricte mesure où la situation l'exige.*

2. *Les Etats ne peuvent toutefois en aucun cas, et quels qu'aient été les agissements de la personne soupçonnée d'activités terroristes, déroger au droit à la vie tel que garanti par ces instruments internationaux, à l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, au principe de la légalité des peines et mesures, ainsi qu'à celui de l'interdiction de la rétroactivité pénale [et à la liberté de pensée, de conscience et de religion].*

3. *De surcroît, les Etats ne peuvent, en aucun cas, en se fondant sur un état de guerre ou de danger menaçant la vie de la Nation, justifier des actes attentatoires au droit humanitaire et aux normes impératives du droit international ou l'inobservation de principes fondamentaux garantissant un procès équitable.*

4. *Les circonstances qui ont amené à l'adoption de telles dérogations doivent être réévaluées de façon régulière et fréquente dans le but de lever ces dérogations dès que ces circonstances n'existent plus.*

[XX]

Dédommagement des victimes d'actes terroristes

Pour des raisons d'équité et de solidarité sociale, les Etats doivent se préoccuper de la situation des personnes victimes d'actes terroristes qui ont subi des atteintes au corps, à la santé ou à leurs biens, ainsi que de leurs ayants-droit. Les Etats veilleront notamment à contribuer à leur dédommagement.]

* * *

Annexe IV : Eléments pour l'élaboration du futur exposé des motifs

Introduction :

Ce document a été élaboré par le Secrétariat, en consultation avec le Président, en vue de la discussion lors de la deuxième réunion du Groupe (13-15 février 2002). Il remplace le II de l'Annexe III du rapport de la première réunion (document [DH-S-TER \(2001\) 3](#) déf), dont il développe le contenu et auquel de nouveaux éléments sont ajoutés. Ce document doit être considéré comme un simple document de travail provisoire ne remettant pas en cause, à ce stade, les décisions prises lors de la première réunion du DH-S-TER.

* * *

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^{2 3 4}. 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 fond⁵.

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.

² 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 rapport de la première réunion du DH-S-TER (document [DH-S-TER \(2001\) 3](#) def), p. 36.

³ [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.

⁴ 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.

⁵ Voir ci-dessous §§ 10-14.

CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

3. La Cour a souligné à maintes reprises la nécessité d'une mise en balance entre, d'une part, la défense des institutions et de la démocratie, dans l'intérêt commun, et, d'autre part, la protection des droits des individus : « Avec la Commission, la Cour juge inhérente au système de la Convention une certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels »⁶.

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. »⁷.

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" »⁸. (faire référence à la définition adoptée par l'Union européenne et aux travaux en cours au sein des Nations Unies portant sur le projet de convention générale sur le terrorisme). De plus, il convient que les législations que les Etats prennent, le cas échéant, en matière de terrorisme, donnent une définition claire de la conduite proscrite et ne restreignent pas abusivement ou par mégarde les droits de l'homme.

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 [...].

* * *

Préambule

Le Comité des Ministres,

[a.] Considérant que le terrorisme est [une négation absolue] [source permanente de violations] des droits de l'homme ;

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

⁶ *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.

⁷ *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.

⁸ [Recommandation 1426 \(1999\)](#), *Démocraties européennes face au terrorisme* (23 septembre 1999), § 5.

constitués, sapent la société civile pluraliste et ont des conséquences préjudiciables pour le développement économique et social des Etats ; »⁹.

[...]

[b.] Condamnant tout acte de terrorisme, quelle que soit sa motivation politique, visant la société démocratique d'un Etat de droit ;

[...]

[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;

« les Etats contractants ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée pour assujettir à des mesures de surveillance secrète les personnes soumises à leur juridiction. Consciente du danger, inhérent à pareille loi, de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, elle affirme qu'ils ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée »¹⁰.

[...]

[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 pour répondre de toutes les conséquences, notamment pénales et civiles, de leurs actes ;

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*

⁹ Résolution 54/164, *Droits de l'homme et terrorisme*, adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1999.

¹⁰ *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 49.

d'Amérique, adoptée par l'Assemblée générale, le 12 septembre 2001 (extraits) indique à cet égard : « *L'Assemblée générale, guidée pas 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* ».

[...]

[.] Rappelant la nécessité pour les Etats de veiller à ce que les victimes d'actes terroristes, ou leurs ayants droit, puissent obtenir [juste] réparation [et dans les meilleurs délais];

[...]

[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* »¹¹.

[...]

[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,*

¹¹ Résolution intérimaire DH (99) 434, Droits de l'homme, Actions des forces de sécurité en Turquie – mesures de caractère général.

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)).

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](#)¹², [1202 \(1993\)](#), [Tolérance religieuse dans une société démocratique](#)¹³, [1396 \(1999\)](#), [Religion et démocratie](#)¹⁴, [1426 \(1999\)](#), [Démocraties européennes face au terrorisme](#)¹⁵, ainsi que sa [Résolution 1258 \(2001\)](#), [Démocraties face au terrorisme](#)¹⁶.

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 préventives¹⁷. 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.

[...]

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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).

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

[.] *Tenant compte tout particulièrement de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;*

[...]

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

[...]

I

Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

Les Etats ont l'obligation de protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation justifie la nécessité de prendre des mesures pour lutter contre le terrorisme conformément aux présentes lignes directrices.

13. Il faut réitérer l'obligation qu'ont les Etats de protéger leurs populations du terrorisme, dans le respect la vie humaine (article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme). Cette obligation doit tout particulièrement être rappelée lors des mesures prises par l'Etat, notamment lors des mesures de contraintes préventives (voir sous IV – Mesures de contraintes préventives).

[...]

II

Interdiction de l'arbitraire

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

[...]

III

Légalité des mesures anti-terroristes

Tout texte juridique relatif à la lutte contre le terrorisme doit définir de façon aussi précise que possible les éventuelles restrictions qu'il apporte aux droits fondamentaux.

[...]

IV
Interdiction absolue de la torture

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

14. L'interdiction absolue du recours à la torture ou à des peines et traitements inhumains et dégradants (Article 3 de la Convention) doit être réitérée. Une lutte efficace contre le terrorisme ne saurait ainsi en aucun cas justifier le recours à de telles pratiques notamment lors de l'arrestation et des interrogatoires des suspects. La Cour a rappelé cette interdiction absolue a plusieurs reprises :

« L'article 3 de la Convention, la Cour l'a dit à maintes reprises, consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'article 3 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des [Protocoles n°s 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. »¹⁸

« 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. »¹⁹

15. La jurisprudence de la Cour met clairement en évidence que la nature du crime n'est pas pertinente: « La Cour est parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les Etats pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime. »²⁰.

[...]

¹⁸ *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.

¹⁹ *Tomasi c. France*, 27 août 1992, § 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, § 38.

²⁰ *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79 ; voir dans le même sens *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, § 69.

* * *

16. 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 droit 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).

* * *

V

Collecte de données de police à titre préventif

- [1. La collecte et le traitement de données par la police à titre préventif dans la lutte contre le terrorisme ne peut porter atteinte au respect de la vie privée des personnes que dans le but pour lequel cette collecte est prévue.***
- 2. A cet effet, cette collecte doit respecter les principes de proportionnalité, de finalité et de confidentialité.***
- 3. Le respect de ces principes doit faire l'objet d'un contrôle externe indépendant, le cas échéant postérieur à la collecte et le traitement des données de police.***
- 4. Toute personne victime d'une violation grave de ces principes a droit à réparation.]***

[...]

VI

Mesures de contrainte préventives

- 1. Les mesures de contrainte préventives dans la lutte contre le terrorisme (notamment, les fouilles, les perquisitions, les écoutes téléphoniques, le contrôle de la correspondance et l'infiltration d'agents) doivent être prévues par la loi. Ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.***

17. Un contrôle judiciaire doit pouvoir être disponible dans tous les cas d'utilisation de mesures de contrainte préventives. Dans la mesure du possible, un tel contrôle judiciaire devrait se faire avant toute utilisation de mesure de contrainte préventive. Lorsque les circonstances l'exigent (urgence), ce contrôle judiciaire peut intervenir *a posteriori*.

18. Les enquêtes menées par les autorités pour lutter contre le terrorisme doivent elles aussi être conformes à la Convention, notamment à son article 8, 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. »²¹

19. En ce qui concerne les écoutes, il faut qu'elles soient conformes aux dispositions de l'article 8 de la Convention, notamment qu'elles soient prévues par la « loi ». La Cour a ainsi rappelé que : *« les écoutes et autres formes d'interception des entretiens téléphoniques représentent une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance. Partant, elles doivent se fonder sur une « loi » d'une précision particulière. L'existence de règles claires et détaillées en la matière apparaît indispensable, d'autant que les procédés techniques ne cessent de se perfectionner (arrêts Kruslin et Huvig précités, p. 23, § 33, et p. 55, § 32, respectivement). »²²*

20. 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). »²³

[...]

2. L'utilisation d'armes par des forces de sécurité doit être rigoureusement proportionnée à la défense d'autrui contre la violence illégale et l'opération anti-terroriste doit être préparée et contrôlée par les autorités de façon à réduire au minimum le recours à la force meurtrière.

21. 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 :

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

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

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

« 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. »²⁴

[...]

VII

Arrestation et garde à vue

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

22. 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. »²⁵.

²⁴ *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.

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

[...]

2. La garde à vue d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ne saurait être d'une durée indéfinie.

3. Le contrôle judiciaire de l'arrestation et de la garde à vue doit être exercé avec célérité.

23. 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. »²⁶

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

« La Cour rappelle ce qu'elle a décidé dans l'affaire Brogan et autres c. Royaume-Uni (arrêt du 29 novembre 1988, série A n° 145-B, p. 33, par. 62): une période de garde à vue de quatre jours et six heures sans contrôle judiciaire va au-delà des strictes limites de temps permises par l'article 5 par. 3 (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. »²⁸

« La Cour a déjà admis à plusieurs reprises par le passé que les enquêtes au sujet d'infractions terroristes confrontent indubitablement les autorités à des problèmes particuliers (voir les arrêts Brogan et autres c. Royaume-Uni du 29 novembre 1988, série A n° 145-B, p. 33, § 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

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

²⁷ *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.

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

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 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). »²⁹

[...]

VIII

Contrôle régulier de la détention provisoire

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

[...]

IX

Procédures judiciaires

1. Une personne soupçonnée d'activités terroristes a droit à un procès équitable quelle que soit la procédure choisie.

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

[...]

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

25. La présomption d'innocence est spécifiquement mentionnée à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme qui stipule : « *Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ». Cet article s'applique donc également aux personnes soupçonnées d'activités terroristes.

26. Par ailleurs, « la Cour estime qu'une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques »³⁰. C'est ainsi que dans l'affaire *Allenet de Ribemont c. France*, la Cour a constaté que les déclarations publiques faites par le Ministre de l'intérieur et par deux hauts responsables de la

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

³⁰ *Allenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, § 36.

police désignant M. Allenet de Ribemont comme le complice d'un assassinat avant le jugement de celui-ci étaient « à l'évidence une déclaration de culpabilité qui, d'une part, incitait le public à croire en celle-ci et, de l'autre, préjugait de l'appréciation des faits par les juges compétents. Partant, il y a violation de l'article 6 par. 2 »³¹.

27. La protection de la présomption d'innocence peut, par ailleurs, entrer en contradiction avec la liberté d'expression, notamment lorsqu'il s'agit du traitement par les médias des actions terroristes et de leurs auteurs « présumés ».

[...]

3. Quelles que soient les juridictions appelées à juger des actes terroristes, elles doivent être établies par la loi, impartiales et indépendantes

28. L'article 6 de la Convention n'interdit pas l'institution de tribunaux spéciaux pour juger des actes terroristes à condition que ces tribunaux spéciaux répondent aux critères de cet article (tribunaux établis par la loi, impartiaux et indépendants).

29. Toutefois, dans l'affaire *Incal*³², la Cour a estimé qu'en Turquie les Cours de sûreté de l'Etat ne satisfont pas à l'exigence d'indépendance et d'impartialité du fait de la présence d'un juge-militaire dans une cour de trois juges pour traiter d'affaires de terrorisme qui mettent en cause la sûreté de l'Etat. Bien que le statut du juge-militaire ait des garanties constitutionnelles, la Cour estime que le demandeur peut avoir des doutes raisonnables quant au rôle tenu par le juge-militaire, du fait qu'il reste un militaire d'active et que ses perspectives de carrière future dépendent des décisions de ses supérieurs. Cette affaire pourrait par conséquent permettre de mettre en cause, pour les mêmes raisons, l'existence de tribunaux militaires pour juger les actes terroristes.

[...]

4. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins exiger une adaptation des procédures habituellement suivies lors des procès, en ce qui concerne notamment :

- (i) les modalités d'accès et de contacts avec l'avocat**
- (ii) les modalités d'accès au dossier**
- (iii) l'utilisation de témoignages anonymes**

Lorsque de telles restrictions sont apportées au droit de la défense, des garanties aptes à protéger les intérêts de l'accusé doivent être données afin que le caractère équitable du procès soit maintenu et que les droits de la défense ne soient pas vidés de toute substance.

30. La Cour reconnaît qu'une lutte efficace contre le terrorisme impose d'interpréter avec une certaine souplesse certaines des garanties du procès équitable. Confrontée à la nécessité d'évaluer la conformité à la Convention de certaines formes d'enquêtes et de

³¹ *Annenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, § 41.

³² *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, §§ 65-73.

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 contre tout risque éventuel de rétorsion à leur encontre mettant en jeu leur vie, leur liberté ou leur sûreté.

« La Cour est même allée jusqu'à constater que, à condition que les droits de la défense soient respectés, il peut être légitime pour les autorités de police de vouloir préserver l'anonymat d'un agent utilisé dans des opérations d'infiltration, pour sa propre protection, pour celle de sa famille et pour pouvoir à nouveau l'utiliser par la suite »³⁴.

31. La Cour a reconnu que l'interception d'une lettre entre un détenu – terroriste – et son avocat est possible du fait de la personnalité du détenu :

« Il n'en demeure pas moins que la confidentialité de la correspondance entre un détenu et son défenseur constitue un droit fondamental pour un individu et touche directement les droits de la défense. C'est pourquoi, comme la Cour l'a énoncé plus haut, une dérogation à ce principe ne peut être autorisée que dans des cas exceptionnels et doit s'entourer de garanties adéquates et suffisantes contre les abus (voir aussi, mutatis mutandis, l'arrêt Klass précité, ibidem). »³⁵

32. 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 équitable³⁶. 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*

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.

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

³⁵ *Erdem c. Allemagne*, 5 juillet 2001, § 65.

³⁶ Voir notamment *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, §§ 131 et 144 et *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, § 54.

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. »³⁷.

[...]

X *Peines encourues*

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

33. Cette ligne directrice reprend les éléments contenus dans l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

[...]

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

34. 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). Les Etats qui disposent encore de la peine de mort dans leur arsenal juridique ont accepté de faire un moratoire quant à l'exécution de cette peine.

[...]

XI *Détention*

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

35. 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. »³⁸.

36. Il est rappelé que la pratique de l'isolement sensoriel total a été condamnée par la Cour comme étant en violation de l'article 3 de la Convention³⁹.

³⁷ Rowe et Davies c. Royaume-Uni, 16 février 2000, §§ 60-62.

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

³⁹ Cf. Irlande c. Royaume-Uni, 18 janvier 1978, notamment §§ 165-168.

[...]

2. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent exiger que le traitement d'une personne privée de liberté pour activités terroristes fasse l'objet de restrictions plus importantes que celles touchant d'autres détenus en ce qui concerne notamment :

(i) la réglementation des communications et la surveillance de la correspondance, y compris entre l'avocat et son client ;

37. 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) le placement des terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés;

[...]

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

38. 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.

[...]

XII *Asile*

Le droit de chercher et de bénéficier de l'asile est un droit de la personne humaine. Toute demande d'asile doit faire l'objet d'un examen individuel et équitable, même si le demandeur est soupçonné d'activités terroristes. La décision qui s'ensuit doit pouvoir faire l'objet d'une procédure d'appel.

[...]

XIII

Extradition, expulsion et refoulement

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

2. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque une condamnation à la peine de mort ne doit pas être accordée, à moins que l'Etat saisi de la demande d'extradition n'obtienne la garantie 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.

39. 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 (Cf ligne directrice « peines encourues »).

[...]

40. 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* »⁴⁰. Il doit toutefois être noté que dans ces différentes affaires la Cour n'a pas constaté de violation de la Convention à cet égard.

41. 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

⁴⁰ *Soering c. Royaume-Uni* (7 juillet 1989, A n° 161) § 113. Position confirmée par la Cour dans son arrêt en l'affaire *Drozd 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.

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)* »⁴¹.

[...]

3. 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.

42. 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* ».

43. 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 pour laquelle il existe des « raisons sérieuses » de penser qu'elle a commis un acte de terrorisme ne devrait donc pas pouvoir bénéficier du statut de réfugié. Ces « raisons sérieuses » peuvent prendre la forme, notamment, d'un aveu de la personne en question ou du témoignage de témoins crédibles.

[...]

[4. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.]

45. Cette ligne directrice reprend le principe contenu à l'article 4 du [Protocole n° 4](#) à la Convention européenne des droits de l'homme.

46. La Cour a ainsi rappelé que :

« il faut entendre par expulsion collective, au sens de l'article 4 du Protocole n° 4, toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est

⁴¹ *Einhorn c. France*, 16 octobre 2001, § 7.

prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe (Andric c. Suède, précité) »⁴².

[...]

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

47. 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.

48. 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. »*⁴³

*« 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. »*⁴⁴

49. Lorsqu'un Etat ne peut pas extrader du fait de la protection que l'article 3 de la Convention apporte à la personne concernée, il se doit de juger la personne concernée (Ref. à la règle *aut judicare aut dedere*).

[...]

XIV

Liberté de manifester sa religion ou ses convictions

[Sauf motifs légitimes, les Etats ne devraient pas limiter la liberté de manifester sa religion ou ses convictions d'une personne soupçonnée ou privée de liberté pour des activités terroristes]

⁴² Voir l'arrêt *Conka c. Belgique*, 5 février 2002, § 59.

⁴³ *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.

⁴⁴ *Tomasi c. France*, 27 août 1992, § 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, § 38.

50. La liberté de pensée et de conscience doit être réaffirmée comme étant une valeur fondamentale propre à toute société démocratique. L'exercice de cette liberté peut être soumis à certaines restrictions dans les limites indiquées à l'Article 9, paragraphe 2 de la Convention.

[...]

XV

Liberté d'expression

[...]

51. La liberté d'expression doit être réaffirmée comme étant une valeur fondamentale propre à toute société démocratique. L'exercice de cette liberté peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, dans les limites indiquées à l'Article 10, paragraphe 2 de la Convention. L'incitation à recourir à la violence peut ainsi être prohibée.

52. L'Etat doit examiner, avec les représentants des mass médias concernés, quelles pourraient être les lignes de conduites à tenir pour la couverture médiatique des actes terroristes.

53. Cf - *Purcell c. Irlande* DR 70/262: Il s'agissait d'établir l'équilibre à ménager entre la défense de la liberté d'expression et la protection contre le terrorisme. L'arrêté pris en application de l'article de la Loi de 1960 relative à la radiodiffusion a été considérée comme étant nécessaire dans une société démocratique.

[...]

XVI

Liberté de réunion et d'association

[...]

54. La liberté de réunion et d'association doit être réaffirmée comme étant une valeur fondamentale propre à toute société démocratique. L'exercice de cette liberté peut être soumis à certaines restrictions dans les limites indiquées à l'Article 11, paragraphe 2 de la Convention.

55. Il existe un lien important entre les mesures qui concernent la liberté de réunion et d'association et celles qui touchent à la liberté d'expression (article 10 de la Convention).

56. Une distinction claire doit être établie par les autorités nationales entre les partis politiques (ou toute organisation de la société civile) et les organisations terroristes qui reprennent les buts, ou certains des buts, des programmes des premiers en utilisant le terrorisme comme moyen pour parvenir à ces buts. Dans un tel cas, les partis politiques ne peuvent pas être considérés comme responsables des actions des organisations terroristes, sauf preuve d'une participation active. (Voir les développements de M. Colin Warbrick, document [DH-S-TER \(2002\) 2](#), pp. 21-22).

[...]

XVII

Droit de propriété

1. L'accès aux biens appartenant à des personnes ou des organisations soupçonnées d'activités terroristes peut être suspendu ou limité par les autorités compétentes. Cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire par le ou les propriétaires des biens concernés.

[2. Les biens dont l'origine est illicite peuvent être saisis et confisqués par les autorités compétentes.]

57. Voir la Convention des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme.

58. La confiscation de biens qui fait suite à une condamnation pour activité criminelle est admise par la Cour⁴⁵.

[...]

[XVIII]

Echanges d'informations entre autorités (données personnelles)

[...]

[...]

XIX

Dérogations éventuelles

1. En cas de guerre ou de danger public [exceptionnel] qui menace l'existence de la Nation [et si l'état d'urgence a été officiellement proclamé], un Etat peut adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent de la Convention et du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques dans la stricte mesure où la situation l'exige.

2. Les Etats ne peuvent toutefois en aucun cas, et quels qu'aient été les agissements de la personne soupçonnée d'activités terroristes, déroger au droit à la vie tel que garanti par ces instruments internationaux, à l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, au principe de la légalité des peines et mesures, ainsi qu'à celui de l'interdiction de la rétroactivité pénale [et à la liberté de pensée, de conscience et de religion].

3. De surcroît, les Etats ne peuvent, en aucun cas, en se fondant sur un état de guerre ou de danger menaçant la vie de la Nation, justifier des actes attentatoires au droit humanitaire et aux normes impératives du droit international ou l'inobservation de principes fondamentaux garantissant un procès équitable.

4. Les circonstances qui ont amené à l'adoption de telles dérogations doivent être réévaluées de façon régulière et fréquente dans le but de lever ces dérogations dès que ces circonstances n'existent plus.

⁴⁵ Voir *Phillips c. Royaume-Uni*, 5 juillet 2001, notamment §§ 35 et 53.

59. Voir *Lawless c. Irlande* (n° 3), 1^{er} juillet 1961, qui indique des paramètres permettant de dire quels sont les « dangers publics menaçant la vie de la nation ».

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

« Quant à la nature des moyens les plus adéquats ou opportuns de faire face à la crise qui sévissait alors, la Cour n'a pas à substituer son opinion à celle du Gouvernement, directement responsable de l'établissement d'un équilibre entre l'adoption de mesures efficaces de lutte contre le terrorisme d'une part, et le respect des droits individuels de l'autre (arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* précité, série A n° 25, p. 82, par. 214, et arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 23, par. 49) »⁴⁶

61. 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.

62. 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 »).

« L'article 3 de la Convention, la Cour l'a dit à maintes reprises, consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'article 3 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles n°s 1 et 4, et d'après l'article 15 § 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (...).⁴⁷

63. 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.

64. 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

⁴⁶ *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, § 59.

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.

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

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

65. En ce qui concerne la durée de la détention préventive après arrestation, et même si l'existence d'une situation autorisant le recours à l'article 15 est reconnue par la Cour, 7 jours semblent être une durée satisfaisant les obligations de l'Etat étant donné les circonstances⁵⁰, mais 30 jours semblent être une durée trop longue⁵¹.

66. Il convient également de prendre en considération l'observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme de l'ONU⁵² 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.

[...]

[XX

Dédommagement des victimes d'actes terroristes

Pour des raisons d'équité et de solidarité sociale, les Etats doivent se préoccuper de la situation des personnes victimes d'actes terroristes qui ont subi des atteintes au corps, à la santé ou à leurs biens, ainsi que de leurs ayants-droit. Les Etats veilleront notamment à contribuer à leur dédommagement.]

[...]

* * *

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

⁵⁰ Voir *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, §§ 58-60.

⁵¹ Voir *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, §§ 71-84.

⁵² Adoptée le 24 juillet 2001 à sa 1950^e session, voir document CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

Annexe V : Mandat occasionnel en vue de l'élaboration d'un projet d'avis

782e réunion – 6 février 2002

Annexe 8

(point 3.1)

Décision n° CM/827/06022002

Mandat occasionnel

1. Nom du Comité :

Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH)

2. Source :

Comité des Ministres

3. Délai :

31 mai 2002

4. Mandat :

Formuler un avis sur la [Recommandation 1550 \(2002\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme.

5. Désignation du(des) comité(s) au(x)quel(s) le mandat est notifié pour information :