

Strasbourg, le 24 avril 2002
DH-S-TER(2002)010

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)**

3e réunion, 16 – 19 avril 2002

RAPPORT

Introduction

1. Le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) a tenu sa 3^e réunion à Strasbourg, du 16 au 19 avril 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 élaboré :
 - un projet de lignes directrices à l'intention du CDDH (point 3 et annexes III et VII) ;
 - une réponse à l'intention du GMT (point 4 et annexe IV) ;
 - un projet d'avis à l'intention du Bureau du CDDH sur la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire (point 5 et annexe V) ;
 - une note de présentation de ses activités à l'intention de la 110^e session du Comité des Ministres (Vilnius, 2-3 mai 2002) (point 6 et annexe VI).

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

4. Voir introduction. Au début des travaux, le Président fait rapport de ses récentes interventions devant, respectivement, les Délégués des Ministres (10 avril 2002; voir ci-après point 6), le Groupe Multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) (10-11 avril 2002; voir ci-après, point 4) et le Bureau du Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) (8 avril 2002; voir ci-après point 3, paragraphe 9).

Point 2 : Adoption du rapport de la 2^e réunion du DH-S-TER

5. Le Groupe adopte formellement, sans modification, le rapport de sa 2^e réunion (DH-S-TER (2002) 8).

Point 3 : 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

6. Le Président rappelle que la présente réunion est la dernière occasion de parachever l'élaboration des lignes directrices dans le délai imparti par le CDDH (30 juin 2002). Le Groupe doit donc se concentrer sur le libellé de ces lignes et renoncer, faute de temps, à l'élaboration d'un exposé des motifs. Le présent rapport contient néanmoins, à son annexe VII, un recueil d'extraits de jurisprudence de la Cour et de textes internationaux ayant servi de source d'inspiration pour l'élaboration des lignes directrices. Il appartiendra au CDDH de décider d'inclure ce recueil dans le rapport final d'activité (contenant les lignes directrices) qu'il adressera au Comité des Ministres en accomplissement du mandat reçu.

7. La discussion a lieu à la lumière notamment des commentaires envoyés par des experts (DH-S-TER (2002) 9) et des représentants d'ONG (DH-S-TER (2002) 14).

8. Le DH-S-TER s'attache à élaborer par consensus le libellé des lignes directrices. Toutefois, certains experts signalent qu'ils doivent pour le moment réserver leur position à l'égard du libellé retenu pour certaines lignes directrices, dans l'attente de connaître l'avis de leurs autorités. Il est entendu que certains libellés, retenus en tant que compromis lors de la

présente réunion, pourront faire l'objet, le cas échéant, d'une nouvelle discussion au sein du CDDH.

Utilisation de l'indicatif ou du conditionnel

9. Le DH-S-TER estime qu'il appartiendra au CDDH de décider s'il présente au Comité des Ministres des lignes directrices rédigées à l'indicatif (présent/futur; en anglais (*shall*) ou au conditionnel (*should/devrait*).

Opportunité de lignes directrices relatives aux libertés fondamentales

10. S'agissant d'éventuelles lignes directrices portant sur plusieurs libertés fondamentales (de pensée, de conscience et de religion; d'expression et d'information; de réunion et d'association) le DH-S-TER procède à une discussion approfondie sur la garantie de ces libertés et les éventuelles restrictions susceptibles d'y être apportées par les Etats dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Tout en reconnaissant qu'il s'agit là de questions essentielles et particulièrement délicates, le DH-S-TER n'est pas en mesure de formuler des lignes directrices qui auraient une valeur ajoutée par rapport notamment aux dispositions pertinentes de la [Convention européenne des droits de l'homme](#). Dès lors, il estime préférable d'omettre toute référence à ces questions dans les lignes directrices, sous réserve que d'autres experts du CDDH formulent des propositions de rédaction.

11. Un expert note cependant que la liberté de pensée, de conscience et de religion ne s'exerce pas de la même façon que la liberté d'expression et d'information ou la liberté de réunion et d'association. En fait, le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques inclut la liberté de pensée, de conscience et de religion parmi les droits auxquels on ne peut pas déroger. L'insertion de cette liberté dans le deuxième paragraphe de la ligne directrice XV (*Dérogations éventuelles*) constituerait une valeur ajoutée par rapport au libellé actuel, qui reflète uniquement l'article 15 de la Convention.

12. Le DH-S-TER prend note par ailleurs que le Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) envisage d'envoyer une proposition de texte relatif à la liberté d'expression et d'information, à la lumière éventuellement de celui déjà envoyé au Groupe par le Bureau du CDMM.

Opportunité d'évoquer le risque de déni de justice flagrant dans la ligne directrice relative à l'extradition

13. Certains experts estiment que, même si la [Cour européenne des Droits de l'Homme](#) n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette question, il est opportun d'évoquer, parmi les motifs de non-extradition, le risque de déni de justice flagrant dans l'Etat requérant. Ils estiment qu'il est très probable que la Cour statue dans ce sens, comme elle l'a déjà laissé entendre, notamment dans une décision récente¹. D'autres experts en revanche préfèrent que cette question ne soit pas traitée dans les lignes directrices, dans la mesure où celles-ci se

¹ Cf. Décision finale sur la recevabilité dans l'affaire Einhorn c. France, 16 octobre 2001, §32. En conséquence, ces experts souhaiteraient l'inclusion, dans l'actuelle ligne directrice XIII, d'un alinéa qui pourrait se lire comme suit:

4. "Lorsque la personne susceptible d'être extradée allègue de façon probante qu'elle a subi ou risque de subir un déni de justice flagrant dans l'Etat qui requiert son extradition, l'Etat requis doit examiner s'il existe des motifs manifestement avérés et sérieux d'un tel déni de justice avant de statuer sur l'extradition".

veulent le reflet de la jurisprudence existante et qu'il ne convient pas d'anticiper sur l'approche que la Cour pourrait adopter dans ce domaine. Le DH-S-TER décide en conséquence de ne pas trancher cette question, étant entendu qu'elle pourra être examinée au sein du CDDH.

Opportunité d'une ligne directrice relative à la communication internationale de données personnelles entre autorités chargées de la lutte contre le terrorisme

14. Certains experts souhaiteraient l'inclusion d'une ligne directrice relative à la communication internationale de données personnelles entre autorités chargées de la lutte contre le terrorisme². D'autres experts, tout en convenant de l'importance de la question, estiment qu'elle est particulièrement délicate et que les lignes directrices ne constituent pas le cadre approprié pour l'aborder de manière approfondie. Le DH-S-TER décide en conséquence de ne pas trancher cette question, étant entendu qu'elle pourra être examinée au sein du CDDH.

* * *

15. Au terme de cette discussion, le DH-S-TER décide de transmettre au CDDH le projet de lignes directrices tel qu'il figure à l'annexe III. Ce faisant, il considère qu'il a rempli le mandat que le CDDH lui avait confié en novembre 2001 (52e réunion, [CDDH \(2001\) 35](#), annexe VIII).

16. Le texte préparé par le DH-S-TER sera envoyé aux experts et observateurs du CDDH pour commentaires éventuels, à retourner par courrier électronique au Secrétariat avant le 15 mai 2002.

17. Enfin, en ce qui concerne l'éventuel exposé des motifs qui accompagnerait les lignes directrices, voir paragraphe 6 ci-dessus et annexe VII. Il est convenu que le Secrétariat procèdera, en consultation avec le Président, à une dernière révision de la présentation des textes figurant dans cette annexe, qui ont servi de source à l'élaboration des lignes directrices.

Point 4 : Suivi des activités du Groupe Multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT)

18. Le Président fait rapport de son intervention devant le Groupe Multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT, 10-11 avril 2002). Il signale notamment que, au cours de la réunion, le Groupe de travail du GMT chargé de revoir le fonctionnement des instruments du [Conseil de l'Europe](#) applicables à la lutte contre le terrorisme (GMT-Rev)

² Ces experts pourraient accepter un libellé qui s'inspirerait du principe 5 §4 de la [Recommandation N°R \(87\) 15](#) du Comité des Ministres aux Etats membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (17 septembre 1987). Le libellé pourrait être le suivant:

"La communication internationale de données personnelles entre autorités chargées de la lutte contre le terrorisme ne devrait être permise que :

- (i) s'il existe une disposition légale claire découlant du droit interne ou international ;*
- (ii) si, à défaut d'une telle disposition, la communication est nécessaire à la prévention d'un danger grave et imminent ou à la répression d'une infraction pénale grave*

et dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux réglementations internes relatives à la protection de la personne concernée et à condition que la communication internationale de données personnelles ne se heurte pas aux présentes lignes directrices".

a examiné l'article 8 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE N° 090). Dans ce contexte, la possibilité d'inclure, dans cet article, un nouveau paragraphe relatif au refus de l'entraide pour des motifs fondés sur le respect des droits de l'homme a été évoquée. Il a été convenu de saisir le DH-S-TER sur l'intérêt d'un tel ajout à l'article 8, à la lumière notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le GMT a souhaité que le DH-S-TER lui donne sa réponse sur cette question particulièrement complexe dans les meilleurs délais, et en tout état de cause avant la prochaine réunion du GMT prévue la première semaine de juillet 2002.

19. Faisant suite a cette demande, le DH-S-TER élabore la réponse figurant à l'annexe IV. Les avis sont toutefois encore divergents au sein du DH-S-TER, raison pour laquelle cette réponse sera adressé au Bureau du CDDH pour examen lors de sa réunion des 30-31 mai 2002. Il appartiendra par la suite au CDDH de décider s'il souhaite l'adopter au cours de sa 53e réunion (25-28 juin 2002). Ce dernier devrait donc être en mesure de transmettre, le cas échéant, sa réponse dans le délai requis par le GMT.

Point 5 : **Recommandation 1550 (2002) et Résolution 1271 (2002) de l'Assemblée Parlementaire « Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme » : Elaboration d'un projet d'avis à l'intention du Bureau du CDDH**

20. Le DH-S-TER note que les Délégués des Ministres, lors de leur 782^e réunion (6 février 2002, point 3.1) ont donné un mandat occasionnel au CDDH afin qu'il élabore, avant le 31 mai 2002, un avis sur la Recommandation susmentionnée. A cette fin, le Groupe procède à l'élaboration d'un projet d'avis. Le texte retenu figure à l'annexe V. Il sera transmis aux membres du CDDH pour d'éventuels commentaires et au Bureau du CDDH pour examen et adoption éventuelle lors de sa 59^e réunion (Paris, 30-31 mai 2002).

21. Les éventuels commentaires devront parvenir au Secrétariat par courrier électronique avant le 15 mai 2002.

Point 6 : **110^e Session du Comité des Ministres (Vilnius, 2-3 mai 2002)**

22. Faisant suite à la demande du Secrétariat du Comité des Ministres, le DH-S-TER procède à l'élaboration d'une note de présentation de ses travaux qui sera portée à la connaissance de la 110^e session du Comité des Ministres (Vilnius, 2-3 mai 2002). Le texte retenu figure à l'annexe VI.

Point 7 : **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**

23. Faute de temps, le DH-S-TER n'aborde pas ce point de son ordre du jour.

Point 8 : **Questions diverses**

24. Au terme de ces travaux, les experts du DH-S-TER félicitent vivement le Président, M. Philippe BOILLAT (Suisse), pour la manière excellente dont il a conduit les discussions du Groupe.

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, Executive Assistant of the Federal Agent for Human Rights, Federal Ministry of Justice, Mohrenstrasse 37, 10117 BERLIN

GREECE/GRECE

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

ITALY/ITALIE

Apologised/Excusé

POLAND/POLOGNE

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

Mr Kaan ESENER, Deputy to the Permanent Representative, Permanent Representation of Turkey to the Council of Europe, 23 Bd de l'Orangerie, F-67000 STRASBOURG

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

Ms Didem KILISLIOĞLU, Legal Expert, Department of the Council of Europe and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs, Avrupa Konseyi ve İnsan Haklari Dairesi, Ziya Bey Caddesi 3. Sokak No: 20, BALGAT ANKARA 06520

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

Apologised/Excusé

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

Ms Mona RISHMAWI, Senior Adviser, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Palais Wilson, 52 rue des Paquis, CH-1211 Geneva 10

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

Mr Denis PETIT, Legal Expert, Coordinator of "legislationsline", OSCE-ODIHR, Al. Ujazdowskie 19, 00-557 WARSAW (Poland)

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, Secretary of the DH-S-TER / Secrétaire du DH-S-TER, 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

Mme Cynera JAFFREY

Mr Derrick WORSDALE

* * *

Annexe II

ORDRE DU JOUR

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

Point 2 : **Adoption du rapport de la 2^{ème} réunion du DH-S-TER**

Document de travail

Projet de rapport de la 2ème réunion du DH-S-TER (13-15 février 2002)

[DH-S-TER \(2002\) 8 prov](#)

Point 3 : **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.

Projet de rapport de la 2ème réunion du DH-S-TER (13-15 février 2002)

DH-S-TER (2002) 8 prov

Commentaires sur le projet provisoire de lignes directrices - Commentaires envoyés par des Etats

[DH-S-TER \(2002\) 9](#)

Commentaires sur le projet provisoire de lignes directrices – Commentaires envoyés par des ONG et autres

[DH-S-TER \(2002\) 14](#)

Projet de commentaire du DH-S-TER sur les lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme

[DH-S-TER \(2002\) 11](#)

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

Document de travail

Rapport de la 2ème réunion du GMT

GMT (2002) 3 (20-21 février 2002)

Point 5 : **Recommandation 1550 (2002) et Résolution 1271 (2002) de l'Assemblée
Parlementaire « Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme » :
Elaboration d'un projet d'avis à l'intention du CDDH**

Documents 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](#)

Eléments pour le projet d'avis à l'intention du CDDH

[DH-S-TER \(2002\) 12](#)

Point 6 : **110e Session du Comité des Ministres (Vilnius, 2- 3 mai 2002)**

Document de travail

Eléments pour une note de présentation des travaux du DH-S-TER en vue de la session
ministérielle de Vilnius des 2-3 mai 2002

[DH-S-TER \(2002\) 13](#)

Point 7 : **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 mise³**

Point 8 : **Questions diverses**

* * *

³ Sous réserve du temps disponible.

Annexe III**Projet de lignes directrices***Préambule*

Le Comité des Ministres,

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

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

[c.] Rappelant qu'un acte terroriste ne peut jamais être excusé ou justifié en invoquant les droits de l'homme et que l'abus de droit n'est jamais protégé;

[d.] Rappelant qu'il est non seulement possible, mais absolument nécessaire, de lutter contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme, de la prééminence du droit et, lorsqu'il est applicable, du droit international humanitaire;

[e.] Rappelant la nécessité pour les Etats de tout mettre en oeuvre, et notamment de coopérer, afin que les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'actes terroristes soient traduits en justice pour répondre de toutes les conséquences, notamment pénales et civiles, de leurs actes;

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

[g.] Rappelant la nécessité pour les Etats, notamment pour des raisons d'équité et de solidarité sociale, de veiller à ce que les victimes d'actes terroristes puissent obtenir un dédommagement;

[h.] Gardant à l'esprit que la lutte contre le terrorisme implique des mesures à long terme visant à prévenir les causes du terrorisme, en favorisant notamment la cohésion de nos sociétés et le dialogue multiculturel et inter-religieux;

[i.] Réaffirmant tout particulièrement la pertinence 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 prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout

particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des Etats contre le terrorisme, dans le respect des présentes lignes directrices.

II

Interdiction de l'arbitraire

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

III

Légalité des mesures anti-terroristes

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

IV

Interdiction absolue de la torture

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

V

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

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

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

VI

Mesures d'ingérence et de contrainte

1. Les mesures dans la lutte contre le terrorisme qui constituent une ingérence ou une contrainte (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. Les mesures prises pour lutter contre le terrorisme doivent être préparées et contrôlées par les autorités de façon à réduire au minimum le recours à la force meurtrière et, dans ce cadre, l'utilisation d'armes par les forces de sécurité doit être rigoureusement proportionnée à la défense d'autrui contre la violence illégale ou à la nécessité de procéder à une arrestation régulière.

VII

Arrestation et garde à vue

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

2. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit être aussitôt traduite devant un juge. La garde à vue doit être d'une durée raisonnable et son terme doit être fixé par la loi.

3. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit pouvoir contester la légalité de son arrestation ou de sa garde à vue devant un tribunal.

VIII

Contrôle régulier de la détention provisoire

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

IX

Procédures judiciaires

1. Une personne inculpée d'activités terroristes a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par une juridiction indépendante, impartiale et établie par la loi, y compris lorsque le procès se déroule en son absence.

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

3. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins justifier certaines restrictions des droits de la défense, en ce qui concerne notamment :

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

4. De telles restrictions au droit de la défense doivent être strictement proportionnées au but poursuivi et des mesures compensatoires aptes à protéger les intérêts de l'inculpé doivent être prises afin que le caractère équitable du procès soit maintenu et que les droits de la défense ne soient pas vidés de toute substance.

X

Peines encourues

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

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

XI

Détention

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

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

- (i) la réglementation des communications et la surveillance de la correspondance, y compris entre l'avocat et son client;
- (ii) le placement des 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, refoulement et expulsion

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

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

3. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.
4. En toute hypothèse, l'exécution de l'expulsion ou du refoulement doit se faire dans le respect de l'intégrité physique et de la dignité de la personne concernée, en évitant tout traitement inhumain ou dégradant.

XIII Extradition

1. L'extradition est une procédure indispensable à une coopération internationale efficace dans la lutte contre le terrorisme.
2. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque une condamnation à la peine de mort ne doit pas être accordée, 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'extradition ne doit pas être accordée lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que:
 - (i) la personne susceptible d'être extradée sera soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants;
 - (ii) la demande d'extradition a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

XIV Droit de propriété

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

XV Dérogations éventuelles

1. Lorsque la lutte contre le terrorisme intervient dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation, un Etat peut adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, dans la stricte mesure où la situation l'exige, ainsi que dans les limites et sous les conditions fixées par le droit international. L'Etat doit notifier l'adoption de ces mesures aux autorités compétentes conformément aux instruments internationaux pertinents.

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

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

XVI

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

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

XVII

Dédommagement des victimes d'actes terroristes

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

* * *

Annexe IV

**Réponse du Groupe de Spécialistes du CDDH
sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)
à la consultation demandée par le Groupe Multidisciplinaire
sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT)
sur la révision éventuelle de l'article 8
de la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE N° 090)**

(Texte adopté par le DH-S-TER lors de sa 3e réunion, 16-19 avril 2002)

Note liminaire

Pendant la 3^e réunion (10-11 avril 2002) du Groupe Multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT), son Groupe de travail chargé de revoir le fonctionnement des instruments du Conseil de l'Europe applicables à la lutte contre le terrorisme (GMT-Rev) a examiné l'article 8 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE N° 090). La possibilité d'inclure, dans cet article, un nouveau paragraphe relatif au refus de l'entraide a été évoquée.

Sur proposition du GMT-Rev, le GMT est convenu de saisir le DH-S-TER sur l'intérêt d'un tel ajout à l'article 8, à la lumière notamment de la jurisprudence de [la Cour européenne des Droits de l'Homme](#). Le GMT a souhaité que le DH-S-TER lui donne son avis sur cette question particulièrement complexe dans les meilleurs délais, et en tout état de cause avant la prochaine réunion du GMT prévue la première semaine de juillet 2002.

Faisant suite à cette demande, le DH-S-TER a élaboré le présent avis lors de sa 3e réunion (16-19 avril 2002).

* * *

1. Le Groupe de Spécialistes du CDDH sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) a procédé à un échange de vues sur la possibilité de refuser l'entraide judiciaire en matière pénale, qui s'ajouterait à l'actuel article 8 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE 090)⁴ et qui trouverait sa justification dans le respect des droits de l'homme.

⁴ L'article 8 de la Convention STE N° 090 se lit comme suit:

- 1 Les Etats contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible en matière pénale dans toute procédure relative aux infractions visées à l'article 1^{er} ou 2. Dans tous les cas, la loi applicable en ce qui concerne l'assistance mutuelle en matière pénale est celle de l'Etat requis. Toutefois, l'entraide judiciaire ne pourra pas être refusée pour le seul motif qu'elle concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.
- 2 Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'accorder l'entraide judiciaire si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'entraide motivée par une infraction visée à l'article 1^{er} ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

2. Jusqu'à aujourd'hui, la Cour européenne des Droits de l'Homme n'a jamais eu à se prononcer sur les conditions auxquelles l'entraide judiciaire internationale en matière pénale pourrait être refusée.

3. A ce stade de ses réflexions, et sous réserve de la position qu'adoptera le CDDH, le DH-S-TER estime qu'on ne saurait exclure d'appliquer par analogie à l'entraide judiciaire internationale en matière pénale les règles qui régissent l'extradition.

4. Si cette approche devait être retenue, le DH-S-TER considère que le projet de ligne directrice XIII (extradition) transmis par le DH-S-TER au CDDH pour examen et adoption éventuelle pourrait servir de source d'inspiration⁵.

5. Les avis sont toutefois encore divergents au sein du DH-S-TER, raison pour laquelle la présente réponse sera adressée au Bureau du CDDH qui se réunira les 30-31 mai 2002. Il appartiendra finalement au CDDH de décider s'il souhaite adopter une réponse à cette question au cours de sa prochaine réunion qui se tiendra du 25 au 29 juin 2002. Le CDDH devrait donc être en mesure de transmettre, le cas échéant, sa réponse dans le délai requis par le GMT.

* * *

3 Les dispositions de tous traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale applicables entre les Etats contractants, y compris la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, sont en ce qui concerne les relations entre Etats contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

⁵ Le texte de ce projet de ligne directrice se lit comme suit:

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

Annexe V**Projet d'avis à l'intention du Bureau du CDDH
Sur la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée Parlementaire
« Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme »**

(Texte adopté par le DH-S-TER lors de sa 3^e réunion, 16-19 avril 2002)

Note liminaire

Lors de leur 782^e réunion (6 février 2002, point 3.1), les Délégués des Ministres ont donné un mandat occasionnel au CDDH afin qu'il élabore, avant le 31 mai 2002, un avis sur la Recommandation susmentionnée. A cette fin, le DH-S-TER a procédé à l'élaboration du présent projet d'avis, qui sera transmis aux membres du CDDH pour d'éventuels commentaires et au Bureau du CDDH pour examen et adoption éventuelle lors de sa 59^e réunion (Paris, 30-31 mai 2002).

Les éventuels commentaires devront parvenir au Secrétariat par courrier électronique avant le 20 mai 2002.

* * *

1. Le Bureau du Comité Directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note avec intérêt de la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire « Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme », objet du présent avis. Il note également la Résolution 1271 (2002) de l'Assemblée parlementaire qui porte sur le même sujet.

2. Le Bureau du CDDH rappelle tout d'abord que, pour faire suite à une décision des Délégués des Ministres adoptée lors de leur 765^{bis} réunion (21 septembre 2001, point 2.1), le CDDH a constitué un Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) et l'a chargé d'élaborer 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. Ces lignes directrices sont en cours d'achèvement et seront adoptées par le CDDH lors de sa 53^e réunion (25-28 juin 2002) puis transmises au Comité des Ministres.

3. D'une façon générale, le Bureau du CDDH rappelle que tous les actes, méthodes et pratiques terroristes sont injustifiables et que les Etats ont le devoir impératif de protéger les populations contre de tels actes. Il rappelle également qu'il est non seulement possible, mais absolument nécessaire de lutter contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme, de la prééminence du droit et, lorsqu'il est applicable, du droit international humanitaire. Pour des considérations plus précises sur ce sujet, le Bureau du CDDH invite l'Assemblée Parlementaire à se rapporter au texte des lignes directrices qui seront adoptées par le CDDH en juin 2002.

4. En particulier, en réponse à la préoccupation de l'Assemblée Parlementaire en la matière (§7 de la Recommandation), il relève que les lignes directrices, telles qu'élaborées par le DH-S-TER, disposent que « 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 » (ligne directrice n° XIII).

* * *

Annexe VI**Présentation des travaux du Groupe de Spécialistes du CDDH
sur les Droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)
en vue de la 110^e session du Comité des Ministres (Vilnius, 2-3 mai 2002)**

(Texte adopté par le DH-S-TER le 16 avril 2002, lors de sa 3e réunion)

1. Suite à une décision prise par les Délégués des Ministres le 21 septembre 2001, le Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) a décidé de créer un Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER). Ce Groupe de Spécialistes a reçu pour mandat d'élaborer « 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 ».

2. Le DH-S-TER s'est réuni à trois reprises (26-28 novembre 2001, 13-15 février 2002 et 16-19 avril 2002). Il a adopté, au cours de sa troisième et dernière réunion, un projet de lignes directrices, et l'a transmis au CDDH pour examen et adoption éventuelle lors de sa 53^{ème} réunion (25-28 juin 2002). Le CDDH devrait également adopter à cette occasion un document reflétant les instruments internationaux et la jurisprudence qui ont inspiré ces lignes directrices. Un rapport final d'activités contenant les textes adoptés sera ensuite transmis par le CDDH aux Délégués des Ministres.

* * *

3. Les lignes directrices s'inscrivent dans la perspective générale de l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme, rappelée par le Secrétaire Général dans son rapport du 5 novembre 2001 (SG/Inf(2001)35 l).

4. Le principe général qui sous-tend ces lignes directrices est que le respect des droits de l'homme n'est en aucun cas un obstacle à la lutte contre le terrorisme. Au contraire, l'obligation pour les Etats de protéger les droits fondamentaux de toute personne relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement le droit à la vie, leur impose de prendre des mesures efficaces pour lutter contre le terrorisme. Ces mesures doivent être raisonnables et proportionnées. Un équilibre doit en effet être trouvé entre l'obligation de prendre des mesures de protection contre le terrorisme et celle de défendre les droits et libertés individuels. La réponse des Etats véritablement démocratiques au terrorisme est le maintien du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

5. La méthode de travail adoptée par le DH-S-TER a été, notamment, de prendre en compte les travaux internationaux pertinents et de renforcer la coopération avec d'autres organisations internationales. C'est pourquoi la Commission européenne, le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, ont le statut d'observateur auprès du DH-S-TER. De même, afin d'avoir une meilleure connaissance des principales préoccupations relatives aux droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme, le DH-S-TER a auditionné des représentants d'experts nationaux sur la répression du terrorisme ainsi que des représentants d'ONG. Le résultat de ces auditions

a largement été pris en compte lors de la rédaction des lignes directrices. Les ONG ont, de plus, été régulièrement consultées pour avis sur le projet de lignes directrices.

6. Les lignes directrices sont principalement basées sur la Convention européenne des Droits de l'Homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Elles se concentrent sur des aspects fondamentaux du droit en vigueur tout en s'inscrivant dans une démarche pédagogique. Il est vrai qu'elles sont avant tout destinées aux membres du Conseil de l'Europe. Elles doivent par conséquent pouvoir être lues dans le contexte spécifique du continent européen, composé d'Etats qui se sont engagés à respecter la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme. Il serait néanmoins souhaitable que ces lignes directrices aient une influence au-delà du continent européen.

7. Les lignes directrices commencent par rappeler aux Etats leur obligation de protéger toute personne contre le terrorisme et, de ce fait, reconnaissent que les spécificités de la lutte contre le terrorisme peuvent nécessiter une adaptation des procédures habituelles. Ces lignes directrices, tout comme la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'homme, cherchent à concilier les impératifs de la défense de la société à ceux de la sauvegarde des droits individuels.

8. Les lignes directrices indiquent ensuite les limites qui devraient s'appliquer dans la lutte contre le terrorisme. Ces lignes directrices portent sur les principaux aspects suivants : l'interdiction de l'arbitraire, le respect du droit à la vie, l'interdiction absolue de la torture, des traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de la rétroactivité des lois. Ces lignes directrices ont également trait à la question des mesures préventives prises dans la lutte contre le terrorisme, à celle de l'arrestation et de la garde à vue, et à celle du contrôle régulier de la détention provisoire. Les lignes directrices en viennent ensuite au droit à un procès équitable et aux adaptations éventuelles de la procédure lors des procès, ainsi qu'au droit de faire contrôler par un organe juridictionnel les mesures prises dans la lutte contre le terrorisme. Elles touchent aussi les spécificités de la détention des personnes privées de liberté pour activités terroristes. L'asile, l'extradition, et plus précisément l'interdiction d'extrader un individu vers un pays où il risque une condamnation à la peine de mort, figurent également dans les lignes directrices. La question des dérogations possibles à certaines obligations qui découlent notamment de la Convention européenne, en cas de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation, fait également l'objet d'une ligne directrice.

9. Une attention particulière est également portée aux victimes du terrorisme et à leurs familles.

Annexe VII

Recueil de textes de référence ayant été utilisés pour l'élaboration du projet de lignes directrices

Note liminaire

Le présent document sera révisé par le Secrétariat, en consultation avec le Président du DH-S-TER afin d'en compléter certains éléments et d'en améliorer la rédaction.

* * *

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^{6 7 8}. 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 fond⁹.

FONDEMENTS JURIDIQUES

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

CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

3. La Cour 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*

⁶ 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.

⁷ [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.

⁸ 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.

⁹ Voir ci-dessous §§ 9-15.

certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels »¹⁰.

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. »¹¹.*

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" »¹².*

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

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

i) gravement intimider une population, ou

ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou

iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale:

a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort;

b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne;

c) l'enlèvement ou la prise d'otage;

d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;

e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;

f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement;

¹⁰ *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.

¹¹ *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.

¹² Recommandation 1426 (1999), *Démocraties européennes face au terrorisme* (23 septembre 1999), § 5 .

g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux point a) à h);

j) la direction d'un groupe terroriste;

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

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

7. Les travaux en cours au sein des Nations Unies portant sur le projet de convention générale sur le terrorisme international portent également sur la question d'une définition du 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.

8. 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 porte gravement atteinte aux droits de l'homme, menace la démocratie et vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste ;

9. L'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît que les actes terroristes sont des « activités qui visent à l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie, menacent l'intégrité territoriale et la sécurité des Etats, déstabilisent des gouvernements légitimement constitués, sapent la société civile pluraliste et ont des conséquences préjudiciables pour le développement économique et social des Etats ; »¹³.

[...]

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

¹³ Résolution 54/164, *Droits de l'homme et terrorisme*, adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1999.

[...]

[c.] Rappelant qu'un acte terroriste ne peut jamais être excusé ou justifié en invoquant les droits de l'homme et que l'abus de droit n'est jamais protégé;

[...]

[d.] Rappelant qu'il est non seulement possible, mais absolument nécessaire, de lutter contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme, de la prééminence du droit et, lorsqu'il est applicable, du droit international humanitaire;

La Cour a signalé:

« 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 »¹⁴.

[...]

[e.] Rappelant la nécessité pour les Etats de tout mettre en oeuvre, et notamment de coopérer, afin que les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'actes terroristes soient traduits en justice pour répondre de toutes les conséquences, notamment pénales et civiles, de leurs actes;

11. L'obligation de traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires présumés d'actes terroristes ressort clairement de différents textes, comme la Résolution 1368 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4370^e séance, le 12 septembre 2001 (extraits) : « Le Conseil de sécurité, réaffirmant les buts et principes de la Charte des Nations Unies, (...) (3.) Appelle tous les Etats à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes (...) ». La Résolution 56/1, Condamnation des attaques terroristes perpétrées aux Etats-Unis d'Amérique, adoptée par l'Assemblée générale, le 12 septembre 2001 (extraits) indique à cet égard : « L'Assemblée générale, guidée par les buts et principes de la Charte des Nations Unies, (...) (3.) appelle instamment à une coopération internationale en vue de traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires des atrocités commises le 11 septembre 2001 ».

[...]

¹⁴ *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 49.

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

12. L'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme avait 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 »¹⁵.

[...]

[g.] Rappelant la nécessité pour les Etats, notamment pour des raisons d'équité et de solidarité sociale, de veiller à ce que les victimes d'actes terroristes, puissent obtenir un dédommagement;

[...]

[h.] Gardant à l'esprit que la lutte contre le terrorisme implique des mesures à long terme visant à prévenir les causes du terrorisme, en favorisant notamment la cohésion de nos sociétés et le dialogue multiculturel et inter-religieux;

13. La nécessité de lutter contre les causes du terrorisme est une démarche essentielle afin de prévenir de nouveaux actes terroristes. A cet égard, il convient de rappeler la [Résolution 1258 \(2001\)](#) de [l'Assemblée Parlementaire](#), *Démocraties face au terrorisme* (26 septembre 2001), dans laquelle l'Assemblée appelle les Etats « à renouveler leur engagement et y apporter leur soutien financier nécessaire pour poursuivre des mesures économiques, sociales et politiques visant à garantir la démocratie, la justice, et les droits de l'homme et le bien-être à tous les peuples du monde » (§17 (viii)).

14. Afin de lutter contre les causes du terrorisme, il est également indispensable de promouvoir le dialogue multiculturel et inter-religieux. L'Assemblée Parlementaire a consacré un nombre important de documents à cette question, parmi lesquels ses [Recommandations 1162 \(1991\)](#), *Contribution de la civilisation islamique à la culture européenne*¹⁶, [1202 \(1993\)](#), *Tolérance religieuse dans une société*

¹⁵ Résolution intérimaire DH (99) 434, Droits de l'homme, Actions des forces de sécurité en Turquie – mesures de caractère général.

¹⁶ 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.

démocratique¹⁷, [1396 \(1999\)](#), *Religion et démocratie*¹⁸, [1426 \(1999\)](#), *Démocraties européennes face au terrorisme*¹⁹, ainsi que sa [Résolution 1258 \(2001\)](#), *Démocraties face au terrorisme*²⁰.

[...]

[i.] Réaffirmant tout particulièrement la pertinence 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 ;

15. La Convention et la jurisprudence de la Cour sont les principales sources des lignes directrices. Toutefois, d'autres sources internationales ont été prises en compte, comme le Pacte International des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

[...]

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

[...]

I

Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

Les Etats ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

²⁰ 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).

leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des Etats contre le terrorisme, dans le respect des présentes lignes directrices.

16. 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). Cette obligation doit tout particulièrement être rappelée lors des mesures, notamment de contrainte, prises par l'Etat (voir sous VI – *Mesures d'ingérence et de contrainte*).

[...]

II

Interdiction de l'arbitraire

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

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

[...]

III

Légalité des mesures anti-terroristes

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

[...]

IV

Interdiction absolue de la torture

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

18. **L'interdiction absolue du recours à la torture ou à des peines ou 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 qui sont des phases pendant lesquelles le risque est accru. 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^{os} 1 et 4, et d'après l'article 15 § 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (...). La prohibition de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue, quels que soient les agissements de la victime (...). La nature de l'infraction qui était reprochée au requérant est donc dépourvue de pertinence pour l'examen sous l'angle de l'article 3. »²¹

« 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. »²²

19. 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. »²³*

[...]

* * *

20. 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 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); à la police des étrangers (extradition, refoulement et expulsion).

* * *

V

²¹ *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.

²² *Tomasi c. France*, 27 août 1992, § 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, § 38.

²³ *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79; voir dans le même sens *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, § 69.

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

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

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

[...]

VI
Mesures d'ingérence et de contrainte

1. Les mesures dans la lutte contre le terrorisme qui constituent une ingérence ou une contrainte (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.

21. 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*.

22. 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. »²⁴

23. 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*

²⁴ *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, § 48.

techniques ne cessent de se perfectionner (arrêts Kruslin et Huvig précités, p. 23, § 33, et p. 55, § 32, respectivement). »²⁵.

24. 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). »²⁶

[...]

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

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

« Cela étant, pour déterminer si la force utilisée est compatible avec l'article 2 (art. 2), la Cour doit examiner très attentivement, comme indiqué plus haut, non seulement la question de savoir si la force utilisée par les militaires était rigoureusement proportionnée à la défense d'autrui contre la violence illégale, mais également celle de savoir si l'opération anti-terroriste a été préparée et contrôlée par les autorités de façon à réduire au minimum, autant que faire se peut, le recours à la force meurtrière. »²⁷

[...]

VII

Arrestation et garde à vue

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

²⁶ *Murray c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1994, § 58.

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

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.

26. 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. »²⁸.

[...]

2. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit être aussitôt traduite devant un juge. La garde à vue doit être d'une durée raisonnable et son terme doit être fixé par la loi.

3. Une personne arrêtée ou détenue pour activités terroristes doit pouvoir contester la légalité de son arrestation ou de sa garde à vue devant un tribunal.

²⁸ Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni, 30 août 1990, §§ 32 et 34.

27. 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. »²⁹

« 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). »³⁰

« 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. »³¹

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

Il y va en effet de l'importance de l'article 5 dans le système de la Convention : il consacre un droit fondamental de l'homme, la protection de l'individu contre les atteintes arbitraires de l'Etat à sa liberté. Le contrôle judiciaire de pareille ingérence de l'exécutif constitue un élément essentiel de la garantie de l'article 5 § 3, conçue pour réduire autant que possible le 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). »³²

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

³⁰ 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.

³¹ Aksoy c. Turquie, 12 décembre 1996, § 66.

³² Sakik et autres c. Turquie, 26 novembre 1997, § 44.

[...]

VIII

Contrôle régulier de la détention provisoire

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

[...]

IX

Procédures judiciaires

1. Une personne inculpée d'activités terroristes a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par une juridiction indépendante, impartiale et établie par la loi, y compris lorsque le procès se déroule en son absence.

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

29. L'article 6 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).

30. Toutefois, dans l'affaire *Incal*³³, 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.

[...]

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

31. 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*

³³ *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, §§ 65-73.

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

32. 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* »³⁴. 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 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* »³⁵.

33. 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. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins justifier certaines restrictions des droits de la défense, en ce qui concerne notamment :

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

4. De telles restrictions au droit de la défense doivent être strictement proportionnées au but poursuivi et des mesures compensatoires aptes à protéger les intérêts de l'inculpé doivent être prises afin que le caractère équitable du procès soit maintenu et que les droits de la défense ne soient pas vidés de toute substance.

34. La Cour reconnaît qu'une lutte efficace contre le terrorisme impose d'interpréter avec une certaine souplesse certaines des garanties du procès équitable. Confrontée à la nécessité d'évaluer la conformité à la Convention de certaines formes d'enquêtes et de procès, la Cour a par exemple reconnu que le recours à des témoignages anonymes n'est pas dans tous les cas incompatible avec la Convention³⁶. 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

³⁴ *Allenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, § 36.

³⁵ *Allenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, § 41.

³⁶ 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.

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 »³⁷.

35. 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*). »³⁸

36. 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 équitable³⁹. 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).

³⁷ *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, § 57.

³⁸ *Erdem c. Allemagne*, 5 juillet 2001, § 65.

³⁹ Voir notamment *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, §§ 131 et 144 et *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, § 54.

62. Lorsque des preuves ont été dissimulées à la défense au nom de l'intérêt public, il n'appartient pas à la Cour de dire si pareille attitude était absolument nécessaire car, en principe, c'est aux juridictions internes qu'il revient d'apprécier les preuves produites devant elles (arrêt *Edwards* précité, § 34). La Cour a quant à elle pour tâche de contrôler si le processus décisionnel appliqué dans un cas donné a satisfait autant que possible aux exigences du contradictoire et de l'égalité des armes et était assorti de garanties aptes à protéger les intérêts de l'accusé. »⁴⁰.

[...]

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.

37. Cette ligne directrice reprend les éléments contenus dans l'article 7 de la Convention.

[...]

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.

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

[...]

XI

Détention

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

39. Il est clair, d'après la jurisprudence de la Cour, que la nature du crime n'est pas pertinente : « *La Cour est parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les Etats pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime.* »⁴¹.

⁴⁰ *Rowe et Davies c. Royaume-Uni*, 16 février 2000, §§ 60-62.

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

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

[...]

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

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

41. 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,

42. 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, refoulement et expulsion

1. Toute demande d'asile doit faire l'objet d'un examen individuel. La décision qui s'ensuit doit pouvoir faire l'objet d'une procédure d'appel. Toutefois, lorsque l'Etat a des motifs sérieux

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

de croire qu'une personne qui cherche à bénéficier de l'asile a participé à des actes terroristes, le statut de réfugié doit lui être refusé.

43. L'Article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 indique : « 1. *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* ».

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

44. 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* ».

45. 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.

[...]

3. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

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

47. La Cour a ainsi rappelé que :

« *il faut entendre par expulsion collective, au sens de l'article 4 du [Protocole n° 4](#), toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe (Andric c. Suède, précité)* »⁴³.

⁴³ *Conka c. Belgique*, 5 février 2002, § 59.

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

48. 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.

49. 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. »⁴⁴

« 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. »⁴⁵

XIII **Extradition**

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

2. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque une condamnation à la peine de mort ne doit pas être accordée, 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.

50. 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

⁴⁴ *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.

⁴⁵ *Tomasi c. France*, 27 août 1992, § 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, § 38.

l'attente de l'exécution de la peine par la personne condamnée (« *couloir de la mort* ») constitue un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la Convention. Il doit également être rappelé que la tendance actuelle en Europe est à l'abolition générale de la peine de mort (cf. ligne directrice X « *Peines encourues* »).

[...]

3. L'extradition ne doit pas être accordée lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que:

(i) la personne susceptible d'être extradée sera soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants;

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

51. L'extradition pourrait, semble-t-il, être refusée lorsque la personne recherchée risque d'être condamnée à une peine perpétuelle incompressible, ce qui pourrait constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a en effet souligné qu'il « n'est pas exclu que l'extradition d'un individu vers un Etat où il risque d'être condamné à une peine d'emprisonnement à vie incompressible puisse poser une question sous l'angle de l'article 3 de la Convention (voir l'affaire Nivette précitée ; voir aussi l'arrêt Weeks c. Royaume-Uni du 2 mars 1987, Série A n° 114 et la décision de la Cour [troisième section] du 29 mai 2001, dans l'affaire Sawoniuk c. Royaume-Uni, requête n° 63716/00) »⁴⁶.

52. 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.

53. 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. »⁴⁷

⁴⁶ *Einhorn c. France*, 16 octobre 2001, § 7.

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.

« 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. »⁴⁸

54. Lorsqu'un Etat ne peut pas extradier 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 (référence à la règle *aut judicare aut dedere*).

[...]

XIV ***Droit de propriété***

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

55. Voir, notamment, l'article 8 de la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (New York, 10 janvier 2000).

56. La confiscation de biens qui fait suite à une condamnation pour activité criminelle est admise par la Cour⁴⁹.

[...]

XV ***Déroptions éventuelles***

1. Lorsque la lutte contre le terrorisme intervient dans une situation de guerre ou de danger public qui menace la vie de la nation, un Etat peut adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui découlent des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, dans la stricte mesure où la situation l'exige, ainsi que dans les limites et sous les conditions fixées par le droit international. L'Etat doit notifier l'adoption de ces mesures aux autorités compétentes conformément aux instruments internationaux pertinents.

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

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

⁴⁸ *Tomasi c. France*, 27 août 1992, § 115. Voir également *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, § 38.

⁴⁹ Voir *Phillips c. Royaume-Uni*, 5 juillet 2001, notamment §§ 35 et 53.

57. 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 ».

58. 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) »*⁵⁰

59. 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.

60. 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 (...). »*⁵¹

61. 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 »*⁵².

62. 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

⁵⁰ *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, § 59.

⁵¹ *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.

⁵² *Lawless c. Irlande*, 1^{er} juillet 1961, série A n° 3, § 22.

responsabilité directe des gouvernements de faire pencher la balance vers des mesures efficaces de lutte contre le terrorisme ou vers le respect des droits individuels :

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

Les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine. La Cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la "stricte mesure" des exigences de la crise. La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen (ibidem). Quand elle exerce celui-ci, la Cour doit en même temps attacher le poids qui convient à des facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé. »⁵³

63. 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 circonstances⁵⁴, mais 30 jours semblent être une durée trop longue⁵⁵.

64. Il convient également de prendre en considération l'observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme de l'ONU⁵⁶ 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.

[...]

XVI

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

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

[...]

⁵³ *Brannigan et Mc Bride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, § 43.

⁵⁴ Voir *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, §§ 58-60.

⁵⁵ Voir *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, §§ 71-84.

⁵⁶ Adoptée le 24 juillet 2001 à sa 1950^e session, voir document CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

XVII***Dédommagement des victimes d'actes terroristes***

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

65. *Voir l'article 2 de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (Strasbourg, 24 novembre 1983, STE No 116) :*

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

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

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

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

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

[...]

* * *