

ACTES DU SEMINAIRE DE HAUT NIVEAU

**« LA PROTECTION DES DROITS DE L’HOMME
DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME »**

(Strasbourg, 13-14 juin 2005)

Direction générale des Droits de l’Homme
Strasbourg, 2006

Table des matières

Session d'ouverture	5
M. Terry DAVIS <i>Secrétaire Général du Conseil de l'Europe</i>	6
M. Philippe BOILLAT <i>Président du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et ancien Président du Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)</i>	10
Panel : Mettre les droits de l'homme au cœur de la lutte contre le terrorisme	25
M. Joaquim DUARTE <i>Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe, Représentant permanent du Portugal auprès du Conseil de l'Europe</i>	26
M. Jean-Paul COSTA <i>Vice-président de la Cour européenne des Droits de l'Homme</i>	29
Mme Gertraude KABELKA <i>Présidente du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)</i>	34
M. Marc NEVE <i>2e Vice-président du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)</i>	44
M. Javier RUPEREZ, <i>Directeur exécutif du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies (CCT)</i>	51

Ateliers	57
Atelier I : Le respect des droits de l'homme pendant l'enquête et durant la détention	58
Atelier II : Le procès : Protection des droits des personnes soupçonnées et la place des victimes	66
Atelier III : La situation des étrangers soupçonnés d'activités terroristes	71
Atelier IV : La protection des victimes d'actes terroristes	74
Interventions écrites distribuées lors du Séminaire	79
M. René VAN DER LINDEN <i>Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i>	80
M. Alvaro GIL-ROBLES <i>Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe</i>	83
Conclusions	89
Conclusions présentées par M. Egbert MYJER <i>Rapporteur Général, Juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme</i>	90
Annexes	101

Session d'ouverture

Discours d'ouverture

M. Terry DAVIS

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames, Messieurs,

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

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

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

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

Le même jour, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias en relation avec la lutte contre le terrorisme. Ce texte confirme que l'Etat

a le devoir de faciliter l'accès à l'information et de garantir le respect de l'indépendance éditoriale, même en temps de crise.

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

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

Je voudrais à cet égard me référer à la prise de position de la Cour européenne des Droits de l'Homme, en 1978, dans le contexte de la Faction Armée rouge et du groupe Baader-Meinhof en Allemagne, position qu'elle a du reste réaffirmé avec constance chaque fois qu'elle a eu à juger d'affaires impliquant des mesures anti-

terroristes. Nous devons nous garder de tomber dans le piège qui consiste, je cite, à « saper, voire (à) détruire, la démocratie au motif de la défendre ».

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

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

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

L'expérience du Royaume-Uni, l'un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe, a montré combien il est difficile de ne pas se tromper, malgré le fait que ce pays soit confronté au terrorisme depuis plus de trente ans. Immédiatement après les atrocités du 11 septembre, des mesures législatives ont été adoptées à marche forcée par le Parlement – une législation qui continue d'être criti-

quée par des avocats, des juges et des ONG de défense des droits de l'homme et qui a fait l'objet d'un rapport critique par un *Committee of Privy Counsellors* spécialement constitué (j'ai été partie à ses travaux, puisque j'en étais membre), de décisions judiciaires négatives prononcées par des tribunaux du Royaume, d'un rapport du Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture et d'un rapport de notre Commissaire aux droits de l'homme.

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

En votre qualité d'experts de la lutte contre le terrorisme, de membres du CDDH, de représentants de la société civile, de représentants d'autres organisations internationales – et je voudrais saisir ici l'occasion de saluer M. Javier Ruperez, Directeur exécutif du Comité de lutte contre le terrorisme du Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui participe à ce Séminaire – vous êtes tous réunis ici pendant deux jours précisément pour cela : évaluer la mise en œuvre des Lignes directrices. Vous allez avoir l'occasion de confronter vos expériences les bonnes et les moins bonnes et peut-être conclure que les Lignes directrices présentent des lacunes qu'il conviendra de combler, ou que certaines d'entre elles devraient être renforcées dans un souci de précision.

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

Enjeux du séminaire et contenu des deux séries de Lignes directrices

M. Philippe BOILLAT

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

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

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

Il ne me paraît pas inutile de rappeler d'emblée, très brièvement, le contexte général dans lequel ont été élaborées les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. Le Comité des Ministres, après avoir condamné avec la plus extrême vigueur les monstrueuses attaques terroristes du 11 septembre 2001, a immédiatement réaffirmé sa détermination à lutter contre toutes les formes de terrorisme par tous les moyens appropriés relevant de la compétence du Conseil de l'Europe. Il a immédiatement mis en chantier toute une palette d'activités sous l'égide du Groupe multidisciplinaire contre le terrorisme (GMT), devenu depuis lors le CODEXTER, notamment le Protocole

d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe de 1977 pour la répression du terrorisme (STE 190), entré en vigueur le 15 mai 2003, qui a pour but de faciliter l'extradition des terroristes en « dépolitisant » les infractions terroristes. D'autres instruments importants permettant de renforcer la lutte contre le terrorisme ont, récemment encore, été adoptés par le Comité des Ministres : la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE No. 196) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE No. 198), conventions ouvertes à la signature lors du 3^{ème} Sommet, à Varsovie, le 16 mai 2005. On peut également citer les Recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres Rec(2005)9 relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice, Rec(2005)10 relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec les infractions graves y compris des actes de terrorisme et Rec(2005)7 relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme.

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

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

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

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

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

Tout d'abord, bien évidemment, la Convention européenne des Droits de l'Homme étant donné la place privilégiée de cet instrument pour les Etats européens. Ensuite l'abondante jurisprudence de la Cour en relation avec le terrorisme. Je rappelle que pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Convention et la jurisprudence de la Cour sont contraignantes. De surcroît, ces Etats sont soumis à l'autorité du Comité des Ministres pour ce qui concerne la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

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

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

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

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

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

- tout d'abord, le respect des droits de l'homme ne doit en aucun cas être perçu comme un obstacle à une lutte efficace contre le terrorisme. Il me paraît tout particulièrement important de faire passer ce message auprès des décideurs politiques mais aussi dans l'opinion publique ;

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

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

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

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

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

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

Les Lignes directrices rappellent de façon ferme – ce qui paraît acquis dans nos sociétés démocratiques, mais qui pourrait être remis en question face à l'atrocité des crimes terroristes – la prohibition absolue de la torture, en toutes circonstances et quels qu'aient été les agissements dont une personne est soupçonnée ou pour lesquels elle a été condamnée. Cette prohibition absolue de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ne souffre aucune dérogation, même en cas de guerre ou en cas d'autres dangers publics menaçant la vie de la nation. Cette prohibition absolue couvre – sans exception aucune – tous les stades de la lutte anti-terroriste de la phase de prévention à celle de la réaction répressive.

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

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

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

Cette interdiction trouve une application très pratique dans la Ligne directrice régissant l'extradition. L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque d'être condamnée à la peine capitale ne doit pas être accordée, à moins que l'Etat requis n'obtienne de l'Etat requérant l'assurance que la personne extradée

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

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

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

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

Les impératifs liés à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme peuvent également justifier de restreindre certains droits de la défense tels que les modalités de contact avec l'avocat, les modalités d'accès au dossier ou encore l'utilisation de témoignages anonymes. Ce qui importe c'est que ces restrictions soient strictement proportionnées au but poursuivi et que des mesures compen-

satoires soient prises pour que ces droits ne soient pas vidés de toute substance afin que le caractère équitable du procès soit ainsi sauvegardé.

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

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

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

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

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

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

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

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

Les Lignes directrices ne donnent pas une définition exhaustive de la notion de « victimes » ni ne leur octroient un véritable « statut ». Au sens des Lignes directrices, les victimes sont toutes les personnes qui ont subi, du fait d'un acte terroriste, une atteinte directe à leur intégrité physique ou psychique, à l'exclusion donc

d'une atteinte aux biens. Dans certaines circonstances, la famille proche est, elle aussi, considérée comme victime, famille proche telle que comprise dans la jurisprudence de la Cour. Il convient également de préciser que l'octroi des prestations et des mesures préconisées par les Lignes directrices ne dépend nullement de l'identification, de l'arrestation, de la poursuite ou de la déclaration de culpabilité de l'auteur ou des auteurs de l'acte terroriste et que tout traitement discriminatoire ou raciste des victimes est bien évidemment exclu.

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

Les principales obligations incombant aux Etats sont les suivantes :

- Dès la survenance d'un acte terroriste, les Etats devraient assurer, dans les plus brefs délais, une assistance d'urgence gratuite afin de couvrir les besoins immédiats des victimes aussi bien dans les domaines médical, psychologique, social et matériel. Les victimes qui le demandent devraient également pouvoir bénéficier d'une assistance spirituelle, souvent aussi importante, dans ces circonstances, que l'assistance matérielle ;
- Les Etats s'engagent ensuite à prévoir une assistance à plus long terme. Cette assistance, qui peut être nécessaire pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois ou années, devrait couvrir les besoins médicaux, psychologiques sociaux et matériels des victimes. Pour des raisons pratiques évidentes, si la victime ne réside pas habituellement sur le territoire de l'Etat où s'est produit l'acte terroriste, il appartient alors à l'Etat de résidence de la victime de s'efforcer de la faire bénéficier de cette assistance. Dans ce contexte, je relève que les Etats sont invités à encourager la formation spécifique des personnes chargées de l'assistance des victimes ;

- Dans le domaine de l'enquête et de la poursuite pénales, les Etats doivent, en pleine conformité avec la jurisprudence de la Cour, ouvrir une enquête officielle effective lorsqu'un acte terroriste a causé des victimes. La Cour a eu l'occasion de souligner que cette obligation implique une exigence de célérité et de diligence raisonnable et que, dans ce cadre, une place spécifique doit être accordée aux victimes ;
- Une place doit être dûment reconnue aux victimes également dans la procédure pénale ultérieure ;
- Les Etats s'engagent par ailleurs à garantir aux victimes l'accès effectif au droit et à la justice pour leur permettre de faire valoir leurs prétentions civiles, au besoin en leur accordant l'assistance judiciaire. Toutes ces questions seront très probablement à nouveau évoquées de façon approfondie au sein de l'Atelier II ;
- J'en viens à une question cruciale : l'indemnisation des victimes. Le principe de l'indemnisation juste et appropriée des victimes pour les dommages dont elles ont souffert est régi par deux principes : celui de la subsidiarité et celui de la territorialité. Celui de la subsidiarité tout d'abord, en ce sens que l'obligation des Etats d'indemniser les victimes ne devient effective que si l'indemnisation ne peut pas être assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes. Celui de la territorialité ensuite, en ce sens que la responsabilité primaire d'assurer l'indemnisation des victimes pour les atteintes directes à leur intégrité physique ou psychique, incombe à titre prioritaire à l'Etat sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu. Cela dit, il sied de relever que l'obligation de cet Etat vaut à l'égard de toute victime, quelle que soit sa nationalité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vous aurez toutes et tous l'occasion d'exprimer très librement vos points de vue – et je vous y encourage vivement – au cours des quatre ateliers qui se tiendront cet après-midi et qui recourent, par

thèmes, les Lignes directrices que j'ai rappelées tout à l'heure. Si une publication du Conseil de l'Europe reflétera le résultat de nos travaux, il n'est en revanche pas prévu d'adopter une déclaration ou tout autre document à l'issue de la manifestation.

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

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

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

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

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

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

M. Joaquim DUARTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Conseil de l'Europe œuvre depuis de nombreuses années dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs de ses Etats membres ont souffert et souffrent encore de ce fléau. Je ne

vais pas citer de nouveau la liste des autres textes adoptés par le Comité des Ministres en matière de lutte contre le terrorisme, en plus des Lignes directrices, puisque M. le Secrétaire Général nous l'a rappelée lors de l'ouverture de ce Séminaire. Je tiens juste à signaler qu'il s'agit d'un travail qui sera poursuivi si nous constatons encore des lacunes dans les textes existants.

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

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

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

Je vous souhaite des travaux très fructueux.

M. Jean-Paul COSTA
Vice-président de la Cour européenne
des Droits de l'Homme

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

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

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

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

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

– la Cour n'a jamais défini le terrorisme, mais elle a souvent identifié des actes de terrorisme réels ou soupçonné :

- en Irlande du Nord (affaire interétatique *Irlande c. le Royaume-Uni* en 1978, *Brogan* – 1988, *Brannigan et Mc Bride* – 1993) ; *Mc Cann* – 1995 = cas particulier : il s'agissait de membres de l'IRA tentant de commettre un attentat par explosion d'une bombe à Gibraltar)
- au Pays basque (*Etcheveste et Bidart c. France* – 2002)
- en Catalogne (*Barbera, Mességué et Jabardo c. Espagne* – 1988)

- en Corse (*Tomasi c. France* – 1992)
- en Croatie (*Kutic c. Croatie* – 2002)
- au Kurdistan (très nombreux arrêts dans des requêtes contre la Turquie)
- en Tchétchénie (*Shamaiev c. la Géorgie et la Fédération de Russie* – 2005)

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

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

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

a) de façon générale :

– sur le plan procédural (articles 5, 6 et 7) :

Brogan c. le Royaume-Uni : violation de l'article 5 pour la durée excessive de garde à vue sans intervention d'un juge : 4 jours et 6 heures ;

Barbera, Mességué et Jabardo c. l'Espagne : l'audience devant la Cour suprême a violé le procès équitable, garanti par l'article 6 ;

Inçal c. Turquie : il y a eu violation de l'article 6 du fait de la composition des cours de sûreté de l'Etat compétentes en matière de terrorisme ;

Brennan c. e Royaume-Uni – 2001 : la présence d'un policier à portée d'ouïe pendant le premier entretien d'un détenu avec son *solicitor* a constitué une violation de l'article 6 ;

Ecer et Zeyrek c. Turquie (2001) : la Cour a constaté une violation de l'article 7 car les personnes accusées d'aide au PKK ont été condamnées à une peine plus lourde sur la base d'une loi postérieure aux faits.

– sur les droits substantiels :

- L'article 2 est intangible (*Mc Cann*) et donc surprotégé ;
- Pour l'article 3 : idem (*Dikme c. Turquie, Aksoy c. Turquie* – 1996, *Aydin c. Turquie* – 1997) : « les nécessités de l'enquête et les indéniables difficultés de la lutte contre la criminalité terroriste ne sauraient conduire à limiter la protection due à l'intégrité physique de la personne » (*Dikme* – 2000, § 90) ;

- Pour les autres articles, la Cour se livre à un contrôle de la proportionnalité des mesures prises. Ex : article 10 sur la liberté d'expression.

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

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

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

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

Mes remarques pour conclure :

- 1) La Cour est saisie de requêtes contre des Etats. Dans la très grande majorité des cas, il s'agit plutôt de requêtes émanant de personnes poursuivies pour terrorisme, rarement de victimes ; la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas un tribunal pénal international : devant elle, les terroristes ne sont pas des accusés, ils sont des requérants (c'est un paradoxe) ;

- 2) La Cour se base sur la Convention, qui protège des droits individuels et universels, communs à tous les hommes, même aux terroristes ;
- 3) Trop accepter de l'Etat serait ouvrir à l'arbitraire et à l'escalade. Serait-ce compatible avec la démocratie et même avec l'efficacité ?

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

M^{me} Gertraude KABELKA
Présidente du Comité d'experts sur le terrorisme
(CODEXTER)

I.

1. Permettez-moi avant tout de remercier les organisateurs de ce séminaire de haut niveau de m'avoir invitée en qualité de Présidente du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) à participer à la discussion de ce panel sur le thème « Mettre les droits de l'homme au cœur de la lutte contre le terrorisme ». Nous sommes conscients de l'équilibre délicat qu'il faut trouver en élaborant les instruments destinés à définir des grandes lignes pour la pratique quotidienne du combat contre le terrorisme dans les Etats membres, un équilibre entre les poursuites pénales et la protection des droits des victimes d'une part et d'autre part le respect des droits fondamentaux des auteurs allégués d'infractions, quelle que soit la gravité des infractions et le stade auquel des mesures doivent être prises par les Etats.

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

3. Il n'est pas nécessaire de souligner, dans le cadre du présent séminaire, le rôle et l'importance des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour le Conseil de l'Europe : ces valeurs sont les piliers sur lesquels est bâtie l'Organisation depuis qu'elle a vu le jour en 1949. La Convention européenne des Droits de l'Homme et ses protocoles sont la clé de voûte de l'Organisation dans tous ses domaines d'activité. Tout traité négocié et adopté au sein du Conseil doit respecter la Convention, que ce soit par son contenu, son interprétation et sa mise en oeuvre – et il va sans dire

que cela est particulièrement vrai pour les instruments relevant du droit pénal, y compris la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, qui a été récemment élaborée par le CODEXTER. J'y reviendrai ultérieurement (voir troisième partie).

II.

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

5. Ce mandat originel, renforcé et légèrement étendu le 5 décembre 2003, évoquait aussi expressément les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit, outre un certain nombre de sources juridiques, comme celles qui émanent de l'Assemblée parlementaire (APCE) – Résolutions 1258 et Recommandation 1534 sur les démocraties face au terrorisme, adoptées toutes deux le 26 septembre 2001, et en particulier Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme, ou celles qui ont été publiées par le Comité des Ministres en tant que tel et avant tout les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées le 11 juillet 2002, qui sont l'un des principaux documents de travail de ce séminaire.

6. Il ne m'appartient pas de présenter ces lignes directrices en détail – cela a déjà été fait par le Président du CDDH. Je tiens néanmoins à souligner que cette source juridique est devenue l'un des

documents de référence essentiels du CODEXTER chaque fois qu'il a eu des débats qui étaient plutôt animés en raison d'opinions conflictuelles et qui portaient justement sur la question des droits de l'homme face à la nécessité de renforcer les outils de lutte contre le terrorisme.

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

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

9. Voilà pour les responsabilités du CODEXTER en général. N'oublions pas que le 11 juin 2004, le Comité des Ministres a adopté un mandat spécifique révisé chargeant le CODEXTER,

outre ses tâches premières, d'élaborer des propositions pour un ou plusieurs instruments (pouvant être ou non juridiquement contraignants) afin de combler les lacunes existantes du droit international ou de l'action liée à la lutte contre le terrorisme. Ce mandat révisé s'inspirait à nouveau pour l'essentiel des mêmes documents de référence que le mandat d'origine, y compris ceux qui s'appliquent tout particulièrement aux questions liées aux droits de l'homme.

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

III.

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

A)

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

13. Au cours du processus de rédaction et de négociation, non seulement le CODEXTER a tenu compte des documents pertinents en matière de droits de l'homme, mais il a aussi été en contact avec les organes intéressés du Conseil de l'Europe – et à travers eux avec les représentants de la société civile extérieurs à l'Organisation. C'est ainsi qu'il a pris en considération l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), du Commissaire aux droits de l'homme et d'un certain nombre d'ONG qu'il a entendues. L'APCE et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont été invités par le CM à soumettre leur opinion, mais alors qu'il s'agit d'une procédure banale pour l'Assemblée, c'était la première fois que le Commissaire aux droits de l'homme participait à des négociations liées à un traité. Il s'est mis en contact à titre personnel avec un certain nombre d'ONG qui ont pu ainsi, par ce biais, participer au processus. Le CODEXTER était aussi en contact direct avec des ONG comme Amnesty International et il a décidé – après une première lecture du projet de convention – de publier les projets suivants sur le site Web du Conseil pour permettre aux représentants de la société civile de lui adresser des observations.

B)

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

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

C)

16. Ceci m'amène à vous dire comment la Convention traite des questions liées aux droits de l'homme. Puis-je souligner que ce nouvel instrument de droit pénal comprend davantage de clauses de sauvegarde à cet égard que les autres textes comparables quels qu'ils soient – pour la simple raison que les rédacteurs étaient bien conscients du domaine sensible que couvrait le traité. La Convention s'attache à maintenir un équilibre entre les intérêts des Etats d'une part et des particuliers d'autre part, car elle traite de problèmes qui sont à la frontière entre l'exercice légitime de libertés comme la liberté d'expression, d'association ou de religion et un comportement criminel.

17. Dès le Préambule, la Convention comprend davantage de dispositions qui couvrent la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que ce soit sur le plan interne ou en matière de coopération internationale (y compris les motifs pour refuser l'extradition et l'assistance mutuelle), ou dans le cadre des nouvelles dispositions criminalisantes (sous la forme de conditions et de sauvegardes). Elle comporte aussi une disposition concernant

la protection et le dédommagement des victimes du terrorisme, car les droits de l'homme qui doivent être respectés sont non seulement les droits de ceux qui sont accusés ou condamnés en raison d'infractions terroristes, mais aussi les droits des victimes ou des victimes potentielles de ces infractions. Il va sans dire que la Convention n'affecte pas les droits traditionnels des réfugiés politiques et de ceux qui bénéficient de l'asile politique conformément à d'autres conventions internationales auxquelles les Etats membres sont parties.

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

23. On trouve aussi aux articles 3 et 12 l'expression « lorsqu'ils lui sont applicables » en lien avec la Convention européenne des droits de l'homme, qui doit véritablement s'appliquer à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, la Conven-

tion qui nous occupe est destinée à être ouverte à des Etats non membres, c'est pourquoi il a été nécessaire d'insérer cette disposition.

24. Immédiatement après la disposition centrale de l'article 12 se trouve l'article 13 sur la protection, le dédommagement et l'aide aux victimes du terrorisme, en vertu duquel « Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme commis sur son propre territoire. Ces mesures comprendront, selon les systèmes nationaux appropriés et sous réserve de la législation interne, notamment l'aide financière et le dédommagement des victimes du terrorisme et des membres de leur famille proche. »

Il convient pour moi de souligner que cette disposition – qui doit être lue en lien avec le paragraphe respectif du Préambule – pourrait sembler être un élément quelque peu étranger dans une convention sur la prévention, mais elle résulte de l'importance même que le CODEXTER donnait à la question des victimes, car il prenait toujours en considération le fait qu'il fallait se préoccuper non seulement des droits fondamentaux des personnes mises en examen ou condamnées pour des actes de terrorisme, mais aussi des victimes ou des victimes potentielles de ces actes.

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

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

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

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

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

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

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

M. Marc NEVE

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

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

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

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

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

Il est cependant regrettable qu'à l'issue du récent sommet de Varsovie une prise de position plus ferme n'aie pas été adoptée, cela d'autant plus si l'on garde à l'esprit la situation en Tchétchénie.¹

Il est vrai qu'aujourd'hui comme hier, il importe de rechercher un équilibre entre les droits de l'individu et les considérations de sécurité. Cependant, ignorer un principe aussi essentiel que la

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

prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, c'est ouvrir la voie à des initiatives susceptibles de miner les fondations des sociétés démocratiques qui, en Europe, ont pu se développer dans le respect de l'état de droit. Emprunter cette voie, c'est trahir nos propres valeurs, ni plus ni moins.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La procédure d'interrogatoire

Le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler la lutte contre le terrorisme, nous rapporte jour après jour, les risques potentiels de mauvais traitements lorsque des enquêteurs sont appelés à inter-

venir sans disposer d'une formation adéquate ou qu'ils ne sont guidés par aucune règle spécifique, voire par des dispositions peu claires ou ambiguës.

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

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

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

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

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

c) Les risques inhérents à une détention indéterminée sans charges

Le récent rapport relatif à la dernière visite du CPT au Royaume-Uni² a mis en évidence à quel point une détention à durée indéterminée sans charges constituait, comme telle, une stratégie à haut risque de mauvais traitements.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

seront respectées dans la pratique. Si ces pays ne respectent pas leurs obligations découlant des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiés, comment avoir confiance qu'ils respecteront des assurances données sur une base bilatérale dans un cas précis ?

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

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

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

M. Javier RUPEREZ,
*Directeur exécutif du Comité contre le terrorisme du Conseil
de sécurité des Nations Unies (CCT)*

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

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

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

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

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

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

- Premièrement, le CCT inclut dans toutes ses lettres standard le paragraphe portant sur les droits de l'homme de la Résolution 1456, afin de rappeler aux Etats membres qu'ils doivent veiller, lorsqu'ils prennent des mesures quelconques pour combattre le terrorisme, au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, et notamment des instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés ainsi que du droit humanitaire.

- Deuxièmement, les questions adressées par le CCT/DECT aux Etats membres visent principalement à s'assurer que des mesures « législatives » sont en place – en application de l'adage *nulla poena sine lege* (principe de légalité) – afin que les auteurs d'actes de terrorisme soient traduits en justice selon les règles du droit et de la procédure légale. En l'absence de telles mesures, le CCT a demandé leur adoption.
- Troisièmement, un expert des droits de l'homme a été nommé. Il jouera un rôle de conseil en matière de droits de l'homme, de droit humanitaire et de droit d'asile pour les questions touchant la lutte contre le terrorisme. Il représentera la DECT auprès des organisations représentatives des victimes du terrorisme ainsi qu'auprès des différentes organisations internationales et ONG spécialisées dans les droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit d'asile.
- Enfin, la DECT a établi de bonnes relations de travail avec le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme. J'aimerais en outre exprimer notre souhait et notre volonté de coopérer comme de maintenir un dialogue permanent, dans un avenir proche, avec le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, dont le mandat a été créé récemment par la Résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme.

Ce que je peux affirmer, c'est que nous renforçons progressivement la dimension des droits de l'homme dans nos activités et que nous continuerons de le faire, en accord avec la vision du Secrétaire Général. A long terme, les actions de lutte contre le terrorisme qui violent les droits de l'homme ne pourront que desservir notre objectif commun, qui est d'éradiquer le fléau du terrorisme à l'intérieur d'un cadre durable de démocratie et d'Etat de droit. De telles violations ne feront qu'aider les terroristes dans leur entreprise criminelle de déstabilisation des institutions et des principes que nous chérissons tous et que le Conseil de l'Europe, parmi tant d'autres, s'emploie à défendre. C'est en ce sens que le respect des

droits de l'homme doit être un élément clé de toute stratégie réussie de lutte contre le terrorisme, et non pas une préoccupation d'ordre secondaire. Des actions de lutte contre le terrorisme conformes au droit renforcent les sociétés démocratiques et respectueuses des lois et offrent davantage de raisons réelles d'espérer. Nous avons tous conscience qu'il est impératif de parvenir à un juste milieu en ce domaine. Nous devons être capables de combattre efficacement le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme et l'Etat de droit. Une politique antiterroriste qui renierait les droits de l'homme serait tout aussi mal avisée qu'une politique des droits de l'homme qui compromettrait la lutte contre le terrorisme.

C'est l'une des raisons pourquoi je voudrais féliciter le Conseil de l'Europe pour sa formidable contribution sur ce plan précis. Vos Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres en 2002, constituent toujours, de par leur richesse et leur originalité, une référence indispensable : il s'agit d'un exposé de principes concis, mais de grande portée visant à aider les gouvernements dans l'élaboration de leurs politiques antiterroristes. J'en profite pour saluer dans la foulée les récentes recommandations du Comité des Ministres relatives à la protection des témoins et des collaborateurs de justice, aux techniques spéciales d'enquête et aux documents d'identité et de voyage.

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

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

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

Monsieur le Président, j'éviterai, dans ces remarques préliminaires, de m'aventurer plus avant dans la problématique spécifique des droits de l'homme. Je souhaiterais conclure en rappelant une nouvelle fois que nous sommes résolus, au sein de la DECT, à nous tenir au fait et correctement informés, dans l'exercice de notre mandat, de l'évolution des choses en matière de droits de l'homme et de lutte contre le terrorisme, et que le Conseil de l'Europe restera sans nul doute une de nos principales ressources. Comme je l'ai déjà indiqué, nous attachons une grande importance à notre parte-

nariat avec le Conseil de l'Europe, et plus précisément, à ses compétences dans les domaines précités. De plus, en tant que Directeur exécutif de la DECT, je peux vous assurer que nous demeurerons ouverts à toute collaboration et vivement intéressés par la possibilité d'engager des relations de travail étroites dans un avenir prochain.

Merci beaucoup.

Ateliers

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

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

Rapporteur : Prof. Emmanuel ROUCOUNAS, Académie d'Athènes

Problématique

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

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

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

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

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

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

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

L'article 2 devra être interprété et appliqué de manière à rendre ces garanties « pratiques et effectives ». La Cour précise qu'en cas d'usage de la force meurtrière par les autorités tout dépend des circonstances ; toutefois, les termes « absolument nécessaire »

figurant à l'article 2, §2 indiquent qu'il faut appliquer un critère de nécessité plus strict et impérieux que celui normalement employé pour déterminer si l'intervention de l'Etat est « nécessaire dans une société démocratique » (*Mc Cann* 1995). La force employée devra être strictement proportionnelle à la réalisation des buts légitimes poursuivis par l'autorité publique ; par ailleurs, des mesures devront être prises pour apprécier et prévenir des dommages éventuels à l'égard de civils présents sur les lieux (*Isayeva, Youstupova, Bazayeva* 2005).

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

Garanties diplomatiques

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

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

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

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

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

Les accusations et les droits de la défense

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

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

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

(Klass 1978, Malone 1984). L'existence de garanties adéquates contre les abus empêche qu'un système de surveillance secrète ne sape la démocratie au motif de la défendre (Rotaru 2000).

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

La détention provisoire

Raisons plausibles pour la détention

L'atelier a souligné que l'arrestation ou détention ne peut s'opérer que pour des raisons plausibles permettant de soupçonner qu'une personne a commis une infraction. Les faits sont examinés par les juridictions internes, mais la Cour, qui a un rôle subsidiaire à cet égard (Mc Kerr 2000) prend la position d'un observateur objectif pour les apprécier (Labita 1995, Peers 2001). Dans certains cas, les informations offertes ne sont pas plausibles. L'exigence du caractère plausible dépend des circonstances, la police agit rapidement (Fox & Campbell 1990) mais cela ne signifie pas que la culpabilité de la personne devra être nécessairement établie pendant l'enquête (Murray 1996, Ikincisoy 2004), ni que l'identité des témoins soit relevée (Kostovki 1997, Doorson 1996). En tout cas, l'impératif de combattre le terrorisme ne saurait justifier que l'on étende la notion de « plausibilité » jusqu'à porter atteinte à la substance des garanties de l'article 5 CEDH. L'envoi du dossier devant l'organe judiciaire ou la fin de la privation de la liberté « à bref délai » sont examinés dans le cadre de la « diligence » que les autorités de police doivent montrer dans de tels cas. L'exigence de « bref délai » au sens de l'article 5, §4 CEDH est appréciée en fonction de la complexité de l'affaire et de la conduite du requérant et de ses conseils (Rapacciuolo 2005).

Durée de la garde à vue

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

Mesures dites « administratives »

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

La place donnée aux victimes pendant l'enquête

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

Bonnes pratiques

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

En particulier, l'Atelier I a relevé que :

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

Lacunes éventuelles

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

- L'utilisation d'informations obtenues, dans le propre pays ou dans des pays tiers, au moyen de la torture ;
- L'absence des garanties de l'article 6 CEDH dans la phase qui précède le procès, celle qui rend les personnes plus vulnérables et où les risques de dérapages sont les plus élevés ;
- L'absence d'un contrôle rigoureux et efficace de certaines « garanties diplomatiques » lors de l'extradition de présumés terroristes, et le niveau insuffisant de représentativité de certaines autorités nationales donnant de telles garanties ;

- La longueur de la détention sans intervention du juge, certains experts estimant qu'une lutte efficace contre le terrorisme exige de dépasser la limite des 24 heures fixée par certaines législations ;
- La question de la frontière entre certaines « mesures administratives » et des mesures relevant de la procédure pénale.

Suggestions pour des activités futures

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

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

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

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

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

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

Introduction

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

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

Certains problèmes de nature plus générale ont été examinés :

Pas de régimes juridiques distincts

Les participants se sont accordés pour reconnaître que les garanties d'un procès équitable (notamment les articles 5 et 6 de la CEDH) devaient s'appliquer pleinement dans les procédures judiciaires liées au terrorisme, et qu'il n'était pas nécessaire de mettre en place un régime spécial pour les terroristes ou des restrictions spéciales lors des procès pour terrorisme. En Turquie, par exemple, il existait récemment encore deux procédures, l'une pour les délits ordinaires, l'autre pour les infractions à caractère terroriste. Outre

les problèmes liés à la CEDH, ce double système ne s'est pas révélé aussi efficace que prévu et a donc été supprimé dans le nouveau code de procédure pénale.

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

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

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

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

Bonnes pratiques

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

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

Lacunes

- Le rôle des victimes au cours de la procédure pénale : si les participants ont admis que les victimes ne doivent pas bénéficier d'un plein accès au dossier du procès au pénal, ils ont suggéré qu'elles aient la possibilité de déposer leurs observations auprès du juge pénal ;
- Les Lignes directrices se prêtent à des éclaircissements s'agissant de l'utilisation des déclarations qui auraient été obtenues sous la torture. L'Atelier a convenu que l'utilisation de témoignages recueillis sous la torture pour obtenir une condamnation pénale était totalement inacceptable. Cette règle doit s'appliquer non pas uniquement aux procédures pénales, mais aussi à des procédures administratives comparables. L'Atelier a cependant fait preuve d'une plus grande souplesse quant à l'utilisation de ce type de déclaration comme point de départ pour mener des enquêtes « ordinaires » pouvant aboutir ensuite à des condamnations pénales (ce qui équivaut à un assouplissement de la doctrine du fruit de l'arbre vénéneux) ;

- Les Lignes directrices pourraient préciser que la présomption d'innocence tient en partie à ce que les personnalités politiques ne s'expriment pas sur des procès en instance dirigés contre des terroristes présumés. L'Atelier a noté avec inquiétude la tendance de plus en plus nette à commenter les procès en instance, qui est peut-être attribuable à l'intérêt croissant des médias pour ceux-ci et qui porte atteinte au droit de bénéficier d'un procès équitable comme à l'indépendance de la justice.

Suggestions

Au niveau européen

- Ligne directrice VI (Administration de la justice) des Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes (2005) : la phrase « faire tout leur possible pour déférer à la justice les personnes soupçonnées d'actes terroristes » doit être clarifiée dans la mesure où elle ne signifie pas qu'elle offre la possibilité de ne pas traduire ces personnes en justice (en choisissant par exemple la détention administrative). Un exposé des motifs pourrait être utile à cet égard.
- Ligne directrice IX (Procédures judiciaires) des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (2002) : l'Atelier n'a pas été en mesure de citer un seul exemple dans lequel le droit d'accès à un avocat puisse être strictement limité aux fins d'un procès pour terrorisme sans violer la jurisprudence de la CEDH. Il a donc été suggéré de supprimer cette possibilité du texte des Lignes directrices.
- On pourrait examiner les problèmes spécifiques liés à l'utilisation des listes de l'ONU, car une telle utilisation compromet la présomption d'innocence (une personne inscrite sur une liste doit prouver qu'elle n'est pas terroriste) et l'accès à la justice (en effet, quel tribunal est en mesure d'offrir une protection judiciaire ? Un tribunal national ne peut supprimer un nom d'une liste, et il n'existe

pas de procédure internationale adéquate). Il a été proposé, en outre, que l'accès aux tribunaux soit garanti non seulement pour la personne désignée comme terroriste présumé, mais aussi pour un tiers concerné (par exemple, un conjoint ou employeur innocent).

Au niveau national

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

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

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

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

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

Durant tout le débat, les participants ont gardé à l'esprit que la discrimination, à la fois directe et indirecte, était une menace réelle pour les droits de l'homme dans un climat où les préjugés et les stéréotypes prévalent. Dans ce contexte, l'attention s'est particulièrement portée sur la Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI, intitulée « Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme » (17 mars 2004). Sur le plan des principes, les participants pensaient que les Lignes directrices actuelles reflètent les normes européennes et le droit international coutumier, et qu'il n'est pas nécessaire de les modifier ; la lutte contre le terrorisme ne saurait en effet servir de prétexte à la remise en cause de normes péremptoires comme l'interdiction absolue de la torture et le principe de non-refoulement. De l'avis du plus grand nombre, la discri-

mination contenue dans les actes législatifs n'est pas perceptible à première vue ; en revanche, elle est manifeste dans la pratique des organismes chargés de l'application de la loi, dans les médias et l'opinion publique. Certains ont exprimé leur inquiétude devant le recours croissant aux catégories comme la race, la nationalité, la religion et l'origine ethnique dans les mesures antiterroristes, à l'image du « profilage racial ». D'autres ont fait observer que les autorités se trouvent face à de nouvelles situations dans lesquelles des vérités s'avèrent obsolètes et où ces catégories ne sont plus aussi clairement définies qu'auparavant. Des doutes ont été émis concernant la valeur pratique de certaines solutions élaborées dans le passé, comme l'application non assortie de conditions particulières du principe *aut dedere aut judicare*. Certains se demandaient même si la douzaine de traités antiterroristes a un quelconque impact et si elle ne sert pas qu'à définir indirectement le terrorisme.

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

l'opportunité d'appliquer ce même principe aux garanties relatives au crime international de torture, ou de peines et de traitements inhumains et dégradants.

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

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

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

ATELIER IV : LA PROTECTION DES VICTIMES D'ACTES TERRORISTES

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

Rapporteur : Prof. Wolfgang BENEDEK, Université de Graz

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

Exposé des problèmes et lacunes

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

De nombreux participants sont d'avis que la spécificité des actes terroristes – à savoir le fait que des personnes sont victimes au nom de l'Etat – exige une réponse spécifique pouvant aller au-delà des recours prévus pour les victimes d'actes criminels en général. Il est du devoir de la société, de l'Etat et de la communauté internationale de témoigner leur solidarité aux victimes. Les Lignes directrices manifestent la nécessité d'une approche particulière pour les victimes du terrorisme et constituent un point de départ pour d'autres initiatives. Ce texte est le fruit d'un consensus qui s'est dégagé au moment de son adoption ; il faudrait peut-être le préciser et l'approfondir. A cet égard, il est noté qu'une partie des Lignes directrices correspond bien à la législation existante.

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

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

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

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

Exemples de bonnes pratiques

Plusieurs modèles de financement relatif à l'indemnisation des victimes sont cités en exemples de bonnes pratiques, à savoir, en France, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme, financé par un prélèvement sur les contrats d'assurance, mais aussi le mécanisme espagnol d'indemnisation, celui de la Grande Bretagne ainsi que le programme spécifique pour les victimes d'infractions pénales en Irlande du Nord, ou encore le mécanisme autrichien. En Allemagne, la législation relative aux droits des victimes prévoit que 5 % du montant des amendes perçues seront reversés à des organisations de victimes. En Lettonie, un fonds d'indemnisation, en cours de création, vise également à répondre aux besoins immédiats des victimes.

Suggestions d'activités futures

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

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

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

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

**Interventions écrites distribuées
lors du Séminaire**

M. René VAN DER LINDEN
*Président de l'Assemblée parlementaire
du Conseil de l'Europe*

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

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

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

L'affirmation la plus claire de nos principes fondamentaux figure sans doute dans la Résolution 1400 de 2004 sur le défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée y affirme que « *la protection des droits de l'homme joue un rôle clé dans la lutte contre le terrorisme. Notre crédibilité dépend d'abord de ces droits. Toute violation de ces droits affaiblit la coalition internationale en lutte contre le terrorisme et fait gagner de nouveaux adeptes aux terroristes.* »

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

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

Dans le même temps, nous sommes satisfaits des nombreuses contributions utiles que le Conseil de l'Europe a déjà présentées. Nous avons donné des avis détaillés sur des projets de conventions, notamment la nouvelle Convention sur la prévention du terrorisme, dans lesquels nous avons fermement défendu des dispositions qui mettent davantage en évidence le respect des droits de l'homme. De même, dans les domaines où nous avons relevé des lacunes dans l'arsenal du Conseil de l'Europe, qu'il s'agisse de l'efficacité de la lutte contre le terrorisme ou du respect des droits de l'homme, nous avons formulé des propositions spécifiques afin

d'améliorer la situation ou de compléter certains instruments. Nous nous sommes félicités de l'adoption de textes comme les Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme et nous avons régulièrement invité à une ratification plus large et à une mise en œuvre plus efficace des conventions existantes, ainsi qu'à la levée des réserves quelles qu'elles soient. Ainsi, l'ensemble des principaux textes a bénéficié du soutien et de l'encouragement de l'Assemblée avant, pendant et après leur adoption.

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

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

M. Alvaro GIL-ROBLES

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

Introduction

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

Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

La menace du terrorisme affecte non seulement les droits fondamentaux de l'individu mais aussi le libre exercice de certains droits civils et politiques qui constituent le fondement de toute démocratie. Les Etats ont la responsabilité d'assurer à toute personne relevant de leur juridiction les droits et les libertés consacrés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). En conséquence, le Commissaire a réaffirmé, à plusieurs reprises, l'obligation des gouvernements de protéger leurs populations et leurs institutions contre les actes terroristes tout en reconnaissant que la lutte contre le terrorisme doit, à juste titre, être énergique et opportune³.

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

Le terrorisme, problème que partagent tous les pays démocratiques, est un phénomène de dimension internationale. Il ne saurait donc y avoir de réponse efficace en la matière sans réelle prise en compte de cette dimension. Les Etats doivent agir de concert, partager informations et expériences, harmoniser leurs législations et coopérer pour prévenir les actes de terrorisme et poursuivre leurs auteurs. C'est pourquoi le Commissaire a soutenu l'idée d'une convention générale sur le terrorisme et en particulier l'élaboration de la Convention pour la prévention du terrorisme qui a été adoptée récemment⁴.

Légalité et proportionnalité des mesures anti-terroristes

Les réponses nationales et internationales au terrorisme doivent être compatibles avec le principe de la prééminence du droit et ne doivent pas mettre en péril les « acquis » en matière de droits de l'homme qui constituent la pierre angulaire de nos sociétés démocratiques. Les mesures anti-terroristes impliquent souvent des ingérences dans la vie privée, la remise en cause des garanties de procédure et des restrictions à la liberté d'expression et d'association. Elles exigent donc des garde-fous juridiques stricts. Le Commissaire ne souscrit pas à l'approche qui préconise d'« équilibrer » droits de l'homme et questions de sécurité. La protection des droits de l'homme est une condition préalable à la mise en place de toute mesure anti-terroriste. Elle fait donc partie intégrante de ce dispositif et n'est jamais incompatible avec l'obligation des Etats de protéger leurs citoyens. Le Commissaire souligne également l'importance de la stricte proportionnalité entre les mesures prises contre le terrorisme et les exigences de la situation. Il est essentiel en outre que la législation relative aux mesures anti-terroristes soit formulée de manière suffisamment précise pour garantir la sécurité juridique⁵.

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

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

Interdiction absolue de la torture et de la peine de mort

L'interdiction absolue de la torture ou de toute peine ou traitement inhumain ou dégradant, garantie par l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, doit s'appliquer avec cohérence à toutes les mesures de lutte contre le terrorisme. Le Commissaire souligne que cette interdiction doit s'appliquer à la fois dans l'hypothèse de l'éloignement des personnes suspectées d'actes terroristes vers d'autres pays et lors de l'utilisation de preuves et d'informations dans une procédure judiciaire. Même si des assurances diplomatiques garantissent que les personnes expulsées ne seront pas soumises à la torture dans leur pays de destination, le Commissaire persiste à dire que ces garanties ne suffiront pas pour permettre les expulsions, si tout risque de torture n'est pas définitivement écarté. Etant donné les conséquences éventuelles extrêmement graves, il est capital que l'expulsion d'étrangers fondée sur des assurances diplomatiques fasse l'objet d'un examen judiciaire propre à prendre en compte tous ces éléments, la teneur des assurances diplomatiques et la probabilité de leur respect. En outre, un pays ne peut remettre un suspect à un autre pays lorsque ce dernier n'envisage pas de respecter l'interdiction absolue de la peine de mort (Protocoles 6 et 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme). Le Commissaire souligne que l'abolition de la peine de mort est essentielle à l'établissement d'une démocratie moderne authentique qui respecte pleinement les droits et les libertés fondamentales⁶.

Détention et procédures judiciaires

Le Commissaire exprime avec force la conviction selon laquelle la loi doit être respectée et la procédure légale doit être suivie pour tous les détenus, quel que soit le crime dont ils sont accusés. En conséquence, les poursuites pénales ordinaires doivent constituer

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

le moyen privilégié pour lutter contre le terrorisme et, en la matière, pour restreindre les droits importants. Mais en cas de circonstances extraordinaires le Commissaire n'exclut pas que certaines mesures exceptionnelles puissent être justifiées tant que semble persister la menace terroriste, et que celles-ci sont proportionnées au risque. Il est essentiel cependant que les garanties judiciaires nécessaires s'appliquent aux procédures dans le cadre de la mise en œuvre de ces mesures, et que la législation prévoyant ces dispositions exceptionnelles fasse l'objet d'un examen parlementaire régulier⁷.

Asile et expulsion

Etant donné la nature absolue et irréfutable des garanties énoncées dans l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Commissaire soutient que, même lorsqu'ils constituent une menace pour la sécurité nationale, les étrangers ne peuvent être renvoyés dans, ni expulsés vers, un pays où ils pourraient être soumis à la torture ou à des traitements ou peines inhumains ou dégradants. Ce principe s'applique aussi aux personnes suspectées d'actes de terrorisme même si les Etats ont également l'obligation de ne pas être un havre de paix pour les terroristes. Il est essentiel en l'occurrence, lorsque le risque de torture et de mauvais traitements est élevé, que les procédures menant à l'expulsion soient entourées de garde-fous juridiques suffisants (la tenue d'une audience devant une instance judiciaire et le droit de recours, pour le moins)⁸.

Dérogations possibles

Si le Commissaire estime que les poursuites pénales ordinaires constituent le moyen privilégié pour lutter contre le terrorisme, il reconnaît cependant qu'en cas de circonstances extraordinaires qui menacent la vie de la nation, les Etats peuvent être contraints de

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

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

prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par un certain nombre d'articles de la Convention européenne des Droits de l'Homme, comme le stipule l'article 15 de l'instrument. Ces dérogations doivent toutefois être strictement proportionnées aux exigences de la situation et faire l'objet d'un examen parlementaire et d'un contrôle judiciaire effectifs à l'échelon national afin de respecter la séparation des pouvoirs et la gouvernance démocratique. La Cour européenne des Droits de l'Homme est compétente, en dernier ressort, pour statuer sur la validité des dérogations⁹.

Protection et dédommagement des victimes d'actes terroristes

Le Commissaire exprime avec force la conviction selon laquelle les victimes d'actes de terrorisme souffrent en leur chair et en leur âme des conséquences d'une agression qui vise en réalité la collectivité dans son ensemble, représentée par les institutions démocratiques. C'est pourquoi la collectivité, représentée par l'Etat, a envers les victimes du terrorisme un devoir de solidarité profonde qui va au-delà de la simple compensation matérielle du préjudice subi, même si les terroristes et ceux qui les financent demeurent entièrement responsables de leurs actes. Il conviendrait donc d'aller au-delà des mesures d'assistance et de reconnaître que les victimes jouissent d'un véritable droit à la protection. La protection accordée aux victimes devrait notamment couvrir l'aide d'urgence et à long terme, le soutien psychologique, l'accès effectif au droit et à la justice ainsi que l'accès à l'information et à la protection de leur vie privée et familiale, de leur dignité et de leur sécurité, notamment lorsqu'elles coopèrent avec la justice¹⁰.

En outre, il y a lieu de reconnaître que les mesures prises par les Etats pour lutter contre le terrorisme peuvent avoir sur des individus ou des groupes, des répercussions négatives allant au-delà de

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

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

ce qui était prévu. Si des mesures énergiques peuvent s'avérer nécessaires pour combattre des menaces terroristes graves, leur impact sur certaines communautés est un facteur essentiel dont il faut tenir compte lors de la décision de prendre de telles dispositions, la stigmatisation de personnes innocentes en grande majorité devant être évitée dans toute la mesure du possible. L'essentiel est que ces mesures soient proportionnées à la menace, obéissent à des critères objectifs, respectent tous les droits applicables et soient, à chaque fois, justifiées pour des motifs valables et pas uniquement pour des raisons purement raciales ou religieuses. Le Commissaire attache une très haute importance aux efforts déployés par les Etats pour réparer les dommages subis par la population au cours d'opérations anti-terroristes¹¹.

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

Conclusions

Conclusions présentées par M. Egbert MYJER
*Rapporteur Général, Juge à la Cour européenne
des Droits de l'Homme*

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

I. Introduction

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

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

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

Par « toute personne » on entend véritablement toutes les personnes, et non pas uniquement les délinquants et autres criminels. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (*Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998), les Etats ont l'*obligation positive* de protéger la vie des personnes présentes sur leur territoire. Ils doivent donc faire tout ce que l'on peut raisonnablement attendre d'eux pour éviter de faire courir à des vies humaines un risque réel et immédiat dont ils ont ou devraient avoir connaissance. Il en va de même pour la protection d'autres droits. Je dirais donc que la CEDH oblige les Etats à faire en sorte que chacun puisse vivre sans craindre pour sa vie ou pour ses biens. À cet égard, je rappellerai que la liberté de vivre sans crainte est l'une des quatre libertés évoquées dans le célèbre discours de Roosevelt.

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

Lorsqu'on évoque cette dualité de la menace à l'égard des droits de l'homme, à mon sens, il est important de garder à l'esprit la distinction fondamentale entre, d'une part, la responsabilité qui

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Certains points généraux ont fait l'objet de brèves discussions, par exemple l'idée de transformer les Lignes directrices de 2002 en un instrument juridique contraignant ou encore la proposition concernant un nouveau protocole additionnel à la CEDH relatif à un droit fondamental d'être protégé contre le terrorisme. La première de ces deux propositions n'a reçu qu'un soutien limité car les Lignes directrices reflètent déjà l'état actuel du droit, et l'élaboration d'un protocole additionnel a été jugée inutile étant donné la jurisprudence de la Cour sur les obligations positives, notamment l'arrêt *Osman* que j'ai déjà mentionné.

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

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

- Les droits de la défense : il faudrait plus de précision, surtout en ce qui concerne la divulgation et les témoins anonymes (voir la jurisprudence de la Cour) ;
- Le problème de la détention dite administrative : il a été rappelé que la détention d'une personne n'est autorisée que dans les cas mentionnés à l'article 5 de la Convention et dans le plein respect des garanties et des contrôles prévus par cette disposition, notamment pour le contrôle judiciaire et les compétences en matière de remise en liberté ;
- Les questions d'extradition : contrôle amélioré et plus strict des faits présentés par l'Etat requérant ; le problème des assurances diplomatiques et de leur réalité, qui n'est pas forcément très fiable ; la nécessité pour les Etats membres du Conseil de l'Europe de s'informer pour procéder à leur propre évaluation de la situation, sous réserve d'un contrôle judiciaire, en ce qui concerne l'existence d'un risque réel que l'intéressé ne subisse, dans le pays d'accueil, un traitement proscrit (que ce pays ait ou non donné des assurances) ; la question du suivi de la situation après l'extradition a également été soulevée dans ce contexte ;
- Les pressions qui s'exercent de plus en plus sur les tribunaux ou les attaques de plus en plus fréquentes que subit le principe de l'indépendance de la justice, en raison de déclarations de personnalités politiques ou d'autorités ayant le pouvoir de s'ingérer dans l'administration de la justice ;
- On a aussi mentionné une tendance à créer des régimes juridiques spéciaux pour juger les personnes soupçonnées d'activités terroristes. Du point de vue de la CEDH et des Lignes directrices, cela ne pose pas de problème dans la mesure où les garanties de la CEDH relatives au procès équitable sont parfaitement respectées dans tous les cas et appliquées sans discrimination ;
- Les problèmes causés par l'établissement de listes noires internationales de terroristes présumés : il devrait y avoir

des voies de recours pour les personnes concernées ; selon les effets produits par ces listes, l'accès à un tribunal peut effectivement être aussi une condition exigée par la CEDH ;

- Enfin, certains se sont inquiétés des risques et des tendances concernant les stéréotypes et les pratiques discriminatoires dans les Etats membres, tant dans l'opinion publique que dans l'exercice quotidien des activités des forces de l'ordre. Les recommandations de l'ECRI rappellent ici fermement la nécessité de s'engager activement pour préserver un climat de tolérance. Mais il y a aussi des obligations juridiques évidentes dans ce domaine : la discrimination, en soi, est une question de droits de l'homme que l'on peut déjà faire valoir en justice, surtout depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 12 à la CEDH le 1^{er} avril de cette année.

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

- L'application de la jurisprudence de Strasbourg par les juridictions internes, dont l'arrêt rendu par la Chambre des Lords en décembre 2004 est un exemple connu. Néanmoins, quelques questions sérieuses subsistent, ainsi qu'on a pu le voir dans les récents rapports du CPT et du Commissaire aux droits de l'homme ;
- De nombreux pays (on pourrait peut-être même parler de la « majorité silencieuse ») n'ont pas jugé nécessaire de recourir à des mesures extraordinaires, dérogoires aux dispositions pénales de droit commun, pour lutter contre le terrorisme. Comme on l'a vu, la CEDH laisse véritablement une certaine latitude permettant d'adopter des mesures efficaces telles que des techniques spéciales d'enquête et certaines restrictions du droit de la défense, dans le cadre du droit pénal ordinaire. Dans ce contexte, certains ont laissé entendre que l'adoption opportune des Lignes directrices de 2002 a probablement eu un effet préventif bénéfique.

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

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

Au niveau national :

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

Au niveau du Conseil de l'Europe :

- Continuer l'échange de bonnes pratiques ; proposer une assistance et une formation pour la mise en œuvre des Lignes directrices en ce qui concerne certaines catégories de professionnels dans les Etats membres ;
- Veiller à ce que la dimension « droits de l'homme » soit pleinement intégrée à tous les futurs instruments juridiques destinés à lutter contre le terrorisme, en soumettant pour avis à un stade précoce les projets d'instruments au CDDH et en permettant aux ONG qui défendent les droits de l'homme de participer directement à leur élaboration ;
- Faire régulièrement le bilan de la mise en œuvre des Lignes directrices, par exemple dans le cadre du CDDH, d'après des informations communiquées par les Etats et d'autres sources telles que les ONG ;
- Assurer une bonne coordination et une bonne coopération avec l'UE et d'autres organisations internationales, en particulier les Nations Unies et l'OSCE. A mon avis, l'approche suivie par le Conseil de l'Europe est assez exceptionnelle et elle mérite sûrement que l'on s'y intéresse plus chaque fois que des stratégies et des politiques de lutte contre le terrorisme font l'objet de discussions dans d'autres enceintes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Merci de votre attention.

Annexes

Annexe I : Programme du Séminaire

Lundi 13 juin 2005

- 9h15 :** Accueil et inscription des participants
- 10h00 :** **Ouverture du Séminaire**
M. Terry DAVIS, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
- 10h15 :** **Enjeux du Séminaire et contenu des deux séries de Lignes directrices**
M. Philippe BOILLAT, Président du CDDH et ancien Président du Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)
- 10h45 :** Pause café
- 11h15 :** **Panel : Mettre les droits de l'homme au cœur de la lutte contre le terrorisme**
Président : M. Robert BADINTER, Sénateur français, ancien Ministre de la Justice – Garde des Sceaux, ancien Président du Conseil constitutionnel

Participants :

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

Débat

- 13h00 :** Fin des travaux de la matinée

15h00 : *Ateliers*

Atelier I : **Le respect des droits de l'homme pendant l'enquête et durant la détention**

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

Rapporteur : Prof. Emmanuel ROUCOUNAS, Académie d'Athènes

Atelier II : **Le procès : Protection des droits des personnes soupçonnées et la place des victimes**

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

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

Atelier III : **La situation des étrangers soupçonnés d'activités terroristes**

Président : M. Gerald STABEROCK, Directeur du Programme Sécurité Mondiale et Etat de Droit, Commission Internationale de Juristes

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

Atelier IV : **La protection des victimes d'actes terroristes**

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

Rapporteur : Prof. Wolfgang BENEDEK, Université de Graz

16h15 : Pause café

16h45 : Reprise des travaux en ateliers

18h00 : Fin des travaux de la journée

18h15 : Réception au Restaurant Bleu du Conseil de l'Europe

Mardi 14 juin 2005

9h30 : Rapports sur les travaux des ateliers

10h30 : **Débat**

11h00 : Pause café

11h30 : **Conclusions**

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

12h15 : Débat

13h00 : Fin du Séminaire

Annexe II: Liste de participants

ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Albanie

Ms Gjin GJONI, Judge of Tirana Court

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

Andorre

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

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

Arménie

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

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

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

Autriche

Mr Wolfgang BENEDEK, Professor, University of Graz

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

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

Azerbaïdjan

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

Belgique

Mr Claude DEBRULLE, Director General, Belgian Ministry of Justice

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

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

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

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

Bosnie-Herzégovine

Excusé

Bulgarie

Excusé

Croatie

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

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

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

Chypre

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

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

Mr Iakovos PAPAKOSTAS, Assistant Chief of Police, Cyprus Police

République tchèque

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

Danemark

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

Estonie

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

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

Mr Sven SIHVART, Superintendent of the Security Police Board

Finlande

Mr Erkki HÄMÄLÄINEN, Senior Specialist, National Bureau of Investigation

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

France

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

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

Géorgie

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

Allemagne

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

Grèce

Mr Emmanuel ROUCOUNAS, Professor, Academy of Athens

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

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

Hongrie

Excusé

Islande

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

Irlande

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

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

Italie

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

Lettonie

Mr Edgars PURIŅŠ, Deputy State Secretary, Ministry of Justice

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

Liechtenstein

Excusé

Lituanie

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

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

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

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

Luxembourg

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

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

Malte

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

République de Moldova

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

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

Monaco

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

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

Pays-Bas

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

Mr Martin KUIJER, Ministry of Justice

Norvège

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

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

Pologne

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

Mr Zdzislaw GALICKI, Professor, Ministry of the Interior

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

Portugal

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

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

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

Roumanie

Mr Danes NARCISA, Prosecutor

Fédération de Russie

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

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

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

Mr Vladimir PARSHIKOV, Director, Department of Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

Ms Sofia ZAKHAROVA, Attaché of the Department on New Challenges and Threats, Ministry of Foreign Affairs

Saint-Marin

Excusé

Serbie-Monténégro

Ms Dusanka DIVJAK-TOMIĆ, Minister Counsellor, Permanent Representation of Serbia and Montenegro to the Council of Europe

Mr Zoran JANKOVIĆ, Minister Counsellor, Permanent Representation of Serbia and Montenegro to the Council of Europe

Mr Zeljko TOMOVIC, Adviser to the Minister, Ministry of Justice of Montenegro

Dr Nebojsa VUCINIC, Professor of International law and Human Rights law, Podgorica Law Faculty, University in Podgorica

République Slovaque

Mr Martin BARTON, Expert, Ministry of Foreign Affairs

Mr Igor GREXA, Legal Adviser, Ministry of Foreign Affairs

Slovénie

Mr Ales BIBER, Deputy Permanent Representative, Permanent Representation of the Republic of Slovenia to the Council of Europe

Espagne

Mr Ignacio BLASCO LOZANO, Government Agent, *Abogacia des Estado ante el TEDH*, Ministry of Justice

Ms Carmen BUJÁN FREIRE, Advisor, General Directorate for International Affairs, Terrorism, United Nations and Multilateral Organisms, Ministry of Foreign Affairs

Mr Angel LOSSADA, Counter-Terrorism Division, Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation

Mr Antonio VERCHER NOGUERA, Public prosecutor, Supreme Court

Suède

Ms Inger KALMERBORN, Senior Legal Advisor, Government Agent, Ministry for Foreign Affairs

Suisse

M. Philippe BOILLAT, Président du CDDH, Agent du Gouvernement, Sous-Directeur de l'Office fédéral de la justice

M. David MALY, Département Fédéral des Affaires Etrangères

M^{me} Christine SCHRANER BURGNER, Sous-Directrice de la Direction du Droit International Public, Département Fédéral des Affaires Etrangères

« l'Ex-République yougoslave de Macédoine »

Ms Svetlana GELEVA, Head of Multilateral Department, Ministry of Foreign Affairs

Mr Trpe STOJANOVSKI, Ministry of the Interior

Turquie

Mme Deniz AKÇAY, Conseillère juridique, Adjointe au Représentant Permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe

Ms Didem AKPAK, Legal expert in the Ministry of Foreign Affairs, Deputy Directorate General for Council of Europe and Human Rights

Ms Ülkü GÜLER, Rapporteur judge in the Ministry of Justice

Mr Abdülkadir KAYA, Former Deputy Director General, International Law and Foreign Relations Directorate, Ministry of Justice

Mr Yavuz ÖZDEMİR, Security director in the Ministry of Interior

Ukraine

M. Valerii DEMIANETS, Conseiller de la Direction des nouveaux défis et menaces, Ministère des affaires étrangères

Mr Viacheslav YATSIUK, Deputy Head, Foreign Policy Directorate, Administration of the President of Ukraine

Royaume-Uni

Mr Ravdeep PABLA, Home Office

Mr Greg PURSER, Detective Chief Inspector, Metropolitan Police

Dr Jill TAN, Home Office

Mr Derek WALTON, Legal Counsellor, Foreign and Commonwealth Office

ETATS OBSERVATEURS

Saint-Siège

R.P. Bernard BOUJON , s.j.

Etats-Unis d'Amérique

Mr Christopher DAVIS, Consul General, Deputy Permanent Observer to the Council of Europe, U.S. Consulate General

Ms Kari JOHNSTONE, Foreign Affairs Officer, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, U.S. Department of State

Ms Cassandra LOVEJOY, Intern, U.S. Consulate General

Canada

Excusé

Japon

M. Naoyuki IWAI, Consul, Attorney, Consulat Général du Japon

M^{me} Françoise Nadia RICHER, assistante, Consulat Général du Japon

Mexique

M^{me} Ana Rocío ARIZMENDI, Adjointe à l'Observateur Permanent

République de Bélarus

Mr Valery KAVALEUSKI, Counsellor, Division for Human Rights, Department for Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

Ms Alena KUPCHYNA, Head of Department for Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

Mr Victor NOVIKOV, Représentant, Représentation du Bélarus auprès du Conseil de l'Europe

CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétaire Général

Mr Terry DAVIS, Secrétaire général

Ms Maud de BOER-BUQUICCHIO, Secrétaire générale adjointe

Ms Elda MORENO, Membre du cabinet du Secrétaire général

Assemblée parlementaire

Mr Andrew DRZEMCZEWSKI, Head of Secretariat, Committee on Legal Affairs and Human Rights

Mr Valery GREBENNIKOV, Russian Federation, EDG

Mr David MILNER, Deputy Secretary, Committee on Legal Affairs and Human Rights

Cour européenne des Droits de l'Homme

M. Jean-Paul COSTA, Vice-Président de la Cour européenne de Droits de l'Homme

Mr Egbert MYJER, Judge at the European Court of Human Rights

Direction Générale des Affaires Juridiques – DG I

M. Guy DE VEL, Directeur Général des Affaires Juridiques

M. Rafael A. BENITEZ, Chef de Division, Chef de la Task Force contre le terrorisme

Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II

M. Pierre-Henri IMBERT, Directeur Général des Droits de l'Homme

Ms Jane DINSDALE, Director, Directorate I

Mr Jeroen SCHOKKENBROEK, Head of the Human Rights Intergovernmental Programmes Department, Directorate I

M^{me} Charlotte DE BROUDELLES, Administratrice, Division Médias

Mr Ivan NIKOLTCHEV, Administrateur, Division Médias

Mrs Lindsay YOUNGS, Assistante administrative principale, Division Médias

Secrétariat du Séminaire

(voir ci-dessous)

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

M^{me} Işıl GACHET, Secrétaire Exécutive

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

M. Stéphane LEYENBERGER, Secrétaire de la CEPEJ

M. Mario REMUS, Membre, représentant de la CEPEJ au CODEXTER

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

M. Marc NEVE, 2^e Vice-Président

Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)

Mr Branislav BOHÁČIK, Director, Division for Judicial Co-operation in Criminal Matters, Ministry of Justice of the Slovak Republic

Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)

M^{me} Gertraude KABELKA (Autriche), Présidente du Comité

AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Comité contre le terrorisme des Nations Unies (CCT)

Ms Angeles CERCOS CABALLE, Special Assistant to the Executive Director

Mr Javier RUPEREZ, Executive Director of the UN Security Council Counter-Terrorism Committee

Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies

Mrs Kalliopi KOUFA, University Professor / Director, Institute of Public International Law and International Relations

Université des Nations Unies (UNU-CRIS)

Dr Kennedy GRAHAM, Consultant and Project Director, Regional Security and Global Governance

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

Mr Andrey STYTSENKO, Programme Officer, Action against Terrorism Unit, OSCE Secretariat

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH-OSCE)

Ms Susie ALEGRE, Anti-terrorism Adviser

Commission européenne

Ms Kararzyna GRZYBOWSKA-CUADRAT, DG Justice, Freedom and Security

**ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG)
ET SOCIETE CIVILE**

Amnesty International

Ms Jill HEINE, Legal Adviser, International Secretariat

Ms Halya KOWALSKY GOWAN, Deputy Director of Amnesty International's Europe and Central Asia program

Belgrade Center for Human Rights

Prof. Vojin DIMITRIJEVIC

Commission internationale de Juristes (CIJ)

Mr Gerald STABEROCK, Director of the Global Security and Rule of Law Programme

Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)

Mr Pierre BOULAY, FIDH Representative with the Council of Europe

Groupe européen des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme

M^{me} Stephanie DJIAN, Chargée de mission

M. Peter Vedel KESSING, Danish Institute for Human Rights, Faculty of Law, Copenhagen University

International Antiterrorism Unity (IAU)

Mr Oleksandr BEYKO, International Affairs Advisor for the Chairman of IAU

International Helsinki Federation for Human Rights

Ms Ann-Sofie NYMAN, Editor/Researcher

SECRETARIAT DU SEMINAIRE

M. Alfonso DE SALAS, Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme, Secrétaire du Séminaire

Mr Jörg POLAKIEWICZ, Chef de la Division du droit et de la politique des droits de l'homme

M. Mikaël POUTIERS, Administrateur, Co-Secrétaire du Séminaire

M^{me} Gioia SCAPPUCCI, Administratrice

Mr Gerald DUNN, Juriste

M^{me} Severina SPASSOVA, Juriste

Mrs Katherine ANDERSON-SCHOLL, Assistante administrative

M^{me} Michèle COGNARD, Assistante

M^{me} Jane-Lindsay CHESTNUTT, Assistante

Ms Caroline FOSTER, Stagiaire

Ms Marina ZAKHAROVA, Stagiaire

Mr Paul HARVEY, Stagiaire