

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Office fédéral de la Justice
Unité droit pénal international
Bundesrain 20
3003 Berne

Berne, le 12 octobre 2017

PRISE DE POSITION DE LA SECTION SUISSE D'AMNESTY INTERNATIONAL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME ET DE SON PROTOCOLE ADDITIONNEL ET RENFORCEMENT DES NORMES PÉNALES CONTRE LE TERRORISME ET LE CRIME ORGANISÉ

1. Introduction

La Section suisse d'Amnesty International remercie le Département fédéral de justice et police de lui fournir l'occasion de prendre position sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son protocole additionnel ainsi que sur les mesures de renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé.

Amnesty International condamne fermement toute action à caractère terroriste et demande que les auteurs présumés de tels actes soient traduits en justice. Ils devront cependant pouvoir bénéficier de toutes les garanties d'un procès équitable et respectueux de leurs droits fondamentaux. Toute mesure visant à prévenir le terrorisme ne pourra donc porter atteinte aux droits fondamentaux des individus qu'à **la triple condition que l'atteinte soit prévue dans la loi, qu'elle soit proportionnée et qu'elle s'avère absolument nécessaire pour atteindre l'objectif souhaité**. Ceci est particulièrement vrai pour les mesures de prévention qui touchent l'ensemble de la population telle que la surveillance des télécommunications.

Enfin, les normes impératives du droit international (*ius cogens*) comme, par exemple, le principe de non refoulement, doivent absolument être respectées.

Dans le cadre de la présente prise de position seuls les aspects liés aux droits humains et à leur respect seront traités. Amnesty International ne s'exprime pas notamment sur la loi sur le blanchiment d'argent.

2. Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et son protocole additionnel

Amnesty International prend note de la volonté du Conseil fédéral de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et son Protocole additionnel. En adhérant à ces traités, la Suisse partagera les mêmes principes et les mêmes normes que l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Amnesty International s'était montrée critique vis-à-vis de cette convention lors de son adoption,

principalement parce qu'elle manque de précision sur certaines définitions (dont celle du terrorisme) et ouvre donc la porte à des interprétations dangereuses pouvant porter atteinte notamment à la liberté d'expression.

Amnesty International souhaite donc que la Suisse fasse preuve de retenue et les mette en œuvre dans le plus strict respect des libertés individuelles et des droits fondamentaux, en particulier de la liberté d'expression, de réunion et de circulation ou encore du droit à la protection de la sphère privée, les plus souvent menacés par les mesures de lutte contre le terrorisme.

3. Modification de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)

Art. 74, al. 4^{bis}

Le droit à la liberté d'expression n'a cessé d'être mis à mal dans toute l'Europe ces dernières années. Les diverses mesures prises dans le but de restreindre la liberté de parole et d'autres formes d'expression témoignent d'une situation dans laquelle la liberté d'accéder à l'information, de proposer des opinions, d'échanger des idées et de participer à des débats rigoureux et exigeants – dans le domaine public ou en ligne – se détériore rapidement.

De nombreux gouvernements ont cherché à ériger en infraction toute forme d'expression perçue comme favorable aux objectifs de groupes armés ou d'organisations considérés comme « terroristes ». Parce qu'ils ont exprimé de telles opinions, des artistes, des défenseurs des droits humains et de nombreuses autres personnes, dont certains mineurs, ont souffert du fait que les discours et autres formes d'expression considérés comme « acceptables » sont de moins en moins nombreux dans un espace européen ultra-sécurisé.

En vertu du droit international relatif aux droits humains, chacun a le droit d'avoir une opinion et d'exercer de manière pacifique son droit à la liberté d'expression, notamment en recherchant, recevant et communiquant des informations et idées de toute espèce¹. Les États peuvent appliquer certaines restrictions concernant l'exercice de la liberté d'expression. Cependant, toute limitation doit être prévue par un texte de loi clair et accessible au public, et elle doit être nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif légitime visé. Cet objectif peut être la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public².

Il est vrai que les États peuvent interdire l'« incitation » aux actes criminels, mais la frontière entre cette possibilité et la criminalisation d'autres formes d'expression est bien trop souvent franchie. En matière de criminalisation des formes d'expression, une série de conditions particulièrement strictes doivent s'appliquer pour que ces sanctions n'enfreignent pas le droit à la liberté d'expression.

À l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse de l'UNESCO en mai 2015, quatre experts de la liberté d'expression aux Nations unies ont affirmé que « ... [l]a responsabilité pénale pour des propos liés au terrorisme ne devrait être engagée que lorsque les propos en question incitent autrui à commettre des actes de terrorisme ; des concepts flous comme "la glorification", la "justification" ou "l'encouragement" au terrorisme ne devraient pas être employés³ ». Ces termes vagues sont précisément ceux qui ont été érigés en infractions pénales dans plusieurs pays d'Europe.

¹ PIDCP, article 19 (1 et 2).

² Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, article 19 (3b).

³ Article 19, "Special Rapporteurs warn against restrictions on freedom of speech in conflicts", 4 mai 2015, <https://www.article19.org/resources.php/resource/37952/en/special-rapporteurs-warn-against-restrictions-on-freedom-of-speech-in-conflicts>.

Amnesty International craint que l'art. 74, al. 4^{bis} proposé n'ouvre la porte à des interprétations trop vagues et ne soit appliqué de manière trop stricte avec des conséquences importantes pour les auteurs présumés. Les infractions vaguement définies comme « apologie du terrorisme » risquent d'incriminer des déclarations ou d'autres formes d'expression qui, même si elles sont profondément choquantes pour de nombreuses personnes, sont bien loin de constituer une incitation⁴. La modification de la LRens ne porte certes que sur la propagande en faveur d'organisations interdites ou de leurs objectifs, mais la marge de manœuvre reste suffisamment grande pour laisser le champ libre aux abus.

Des poursuites pénales ne devraient pouvoir être engagées pour des formes d'expression que lorsqu'elles constituent réellement une incitation, c'est-à-dire **lorsqu'elles encouragent d'autres personnes à commettre des infractions pénales reconnues** et lorsqu'il existe une probabilité raisonnable que ces personnes commettent de tels actes, avec un lien de cause à effet clair et direct entre la déclaration/le propos et l'infraction pénale ; les infractions vagues comme la « glorification » ou l'« apologie » du terrorisme doivent être supprimées.

4. Modification du Code pénal

Article 66a, al. 1, let. I et p : Expulsion,

La formulation de l'art 66a alinéa 1 ne laisse pas de place au juge pour apprécier le cas de manière individuelle. Elle ne tient notamment pas compte du fait que certaines personnes, même si elles relèvent du domaine du terrorisme, pourraient être protégées d'un renvoi par le principe de non-refoulement, qui veut que nul ne puisse être renvoyé vers un État où il risquerait d'être torturé ou de subir de graves violations des droits humains. L'expérience montre qu'un certain nombre d'États européens ont été complices de « restitutions » illégales, de torture et de disparitions forcées dans le cadre des programmes de « restitutions » et de détention secrète menés par les États-Unis entre 2001 et 2006⁵. L'Union européenne et ses principaux États membres ont toutefois réaffirmé leur engagement en faveur de l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, semblant vouloir revenir à l'état de droit après une longue période de mépris choquant pour les droits humains⁶.

De telles affirmations sonnent cependant un peu creux à la lumière des pratiques ayant encore cours dans de nombreux États, dont certains membres de l'Union européenne, qui expulsent ou extradent des personnes soupçonnées de représenter une menace contre la sécurité nationale et d'être liées au terrorisme vers des endroits où elles sont exposées à de véritables risques de torture et d'autres mauvais traitements, en violation du principe de *non-refoulement*⁷.

De nombreux États ont invoqué le statut d'un individu ou ses actions, par exemple la menace qu'il représenterait pour la sécurité de l'État ou des soupçons de terrorisme qui pèseraient sur lui, dans le but d'éloigner cette personne de leur territoire. Ils balayent ainsi la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a jugé de manière catégorique et à plusieurs reprises que le fait de mettre en

⁴ Martin Scheinin, ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, a établi une série de critères de conformité au droit international relatif aux droits humains en cas de criminalisation de certains propos. L'expression interdite *doit* être limitée à l'incitation à un comportement qui est véritablement de nature terroriste ; ne doit pas limiter la liberté d'expression plus que ce qui est nécessaire à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre et de la sécurité publics ou de la santé ou de la moralité publiques ; doit être interdite par la loi en termes précis et éviter l'emploi d'expressions vagues telles que « glorification » ou « promotion » du terrorisme ; doit comporter un risque réel (objectif) que l'acte préconisé par l'incitation sera commis ; doit faire référence expressément à l'intention de communiquer un message et l'intention que ce message incite à la commission d'un acte lié au terrorisme ; et doit préserver l'application des moyens ou principes de défense conduisant à l'exclusion de la responsabilité pénale en renvoyant à l'incitation « illégale » au terrorisme. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, A/HRC/31/65, 22 février 2016, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FHRC%2F31%2F65&Submit=Recherche&Lang=F

⁵ Voir par exemple, Amnesty International, *Breaking the Conspiracy of Silence: USA's 'Partners in Crime' Must Act in Wake of Senate Torture Report*, 20 janvier 2015 (index : EUR 01/002/2015), <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR01/002/2015/en/>

⁶ "EU says CIA torture report a positive step", *EUBusiness.com*, 10 décembre 2014, <http://www.eubusiness.com/news-eu/us-torture-politics.z2z>.

⁷ CEDH, article 3 ; Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, article 3 ; PIDCP, article 7.

balance le risque de préjudice encouru par la personne si elle est expulsée du pays avec le danger qu'elle représente pour la communauté si elle n'est pas expulsée « repose sur une conception erronée des choses » :

« *Le "risque" et la "dangerosité" ne se prêtent pas dans ce contexte à un exercice de mise en balance car il s'agit de notions qui ne peuvent qu'être évaluées indépendamment l'une de l'autre. En effet, soit les éléments de preuve soumis à la Cour montrent qu'il existe un risque substantiel si la personne est renvoyée, soit tel n'est pas le cas. La perspective que la personne constitue une menace grave pour la collectivité si elle n'est pas expulsée ne diminue en rien le risque qu'elle subisse des mauvais traitements si elle est refoulée.*⁸ »

En 2015, la Cour a rendu deux arrêts non définitifs : l'un à l'encontre de la Belgique et l'autre contre la France. Ces décisions réaffirment que, quelle que soit l'accusation portée contre une personne, l'interdiction absolue de la renvoyer vers un lieu où elle serait exposée à des risques de torture et à d'autres formes de mauvais traitements prime sur toute autre considération⁹.

Nous souhaitons donc que le projet d'article 66a alinéa 1 soit modifié de manière à permettre au juge d'apprécier la situation au regard du principe de non-refoulement, de sorte que la Suisse puisse se conformer à ses obligations internationales et refuser d'extrader, d'expulser ou de transférer toute personne vers un endroit où elle risquerait réellement de subir des actes de torture ou d'autres mauvais traitements.

Article 260^{ter}, alinéa 2, let. a : Organisations criminelles et terroristes

a) Organisationsverbot

Die Einführung eines Organisationsverbotes stellt eine grundlegende Abkehr von der bewährten Schweizer Tradition dar, nicht Organisationen zu verbieten, sondern deren kriminelle Taten zu verfolgen. Die Auswirkungen eines solchen Verbotes sind für die Schweiz unabsehbar.

Die Zahl von bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren weltweit ist sehr gross: Wer wird entscheiden, welche Gruppierung als Terror-Organisationen gezählt wird und welche nicht? Wie kann verhindert werden, dass ausländische Regierungen Druck ausüben, damit die Schweiz eine bestimmte Organisation als terroristisch verbietet? Wie verträgt sich das Organisationsverbot mit der Schweizer Neutralitätspolitik?

Das bisherige Verbot von Organisationen wie Al-Qaeda und IS war befristet und musste dem Parlament zu Beschluss und Verlängerung vorgelegt werden. Im Nachrichtendienstgesetz (NDG) ist immerhin noch der Bundesrat als politische Behörde zuständig, der (nach Art. 74) entscheiden kann, welche Organisation mittels Verfügung verboten werden soll. Mit dem neuen Strafgesetzentwurf (260^{ter}) liegt es hingegen alleine im Ermessen eines Richters, eine bestimmte Organisation als Terror-Organisation zu qualifizieren. Gerichte fallen damit politische Entscheidungen von grosser und unabsehbarer Tragweite für die Schweiz.

Die Schweiz ist Standort von humanitären Organisationen wie z.B. dem IKRK, die bei ihrer Tätigkeit auch mit bewaffneten Gruppen verhandeln müssen, beispielsweise für die Organisation von Hilfslieferungen an die Zivilbevölkerung in Gebieten, die von bewaffneten Gruppen kontrolliert werden. Wie kann gesichert

⁸ *Saadi c. Italie*, (37201/06), Cour européenne des droits de l'homme, 28 février 2008, § 139, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-85275>.

⁹ *Ouabour c. Belgique*, (26417/10), Cour européenne des droits de l'homme, 2 juin 2015,

[https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewi9ivzpoqvRAhWE-vBoKHxU3C_UqFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5095928-6279457%26filename%3D003-5095928-6279457.pdf&usq=AFQjCNHPIwExCM4VMB-ih8LUOhiFnyAGA&sig2=jN1Z-0-au6arN65ZOPzSqq](https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewi9ivzpoqvRAhWE-vBoKHxU3C_UqFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5095928-6279457%26filename%3D003-5095928-6279457.pdf&usq=AFQjCNHPIwExCM4VMB-ih8LUOhiFnyAGA&sig2=jN1Z-0-au6arN65ZOPzSqq) (violation de l'article 3 dans l'éventualité de l'extradition vers le Maroc de la personne reconnue coupable d'infractions à caractère terroriste en Belgique et recherchée par le Maroc) ; *R.K. c. France*, (61264/11), Cour européenne des droits de l'homme, 9 juillet 2015, https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiF85y1o6vRAhXLRQK-Het_BWUqFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5129520-6330947%26filename%3D003-5129520-6330947.pdf&usq=AFQjCNHZaufD1N0pYgavitAnShzpeYkEJA&sig2=9rqOIRoDXd8fviYOMr8fA (le renvoi d'un homme tchétchène recherché en Russie pour des faits de terrorisme l'exposerait à de réels risques de torture en violation de l'article 3).

werden, dass humanitäre Organisationen durch das Verbot der Unterstützung von Terror-Organisationen nicht in ihrer wichtigen Arbeit behindert werden?

Das EDA und andere Akteure in der Schweiz sind regelmässig engagiert in ziviler Friedensbildung und in der Mediation von Konflikten. In ihrer Tätigkeit müssen Mediatoren auch Verhandlungen mit bewaffneten Gruppen führen. Die Neutralität der Schweiz und das Fehlen eines Organisationsverbotes haben die Rolle der Schweiz als Vermittlerin befördert. Wie kann verhindert werden, dass das Verbot von Terror-Organisationen diese wichtige Rolle der Schweiz unterminiert?

Gegen ein Organisationsverbot hatte sich auch Bundesanwalt Michael Lauber ausgesprochen: „Im Unterschied zu Deutschland existiert in der Schweiz aber kein Organisations-Verbot. Ich halte dies nicht nur aus rechtspolitischer, sondern auch aus praktischer Sicht für richtig: Übertriebene Organisations-Verbote verhindern keine Aktivitäten, sondern treiben sie in den Untergrund. Das würde unsere Arbeit schwieriger machen und die Radikalisierung fördern.“¹⁰

b) Définition du terrorisme

Comme il n'existe aucune définition universelle du « terrorisme » en droit international, les États et les organes internationaux se sont dotés de leurs propres définitions. La Suisse n'échappe pas à la règle et fournit la sienne dans l'art 260^{ter} al. 2 let. a.

À mesure que sont apparues de nouvelles définitions, elles sont devenues de plus en plus vagues et excessivement larges. Ce manque de clarté que l'on retrouve dans de nombreuses lois antiterroristes a généré une *incertitude* quant à ce qu'est exactement un acte de terrorisme. Cela peut avoir d'importantes conséquences, qui vont du profilage des membres de certains groupes dont on estime qu'ils ont un penchant pour la « radicalisation », l'« extrémisme » ou la « criminalité » sur la base de stéréotypes – à savoir la culpabilité par association – à l'utilisation absolument abusive par les États de lois définissant de façon large le terrorisme.

Dans certains cas, des personnes qui ne sont associées d'aucune manière à des actes criminels peuvent être soumises à diverses mesures : surveillance injustifiée de leurs communications électroniques, contrôles de leur faculté de vivre dans certaines zones ou de rencontrer certaines personnes, perquisitions brutales de leur domicile et fouille de leur voiture, contrôles ou fermeture totale de leur lieu de culte. Des définitions excessivement larges du terrorisme ont donc des conséquences bien réelles.

Selon le « principe de légalité » inscrit dans le droit international, les lois pénales doivent être suffisamment précises pour que chacun puisse savoir clairement ce qui constitue une infraction pénale et les conséquences qu'entraîne la commission de cette infraction¹¹.

Souvent, le fait de susciter la « peur » au sein de la population, de l'intimider ou de proférer une « menace » à son égard est un élément clé des définitions du terrorisme. Ainsi, par exemple, des actes de désobéissance civile pourraient être considérés comme une « menace » à l'ordre établi, et des militants pacifiques pourraient se trouver en infraction avec les lois antiterroristes. Les organes de protection des droits humains ont critiqué à de multiples reprises les États qui adoptent des lois définissant le terrorisme de façon imprécise et excessivement large.

¹⁰ <http://www.nzz.ch/schweiz/bundesanwalt-michael-lauber-wir-brauchen-hoehere-strafen-ld.130589>

¹¹ Voir Martin Scheinin (ancien) rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, rapport à la Commission des droits de l'homme, doc. ONU E/CN.4/2006/98, § 46 : « La première condition énoncée au paragraphe 1 de l'article 15 [du PIDCP] est que l'acte terroriste doit être interdit par les dispositions du droit national ou international. Pour que l'interdiction soit "prescrite par la loi", il faut que la loi soit suffisamment accessible de sorte que chacun sache dans quelles limites il doit inscrire son comportement ; et qu'elle soit libellée en termes suffisamment précis pour que chacun ait un comportement adapté. »

Nous recommandons donc, en lien avec l'art 260^{ter} al. 2 let. a, de veiller à ce que chacun des éléments constitutifs des infractions à caractère terroriste soit précisément et suffisamment circonscrit de manière à respecter le principe de légalité.

Article 260^{sexies}, al 1, let. c et al. 2 Recrutement, entraînement et voyage en vue d'un acte terroriste

La question des personnes qui se rendent dans des zones de conflit dans des pays étrangers pour participer à des opérations armées a fait l'objet d'une grande attention ces dernières années. Ce que l'on appelle le phénomène des « combattants terroristes étrangers » concernait surtout des hommes, femmes et enfants musulmans, citoyens ou résidents d'États européens et qui se sont rendus en Syrie et en Irak pour rejoindre des groupes armés et faire avancer leurs objectifs.

Les initiatives visant à incriminer les voyages et les activités de préparation des voyages sont extrêmement problématiques, car elles peuvent avoir des effets négatifs sur le droit de circuler librement¹². Elles peuvent aussi porter atteinte au principe de légalité, ce qui peut entraîner une application arbitraire et/ou discriminatoire de ces mesures.

Dans certains pays, la simple « intention de voyager » ou l'« incitation à voyager » constituent des infractions pénales. Avec la criminalisation de ce que l'on appelle les actes préparatoires à un voyage à l'étranger dans le but de commettre un acte terroriste, des actions très éloignées de la commission d'une infraction principale de nature terroriste – c'est-à-dire la commission d'une infraction terroriste dûment reconnue par la loi, comme le fait de poser une bombe ou de décapiter un prisonnier – sont désormais érigées en infraction.

En effet, la distance entre l'acte commis et l'infraction principale est importante, étant donné que les États incriminent non seulement l'acte de préparation d'un voyage à l'étranger dans le but de commettre une infraction terroriste, mais également les actions préparatoires à la préparation d'un voyage à l'étranger à cette fin. Le problème qui se pose ici est que des actions telles que la consultation de sites Internet « extrémistes » et la recherche de tarifs pour des vols vers Istanbul peuvent exposer des personnes à des poursuites, bien avant qu'elles n'aient décidé de commettre un attentat terroriste, ou même alors qu'elles n'avaient jamais envisagé cette possibilité.

Cette crainte est encore renforcée par l'imprécision plus générale concernant les types d'actions ou de soutien à un groupe terroriste qui constitueraient une infraction une fois la personne arrivée à l'étranger. Par exemple, comment seraient traités aux termes de ces lois les femmes et enfants qui ont prévu d'aller à l'étranger ou qui sont allés dans des lieux tels que la Turquie, un pays considéré comme un axe de transit majeur en direction de la Syrie ou l'Irak¹³ ? Toutes les femmes et les jeunes filles qui font des préparatifs ou qui voyagent réellement dans le but d'épouser des combattants – et non de rejoindre un groupe armé – doivent-elles être considérées comme des « combattantes terroristes étrangères » et soumises à des sanctions pénales ? Dans les cas où des enfants sont concernés, on peut s'interroger sur leur capacité à consentir et même se demander s'ils doivent être considérés comme des enfants soldats, et non des combattants volontaires et consentants. Des dizaines de cas de ce genre impliquant des femmes et des enfants ont été recensés dans toute la région¹⁴.

¹² PIDCP, article 12 :

« 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. »

Voir aussi Protocole n° 4 à la CEDH, article 2.

¹³ Edwin Bakker et Seran de Leede, *European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic*, avril 2015, [https://www.icct.nl/download/file/LCCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](https://www.icct.nl/download/file/LCCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf).

¹⁴ Harriet Sherwood, et al., "Schoolgirl jihadis: the female Islamists leaving home to join Isis fighters. Hundreds of girls and women are going missing in the west, reappearing in Iraq and Syria to bear children for the caliphate", *The Guardian*, 29 septembre 2014,

Amnesty International appelle la Suisse à veiller à ce que les mesures visant à criminaliser les actes de préparation tels que le voyage et/ou les actes de préparation au voyage soient à la fois nécessaires et proportionnées, en vue d'atteindre un but gouvernemental réellement légitime, conformément au droit de chacun de circuler librement.

La Suisse veillera également à respecter le principe de la légalité et à éviter toute application arbitraire et discriminatoire en pratique, en faisant en sorte que tout acte préparatoire amené à être incriminé ait un lien suffisamment étroit et direct avec la commission d'une infraction pénale principale, avec un risque réel et prévisible que l'acte soit effectivement commis.

5. Loi sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)

Art 80d^{bis} transmission d'informations et de moyens de preuve

Le partage et la transmission d'informations peuvent permettre aux États de mieux lutter contre le terrorisme, mais ils ne sauraient se faire sans que certaines précautions ne soient prises.

Les accords sur les échanges d'information sont très souvent confidentiels et échappent à tout contrôle public. Ils prennent le plus souvent la forme de « *memorandum of understanding* » secrets entre ministères concernés, voire directement entre agences de renseignement¹⁵. Certains peuvent expressément mentionner ne pas être conçus comme des instruments légalement contraignants au sens du droit international, ce qui leur évite de devoir être validés par une procédure de ratification parlementaire.

Il est dès lors nécessaire que ces échanges internationaux soient fondés sur une base légale conséquente qui fixe clairement les droits et devoirs des agences de renseignements. Cette base légale doit régler la question des échanges d'information avec l'étranger pour leur donner une légitimité démocratique.

Il ne faut en effet pas écarter la possibilité que des échanges d'informations sensibles et hautement personnelles entre États puissent entraîner des violations graves des droits humains, notamment de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui protège le droit à la vie privée. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a répété à plusieurs reprises que les pratiques liées à l'échange international de renseignements doit se faire en pleine conformité avec les obligations découlant du Pacte. Le Comité a par ailleurs insisté sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant sur les partages de renseignements et la transmissions de données personnelles.

Le partage d'information entre États soulève deux domaines de préoccupation principaux :

- Il peut permettre à des États de contourner les contraintes légales internationales et domestiques sur la surveillance en autorisant les services de renseignements à utiliser des données récoltées illégalement par des agences étrangères.
- Les États peuvent être appelés à partager des données personnelles avec des États connus pour ne pas respecter le droit international, en particulier les droits humains et le droit international humanitaire. De tels transferts de données personnelles sont à même de mettre des individus en danger, notamment des défenseurs des droits humains, des journalistes ou de simples opposants.

Les articles 2 et 3 EIMP sont là pour empêcher de tels abus, mais, comme nous l'avons mentionné plus haut, des accords bilatéraux et secrets peuvent échapper à ces cautèles.

Amnesty International
Section suisse

<http://www.theguardian.com/world/2014/sep/29/schoolgirl-jihadis-female-islamists-leaving-home-join-isis-iraq-syria>.

¹⁵ Voir notamment, « Humanrights implications of Intelligence sharing, Briefing to National Intelligence Oversight Bodies », Privacy International, September 2017, <https://www.privacyinternational.org/node/1514>