



DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS
LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus de sept millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

© Amnesty International 2017

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modifications - International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site : www.amnesty.org.

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

Première publication en 2017

par Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street
Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index : EUR 01/5342/2017

Version originale : Anglais

amnesty.org



Photo de couverture : Des policiers belges en tenue anti-émeute en marche vers la commune de Molenbeek à Bruxelles, Belgique, 2 avril 2016. © REUTERS/Yves Herman

AMNESTY
INTERNATIONAL



SOMMAIRE

SYNTHÈSE	6
MÉTHODOLOGIE	9
1. ÉTAT D'URGENCE ET LOIS D'EXCEPTION	11
1.1 BULGARIE	14
1.2 FRANCE	14
1.3 HONGRIE	17
1.4 LUXEMBOURG	18
1.5 POLOGNE	19
1.6 ROYAUME-UNI	20
1.7 MIGRATIONS ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME	21
1.7.1 AUTRICHE	21
1.7.2 HONGRIE	22
2. PRINCIPE DE LÉGALITÉ	24
2.1 BULGARIE	25
2.2 DANEMARK	25
2.3 FRANCE	26
2.4 POLOGNE	26
2.5 ESPAGNE	26
2.6 ROYAUME-UNI	27
3. DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE	29
3.1 AUTRICHE	31
3.2 BELGIQUE	32
3.3 FRANCE	33
3.4 ALLEMAGNE	34
3.5 HONGRIE	35
3.6 PAYS-BAS	36

DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

3.7 POLOGNE	37
3.8 ROYAUME-UNI	38
4. LIBERTÉ D'EXPRESSION	40
4.1 BELGIQUE	42
4.2 FRANCE	42
4.3 PAYS-BAS	43
4.4 POLOGNE	44
4.5 ESPAGNE	44
4.6 ROYAUME-UNI	46
4.7 UNION EUROPÉENNE	46
5. DROIT À LA LIBERTÉ	48
5.1 BELGIQUE	48
5.2 FRANCE	49
5.3 POLOGNE	49
5.4 SLOVAQUIE	49
5.5 ESPAGNE	49
5.6 ROYAUME-UNI	50
6. DROIT DE CIRCULER LIBREMENT	51
6.1 MESURES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	51
6.1.1 BULGARIE	53
6.1.2 FRANCE	53
6.1.3 ALLEMAGNE	54
6.1.4 PAYS-BAS	54
6.1.5 ROYAUME-UNI	56
6.2 CRIMINALISATION DES DÉPLACEMENTS	58
6.2.1 INITIATIVES RÉGIONALES	59
6.2.1.1 CONSEIL DE L'EUROPE	60
6.2.1.2 UNION EUROPÉENNE	61
7. DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ	62
7.1 BELGIQUE	64
7.2 FRANCE	64
7.3 PAYS-BAS	65
7.4 ROYAUME-UNI	67
8. PRINCIPE DE <i>NON-REFOULEMENT</i>	69
8.1 BULGARIE	70
8.2 IRLANDE	71

DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

8.3 ESPAGNE/BELGIQUE	72
8.4 ROYAUME-UNI	73

SYNTHÈSE

Des centaines de personnes ont été tuées et blessées dans une série d'attaques violentes qui ont frappé des États de l'Union européenne (UE) entre janvier 2015 et décembre 2016. Elles ont été abattues par des hommes armés, ont explosé lors d'attentats-suicides et ont été écrasées délibérément alors qu'elles marchaient dans la rue. Ces crimes ne visaient pas que des individus ; il s'agissait également d'attaques contre des sociétés, des modes de vie et des modes de pensée. Il va de soi qu'il est urgent de protéger la population contre de telles violences gratuites. Faire respecter le droit à la vie, permettre aux individus de vivre librement, de se déplacer librement, de penser librement... ce sont là les missions essentielles de tout gouvernement. Elles ne peuvent cependant pas être accomplies par quelque moyen que ce soit, d'autant que ce ne sont pas des missions qui doivent, ou qui peuvent, être accomplies en foulant aux pieds les droits mêmes que les gouvernements prétendent faire respecter.

Ces deux dernières années ont cependant vu se dessiner un changement radical à travers l'Europe : l'idée selon laquelle le rôle du gouvernement est d'assurer la sécurité afin que la population puisse jouir de ses droits a laissé place à l'idée que les gouvernements doivent restreindre les droits de la population afin d'assurer la sécurité. La conséquence de ce changement a été une redéfinition insidieuse de la frontière entre les pouvoirs de l'État et les droits des personnes.

Certains États membres de l'UE, ainsi que des organes régionaux, ont réagi aux attaques en proposant, en adoptant, ou en mettant en œuvre des vagues successives de mesures de lutte contre le terrorisme qui ont sapé l'État de droit, renforcé les pouvoirs exécutifs, mis à mal les garanties judiciaires, restreint la liberté d'expression et exposé l'ensemble de la population à la surveillance du gouvernement. Pierre après pierre, l'édifice de la protection des droits fondamentaux, construit avec tant de soins après la Seconde Guerre mondiale, se fait démanteler.

Ce rapport cherche à donner une vue d'ensemble de l'état de la sécurité nationale en Europe. Il montre à quel point la « sécurisation » de l'Europe s'est étendue et enracinée depuis 2014. Ce rapport révèle un monde dans lequel la peur, l'aliénation et les préjugés rognent progressivement les pierres angulaires de l'UE que sont la justice, l'égalité et la non-discrimination.

Le rapport met l'accent sur huit thèmes principaux :

- État d'urgence et lois d'exception
- Principe de légalité
- Droit à la vie privée et surveillance
- Liberté d'expression
- Droit à la liberté
- Droit de circuler librement
- Déchéance de nationalité
- Principe de *non-refoulement* (interdiction de renvoyer qui que ce soit dans un endroit où cette personne risque réellement d'être torturée ou maltraitée)

Les exemples de violations des droits humains ou de préoccupations en matière de droits humains présentés dans ce rapport sont issus de 14 États membres de l'UE et de programmes de lutte contre le terrorisme mis en œuvre au niveau de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'UE. Les pays figurant dans les

différentes parties de ce rapport sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Slovaquie.

La résolution n° 2178 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée en un temps record en septembre 2014, imposait aux États l'adoption de lois visant à s'attaquer à la menace des « combattants terroristes étrangers ». Depuis, de très nombreuses mesures de lutte contre le terrorisme ont été proposées ou mises en œuvre dans la plupart des États européens. Au lieu de renforcer le système européen de protection des droits humains, ces mesures ne font que le démanteler progressivement, mettant ainsi en danger des droits durement acquis.

Les principales caractéristiques que ces programmes de lutte contre le terrorisme partagent sont :

- des procédures accélérées, grâce auxquelles les lois sont adoptées à la hâte, avec très peu, voire aucune, consultation auprès des parlements, des experts, ou d'autres membres de la société civile ;
- des dérogations aux engagements en matière de droits humains, dans la loi, ou dans la pratique, avec bien souvent des effets néfastes sur la vie de la population ;
- la consolidation du pouvoir dans les mains de l'exécutif, de ses agences et des services de sécurité et de renseignement, ne laissant souvent que peu, voire aucun, rôle au système judiciaire pour autoriser les mesures ou pour effectuer un contrôle réel ;
- l'inefficacité ou l'absence de mécanismes de contrôle indépendants chargés de surveiller la mise en œuvre des mesures et des opérations de lutte contre le terrorisme, d'identifier les abus et d'amener les responsables de violations des droits humains à rendre des comptes ;
- une définition vague et extrêmement large du « terrorisme » dans la législation, en violation du principe de légalité, ce qui mène à de nombreuses violations ;
- des exigences en matière de preuves revues à la baisse, passant de la norme traditionnelle du « soupçon raisonnable » au simple « soupçon », voire dans certains États, à une absence totale d'exigence en matière de soupçon ;
- des liens très faibles, voire parfois inexistants, entre des soi-disant « actes préparatoires » ou des infractions non réalisées, et l'infraction pénale elle-même ;
- l'utilisation de mesures de contrôle administratif pour restreindre le droit de circuler librement et la liberté d'association de certaines personnes, en lieu et place de sanctions pénales qui leur offriraient de meilleures garanties contre les abus ;
- la pénalisation de nombreuses formes d'expression qui sont loin de constituer une incitation à la violence, ce qui menace la contestation légitime, la liberté d'expression et la liberté artistique ;
- moins de possibilités de contester les mesures et les opérations de lutte contre le terrorisme, en particulier en raison de l'utilisation par l'État de preuves secrètes, qui ne sont généralement pas divulguées aux personnes affectées par les mesures ni à leur avocat ;
- l'invocation par les États de problèmes de sécurité nationale ou de « menace terroriste » afin de prendre arbitrairement pour cible les réfugiés et les migrants, les défenseurs des droits humains, les militants, les opposants politiques, les journalistes, les minorités, et les personnes exerçant en toute légalité leur droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion ; et
- le manque d'attention porté aux besoins et à la protection des droits de groupes particuliers, notamment les femmes et les enfants.

La récente vague de mesures de lutte contre le terrorisme constitue également une violation de l'un des principes fondateurs de l'UE : le principe de non-discrimination. Bien souvent, ces mesures se sont avérées discriminatoires en théorie et dans la pratique, et ont affecté certaines populations de manière disproportionnée et extrêmement néfaste, en particulier les musulmans, les étrangers, ou les personnes considérées comme musulmanes ou étrangères.

Des hommes, des femmes et des enfants ont été injuriés et agressés. Des passagers ont été contraints de descendre d'avion au prétexte qu'ils « ressemblaient à des terroristes ». En France, les femmes se sont vues interdire le port du maillot de bain intégral sur la plage. En Grèce, des enfants réfugiés ont été arrêtés pour avoir joué avec des pistolets en plastique. Des cas de discrimination apparaissent dans chaque chapitre de ce rapport, ce qui souligne le fait que certains types d'actions discriminatoires mis en œuvre par les États et

DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

par leurs agents sont de plus en plus perçus comme « acceptables » dans le contexte de la sécurité nationale. Ils ne le sont pas.

Le fait que, dans toute l'UE, les États réagissent au terrorisme ou à la menace d'attentats violents par des mesures leur permettant de déclarer et prolonger plus facilement l'« état d'urgence » est extrêmement alarmant. Dans de nombreux États, des mesures d'urgence, censées être temporaires, ont été inscrites dans le droit pénal ordinaire pour durer. Des pouvoirs destinés à être exceptionnels prennent un caractère de plus en plus *permanent* dans le droit national.

Compte tenu de la fébrilité de la politique au sein de l'UE, les électeurs doivent faire preuve d'une extrême prudence quant à l'éventail des pouvoirs et l'étendue du contrôle sur leurs vies qu'ils sont prêts à conférer à leurs gouvernements. La montée des partis nationalistes d'extrême-droite le ressentiment à l'égard des réfugiés, les préjugés sur les musulmans et les communautés musulmanes, leur discrimination, l'intolérance à l'endroit des discours ou d'autres formes d'expression... le résultat de tout cela, c'est que ces pouvoirs d'exception risquent de cibler certaines personnes pour des raisons qui n'ont absolument rien à voir avec une réelle menace pour la sécurité nationale ou des actes à caractère terroriste. En réalité, c'est déjà ce qui se produit en Europe.

Le seuil à franchir pour déclencher et prolonger des mesures d'urgence a déjà été abaissé, et il risque de l'être encore davantage dans les années à venir. Le droit international relatif aux droits humains stipule clairement que les mesures exceptionnelles ne peuvent être appliquées que dans des circonstances réellement exceptionnelles – à savoir « [en] cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant *la vie de la nation* », mais l'idée selon laquelle l'Europe serait confrontée à un danger permanent commence à s'enraciner.

Dans de nombreux pays d'Europe, en particulier ceux dont l'histoire a peu été marquée par le terrorisme, des gouvernements radicaux de quelque bord politique que ce soit seront tentés, et de plus en plus capables, d'imposer l'état d'urgence en réaction à la première attaque terroriste grave à laquelle ils seront confrontés. Ces gouvernements jouiront d'un large éventail de pouvoirs considérables qu'ils ne se contenteront vraisemblablement pas d'exercer sur les seules personnes impliquées dans des actes terroristes. C'est déjà le cas en France, où la prolongation – par un parti politique traditionnel – de pouvoirs exceptionnels, bien au-delà de la période d'incertitude qui a suivi les attentats de Paris, a amplement contribué à faire accepter l'idée qu'une menace générale d'attentats terroristes menace l'existence même de la nation.

Mais aujourd'hui, cette menace pesant sur l'existence d'une nation – sa cohésion sociale, le fonctionnement des institutions démocratiques, le respect des droits humains et de l'état de droit – n'est pas due à des actes isolés commis par des personnes appartenant à une frange criminelle et violente de la société, même si celles-ci souhaitent détruire ces institutions et remettre en cause ces principes ; elle provient des gouvernements et des sociétés qui sont prêts à renoncer à leurs propres valeurs pour les combattre.

Amnesty International appelle tous les États, et en particulier les États membres de l'UE, à renouveler leur engagement, dans la loi et dans la pratique, à respecter leurs obligations internationales en matière de droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La régression continue de nombreux aspects de la protection des droits au sein de l'UE doit cesser.

MÉTHODOLOGIE

En réaction à la résolution n° 2178 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée fin 2014, et à la série d'attentats qui a frappé des États membres de l'UE en 2015-2016, Amnesty International a poursuivi son travail de suivi de la mise en œuvre des nouvelles lois et politiques visant à s'attaquer à la menace terroriste. Parmi les attaques qui ont provoqué une partie des réactions des gouvernements dont il est question dans ce rapport, on compte notamment :

- Entre le 7 et le 9 janvier 2015, des attentats à Paris contre le bureau du journal satirique *Charlie Hebdo*, contre une épicerie casher, et dans la ville de Montrouge en banlieue parisienne ont causé la mort de 17 personnes.
- Les 14 et 15 février 2015 à Copenhague, au Danemark, lors d'un événement organisé en solidarité avec les victimes des attentats ayant eu lieu à Paris, un tireur a tué deux personnes et a blessé cinq policiers.
- Le 18 septembre 2015, un homme ayant des liens présumés avec une organisation terroriste a poignardé et blessé une policière à Berlin, en Allemagne.
- Le 13 novembre 2015, des attaques coordonnées ont tué 130 personnes à Paris, dont 89 dans la salle de spectacle du Bataclan, et en ont blessé des centaines d'autres.
- Le 22 mars 2016, des attentats suicides coordonnés ont tué 32 personnes et en ont blessé plus de 300 à l'aéroport de Bruxelles et dans une station de métro du centre de Bruxelles, en Belgique.
- Le 13 juin 2016, un homme a poignardé à mort un policier et une policière en Île-de-France.
- Le 14 juillet 2016, un homme au volant d'un poids lourd a délibérément roulé sur des piétons à Nice, en France, tuant 86 personnes et en blessant plus de 400.
- Le 26 juillet 2016, deux hommes ayant des liens présumés avec une organisation terroriste ont tué un prêtre et blessé une autre personne dans une église en Normandie, en France.
- Le 19 décembre 2016, un homme au volant d'un poids lourd a foncé sur un marché de Noël à Berlin, tuant 12 personnes et en blessant plus de 50.

Les recherches pour ce rapport se sont limitées à l'Union européenne pour plusieurs raisons :

- l'UE représentait une entité régionale distincte au sein de laquelle les attentats mentionnés ci-dessus avaient eu lieu ;
- des initiatives étaient en cours au niveau communautaire pour répondre à certains aspects de la politique de lutte contre le terrorisme, comme par exemple la proposition de directive sur les « combattants terroristes étrangers » ; et
- une tendance se dégage clairement parmi les États membres, qui s'inspirent les uns des autres pour élaborer leurs mesures régressives de lutte contre le terrorisme.

Les huit thématiques abordées dans ce rapport se sont détachées de manière systématique au cours de nos recherches dans chaque pays ainsi qu'au niveau régional.

Dans certains cas, des recherches sur le terrain ont été menées par le biais d'entretiens avec des personnes victimes de mesures de lutte contre le terrorisme ayant porté atteinte à leurs droits humains, et avec leurs avocats et leur famille (en France et en Hongrie par exemple). Dans d'autres cas, des entretiens ont été

réalisés avec des législateurs, des responsables politiques, des membres de l'appareil judiciaire et des experts indépendants (aux Pays-Bas, en Pologne et au Royaume-Uni, entre autres pays).

Des chercheurs des bureaux nationaux d'Amnesty International dans les États membres de l'UE ainsi qu'au Secrétariat international au Royaume-Uni ont réuni des informations sur les évolutions législatives, souvent adoptées via des procédures accélérées, dans 14 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Slovaquie. Certains pays figurent dans plusieurs sections du rapport ; d'autres dans une section ou deux uniquement.

Les employés du Bureau des institutions européennes d'Amnesty International surveillent et dénoncent depuis longtemps les évolutions des traités et de la législation relatifs à la lutte contre le terrorisme au niveau de l'UE et du Conseil de l'Europe. Les informations tirées de leur travail ayant été intégrées dans ce rapport cherchent à illustrer la tendance régionale en faveur d'une sécurisation profonde et permanente.

Le rapport s'intéresse aux mesures de ce processus de sécurisation qui :

- sont passibles d'une sanction pénale ;
- sont, dans les faits, passibles d'une sanction pénale et devraient donc comprendre les garanties qui accompagnent les sanctions pénales ; et
- limitent l'exercice d'un droit fondamental d'une manière qui le restreint de façon disproportionnée ou qui l'anéantit quasiment (par exemple, une interdiction générale de manifester).

Le rapport ne décrit ou n'analyse pas d'autres types d'initiatives. Par exemple, il ne traite pas des mesures « douces » visant à identifier les individus « radicalisés » ou les personnes susceptibles d'être identifiées ainsi. Il ne s'intéresse pas non plus aux projets souvent décrits comme destinés à « prévenir l'extrémisme violent » ou à « lutter contre l'extrémisme violent ». D'autres organisations de défense des droits humains et de plaidoyer se sont déjà employées à analyser ces programmes de manière détaillée¹. Ce rapport tient compte de tels programmes et précise, lorsque cela est pertinent, les liens inextricables qui existent entre ceux-ci et les mesures répressives dont il est question.

Tous les États membres de l'UE ne sont pas mentionnés dans ce rapport, mais la quasi-totalité d'entre eux a promulgué des projets de loi, adopté des lois et mis en œuvre des opérations de sécurité similaires à ceux décrits dans ce rapport. En ce qui concerne la criminalisation des voyages et d'autres actions associées au phénomène que certains désignent sous le nom de « combattants terroristes étrangers », chaque membre de l'ONU, y compris les membres de l'UE, est contraint par la résolution n° 2178 du Conseil de sécurité de l'ONU de promulguer des lois pour ériger en infraction de telles activités. Si un État membre de l'UE n'est pas mentionné dans ce rapport, c'est principalement à cause d'un manque d'accès aux informations pertinentes dans cet État, cela ne veut absolument pas dire que cet État a résisté à la tendance à la sécurisation.

Les recherches de ce rapport étaient à jour au 19 décembre 2016.

¹ Voir par exemple le travail du Centre international de lutte contre le terrorisme (ICCT) à La Haye sur la radicalisation/déradicalisation et sur la lutte contre l'extrémisme violent, <https://icct.nl/topic/countering-violent-extremism/>. Voir également le Projet de justice Société ouverte, *Eroding Trust: The UK's Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education*, octobre 2016, <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/eroding-trust-uk-s-prevent-counter-extremism-strategy-health-and-education> ; et la déclaration publique conjointe d'Article 19, Amnesty International et 56 autres organisations, *Les initiatives de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent soulèvent de graves préoccupations en matière de droits humains*, 4 février 2016, (index : IOR 40/3417/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/ior40/3417/2016/fr/>.

1. ÉTAT D'URGENCE ET LOIS D'EXCEPTION

« On ne peut pas prolonger l'état d'urgence éternellement. Ça n'aurait aucun sens, ça voudrait dire que nous ne serions plus une République avec un droit qui pourrait s'appliquer en toutes circonstances. »

François Hollande, président de la France, 14 juillet 2016, quelques heures avant l'attentat de Nice, qui a immédiatement entraîné une prolongation de six mois de l'état d'urgence².

Le fait que, dans toute l'UE, les États réagissent au terrorisme ou à la menace d'attentats violents par des mesures leur permettant de déclarer et prolonger plus facilement l'« état d'urgence » est extrêmement alarmant. Dans de nombreux États, des mesures d'urgence, censées être temporaires, ont été inscrites dans le droit pénal ordinaire pour durer. Des pouvoirs destinés à être exceptionnels prennent un caractère de plus en plus *permanent* dans le droit national. Et les parlements de la région adoptent ces mesures dans le cadre de procédures accélérées, ce qui leur laisse peu de temps pour se pencher sur leur impact sur les droits humains de la population, et encore moins pour réfléchir à la dérive de plus en plus accentuée de l'Europe vers une sécurisation permanente et lourde.

Les conséquences de cette dérive sont très préoccupantes : elles se traduisent par l'élargissement des nouveaux pouvoirs considérables conférés exclusivement à l'exécutif, et mis en œuvre par l'appareil sécuritaire et les services de renseignement. En outre, elles ne laissent qu'un rôle mineur, voire inexistant, au pouvoir judiciaire ou à d'autres instances de contrôle. Un tel renforcement du pouvoir conduit, dans le meilleur des cas, à des abus. Compte tenu de la fébrilité de la politique au sein de l'UE, les électeurs doivent faire preuve d'une extrême prudence quant à l'éventail des pouvoirs et l'étendue du contrôle sur leurs vies qu'ils sont prêts à conférer à leurs gouvernements. La montée des partis nationalistes d'extrême-droite le ressentiment à l'égard des réfugiés, les préjugés sur les musulmans et les communautés musulmanes, leur discrimination, l'intolérance à l'endroit des discours ou d'autres formes d'expression... le résultat de tout cela, c'est que ces pouvoirs d'exception risquent de cibler certaines personnes pour des raisons qui n'ont absolument rien à voir avec une réelle menace pour la sécurité nationale ou des actes à caractère terroriste. En fait, tout cela se produit déjà en Europe.

Comme l'illustrent amplement les exemples qui suivent, le seuil de déclenchement et de prolongation des mesures d'urgence a été abaissé et risque de l'être encore davantage dans les prochaines années. Le droit international relatif aux droits humains stipule clairement que les mesures exceptionnelles ne peuvent être appliquées que dans des circonstances réellement exceptionnelles – à savoir « [en] cas de guerre ou en cas

² Agence France-Presse, « L'état d'urgence, décrété après les attentats du 13 novembre, ne sera pas prolongé au-delà du 26 juillet », *France 24*, 14 juillet 2016, <http://www.france24.com/fr/20160714-hollande-fin-etat-durgence-ei-tour-france-26-juillet-terrorisme-attentats-13-novembre>.

d'autre danger public menaçant *la vie de la nation*³ », mais l'idée selon laquelle l'Europe serait confrontée à un danger permanent commence à s'enraciner.

Dans de nombreux pays d'Europe, en particulier ceux dont l'histoire a peu été marquée par le terrorisme, des gouvernements radicaux de quelque bord politique que ce soit seront tentés d'imposer l'état d'urgence en réaction à la première attaque terroriste grave à laquelle ils seront confrontés. Ces gouvernements jouiront d'un large éventail de pouvoirs considérables qu'ils ne se contenteront vraisemblablement pas d'exercer sur les seules personnes impliquées dans des actes terroristes. C'est déjà le cas en France, où la prolongation – par un parti politique traditionnel – de pouvoirs exceptionnels, bien au-delà de la période d'incertitude qui a suivi les attentats de Paris, a amplement contribué à faire accepter l'idée qu'une menace générale d'attentats terroristes menace l'existence même de la nation.

Mais aujourd'hui, cette menace pesant sur l'existence d'une nation – sa cohésion sociale, le fonctionnement des institutions démocratiques, le respect des droits humains et de l'état de droit – n'est pas due à des actes isolés commis par des personnes appartenant à une frange criminelle et violente de la société, même si celles-ci souhaitent détruire ces institutions et remettre en cause ces principes ; elle provient des gouvernements et des sociétés qui sont prêts à renoncer à leurs propres valeurs pour les combattre.

Pour que les mesures d'urgence ne soient pas employées abusivement, le droit international et le droit européen relatifs aux droits humains stipulent que les États peuvent déroger à un nombre restreint de leurs obligations en matière de droits humains et *uniquement* jusqu'à un certain seuil :

- dans des situations particulières d'urgence extrême ; et
- après avoir officiellement déclaré qu'un danger « menace l'existence de la nation⁴ » et en avoir formellement avisé les organes internationaux concernés.

La dérogation doit être exceptionnelle et temporaire, l'objectif *primordial* de l'État doit être le retour à une situation normale⁵.

En outre, toute dérogation à un droit particulier, toute mesure d'urgence spécifique, prise au titre de cette dérogation, ne doit être permise que dans la stricte mesure où la situation l'exige. Par conséquent, la dérogation doit être absolument nécessaire et proportionnelle à la menace invoquée pour déclarer l'état d'urgence⁶. L'État qui déroge à ces normes doit aviser les autres États parties aux traités concernés des dispositions auxquelles il déroge et en donner les raisons⁷.

Certaines obligations relatives aux droits humains ne souffrent aucune dérogation, même sous état d'urgence. En voici quelques-unes :

- le respect du droit à la vie ;
- la prohibition de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- les garanties fondamentales relatives à un procès équitable ; et
- le principe de non-discrimination⁸.

Ces droits doivent être pleinement protégés dans absolument toutes les circonstances. Au niveau individuel, ils s'appliquent à toute personne, à tout moment, indépendamment des soupçons ou charges pesant sur elle.

La France est le seul État membre de l'UE ayant officiellement invoqué la sécurité nationale pour déclarer l'état d'urgence suite aux actes à caractère terroriste perpétrés ces dernières années. Ses actions ont suscité de graves préoccupations : elle a pris des mesures d'urgence disproportionnées et ces « mesures exceptionnelles » risquent de rester indéfiniment dans la législation et les politiques.

³ Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), article 15.

⁴ Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et article 15 de la CEDH. Voir également *A. et autres c. Royaume-Uni*, (3455/05), Cour européenne des droits de l'homme, 19 février 2009, § 176, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91406>. La Cour européenne des droits de l'homme souligne qu'un danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation est « une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État ».

⁵ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29 (2001), doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, § 1, 2.

⁶ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29, § 4.

⁷ Dans le cas du PIDCP, l'État doit notifier sa dérogation par l'entremise du secrétaire général des Nations unies et dans le cas de la CEDH, par l'intermédiaire du secrétaire général du Conseil de l'Europe.

⁸ Article 4.1 du PIDCP, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29, § 8. Les mesures dérogeant aux dispositions du Pacte ne doivent pas entraîner une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ; cette interdiction est absolue. Par ailleurs, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ne doivent pas entraîner de discriminations directes ou indirectes pour tout autre motif interdit ; toute distinction au titre de l'un de ces motifs n'est autorisée que s'il existe manifestement des justifications raisonnables et objectives.

Amnesty International a recueilli des informations sur l'impact des mesures d'urgence prises par la France, notamment des perquisitions de domiciles sans autorisation, des arrêtés d'assignation à résidence et des fermetures de mosquées et d'entreprises, et elle s'inquiète du fait que la France risque de maintenir indéfiniment l'état d'urgence⁹. D'autres organisations ont émis la crainte que la France demeure indéfiniment sous état d'urgence¹⁰, à savoir que le régime d'urgence devienne la « nouvelle normalité¹¹ ».

Il s'avère que certains États européens suivent la même voie et qu'ils ont modifié leur Constitution ou adopté de nouvelles lois, ou envisagent de prendre de telles mesures, pour qu'il leur soit plus facile de déclarer officiellement l'état d'urgence suite à des menaces présumées à caractère terroriste.

D'autres États ont adopté des lois dans le cadre de procédures accélérées et se sont engagés, en réaction à des menaces pour leur sécurité, réelles ou présumées, dans des opérations correspondant en tout point au type de mesures qui ne se prennent que sous un état d'urgence officiellement déclaré. Au nombre de ces mesures : l'octroi au pouvoir exécutif, à ses organes, à l'appareil de sécurité de l'État et aux services de renseignements de pouvoirs spéciaux qui, normalement, ne seraient conférés que dans le cadre d'un état d'urgence officiellement déclaré.

Pourtant d'autres États disposaient déjà d'une législation leur conférant des pouvoirs « réservés », à savoir de lois antiterroristes prévoyant des mesures exceptionnelles que le gouvernement peut prendre quand il l'estime nécessaire sans avoir besoin de déclarer officiellement l'état d'urgence.

Dans un certain nombre d'États membres de l'UE, les autorités ont invoqué la menace de terrorisme sur fond de crise des réfugiés, ciblant des personnes qui fuient la guerre et la violence et cherchent un refuge en Europe, les considérant comme une menace potentielle pour la sécurité nationale. Cela a favorisé l'adoption de mesures d'urgence contre un « afflux » de réfugiés, parmi lesquels, selon les autorités de ces pays, pourraient se trouver des criminels et des terroristes. Comme le montrent si bien les exemples de l'Autriche et de la Hongrie, de telles mesures d'urgence ont, et continueront d'avoir, de graves répercussions négatives sur le droit de chercher et d'obtenir l'asile en Europe, laissant sans protection des personnes parmi les plus menacées.

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'UE, à :

- Veiller à ce que toute déclaration officielle de l'état d'urgence réponde strictement aux exigences du droit international.
- Garantir que toute déclaration de l'état d'urgence soit bien réfléchie et qu'elle soit prononcée dans le respect des obligations que les traités pertinents imposent à l'État.
- S'assurer que l'urgence déclarée soit d'une intensité telle qu'elle « menace l'existence de la nation ».
- Veiller à ce que l'état d'urgence soit considéré comme une mesure exceptionnelle, temporaire et strictement limitée aux exigences de la situation.
- Garantir que toutes les mesures liées à l'état d'urgence soient :
 - prévues par une loi claire et accessible au public ;
 - nécessaires pour traiter la situation d'urgence et proportionnelles aux circonstances ; et
 - compatibles avec les autres obligations contractées par l'État au regard du droit international.
- Garantir qu'aucune mesure prise sous état d'urgence n'ait de répercussions directes ou indirectes sur des droits ne tolérant nulle dérogation.
- Respecter le principe de non-discrimination pendant toute la durée de l'application des mesures d'urgence.

⁹ Amnesty International, *France. Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*, 4 février 2016 (index : EUR 21/3364/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/3364/2016/fr/> ; Camille Blanc, présidente d'Amnesty International France, « Prolonger l'état d'urgence, c'est donner droit de cité à l'arbitraire », *Le Monde*, 22 juillet 2016,

http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/07/22/prolonger-l-etat-d-urgence-c-est-donner-droit-de-cite-a-l-arbitraire_4973414_3232.html#mpg7HGmx8u4K2QF.99 ; voir aussi, Robert Zaretsky, "France's perpetual state of emergency: The country's extraordinary anti-terrorism measures are on the way to becoming entirely ordinary", *Foreign Policy*, 16 juillet 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/07/16/frances-perpetual-state-of-emergency/>.

¹⁰ New York Times Editorial Board, "France's permanent emergency state", *The New York Times*, 25 juillet 2016, <http://www.nytimes.com/2016/07/25/opinion/frances-permanent-emergency-state.html>.

¹¹ Letta Tayler, Human Rights Watch, "France's emergency powers: The new normal", *Just Security*, 2 août 2016, <https://www.justsecurity.org/32236/frances-emergency-powers-normal/>.

1.1 BULGARIE

En juillet 2016, le Parlement bulgare a adopté à une immense majorité, en première lecture, un projet de loi antiterroriste. Ce projet de loi autorise le président, avec l'accord de l'Assemblée nationale, à déclarer l'« état d'urgence » à la suite d'un acte « terroriste » contre le territoire¹². Au moment de la rédaction du présent document, aucune date n'avait été fixée pour la seconde lecture du projet.

Bien que le projet de loi réaffirme, en des termes généraux, l'engagement de la Bulgarie en faveur des droits humains et des libertés fondamentales, il n'apporte pas les garanties qui permettraient de concrétiser cet engagement¹³. Selon ce projet de loi, « sauver des vies et préserver la santé primera sur toute autre activité¹⁴ », ce qui laisse fortement entendre que la Bulgarie pourrait, sous état d'urgence, sacrifier d'autres droits humains, y compris des droits ne souffrant aucune dérogation quelles que soient les circonstances.

Le projet de loi prévoit que, sous « état d'urgence », les autorités jouiraient de pouvoirs exceptionnels leur permettant d'interdire sans exception tous les rassemblements, réunions et manifestations, ce qui porterait atteinte au droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique. L'interdiction de manifester pourrait s'appliquer dans des cas n'ayant aucun lien avec les raisons pour lesquelles l'état d'urgence a été déclaré. Les opposants politiques, les défenseurs des droits humains et d'autres personnes en désaccord avec le gouvernement risqueraient d'être victimes de la répression s'abattant sur ces libertés.

Ce projet de loi permettrait à l'État d'appliquer des « mesures préventives » à des personnes soupçonnées de mener des activités à caractère terroriste, sans qu'il ait besoin de les inculper ni de les juger dans le cadre d'un procès équitable (voir le chapitre 6). Il y aurait, entre autres, des mesures interdisant les déplacements et autorisant des contrôles entravant la liberté de mouvement et d'association¹⁵. Ce projet de loi permet également, sous état d'urgence, d'interférer avec les communications électroniques d'une manière qui pourrait constituer une violation du droit à la vie privée.

1.2 FRANCE

Le lendemain des attentats coordonnés, perpétrés dans Paris le 13 novembre 2015, le gouvernement français a officiellement déclaré l'« état d'urgence ». Sous l'état d'urgence, la police et d'autres institutions, notamment le ministère de l'Intérieur et les préfets (représentants locaux de l'État), se sont vues conférer un large éventail de pouvoirs, dont celui de perquisitionner des logements de jour comme de nuit et d'émettre des arrêtés d'assignation à résidence sans que l'autorisation d'un juge soit nécessaire.

L'état d'urgence a été prolongé de trois mois, une première fois le 26 novembre 2015, puis de nouveau le 26 février 2016, et de deux mois le 26 mai 2016. En juillet 2016, suite à l'attentat de Nice, l'état d'urgence a été prolongé de six mois¹⁶. En novembre 2016, le Premier ministre, Manuel Valls, a annoncé que l'état d'urgence serait probablement prolongé une nouvelle fois afin de couvrir la période des élections nationales,

¹² Projet de loi antiterroriste, n° 602-01-42, adopté en Conseil des ministres le 7 juillet 2016, http://www.parliament.bg/bills/43/602-01-42_PZ%20protivodeistvie%20na%20terorizma.PDF.

¹³ Amnesty International, *Bulgarie. Le projet de loi antiterroriste serait un revers pour les droits humains*, 29 juillet 2016 (index : EUR 15/4545/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur15/4545/2016/fr/>; voir aussi, "Bulgaria approves anti-terrorism law amid growing concern over attacks", *Reuters*, 28 juillet 2016, <http://news.trust.org/item/20160728125916-9jndg/>.

¹⁴ Projet de loi antiterroriste, n° 602-01-42, article 2, § 3.

¹⁵ Mariya Tcherecheva, "Bulgaria adopts controversial anti-terror bill", *Balkan Insight*, 29 juillet 2016, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgarian-mps-strongly-back-a-controversial-anti-terror-bill-07-28-2016>.

¹⁶ Suite aux attentats perpétrés le 13 novembre 2015 à Paris, le gouvernement français a décidé par décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 d'appliquer la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. L'état d'urgence a d'abord été prolongé pour une période de trois mois à compter du 26 novembre 2015, par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ; il a ensuite été prolongé pour une période de trois mois à compter du 26 février 2016 par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 ; il a enfin été prolongé pour une période de deux mois à compter du 26 mai 2016 (pour assurer la sécurité des grands événements sportifs qui se sont déroulés en France en juin et juillet) par la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016. Suite au meurtre de deux policiers le 13 juin 2016 en Île-de-France et à l'attentat de Nice le 14 juillet 2016, l'état d'urgence a été prolongé par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 pour six mois de plus. Cette dernière loi modifiait également certaines dispositions de la loi du 3 avril 1955 afin de faciliter les perquisitions administratives. Voir la notification de déclaration officielle du gouvernement français au Conseil de l'Europe concernant l'état d'urgence et les prolongations prévues, 21 juillet 2016, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2930092&SecMode=1&DocId=2380820&Usage=2>.

prévues en avril-mai 2017¹⁷. Un nouveau projet de loi visant à prolonger pour la cinquième fois l'état d'urgence était attendu à l'Assemblée nationale en décembre 2016.

Avec la prolongation de juillet 2016, la permission de perquisitionner des domiciles sans qu'une autorisation soit préalablement délivrée par un juge était réintroduite (ce pouvoir avait été retiré lors de la troisième prolongation). Le pouvoir de saisir des données personnelles a également été officiellement rétabli¹⁸, mais le 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a statué qu'il était inconstitutionnel de copier des données provenant d'un appareil électronique pendant la perquisition d'un domicile sans y être autorisé par un juge¹⁹.

Les restrictions à la liberté d'expression et d'association ont également été étendues lors de la prolongation de juillet 2016. Les autorités sont expressément autorisées à interdire toute manifestation publique, au motif qu'elles ne sont pas en mesure d'assurer l'ordre public et la sécurité²⁰. Dans le passé, les autorités administratives invoquaient le manque de ressources pour justifier ce pouvoir d'interdiction des manifestations. En outre, la police est désormais également autorisée à fouiller des bagages et des véhicules sans l'autorisation d'un juge²¹.

Par une loi adoptée le 3 juin 2016²², le gouvernement a modifié certaines lois pénales afin de renforcer les pouvoirs permanents qu'il avait déjà pour lutter contre le terrorisme et il a étendu les mesures administratives, alors même que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait vivement critiqué ces modifications en mars 2016²³. Ces mesures prévoient entre autres :

- la possibilité de soumettre à un contrôle administratif des personnes revenant de zones où des « groupements terroristes » ont opéré et dans lesquelles elles se sont rendues dans le but de les rejoindre²⁴ ;
- un renforcement des pouvoirs de la police – avec autorisation préalable des autorités chargées des poursuites – de procéder à des contrôles d'identité et à des fouilles dans le cadre d'enquêtes sur des infractions à caractère terroriste en vertu de la législation française²⁵ ;
- la possibilité pour les autorités judiciaires d'autoriser les perquisitions de domiciles à tout moment, y compris la nuit, en vue d'enquêter sur des infractions à caractère terroriste²⁶.

En juillet 2016, le Parlement a également profité de cette occasion pour modifier la loi de 2015 relative au renseignement afin de l'élargir et de permettre l'analyse en temps réel par les services de renseignement, non seulement des métadonnées d'une personne « identifiée comme présentant une menace », mais aussi de toute « personne [...] susceptible d'être en lien avec une menace²⁷ ».

De plus, le Parlement a modifié les lois administratives et pénales pour renforcer encore davantage les pouvoirs et mesures permanents applicables pour lutter contre le terrorisme. Il a, par exemple, adopté la prolongation de la période maximale pendant laquelle une personne peut être soumise à une mesure administrative restreignant sa liberté de mouvement²⁸, l'interdiction d'entrée sur le territoire français pour les étrangers condamnés en vertu du droit français pour des infractions à caractère terroriste²⁹ et l'allongement jusqu'à trois ans, selon l'infraction, de la période maximale de détention provisoire pour les mineurs de 16 ans et plus³⁰.

La frénésie du gouvernement en juin et juillet 2016 pour faire adopter ces dispositions législatives traduit sa volonté de voir certains pouvoirs clés, qui ne devraient normalement lui être conférés que dans le cadre d'un état d'urgence officiel, figurer de façon permanente dans la législation.

¹⁷ Lucy Pasha-Robinson, "France to extend state of emergency, says Prime Minister Manuel Valls", *The Independent*, 13 novembre 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/manuel-valls-prime-minister-france-extend-state-of-emergency-paris-attacks-french-elections-a7415106.html>.

¹⁸ Loi n° 2016-987 modifiant l'article 11 de la loi n° 55-385.

¹⁹ Décision n° 2016-536 du Conseil constitutionnel, 19 février 2016, www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-536-qpc/communiqu-de-presse.146992.html.

²⁰ Loi n° 2016-987 modifiant l'article 8-2 de la loi n° 55-385.

²¹ Loi n° 2016-987 modifiant l'article 8-1 de la loi n° 55-385.

²² Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016, *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*.

²³ Commission Consultative des droits de l'Homme (CNCDH), www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032628821&dateTexte=&categorieLien=id.

²⁴ Loi n° 2016-731, article 52.

²⁵ Loi n° 2016-731, article 47.

²⁶ Loi n° 2016-731, article 1.

²⁷ Loi n° 2016-987 modifiant l'article L. 851-2.-I. du Code de la sécurité intérieure.

²⁸ Loi n° 2016-987, article 10.

²⁹ Loi n° 2016-987, article 14.

³⁰ Loi n° 2016-987, article 12.

Selon les chiffres publiés le 6 décembre 2016 par le gouvernement, depuis novembre 2015, 4 292 perquisitions de domiciles avaient été menées et 612 personnes avaient été assignées à résidence (et 434 personnes affectées)³¹. Par ailleurs, en décembre 2016, 95 personnes étaient encore assignées à résidence³². En février 2016, Amnesty International a rapporté que moins de 1 % des perquisitions de domiciles menées entre novembre 2015 et février 2016 (soit plus de 3 000) avaient donné lieu, au regard de la législation française, à des chefs d'accusation pour activités à caractère terroriste (excepté les infractions pour « apologie du terrorisme »), ce qui révèle à quel point cette mesure était disproportionnée³³.

Les perquisitions de nuit, souvent violentes et humiliantes, et les assignations à résidence, qui empêchent les gens de travailler ou d'aller à l'école normalement, ont, entre autres mesures, traumatisé des centaines de personnes. Leurs droits à la vie privée, à la liberté de mouvement, d'expression, d'association et à la liberté ont été bafoués au nom de la sécurité. Dans son rapport publié en février 2016, Amnesty International concluait qu'en France les pouvoirs de perquisition et l'application des mesures de contrôle administratif, comme les assignations à résidence, étaient non seulement disproportionnés, mais aussi discriminatoires et qu'ils ont eu un impact profond et durable sur de nombreuses personnes, y compris des enfants³⁴.

Dans ses observations finales de mai 2016, le Comité des Nations unies contre la torture se déclarait préoccupé « par les informations sur l'usage excessif de la force par les forces de police au cours de certaines perquisitions ayant, dans certains cas, entraîné des séquelles psychologiques chez les personnes concernées » qui puisse « constituer une atteinte aux droits prévus au titre de la Convention³⁵ ». Nombre d'organisations et d'experts ont demandé aux autorités françaises de mettre fin à l'état d'urgence et d'instaurer pour les victimes de ces mesures d'urgence des voies de recours³⁶.

Autre grand révélateur de la disproportion des mesures d'urgence : l'application – ou la tentative d'application – par le gouvernement de mesures d'urgence à des personnes qui n'étaient même pas soupçonnées d'activités menaçant la sécurité de l'État. Parmi elles, des personnes qui projetaient de manifester contre le projet de loi sur la réforme du travail³⁷ et des défenseurs de l'environnement lors de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques tenue à Paris en décembre 2015 (COP21) : ces personnes ont été soupçonnées, sur la base de preuves douteuses, d'avoir commis dans le passé des actes violents pendant des manifestations³⁸. Le fait que le gouvernement ait donné des raisons non liées à la situation d'urgence pour appliquer à des personnes des mesures dérogatoires a révélé le peu de cas qu'il faisait des motifs invoqués pour déclarer l'état d'urgence.

³¹ Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, 6 décembre 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4281.asp>. Les perquisitions de domiciles ne faisaient pas partie des mesures de la troisième phase de l'état d'urgence, mais ont été réintroduites en juillet 2016.

³² Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*.

³³ Amnesty International, *France. Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*, 4 février 2016 (index : EUR 21/3364/2016) <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/3364/2016/fr/>, p. 33 ; voir aussi, Human Rights Watch, « France : Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence. Les perquisitions administratives et les assignations à résidence sans autorisation judiciaire doivent cesser », 3 février 2016, <https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence>.

³⁴ Amnesty International, *Des vies bouleversées*, 4 février 2016.

³⁵ Comité contre la torture, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016, § 12-13. Le Comité recommande également « à l'État partie de s'assurer que, dans la pratique, l'application des mesures de lutte contre le terrorisme n'a pas un effet négatif sur l'exercice des droits protégés par la Convention. En particulier, le Comité recommande à l'État partie de veiller à ce que l'exécution des mesures de perquisition se déroule dans le strict respect de la Convention. Il recommande également à l'État partie de s'assurer que les personnes victimes d'un usage excessif de la force au cours de ces perquisitions puissent avoir la possibilité de porter plainte, que les enquêtes soient menées, les poursuites éventuelles engagées et les sanctions prononcées contre les responsables. »

³⁶ Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit », *Le Monde*, 5 février 2016, www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/03/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit_4858281_3232.html ; Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), « Mesures antiterroristes contraires aux droits humains : Quand l'exception devient la règle », 9 juin 2016, https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapportfrance-hd1_def.pdf ; voir aussi, Bérénice Boutin et Christophe Paulussen, « From the Bataclan to Nice: A Critique of France's State of Emergency Regime », *TMC Asser Institute*, 21 juillet 2016, <http://www.asser.nl/about-the-institute/news/policy-brief-from-the-bataclan-to-nice-a-critique-of-frances-state-of-emergency-regime/>.

³⁷ Tony Cross, « France's state of emergency used to ban activists from labor law protests », *RFI*, 16 mai 2016, <http://en.rfi.fr/france/20160516-frances-state-emergency-used-ban-activists-labor-law-protests> ; « Protesters in Paris march against French labor reforms amid tight security » *Deutsche Welle*, 23 juin 2016, <http://www.dw.com/en/protesters-in-paris-march-against-french-labor-reforms-amid-tight-security/a-19350849> : « Le gouvernement français a tenté d'empêcher la poursuite du mouvement de protestation, arguant de l'état d'urgence en vigueur [...] Mais Paris a autorisé le rassemblement à l'issue d'après négociations entre les syndicats et le gouvernement ».

³⁸ Amnesty International France, *COP21 : Les militants écologistes pris pour cible*, 16 décembre 2015, <https://www.amnesty.fr/liberte-d-expression/actualites/cop21-les-militants-ecologistes-pris-pour-cible>

Démarche inédite, cinq rapporteurs spéciaux des Nations unies ont observé, en janvier 2016, qu'en France l'état d'urgence et les dispositions législatives connexes imposaient des restrictions excessives et disproportionnées sur les droits humains et les libertés fondamentales et ils ont souligné le manque de clarté et de précision de certaines d'entre elles. Ils ont recommandé aux autorités d'exercer « un contrôle judiciaire préalable » sur toutes les mesures antiterroristes afin de « garantir l'état de droit et prévenir des procédures arbitraires³⁹ ».

Dans la même veine, le Défenseur des droits en France (le médiateur), autorité administrative indépendante chargée de protéger les droits et les libertés, de promouvoir l'égalité et d'assurer un meilleur accès aux droits, a condamné la prolongation de l'état d'urgence et publié des recommandations portant spécifiquement sur les perquisitions de domiciles, en particulier lorsque celles-ci se déroulent en présence de mineurs⁴⁰. En novembre 2016, le Défenseur des droits a déclaré que les perquisitions de domiciles devaient être menées dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme et que les personnes ayant subi des mauvais traitements ou dont le logement avait subi des dégâts devaient pouvoir solliciter une indemnisation.

1.3 HONGRIE

En juin 2016, le président de la Hongrie János Áder a promulgué un train de mesures exceptionnelles et draconiennes pour lutter contre le terrorisme, notamment un « sixième amendement » à la Constitution⁴¹ et des modifications aux lois régissant la police, les services de sécurité nationale et la défense⁴². L'objectif déclaré était de rationaliser la procédure de déclaration de l'état d'urgence. Ce train de mesures est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

Le « sixième amendement » et les autres mesures reposent sur un concept extrêmement vague – une situation de menace terroriste – qui n'est pas défini⁴³. Mais en cas de déclaration de cette « situation de menace terroriste », l'exécutif se voit conférer toute une panoplie de pouvoirs incompatibles avec les obligations internationales de la Hongrie en matière de droits humains⁴⁴. La « situation de menace terroriste » viole le principe de légalité, lequel exige que la loi soit formulée en termes clairs et sans ambiguïtés.

Selon le « sixième amendement », dans les 15 jours suivant la déclaration d'une « situation de menace terroriste » le Parlement doit voter sur cette situation et une majorité des deux tiers est nécessaire pour qu'elle entre en vigueur. Pendant ces 15 jours, l'exécutif a le pouvoir de promulguer des mesures exceptionnelles qui, normalement, ne pourraient l'être que dans une « situation de menace terroriste » votée par le Parlement, si toutefois l'exécutif en informe le président du Parlement, ainsi que tout comité parlementaire concerné. Les mesures exceptionnelles pouvant notamment être prononcées sont :

- la suspension des lois et l'application d'une procédure accélérée pour l'adoption de nouvelles lois ;
- le déploiement de l'armée et l'autorisation pour les militaires d'utiliser des armes à feu pour mettre fin aux troubles ;
- des restrictions à la liberté de mouvement à l'intérieur de la Hongrie ;
- l'affirmation du contrôle militaire sur l'ensemble du trafic aérien ;

³⁹ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, « Des experts de l'ONU appellent la France à protéger les libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme », 19 janvier 2016, <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16966&LangID=F>.

⁴⁰ Liste complète des rapports et recommandations du Défenseur des droits sur l'état d'urgence : www.defenseurdesdroits.fr/fr/mots-cles/etat-durgence.

⁴¹ Sixième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie (*Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása*), 14 juin 2016, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=195912.322970.

⁴² Loi LVII portant modification de certaines lois relatives à une situation de menace terroriste (2016. évi LVII. törvény egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosításáról), 14 juin 2016, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600057.TV×hift=ffffff4&xtreferer=00000001.TXT ; Loi LXIX portant modification de certaines lois relatives à la lutte contre le terrorisme (2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról), 14 juin 2016, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600069.TV×hift=ffffff4&xtreferer=00000001.TXT.

⁴³ « *terrorveszélyhelyzet* » (en hongrois).

⁴⁴ Amnesty International, *Hongrie. Des modifications constitutionnelles pourraient accorder au pouvoir exécutif de larges pouvoirs en matière de lutte contre le terrorisme*, 10 mai 2016 (index : EUR 27/4011/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur27/4011/2016/fr/> ; Amnesty International, *Hongrie. Le « sixième amendement » proposé concernant la Constitution serait une attaque frontale contre les droits humains*, 1^{er} février 2016 (index : EUR 27/3359/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur27/3359/2016/fr/>.

- le gel des actifs et la limitation des droits de propriété des autres États, des particuliers, des organisations et des entités juridiques jugées constituer une menace pour la paix internationale ou la sécurité nationale ;
- l'interdiction ou la restriction des événements et rassemblements dans des lieux publics ; et
- l'octroi au gouvernement d'une vaste marge de manœuvre pour appliquer toute mesure spéciale (non encore définie) afin de prévenir le terrorisme, selon la définition qu'en donne la loi du pays.

La police, ainsi que d'autres institutions chargées de faire appliquer la loi et l'armée sont autorisées à user de la force meurtrière dans une « situation de menace terroriste ». Tout pouvoir assumé ou toute mesure mise en œuvre pendant ces 15 premiers jours pourraient être étendus si le Parlement approuve la déclaration de « situation de menace terroriste ».

En bref, si la Hongrie déclarait une « situation de menace terroriste » au lieu de déclarer officiellement un véritable état d'urgence respectant strictement les conditions prévues en pareille situation par le droit international relatif aux droits humains, elle instaurerait de fait un régime d'exception et mettrait en œuvre des mesures exceptionnelles incompatibles avec ses obligations en la matière.

Le « sixième amendement » prévoit de larges pouvoirs permettant de restreindre amplement le droit à la liberté d'association et de rassemblement pacifique, le droit à la vie privée et le droit de circuler librement. Dans un contexte politique où les réfugiés et d'autres groupes sont régulièrement présentés comme une menace à la sécurité, le gouvernement pourrait appliquer des mesures arbitraires pour des raisons politiques plutôt que pour des raisons de sécurité (voir plus bas la section sur les migrations et la lutte contre le terrorisme).

1.4 LUXEMBOURG

Après les attentats de novembre 2015 à Paris, le gouvernement luxembourgeois a demandé à la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de rédiger un projet de modification de l'article 32 de la Constitution, qui régit la déclaration de l'état d'urgence. Dans un rapport de janvier 2016, la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) rappelle au gouvernement que l'état d'urgence doit toujours être exceptionnel et que sa mise en œuvre doit systématiquement être assortie d'un contrôle de sa nécessité et de sa proportionnalité⁴⁵. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle n'avait pas achevé la révision de l'article 32⁴⁶.

En décembre 2016, un projet de loi sur la « menace terroriste », définie en termes vagues, a été adopté. Cette loi étend le pouvoir d'enquête et d'arrestation des services chargés de l'application des lois, il amplifierait considérablement leur pouvoir de recueil de données privées et il comporterait certaines mesures qu'il justifie par d'autres situations d'« urgence » ou d'« extrême urgence » non définies⁴⁷. Ces pouvoirs sont permanents, et il ne sera pas nécessaire que l'État invoque l'état d'urgence, avec toutes les conditions et garanties qui l'accompagnent. La CCDH avait critiqué ce projet de loi pour ses innombrables carences en matière de droits humains⁴⁸.

La loi ne définit pas ce qui pourrait constituer une « urgence » ou une « extrême urgence ». La CCDH avait alerté sur le fait que des définitions claires et précises de ces situations devaient être introduites dans la loi⁴⁹. La législation luxembourgeoise comporte déjà une définition du « terrorisme », mais elle est vague et

⁴⁵ Commission Consultative des droits de l'Homme (CCDH), « Avis sur le projet de loi 6921 », janvier 2016, <https://ccdh.public.lu/fr/avis/2016/avis1-PL-6921-menace-terroriste-final.pdf>.

⁴⁶ Pour en savoir plus sur les avancées du travail de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, veuillez consulter : <http://bit.ly/2b32gUT>.

⁴⁷ Document n° 6921/05 relatif au projet de loi 6921 intitulé *Projet de loi portant 1) modification du Code d'instruction criminelle, 2) modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, 3) modification de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, 4) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste*, http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/165/629/166248.pdf

⁴⁸ CCDH, « Avis sur le projet de loi 6921 », janvier 2016. La CCDH a notamment recommandé au gouvernement : de respecter le droit de consulter un avocat conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; d'introduire des limitations claires afin de protéger les données personnelles des tiers faisant indirectement l'objet d'enquêtes sur des activités terroristes ; de définir clairement les données pouvant au besoin être saisies ; de garantir l'intégrité des données collectées ; de respecter le droit à la vie privée pendant toute opération de surveillance et de contrôle ; d'instaurer un délai de notification clair afin de garantir le respect du droit à l'information des personnes soumises à une surveillance.

⁴⁹ CCDH, « Avis sur le projet de loi 6921 », janvier 2016, p. 2-3.

excessivement large⁵⁰, et, combinée à l'imprécision des concepts d'« urgence » et d'« extrême urgence », elle ouvrirait la voie à de possibles abus.

En vertu de cette nouvelle loi, les autorités peuvent :

- limiter à 30 minutes l'accès à un avocat pour certains détenus ;
- mettre sur écoute des locaux et des véhicules ;
- mettre en place des formes de surveillance poussée, notamment des télécommunications, et saisir des informations concernant tant des suspects que toute personne communiquant avec les suspects ; et
- refuser d'aviser une personne qui a été placée sous surveillance pendant une enquête sur des activités terroristes qu'elle a été soumise à cette surveillance.

1.5 POLOGNE

En juin 2016, la Pologne s'est dotée d'une loi draconienne de lutte contre le terrorisme, qui inscrit dans le droit de façon durable des pouvoirs qui, normalement, ne seraient invoqués qu'en cas d'état d'urgence exceptionnel⁵¹. Cette loi, dont l'adoption a été hâtée grâce à une procédure accélérée, concentre entre les mains de l'agence de sécurité intérieure des pouvoirs exceptionnels renforcés, accroît notamment sa capacité de surveillance et ne prévoit aucun mécanisme de contrôle indépendant pouvant prévenir les abus et veiller à ce que des comptes soient rendus. Cette nouvelle loi, additionnée à d'autres modifications législatives effectuées en 2016, comme celles introduites dans la loi relative à la police⁵² et dans le Code de procédure pénale⁵³, crée les conditions pour que se produisent des violations du droit à la liberté, à la vie privée, à un procès équitable, à la liberté d'expression et de rassemblement pacifique, et à la non-discrimination⁵⁴.

La définition vague et excessivement large du « terrorisme » que donne cette loi implique entre autres :

- des pouvoirs permettant une surveillance de masse et sans discernement ;
- le ciblage des étrangers ; et
- l'allongement de la durée autorisée de détention sans inculpation.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organes ont critiqué cette nouvelle loi (voir plus bas les chapitres 2, 3, 4 et 5). En juillet 2016, le Commissaire aux droits de l'homme de la Pologne a porté cette loi devant le Tribunal constitutionnel⁵⁵. Un éminent magistrat polonais a déclaré à Amnesty International :

« Il est indubitable que la loi relative à la lutte contre le terrorisme [...] fait plus que simplement utiliser des moyens disproportionnés. Il semble que derrière cette loi, il y ait une intention délibérée de doter l'exécutif d'outils puissants pour lutter, par exemple, contre les personnes dont les opinions divergent des siennes⁵⁶. »

⁵⁰ Code pénal, chapitre 3 « du terrorisme », section 1 « infractions à but terroriste », article 135-1, § 25.

⁵¹ Loi du 10 juin 2016 relative à la lutte contre le terrorisme (*Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*), Revue du droit, 2016, point 904.

⁵² Loi du 15 janvier 2016 modifiant la loi relative à la police et certaines autres lois (*Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*), Revue du droit, 2016, point 147.

⁵³ Loi du 11 mars 2016 modifiant le Code de procédure pénale et certaines autres lois (*Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*), Revue du droit, 2016, point 437.

⁵⁴ Voir Amnesty International, *Poland: Dismantling Rule of Law? Submission for the UN Universal Periodic Review – 27th Session of the UPR Working Group. April/May 2017*, 31 octobre 2016 (index : EUR 37/5069/2016), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/5069/2016/en/> ; et Amnesty International, *Submission to the UN Human Rights Committee, 118th Session, 17 Oct-4 Nov 2017*, 27 octobre 2016 (index : EUR 37/4849/2016), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/4849/2016/en/>.

⁵⁵ Commissaire aux droits de l'homme, "The Commissioner for Human Rights Challenges the Anti-Terrorism Act before the Constitutional Tribunal", 11 juillet 2016, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/commissioner-human-rights-challenges-anti-terrorism-act-constitutional-tribunal>.

⁵⁶ Courriel d'un magistrat polonais à Amnesty International, 25 juillet 2016.

1.6 ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, des lois et mesures assimilables à un régime d'urgence ont été adoptées il y a longtemps, et bien qu'elles l'aient été en dehors de tout état d'urgence formellement déclaré, elles sont formulées de façon vague et excessivement large. Ces dispositions, combinées à la législation antiterroriste, ouvrent la voie aux abus.

La loi de 2004 relative aux imprévus d'ordre civil a été rédigée dans le but de moderniser les pouvoirs d'urgence établis par une législation remontant à la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, notamment pour y ajouter la menace terroriste comme catégorie d'urgence. Elle définit ainsi l'urgence :

- (a) événement ou situation menaçant de porter gravement préjudice au bien-être d'une personne en un lieu quelconque du Royaume-Uni ;
- (b) événement ou situation menaçant de porter gravement préjudice à l'environnement d'un lieu situé au Royaume-Uni ;
- (c) guerre, ou terrorisme, menaçant gravement la sécurité du Royaume-Uni⁵⁷.

Dans cette loi, le terrorisme n'est que l'une des multiples situations d'urgence permettant d'invoquer des pouvoirs spéciaux. La législation antiterroriste confère à l'exécutif des pouvoirs d'urgence « étendus » qu'il peut se réserver, ce qui n'est pas le cas pour d'autres situations, comme les inondations, les tremblements de terre ou les invasions par d'autres États.

La loi de 2011 relative à la prévention du terrorisme et aux mesures concernant les enquêtes établit le cadre réglementaire des restrictions administratives visant les personnes soupçonnées de menacer la sécurité nationale. Elle octroie au ministre de l'Intérieur des « pouvoirs élargis » pour qu'il puisse assigner à résidence des personnes, décréter avec qui elles peuvent vivre, restreindre leurs déplacements, leur imposer un couvre-feu et limiter leur droit de s'associer et de communiquer avec d'autres personnes⁵⁸.

Nombre des mesures élargies prévues par la loi de 2011 sur le terrorisme et les enquêtes avaient déjà été établies dans le cadre des « ordonnances de contrôle » de la loi de 2005 relative à la prévention du terrorisme⁵⁹ (voir plus bas le chapitre 6), mais elles avaient été abrogées par les tribunaux britanniques, qui avaient jugé certains aspects du régime des ordonnances de contrôle trop restrictifs. Au lieu de renoncer aux aspects les plus restrictifs de ces mesures, le Parlement a décidé de les garder en réserve au cas où se produirait une situation non précisée, dans laquelle le ministre de l'Intérieur « estime que l'urgence exige une telle action [recourir à ce pouvoir]⁶⁰ ». En outre, le régime des ordonnances de contrôle a été instauré à titre de mesure temporaire dont le renouvellement est décidé annuellement par le Parlement. La loi de 2011 sur le terrorisme et les enquêtes a conservé de manière permanente nombre de ces caractéristiques.

Dans la même veine, la législation régissant la durée maximale de détention sans inculpation des personnes soupçonnées d'activités terroristes est susceptible d'être « prolongée » par l'exécutif dans des situations d'urgence mal définies. En janvier 2011, la durée maximum de détention sans inculpation dans les affaires de lutte contre le terrorisme a été réduite de 28 jours à 14 jours, suite à une révision des pouvoirs accordés au ministère de l'Intérieur pour lutter contre le terrorisme et assurer la sécurité. La loi relative aux libertés, entrée en vigueur en mai 2012, ne se contente pas de conserver la durée maximale de 14 jours (qui est déjà la plus longue parmi les États de la région). Au contraire, elle instaure une durée maximale de 28 jours en cas de situation d'« urgence » susceptible de se produire à l'avenir, sans autre précision⁶¹. Ces situations d'« urgence » non définies portent atteinte aux notions de certitude légale et donnent au gouvernement toute latitude pour définir ce qu'est une situation d'« urgence ».

⁵⁷ Loi de 2004 relative aux imprévus d'ordre civil, § 1 et 19 : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/1> et <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/19>.

⁵⁸ Loi de 2011 relative à la prévention du terrorisme et aux mesures concernant les enquêtes, § 26. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/pdfs/ukpga_20110023_en.pdf. Pour une critique du régime imposé par la Loi relative à la prévention du terrorisme et aux mesures concernant les enquêtes, voir : Amnesty International, *The Terrorism Prevention and Investigation Measures Bill 2011: control orders redux*, juin 2011 (index : EUR 45/007/2011), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur45/007/2011/en/>.

⁵⁹ Pour une critique du régime des ordonnances de contrôle, voir les documents d'Amnesty International : *United Kingdom: Five years on: Time to end the control orders regime* (index : EUR 45/012/2010), août 2010 ; et *United Kingdom: Submission for the Review of Counter-Terrorism and Security Powers* (index : EUR 45/015/2010), septembre 2010.

⁶⁰ Loi de 2011 relative à la prévention du terrorisme et aux mesures concernant les enquêtes, § 26(1). Le ministre de l'Intérieur peut utiliser ce pouvoir lorsque le Parlement ne tient pas de séance.

⁶¹ Loi de 2012 relative à la protection des libertés, partie 4, § 58 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/part/4/enacted>.

1.7 MIGRATIONS ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME

« Aujourd’hui, en Europe, il est interdit de dire la vérité [...] Il est interdit de dire, aujourd’hui, que nous n’assistons pas à l’arrivée de réfugiés, mais que nous voyons une Europe menacée par des migrations massives [...] Il est interdit de dire que l’immigration amène le crime et le terrorisme dans nos pays. »

Le Premier ministre de la Hongrie, Viktor Orbán, dans un discours du 15 mars 2016⁶².

1.7.1 AUTRICHE

Des modifications à la loi autrichienne relative à l’asile et aux lois connexes ont été adoptées à la hâte en avril 2016⁶³. Elles traduisent le lien croissant que font les États membres de l’UE entre la crise des réfugiés et la menace terroriste. La loi modifiant la loi relative à l’asile, entrée en vigueur en juin 2016, permet aux autorités autrichiennes de recourir à des mesures temporaires spéciales, en cas de fort « afflux » de réfugiés aux frontières du pays, susceptible de menacer l’ordre public et la sécurité intérieure. Parmi les nombreuses menaces visées par la loi : d’une part des « préoccupations concernant l’augmentation du niveau de la criminalité organisée et le risque que des personnes associées à des groupes terroristes s’introduisent sur le territoire », et d’autre part, « l’augmentation du risque de tensions sociales et ethniques⁶⁴ ».

Cette loi ne comporte aucune définition des critères à appliquer pour déterminer si une situation a atteint un seuil pouvant être qualifié d’urgence et permettant le recours aux mesures spéciales, lesquelles s’écarteraient clairement des obligations générales de l’Autriche en matière de droits humains. Elle confère aux autorités le pouvoir discrétionnaire de décider de la mise en œuvre ou non des mesures d’urgence.

Par ces modifications, une section a été ajoutée à la partie 4 de la loi relative à l’asile. Celle-ci traite de la « loi relative à la procédure d’asile » intitulée « Mesures spéciales pour le maintien de l’ordre public et de la sécurité intérieure pendant la conduite des contrôles aux frontières intérieures⁶⁵ ». Deux conditions sont nécessaires pour la mise en place de ces mesures spéciales qui permettent aux autorités de s’écarter des mesures protégeant les droits humains. Premièrement, le gouvernement fédéral doit, en accord avec la Commission principale du Parlement⁶⁶, prendre un décret dans lequel il déclare que l’ordre public et la sécurité intérieure sont en danger. Deuxièmement, les mesures spéciales proposées ne s’appliqueront que si les contrôles aux frontières intérieures de l’espace Schengen sont maintenus⁶⁷.

Les mesures spéciales permettraient d’accélérer les procédures d’asile de telle façon qu’elles porteraient atteinte aux droits des demandeurs d’asile en Autriche. Si un décret déclarant une menace à l’ordre public et à la sécurité intérieure était publié, la police aurait le pouvoir de décider immédiatement à la frontière autrichienne si la demande d’asile d’une personne peut être rejetée et celui d’empêcher cette personne

⁶² Cabinet du Premier ministre, 15 mars 2016, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/speech-by-prime-minister-viktor-orban-on-15-march>.

⁶³ Modifications à la loi relative à l’asile (*Asylgesetz 2005*), à la loi relative à la police des étrangers (*Fremdenpolizeigesetz 2005*) et à la loi relative à la procédure à l’Office fédéral de l’immigration et de l’asile (*BFA-Verfahrensgesetz 2012*) – toutes ces modifications ont été publiées dans la Gazette des lois fédérales I n° 24/2016. Le gouvernement n’avait initialement pas prévu d’examen public du projet, mais face aux protestations, il s’est résolu à accorder une semaine aux ministères, aux organisations des partenaires sociaux (chambres) et à la société civile pour qu’ils puissent évaluer ses propositions. Habituellement, la période d’examen d’un projet de loi dure entre quatre et six semaines.

⁶⁴ Loi fédérale relative à l’octroi de l’asile (loi de 2005 relative à l’asile) [*Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005)*], <https://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240%20&VonParagraf=0&FassungVom=02.02.2016&Titel=&Kundmachungsorgan=BGBI.%20I%20Nr.&Kundmachungsnummer=100/2005> ; pour la version anglaise voir : https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/En/ERV_2005_1_100/ERV_2005_1_100.html.

⁶⁵ *BFA-Verfahrensrecht* § 16-42, *Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen*.

⁶⁶ La Commission principale conseille l’exécutif, notamment en ce qui concerne la politique européenne.

⁶⁷ L’espace Schengen couvre 26 États européens qui ont supprimé divers contrôles à leurs frontières communes, notamment le contrôle des passeports.

d'entrer dans le pays. La police aurait le pouvoir de contraindre toute personne se trouvant en Autriche et dont la demande d'asile serait rejetée à quitter immédiatement le territoire, sans tenir compte de l'obligation de *non-refoulement* de l'Autriche.

Amnesty International et d'autres organisations ont émis des craintes, car la police n'est pas formée pour prendre des décisions en matière de protection internationale, un domaine complexe du droit international. Elles ont également observé que cette loi ne prévoyait pas de véritable possibilité d'interjeter appel ou d'intenter un recours effectif contre une décision négative⁶⁸. En fait, la police n'est même pas obligée d'émettre une décision écrite. Tout appel contre une décision négative doit être déposé devant un tribunal autrichien, mais depuis l'étranger, et n'a pas d'effet « suspensif ». En d'autres termes, la personne concernée ne peut pas entrer en Autriche pour déposer l'appel ni être protégée d'un renvoi dans l'attente de la décision. Étant donné les conditions, souvent sordides, dans lesquelles les réfugiés fuient les persécutions et la guerre ou d'autres types de violences, cette procédure d'appel constitue un obstacle à l'accès à la protection internationale en Autriche.

La Commission des affaires intérieures du Parlement autrichien a conclu, dans un rapport, que les mesures d'urgence ne devaient être utilisées que dans des circonstances exceptionnelles, qu'elles devaient être nécessaires et proportionnées, et qu'elles ne devaient pas entraver les droits ne souffrant aucune dérogation⁶⁹. Pourtant, en l'état, cette loi constitue un grand pas en arrière pour les droits des personnes cherchant une protection internationale en Autriche.

1.7.2 HONGRIE

Les tentatives par les autorités hongroises d'établir un lien entre les réfugiés et la menace terroriste ont été particulièrement virulentes. En décembre 2016, en réponse à des critiques de la politique hongroise relative aux réfugiés, le ministre de la Justice, László Trócsányi, a déclaré que l'intégration des migrants « ne [pouvait] pas toujours réussir... » et il a ajouté : « [d]es actes de terrorisme ont été commis à Paris et Bruxelles l'année dernière⁷⁰. »

La Hongrie a également pris des mesures concrètes pour maintenir les réfugiés hors de son territoire et compliquer les démarches d'entrée. Depuis 2015, le gouvernement évoque une « situation de crise due à l'immigration massive ». Il s'agit d'un état d'urgence particulier qui permet à la police et à l'armée d'« aider » les autorités chargées de l'asile ; de recourir à des procédures accélérées aux frontières dans les « zones de transit » ; et de limiter le contrôle juridictionnel des décisions en matière d'asile émises par l'Office de l'immigration et de la nationalité.

La notion de « situation de crise » a été introduite dans la loi relative à l'asile en septembre 2015⁷¹ et, à l'origine, appliquée dans deux comitats par décret gouvernemental⁷². En quelques jours, elle a été étendue à six comitats⁷³, et en mars 2016 à l'ensemble du territoire hongrois⁷⁴. Elle est censée s'appliquer jusqu'en mars 2017⁷⁵, malgré la chute du nombre des réfugiés et migrants arrivant dans le pays et donc malgré l'absence de migration « de masse » menaçante invoquée pour justifier la déclaration de « situation de crise ».

⁶⁸ Amnesty International Autriche, *Stellungnahme zum gesamtändernden Abänderungsantrag betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden* (Déclaration sur la modification de la loi autrichienne relative à l'asile (2005), à la loi relative à la police des étrangers (2005) et à la loi relative à la procédure à l'Office fédéral de l'immigration et de l'asile (2012)), 21 avril 2016, https://www.amnesty.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach_connect=417.

⁶⁹ Commission des affaires intérieures, Rapport associé, 25 avril 2016, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/II/01097/fname_528037.pdf.

⁷⁰ Ministère de la Justice, "Minister of Justice speaks out in Dutch paper about criticism of Hungarian refugee policy", 8 décembre 2016, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-justice/news/minister-of-justice-speaks-out-in-dutch-paper-about-criticism-of-hungarian-refugee-policy>.

⁷¹ Loi CXL de 2015 relative aux modifications de certaines lois portant sur la gestion des migrations de masse, promulguée le 7 septembre 2015 (2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról), <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15124.pdf>.

⁷² Décret gouvernemental 269/2015. (IX. 15.), http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1500269.KOR×hift=ffffff4&xtreferefer=00000001.TXT.

⁷³ Décret gouvernemental 270/2015. (IX. 18.), <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15131.pdf>.

⁷⁴ Décret gouvernemental 41/2016. (III. 9.), http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600041.KOR×hift=ffffff4&xtreferefer=00000001.TXT.

⁷⁵ Décret gouvernemental 272/2016. (IX. 5.), <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16135.pdf>.

Parallèlement, les modifications apportées en 2015 au Code pénal criminalisent les réfugiés et migrants qui entrent irrégulièrement en Hongrie en franchissant la clôture de sa frontière sud, et instaurent toute une panoplie de sanctions, y compris des peines d'emprisonnement et des expulsions obligatoires⁷⁶.

Onze personnes ont été condamnées pour franchissement illégal de la clôture frontalière, avec circonstances aggravantes pour participation présumée à une grande émeute. Ces personnes faisaient partie d'un groupe conséquent de réfugiés et de migrants bloqués à la frontière serbo-hongroise le 16 septembre 2015, c'est-à-dire le lendemain de la fermeture complète de sa frontière sud par la Hongrie. Toutes ces personnes, y compris une Syrienne âgée et aveugle et un Syrien handicapé en chaise roulante, ont été présumées avoir participé à une grande émeute pour tenter d'entrer illégalement dans le pays, infraction passible d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement et d'une expulsion obligatoire.

En novembre 2016, Ahmed H., un Syrien qui faisait partie de ces 11 personnes, a été jugé coupable en première instance par le tribunal de Szeged d'« actes de terreur » en vertu de la définition figurant dans le Code pénal⁷⁷ et condamné à dix ans de prison et à être expulsé de Hongrie. Les procureurs ont affirmé qu'Ahmed H. avait commis des « actes de terreur » parce qu'il s'était servi d'un mégaphone pour demander à la police de communiquer avec les réfugiés et les migrants à la frontière et parce qu'il leur avait lancé des objets, ce qui, selon l'accusation, constituait une tentative de contraindre les autorités de l'État à permettre aux réfugiés et migrants d'entrer en Hongrie⁷⁸. Des séquences filmées par les médias à l'époque montrent Ahmed H. utilisant un mégaphone pour demander aux réfugiés et aux policiers de garder leur calme, mais lorsque les affrontements se sont intensifiés, Ahmed H. a pris part à des jets de pierre, ainsi qu'il l'a admis au tribunal.⁷⁹ Des observateurs d'Amnesty International, témoins de la scène, ont rapporté que la police hongroise avait fait un usage excessif de la force pour mettre un terme aux troubles⁸⁰.

Amnesty International a qualifié la condamnation d'Ahmed H. de détournement flagrant et honteux des dispositions du Code pénal relatives au terrorisme, soulignant qu'il n'était pas crédible que l'usage d'un mégaphone et le fait de lancer des pierres puissent être considérés comme des actes terroristes⁸¹. Ahmed H. a fait appel de sa condamnation. De son côté, l'accusation a déclaré qu'elle comptait également faire appel de cette peine qu'elle considère comme « indulgente ».

⁷⁶ Loi CXL de 2015 relative aux modifications de certaines lois portant sur la gestion des migrations de masse, promulguée le 7 septembre 2015, <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15124.pdf>.

⁷⁷ Article 314. § (1)a, loi C de 2012 relative au Code pénal (2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről), http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV.

⁷⁸ Notes de l'audience recueillies par Amnesty International, 30 novembre 2016.

⁷⁹ "Syrian man jailed over Hungary border riot despite pleading for calm", *CNN*, 2 décembre 2016, <http://edition.cnn.com/2016/12/02/europe/syrian-man-border-riot-terror/index.html>.

⁸⁰ Amnesty International, *Fenced Out: Hungary's Violations of the Rights of Refugees and Migrants*, 8 octobre 2015 (index : EUR 27/2614/2015), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/2614/2015/en/>.

⁸¹ Amnesty International, *Hongrie. Des dispositions relatives au terrorisme ont été utilisées à mauvais escient pour condamner un homme à 10 ans de prison*, 30 novembre 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/11/hungary-shameful-misuse-of-terrorism-provisions-as-man-involved-in-border-clash-jailed-for-10-years/>. Voir aussi, Kartik Raj, *Comment un père de famille vivant à Chypre s'est retrouvé en détention en Hongrie, où il est accusé de terrorisme*, 29 novembre 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/11/how-a-family-man-in-cyprus-ended-up-in-a-hungarian-jail-cell-accused-of-terrorism/>.

2. PRINCIPE DE LÉGALITÉ

« Sans définition, on peut interpréter les appels de la communauté internationale à la lutte contre le terrorisme comme signifiant qu'il appartient à chaque État de définir ce qu'il faut entendre par terrorisme. Il peut en résulter des violations non intentionnelles des droits de l'homme et même une utilisation délibérément abusive du terme par certains États. »

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)⁸²

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. Et à mesure qu'apparaissaient de nouvelles définitions, au fil du temps, 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. Quand les individus ne sont pas en mesure de dire si leur comportement pourrait constituer un acte criminel, ils ne peuvent pas s'adapter pour adopter une conduite non criminelle. 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 pour cibler délibérément des opposants politiques, des défenseurs des droits humains ou de l'environnement, des journalistes, des artistes et des représentants des travailleurs.

Ce regroupement sous la grande étiquette du « terrorisme » signifie, dans certains cas, que 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 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 infraction⁸³. Le principe reconnaît que des lois rédigées

⁸²HCDH, *Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste*, juillet 2008, p. 39, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32FR.pdf>.

⁸³ 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

en termes flous et libellés de façon excessivement large ouvrent la voie à une application arbitraire et à des abus.

Par exemple, certaines lois incluent dans la définition du terrorisme la provocation de « troubles », et précisent parfois : avec intention de contraindre les autorités à prendre une mesure particulière. Mais les troubles peuvent prendre différentes formes et leur niveau de gravité est variable.

Souvent, le fait de susciter la « peur » au sein de la population ou de proférer une « menace » à son égard est un élément clé des définitions du terrorisme. Ainsi, par exemple, défendre pacifiquement les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées face à une opposition farouche du public pourrait être qualifié d'intention de susciter la peur, et des actes de désobéissance civile pourraient être considérés comme une « menace » à l'ordre établi. Dans un cas comme dans l'autre, 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.

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'UE, à :

- S'abstenir d'adopter ou de conserver des définitions du « terrorisme » vagues et excessivement larges.
- Veiller à ce que chacun des éléments constitutifs des infractions à caractère terroriste au regard de leur législation nationale soit précisément et suffisamment circonscrit de manière à respecter le principe de légalité.

2.1 BULGARIE

La Bulgarie est le pays de l'UE qui a l'une des définitions les plus larges du terrorisme. Aux termes du Code pénal, « quiconque commet une infraction en vue de causer des nuisances ou d'effrayer la population ou dans le but de forcer une autorité compétente, un représentant d'une institution publique, d'un État étranger ou d'une organisation internationale à assurer certaines de ses fonctions ou à y manquer [...] doit faire l'objet de sanctions pour terrorisme, à savoir d'une privation de liberté d'une durée de cinq à quinze ans⁸⁴... ».

En outre, selon le projet de loi antiterroriste de 2016 (voir le chapitre 1), les actes suivants correspondent à la définition d'un « acte terroriste » : provoquer une explosion ou un incendie volontaire, polluer ou mettre la population en danger ou menacer la vie ou la santé d'une personne d'une quelconque façon ; causer des dégâts matériels considérables ; prendre des personnes en otage ou menacer d'entreprendre de telles actions en vue de causer des nuisances ou d'effrayer la population, ou dans le but de forcer un agent de l'État à agir d'une certaine façon⁸⁵.

Face à la montée en flèche du racisme et de l'intolérance en Bulgarie, à l'égard des groupes marginalisés, notamment des migrants, des réfugiés, des Roms, des musulmans et des personnes perçues comme appartenant à ces groupes, il est manifeste que les définitions vagues et excessivement larges du « terrorisme » et des « actes terroristes » pourraient être utilisées pour soumettre arbitrairement à des contrôles, à une surveillance, à des enquêtes des personnes appartenant aux groupes marginalisés contre lesquels l'État ne dispose ni d'éléments crédibles ni d'éléments suffisants prouvant des actes criminels et pour les poursuivre en justice⁸⁶.

2.2 DANEMARK

En juillet 2016, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est déclaré préoccupé par l'utilisation de « termes vagues pour incriminer et définir les faits constitutifs d'actes de terrorisme » dans l'article 114

quelles limites il doit inscrire son comportement ; et qu'elle soit libellée en termes suffisamment précis pour que chacun ait un comportement adapté. »

⁸⁴ Code pénal de la République de Bulgarie, article 108a, <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/39>.

⁸⁵ Projet de loi antiterroriste, n° 602-01-42, adopté en Conseil des ministres le 7 juillet 2016.

⁸⁶ Amnesty International, *Bulgarie. Le projet de loi antiterroriste serait un revers pour les droits humains*, 29 juillet 2016 (index : EUR 15/4545/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur15/4545/2016/fr/>

du Code pénal (2005)⁸⁷. Il a recommandé au Danemark de « définir clairement les faits qui constituent des actes de terrorisme afin d'éviter les abus⁸⁸ ».

2.3 FRANCE

En août 2015, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est déclaré particulièrement préoccupé par « l'introduction de mesures d'interdiction de sortie du territoire et du délit d'« entreprise terroriste individuelle » ainsi que par l'utilisation de termes vagues et imprécis pour la criminalisation et la définition de faits constitutifs d'acte de terrorisme, de provocation ou d'apologie du terrorisme⁸⁹ ». Il a demandé à la France de veiller à ce que les lois renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, comme la loi de novembre 2014 qui décrivait l'infraction en termes vagues et imprécis, « respectent les principes de présomption d'innocence et de légalité et soient par conséquent énoncées de manière explicite et précise⁹⁰ ».

2.4 POLOGNE

La loi antiterroriste de 2016⁹¹ porte sur un vaste ensemble d'« infractions terroristes » définies par le droit polonais⁹². En 2010, le Comité des droits de l'homme des Nations unies avait estimé que le droit polonais définissait la nature et les conséquences des « infractions terroristes » de manière inadéquate et excessivement large. Il priait la Pologne de faire en sorte que la loi définisse ces infractions avec précision et en fonction de la nature des actes. Cependant, la Pologne ne l'a pas encore fait⁹³.

En 2016 le gouvernement a énuméré, dans le règlement d'application de la nouvelle loi antiterroriste, les faits susceptibles d'être qualifiés de « terroristes ». La liste inclut des activités qui, prises isolément, pourraient difficilement constituer des preuves crédibles et suffisantes permettant de considérer qu'une personne est impliquée dans des activités terroristes, notamment un citoyen polonais « entrant en contact » avec une personne « dont ont craint » qu'elle ne soit impliquée dans des activités à caractère terroriste, et un citoyen polonais perdant ses documents d'identité à l'étranger⁹⁴. En octobre 2016, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a conclu que les définitions des « faits terroristes » étaient larges et imprécises et il a recommandé à la Pologne d'adopter une définition « qui ne laisse pas aux autorités un pouvoir discrétionnaire excessif et ne fasse pas obstacle à l'exercice des droits⁹⁵ ».

2.5 ESPAGNE

Le Code pénal de l'Espagne ne qualifie pas explicitement le « terrorisme » comme un acte criminel, mais au fil des réformes législatives, les champs d'application de plusieurs infractions constitutives d'actes de terrorisme se sont élargis et, aujourd'hui, se superposent.

⁸⁷ Code pénal du Danemark (2005), article 114, https://www.unodc.org/tldb/pdf/Denmark_Criminal_Code_2005.pdf.

⁸⁸ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Danemark*, CCPR/C/DNK/CO/6, 7 juillet 2016, § 27-28.

⁸⁹ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, CCPR/C/FRA/CO/5, 17 août 2015, § 10.

⁹⁰ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, 17 août 2015, § 10.

⁹¹ Loi du 10 juin 2016 relative à l'antiterrorisme (*Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*), Journal officiel de 2016.

⁹² Code pénal du 6 juin 1997 (*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*) Revue du droit, 1997, n° 89, point 555 modifié. Article 115 § 20 : « une infraction terroriste est un acte interdit passible d'une peine de privation de liberté d'un maximum d'au moins cinq ans d'emprisonnement, commis dans les buts suivants : 1) intimider fortement de nombreuses personnes ; 2) contraindre une autorité publique de la République de Pologne ou de l'autre État ou une agence d'une organisation internationale à se livrer à certains actes ou à y renoncer ; 3) troubler gravement le système constitutionnel ou l'économie de la République de Pologne, de l'autre État ou d'une organisation internationale – et menacer de commettre un tel acte. » Version anglaise du Code pénal polonais : [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/PL4-ADDMONEYVAL\(2013\)2ANN_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/PL4-ADDMONEYVAL(2013)2ANN_en.pdf).

⁹³ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Pologne*, doc. ONU CCPR/C/POL/CO/6, 15 novembre 2010, § 4.

⁹⁴ Règlement du 22 juillet 2016 du ministre de l'Intérieur et de l'Administration relatif à la liste des faits terroristes (*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym*), Revue du droit, 2016, point 1092, 1.4.

⁹⁵ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la Pologne*, doc. ONU CCPR/C/POL/CO/7, 23 novembre 2016, § 9-10.

En février 2015, alors que le gouvernement s'apprêtait à réformer les dispositions du Code pénal portant sur le terrorisme, quatre rapporteurs spéciaux des Nations unies ont publié une déclaration commune dans laquelle ils exprimaient leurs graves préoccupations concernant les définitions. Ces experts des Nations unies concluaient que « le texte du projet de réforme comportait des définitions larges et ambiguës pouvant inciter les autorités à appliquer la loi de façon disproportionnée et discrétionnaire » et risquait « de violer les libertés et droits fondamentaux des personnes⁹⁶ ».

Ils ont observé que la définition des infractions terroristes et les dispositions criminalisant l'« incitation et l'apologie » du terrorisme ainsi que sa « justification » étaient trop larges et trop vagues. Le rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a déclaré que « la loi antiterroriste risquait de criminaliser des comportements qui, par ailleurs, ne constitueraient pas des actes terroristes et qu'elle risquait de restreindre de façon disproportionnée l'exercice de la liberté d'expression⁹⁷ ».

Les experts des Nations unies se sont également déclarés préoccupés par le fait que ces réformes qualifient de « facteurs aggravants » un large éventail de comportements que les individus adoptent pendant les grands rassemblements, cela afin de durcir les sanctions en cas de manifestations publiques. Le rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a déclaré que ces mesures pourraient avoir un « effet dissuasif » sur l'exercice de la liberté de réunion pacifique⁹⁸.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est également penché sur la loi espagnole relative à la sécurité publique. En août 2015, le Comité a critiqué le fait que « des termes vagues et ambigus » soient employés dans « certaines dispositions [de la loi], ce qui pourrait donner lieu à une application inégale de la loi⁹⁹ ».

2.6 ROYAUME-UNI

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est déclaré préoccupé par la définition du terrorisme figurant dans la législation du Royaume-Uni, car celle-ci illustre également l'allongement, dans les lois, de la liste des actes et comportements susceptibles d'être qualifiés de terroristes¹⁰⁰. La loi de 2000 relative au terrorisme a été durcie par des lois adoptées ultérieurement pour y ajouter de nouvelles infractions qui constituent désormais un véritable arsenal de lutte contre des « activités à caractère terroriste¹⁰¹ ».

En août 2015, le Comité des droits de l'homme s'est déclaré préoccupé par le fait que le Royaume-Uni avait conservé sa définition large du terrorisme à l'article 1 de la loi de 2000 relative au terrorisme, laquelle énonce que ce terme « peut inclure un acte motivé par des considérations politiques et conçu pour influencer un gouvernement ou une organisation internationale, malgré les sérieuses préoccupations [...] que peut susciter cette définition "excessivement restrictive à l'égard de la liberté d'expression politique¹⁰²" ».

Amnesty International et de nombreuses autres organisations et personnes ont exprimé leurs graves préoccupations, car diverses notions restent vagues, en particulier les éléments qui, selon la définition figurant dans la Loi de 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité, permettent de « favoriser », d'« encourager » ou de « provoquer » la commission d'« actes de terrorisme¹⁰³ ».

⁹⁶ HCDH, «Two legal reform projects undermine the rights of assembly and expression in Spain - UN experts», 23 février 2015, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597>.

⁹⁷ HCDH, «Two legal reform projects», 23 février 2015.

⁹⁸ HCDH, «Two legal reform projects», 23 février 2015.

⁹⁹ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Espagne*, CCPR/C/ESP/CO/6, 1^{er} août 2015, § 25.

¹⁰⁰ Loi de 2000 relative au terrorisme, article 1 (1) modifié par la loi de 2006 relative au terrorisme (chapitre 11), § 34 ; décret-loi 2006/1013, article 2 et loi antiterroriste de 2008 (chapitre 28), § 75(1)(2)(a), 100(5) [à lire avec le § 101(2)] ; décret-loi 2009/58, article 2(a). Consultable ici : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/1#commentary-c16756551>.

¹⁰¹ Depuis longtemps, Amnesty International est gravement préoccupée par la définition du terrorisme figurant dans la législation britannique ; elle a également exprimé des craintes à propos de la définition du « terrorisme » que donne la loi de 2000 relative au terrorisme, cette loi ayant d'abord été déposée au Parlement. Voir, par exemple, Amnesty International *United Kingdom: Briefing on the Terrorism Bill* (index : EUR 45/043/2000), publié en avril 2000 et Amnesty International, *UK: High court decision to uphold use of terrorism legislation against David Miranda 'chilling'*, 19 février 2014, <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/uk-high-court-decision-uphold-use-terrorism-legislation-against-david-miranda>. Des exemples venant d'autres organisations sont également disponibles : Article 19, *The Impact of UK Anti-Terror Laws on Freedom of Expression*, document soumis à un aréopage d'éminents juristes de la Cour internationale de justice concernant le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et les droits humains, Londres, avril 2006 ; Human Rights Watch, *Universal Periodic Review of the United Kingdom: Human Rights Watch's Submission to the Human Rights Council*, 7 avril 2008.

¹⁰² Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le septième rapport périodique du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, doc ONU CCPR/C/GBR/CO/7, 17 août 2015, § 14.

¹⁰³ Loi de 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité, article 14(4) [modification de 2015] : « la participation à des activités à caractère terroriste est constituée en présence d'au moins l'un des éléments suivants :

Dans un rapport de décembre 2016, le réviseur indépendant du Royaume-Uni chargé de la législation relative au terrorisme a réitéré ses préoccupations sur l'ampleur de la définition de terrorisme figurant dans la loi du Royaume-Uni¹⁰⁴. Il a observé que cette définition avait été quelque peu resserrée par un arrêt de la Cour d'appel rendu en janvier 2016 dans l'affaire David Miranda, un citoyen brésilien interpellé à l'aéroport d'Heathrow alors qu'il était en possession de documents fournis par Edward Snowden. David Miranda a été interrogé en vertu de l'annexe 7 de la loi de 2000 relative au terrorisme. La Cour d'appel a statué que l'interpellation était légale au regard de la loi en vigueur, mais que l'article 2(1) de l'annexe 7 de la loi était « incompatible avec l'article 10 de la Convention [européenne] s'agissant du matériel journalistique, car elle ne prévoit pas de garanties adéquates contre une application arbitraire¹⁰⁵ ». Cet arrêt a été largement perçu comme une victoire pour la liberté de la presse¹⁰⁶, mais le ministre de l'Intérieur a déclaré, en octobre 2016, que le gouvernement refuserait de modifier la définition du terrorisme inscrite dans la loi et de se conformer à l'arrêt de la Cour d'appel¹⁰⁷.

-
- (a) la commission, la préparation ou la *provocation* d'actes terroristes ;
 - (b) un comportement *favorisant*, ou visant à favoriser, la commission, la préparation ou la provocation de ces actes ;
 - (c) un comportement *encourageant*, ou visant à encourager, la commission, la préparation ou la provocation de ces actes ;
 - (d) un comportement permettant d'apporter un soutien ou une *assistance* à des personnes dont l'intéressé sait ou pense qu'elles sont impliquées dans des activités visées au paragraphe (a).

Que les actes de terrorisme en question aient un caractère spécifique ou général est sans importance. »

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/pdfs/ukpga_20150006_en.pdf.

¹⁰⁴ David Anderson, *Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part I of the Terrorism Act 2006*, 1^{er} décembre 2016, p. 24-26,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/573677/THE_TERRORISM_ACTS_IN_2015_web.pdf.

¹⁰⁵ *Miranda v. Secretary of State for the Home Department and Commissioner for the Metropolitan Police* [2016] EWCA 6 ; [2016] 1 WLR 1505, § 119, <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/01/miranda-v-home-sec-judgment.pdf>

¹⁰⁶ Article 19 : "UK: Free speech groups welcome win for press freedom in Miranda case", 19 janvier 2016,

<https://www.article19.org/resources.php/resource/38236/en/uk-free-speech-groups-welcome-win-for-press-freedom-in-miranda-case>.

¹⁰⁷ David Anderson, *Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part I of the Terrorism Act 2006*, 2 décembre 2016, p. 26.

DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

3. DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

« J’ai grandi dans l’idée que je vivais dans un monde dans lequel les gens jouissaient d’une certaine liberté de communiquer entre eux en privé sans être surveillés. Sans que leurs échanges soient évalués ou analysés ou d’une certaine façon jugés par des personnes ou des systèmes invisibles... »

Edward Snowden, ancien employé de l’Agence centrale du renseignement (CIA) devenu lanceur d’alerte et ayant divulgué des informations secrètes sur les programmes de surveillance mondiaux illégaux¹⁰⁸

Ces dernières années, en Europe – et dans le monde – les pratiques en matière de surveillance sont en porte-à-faux avec le droit à la vie privée¹⁰⁹. D’une part, les États ont amplement élargi le pouvoir de l’exécutif et en grande partie neutralisé la capacité du pouvoir judiciaire d’exercer un contrôle préalable, ce qui dote virtuellement l’exécutif d’un monopole du pouvoir sur la surveillance de masse. D’autre part, les tribunaux des États membres de l’UE, de même que les organes et experts internationaux ont réagi à ce problème et clairement établi, dans des jugements et avis, que la surveillance de masse généralisée violait le droit à la vie privée, le droit à la liberté d’expression et divers autres droits humains. À ce jour, les démarches pour élargir les pouvoirs de l’exécutif en matière de surveillance prennent le dessus, un certain nombre d’États membres de l’UE ayant déjà rejoint le club des États de la « surveillance ».

Comme le montrent les exemples qui suivent, de nombreux gouvernements européens invoquent des menaces à la sécurité pour justifier le renforcement de leurs pouvoirs de surveillance. Les États doivent certes prendre des mesures contre des menaces particulières à la sécurité, mais ces mesures doivent respecter l’état de droit, notamment le droit international relatif aux droits humains. Or la surveillance de masse généralisée ne remplit pas ces conditions.

Comme toutes les mesures prises dans un contexte de lutte contre le terrorisme, la surveillance des communications doit être menée en veillant à préserver les droits humains. L’objectif que poursuivent les États en prenant des mesures de surveillance est sans doute légitime, mais cela ne suffit pas. Toute mesure appliquée pour surveiller des communications doit être strictement nécessaire et, si elle empiète sur les droits de la population, elle doit être proportionnelle aux circonstances particulières de chaque cas. La

¹⁰⁸ Larry Abramson, “Privacy board to scrutinize surveillance programs”, *National Public Radio (NPR)*, 9 juillet 2013, <http://www.npr.org/2013/07/09/200285740/privacy-board-to-hold-first-meeting>. Voir aussi, Kenneth Roth et Salil Shetty, “Pardon Edward Snowden”, *The New York Times*, 15 septembre 2016, http://www.nytimes.com/2016/09/15/opinion/pardon-edward-snowden.html?_r=0.

¹⁰⁹ Celestine Bohlen, “Discord over snooping muted by security fears”, *The New York Times*, 22 septembre 2016, http://www.nytimes.com/2016/09/23/world/europe/discord-over-snooping-muted-by-security-fears.html?smid=nytcore-ipad-share&smprod=nytcore-ipad&_r=0.

surveillance légale des communications doit absolument être individualisée et reposer sur un soupçon raisonnable de méfait.

La surveillance de masse généralisée, en d'autres termes, le fait de lancer des filets au hasard et la rétention des communications et des données d'individus « au cas où », est aux antipodes de ce principe. Il arrive que les États évoquent les pratiques de surveillance de masse généralisée sous d'autres termes – « groupée » plutôt que « de masse », « collecte » ou « interception » plutôt que « surveillance » – mais ces manœuvres linguistiques ne rendent pas leurs pratiques plus conformes aux normes relatives aux droits humains.

Outre les mesures de surveillance, certains États européens ont prôné l'instauration de mesures visant à contraindre davantage les fournisseurs de télécommunications privés à conserver les données, notamment des données des communications. Le terme « données des communications » désigne des informations concernant les communications elles-mêmes et répondant aux questions : « qui », « comment », « quand » et « où ». Ces données, notamment lorsqu'elles s'accumulent sur une certaine période, peuvent apporter des éléments précis sur la vie privée d'une personne, notamment sur ses opinions politiques, son orientation sexuelle, son état de santé et sa situation financière.

La conservation de ces données par un État ou par des entreprises privées pose trois problèmes particulièrement graves pour la protection des droits humains :

- elle ne repose pas sur des soupçons raisonnables de méfaits qu'aurait commis une personne ;
- elle permet la constitution d'énormes bases de données risquant d'être piratées ;
- elle permet de stocker énormément d'informations courant sur de nombreuses années, dans lesquelles les autorités peuvent pêcher à loisir.

Les propositions visant à limiter le chiffrement des données sont également préoccupantes¹¹⁰. Le chiffrement est utilisé par un grand nombre d'applications pour sécuriser les données, entre autres pour protéger des opérations bancaires et les données financières de la criminalité ou préserver la confidentialité des courriels. Le chiffrement permet aux victimes de violations des droits humains de s'exprimer en toute sécurité et permet aux défenseurs des droits humains de faire leur travail, à l'intérieur et au-delà du champ d'action des gouvernements répressifs. Le chiffrement ne devrait être soumis qu'aux seules restrictions dont la nécessité et la proportionnalité peuvent être démontrées et qui, en outre, respectent le droit international relatif aux droits humains. Les propositions visant à interdire les communications chiffrées ou à les surveiller par des « portes dérobées¹¹¹ » constituent un affront aux droits humains de la population, car elles portent atteinte sans discernement à la vie privée et à la sécurité de l'ensemble des utilisateurs.

Le haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme¹¹², le rapporteur spécial sur la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme¹¹³ et le rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression¹¹⁴ ont tous dénoncé la surveillance de masse généralisée. En octobre 2015, la Cour de justice de l'UE a statué que les lois conférant aux autorités un accès général au contenu des communications électroniques portaient atteinte à l'essence même du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 7 de la Charte de l'UE¹¹⁵.

La Cour européenne des droits de l'homme a émis deux décisions importantes à cet égard. En décembre 2015, dans l'affaire *Roman Zakharov c. Russie*, la Grande Chambre a statué que le régime de surveillance des télécommunications appliqué en Russie violait les droits inscrits dans la Convention, car il n'exigeait la délivrance d'aucune autorisation judiciaire préalable, établie sur la base de soupçons raisonnables et

¹¹⁰ Amnesty International, *Conversation privée ? Classement de 11 entreprises du secteur des technologies en fonction de leur utilisation du chiffrement pour protéger les droits humains (Synthèse)* (index : POL 40/4985/2016), 21 octobre 2016, <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol40/4985/2016/fr/> ; et Amnesty International, *Chiffrement. Une question de droits humains* (index : POL 40/3682/2016), 21 mars 2016, <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol40/3682/2016/fr/>.

¹¹¹ Terme familier employé pour désigner les mesures techniques visant à affaiblir ou à altérer des outils, appareils et services de chiffrement pour faciliter l'accès aux informations et aux communications concernant des personnes autres que le fournisseur de service et les parties aux informations et aux communications.

¹¹² HCDH, « Le droit à la vie privée à l'ère du numérique », doc. ONU A/HRC/27/37, 30 juin 2014, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FHRC%2F27%2F37&Submit=Recherche&Lang=F.

¹¹³ Ben Emmerson, « Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », doc. ONU A/69/397, 23 septembre 2014, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2F69%2F397&Submit=Recherche&Lang=F.

¹¹⁴ Frank La Rue, « Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression », doc. ONU A/HRC/23/40, 17 avril 2013, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FHRC%2F23%2F40&Submit=Recherche&Lang=F.

¹¹⁵ *Maximilian Schrems c. le Data Protection Commissioner de la République d'Irlande* (C-362/14), Cour de justice de l'UE, arrêt du 6 octobre 2015, § 94.

individualisés concernant un méfait¹¹⁶. Dans l'affaire *Szabo et Vissy c. Hongrie*, la Cour européenne a condamné les pratiques de surveillance illégales mises en œuvre en Hongrie¹¹⁷.

Amnesty International et neuf autres organisations de défense des droits humains issues de quatre continents ont déposé une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme contre les lois et pratiques relatives à la surveillance de masse généralisée¹¹⁸.

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'UE, à :

- Abolir les lois et politiques régissant la surveillance secrète et le chiffrement qui violent les normes relatives aux droits humains.
- Renoncer aux lois et pratiques relatives à la surveillance de masse généralisée.
- N'appliquer les mesures de surveillance que sur la base de soupçons raisonnables et individualisés concernant des méfaits et uniquement lorsque ces mesures sont absolument nécessaires et proportionnelles, font l'objet d'une autorisation judiciaire préalable prise par une instance indépendante et sont soumises à un contrôle judiciaire régulier et à la supervision d'un organe indépendant.
- Circonscrire rigoureusement l'objet des mesures de surveillance des communications à un ensemble restreint de motifs véritablement légitimes, comme la lutte contre des infractions graves ou des actes présentant une menace spécifique pour la sécurité nationale et ne jamais y recourir contre des personnes exerçant légalement leurs droits humains, comme l'organisation de manifestations pacifiques.
- Renforcer la transparence concernant les cas dans lesquels la surveillance est autorisée et réalisée.
- Aviser les personnes dont les communications ont été soumises à une surveillance dès que cet avis ne menace plus le déroulement légitime des enquêtes et leur donner réellement accès à des voies de recours appropriées contre les violations des droits humains qu'elles déclarent avoir subies du fait de cette surveillance.

3.1 AUTRICHE

La loi relative à la protection de l'État par la police¹¹⁹, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016, confère des pouvoirs considérables à l'Office fédéral de protection de la Constitution et de lutte contre le terrorisme (BVT)¹²⁰. En cas de soupçon raisonnable d'une attaque qui compromettrait l'ordre constitutionnel, ces pouvoirs permettent, entre autres, au BVT de recueillir des données auprès d'autres instances ou agences de l'État, d'exercer secrètement des opérations de surveillance, de mener secrètement des enquêtes et de procéder à des enregistrements audio et vidéo¹²¹. Aucune autorisation judiciaire préalable n'est exigée, et aucune disposition ne prévoit de supervision par la justice ou de contrôle par un organe indépendant afin de vérifier si les opérations menées par le BVT sont légales et proportionnelles. Selon cette loi, le BVT a accès à des données sensibles provenant de toutes les institutions et entreprises autrichiennes¹²². Toute information recueillie peut être conservée jusqu'à six ans.

Le BVT relève d'une sous-commission confidentielle du Parlement. Un commissaire à la protection juridique spéciale est responsable de la protection des droits des personnes affectées par les opérations du BVT et

¹¹⁶ *Roman Zakharov c. Russie*, (47143/06), Cour européenne des droits de l'homme, 4 décembre 2015.

¹¹⁷ *Szabo et Vissy c. Hongrie* (37138/14), Cour européenne des droits de l'homme, 12 janvier 2016.

¹¹⁸ Amnesty International, *The European Court of Human Rights Application: 10 Human Rights Organisations v. United Kingdom: Additional submissions on the facts and complaints*, 9 avril 2015 (index : IOR 60/1415/2015), <https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/1415/2015/en/> et *The European Court of Human Rights Application: 10 Human Rights Organisations v. United Kingdom: Submissions made in light of the third IPT judgment of 22 June 2015*, 1^{er} septembre 2015 (index : IOR 60/3222/2015), <https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/3222/2015/en/>.

¹¹⁹ *Bundesgesetz über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse des polizeilichen Staatsschutzes (Polizeiliches Staatsschutzgesetz – PSTSG)*, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009486>. Ce projet de loi a été adopté par le Conseil national du Parlement le 27 janvier 2016.

¹²⁰ *Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung* (BVT). Le BVT est une agence de renseignement et de police intérieure. Il est chargé de surveiller les personnes soupçonnées de mener des activités à caractère terroriste et d'enquêter sur elles.

¹²¹ Le paragraphe 6 de la loi vise les infractions au Code pénal autrichien qui constitueraient une telle attaque.

¹²² Selon cette loi, « les données devant faire l'objet d'une protection spéciale » sont, entre autres, les informations sur l'origine ethnique ou raciale des personnes physiques, leurs opinions politiques, leur appartenance à un syndicat, leurs convictions philosophiques ou leur croyance religieuse, ainsi que les données relatives à leur santé et à leur vie sexuelle.

chargé d'examiner, en vue de leur approbation, certaines seulement des mesures prises par le BVT dans le cadre de ses enquêtes¹²³. Le commissaire peut porter plainte auprès de l'Autorité autrichienne de protection des données au nom des personnes sur lesquelles le BVT a enquêté lorsque les circonstances juridiques ne lui permettent pas d'informer ces personnes de la nature et de la portée des opérations du BVT. Le BVT peut invoquer la sécurité nationale ou la protection de témoins pour refuser au commissaire l'accès à certaines parties du dossier.

Ces contraintes sont très préoccupantes, car elles entravent la capacité du Bureau du commissaire à jouer efficacement son rôle de mécanisme de contrôle et celle du commissaire à fournir des voies de recours effectives aux personnes dont les droits sont bafoués par le BVT.

3.2 BELGIQUE

En Belgique, les récentes initiatives prises en matière de surveillance se concentrent principalement sur les personnes ayant le profil de « combattants terroristes étrangers » potentiels, celles qui sont soupçonnées de l'être ou celles qui sont de retour et qui figurent sur la liste de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace¹²⁴. En juillet 2016, des journaux ont signalé, à partir de données du gouvernement, que 457 personnes figuraient sur cette liste au début de l'année 2016¹²⁵. Le gouvernement a reconnu qu'une circulaire confidentielle, envoyée à différentes agences, fixait les mesures et politiques de surveillance à appliquer aux personnes figurant sur cette liste.

En septembre 2016 une nouvelle banque de données dynamique a été créée. Cette banque de données est censée améliorer les échanges d'informations concernant les « combattants terroristes étrangers », leur mise à jour et leur recoupement entre les différents services publics chargés de lutter contre le terrorisme et les faits qualifiés d'« extrémisme violent¹²⁶ ».

Ni la liste de l'OCAM ni la banque de données dynamique ne sont soumises aux garanties générales concernant le droit à la vie privée et la conservation des données¹²⁷. Les individus ne peuvent donc pas vérifier directement par eux-mêmes s'ils figurent sur cette liste, pas plus qu'ils ne peuvent demander à avoir accès aux informations les concernant ni solliciter leur correction ou suppression. Ils peuvent seulement invoquer l'article 13 de la loi relative à la protection des données pour demander à la Commission de la protection de la vie privée de vérifier et corriger leurs données personnelles. La Commission de la protection de la vie privée peut uniquement indiquer à la personne concernée que les vérifications ont été faites, rien de plus¹²⁸.

La loi instaurant la banque de données dynamique a été examinée par le Parlement dans la précipitation, en quelques semaines, alors qu'elle porte sur des questions complexes. En outre, la Commission de la protection de la vie privée et le Conseil d'État avaient tous deux soulevé des questions fondamentales concernant l'instrument juridique utilisé pour créer cette banque de données, les personnes ou entités y ayant accès et les informations devant y être inscrites¹²⁹.

¹²³ Si les autorités du pays ou leurs services de sécurité extérieure, les organes de l'UE ou les Nations unies fournissent des informations sur des personnes soupçonnées d'avoir commis, à l'étranger, un attentat correspondant à un attentat qui mettrait en danger la Constitution, le BVT peut prendre des mesures sans l'approbation du commissaire.

¹²⁴ Liste de l'OCAM. Loi relative à l'analyse de la menace, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2006071032&table_name=loi ; arrêté royal portant exécution de la loi relative à l'analyse de la menace, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2006112833&table_name=loi.

¹²⁵ Voir, par exemple, "1 op de 3 Belgische Syriëstrijders is vrouw of kind", *DeMorgen*, 12 juillet 2016, <http://www.demorgen.be/buitenland/1-op-de-3-belgische-syriëstrijders-is-vrouw-of-kind-b4ec3db5/> ; et http://www.standaard.be/cnt/dmf20160712_02382220.

¹²⁶ Créée par arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2016072138&table_name=loi et loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2016042707&table_name=loi. Voir aussi, Jeff Stein, "Belgian federal police chief braces for new ISIS terror attacks", *Newsweek*, 29 novembre 2016, <http://www.newsweek.com/belgium-police-chief-braces-isis-terror-attacks-526192>.

¹²⁷ Loi relative à la protection des données, article 4, § 4.

¹²⁸ Loi relative à la protection des données, article 13 ; articles 36-46 de l'arrêté royal portant exécution de la loi relative à la protection des données, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2001021332&table_name=loi.

¹²⁹ Cette banque de données dynamique est instaurée par la loi relative aux services de police et non par la loi relative à l'analyse de la menace.

Les administrations locales doivent mettre en place des Cellules locales de sécurité intégrale¹³⁰. Ces Cellules permettent à la police, au bourgmestre (maire), aux services sociaux municipaux et à d'autres services et institutions d'échanger des renseignements. On ne sait pas exactement comment la confidentialité et le secret professionnel seront gérés au sein des Cellules, car plusieurs propositions de loi inquiétantes sont actuellement examinées, qui lèveraient le secret professionnel dans les cas où des infractions à caractère terroriste risqueraient d'être commises¹³¹.

Le 29 mai 2016, la loi relative à la conservation des données a été adoptée¹³². Elle oblige les entreprises de télécommunications de Belgique à conserver toutes les métadonnées générées par les communications de leurs clients pendant 12 mois et à les transmettre à certaines autorités publiques, généralement les services chargés de l'application des lois menant des enquêtes judiciaires. Bien que la Cour constitutionnelle et la Cour de justice de l'UE aient jugé problématique la conservation généralisée des données¹³³, le gouvernement a déclaré qu'il était techniquement impossible d'établir une distinction entre les différents types d'utilisateurs des services de télécommunications. Par conséquent, même les métadonnées des médecins, des avocats, des journalistes et d'autres spécialistes soumis au secret professionnel ou à d'autres obligations relatives à la confidentialité seront conservées, alors même que l'accès à ces données fait l'objet de garanties extrêmement strictes.

3.3 FRANCE

En juillet 2015, une loi relative à la surveillance est entrée en vigueur qui permet au Premier ministre d'autoriser le recours à diverses mesures avec des objectifs très variés, notamment la protection des intérêts économiques ou des intérêts majeurs de la politique étrangère et la prévention de la « criminalité organisée » et des « violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique¹³⁴ ». Ces mesures lui donnaient également le pouvoir d'autoriser le recours à des techniques permettant d'exercer une surveillance de masse généralisée dans le but de prévenir le terrorisme.

La loi de 2015 autorise l'utilisation d'outils de surveillance de masse permettant d'intercepter les communications entre téléphones mobiles, ainsi que l'installation, chez les fournisseurs d'accès à Internet, de boîtes noires collectant et analysant les données personnelles de millions d'internautes (afin de détecter automatiquement les communications électroniques susceptibles de révéler une « menace terroriste »).

Par ailleurs, le Premier ministre a désormais le pouvoir d'autoriser cette surveillance sans autorisation judiciaire préalable ni contrôle régulier par une instance judiciaire indépendante pendant l'opération, tout cela en vue d'atteindre des objectifs vaguement définis, notamment pour prévenir le terrorisme. Amnesty International a souligné, avant l'adoption de cette loi, que « [s]a portée [...] [était] tellement large qu'elle donn[ait] en fait au pouvoir exécutif et aux agences de renseignement carte blanche pour l'interception de masse des données¹³⁵ ».

¹³⁰ Ce concept provient d'une circulaire confidentielle sur le traitement des « combattants terroristes étrangers ». L'arrêté royal relatif à la mise en œuvre d'une politique d'impulsion unique en vue de projets pilotes visant à maîtriser la « radicalisation violente » et à lutter contre le « radicalisme » rend les aides financières conditionnelles à la création de Cellules locales de sécurité intégrale.

¹³¹ Par exemple,

<http://www.dekamer.be/kwvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=54&dossierID=1910> ; et <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1687/54K1687001.pdf>.

¹³² Loi du 29 mai 2016 relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2016052903&table_name=loi.

¹³³ Le 11 juin 2015, la Cour constitutionnelle de Belgique a déclaré invalide la loi du 30 juillet 2013 relative à la conservation des données, estimant que celle-ci constituait, pour les personnes relevant de la compétence de la Belgique, une ingérence disproportionnée dans le droit à la vie privée et le droit à la protection des données inscrits aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Une tentative a été faite pour mettre la loi, invalidée précédemment par la Cour de justice de l'UE, en conformité avec le contenu de la directive de l'UE relative à la conservation des données. La Cour constitutionnelle de la Belgique a statué que la loi ne tenait pas suffisamment compte des conditions fixées par les juges de l'UE, car elle continuait à se référer à une liste imprécise d'infractions pénales « graves » ; elle ne respectait pas la légalité concernant l'accès aux renseignements ; elle permettait de cibler des personnes ne présentant aucune menace réelle pour la sécurité ; et elle prévoyait des durées excessivement longues de conservation des renseignements interceptés.

¹³⁴ Loi n° 2015-912, modifiant le Code de la sécurité Intérieure,

www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030931899&categorieLien=id.

¹³⁵ Amnesty International France, *Observations sur le projet de loi relatif au renseignement*, avril 2015 (SF 15 PA 21),

https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Ffa3e7c7d5-5b64-4bdf-be69-e556592d8b2b_aif_observations_sur_projet_de_loi_renseignement_13_avril_2015_.pdf ; Amnesty International, *France. Le Parlement doit rejeter la proposition de loi qui donne carte blanche pour la surveillance de masse au niveau international*, 30 septembre 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/09/france-must-reject-law-that-gives-carte-blanche-to-mass-surveillance-globally/> et Amnesty International, *France. La nouvelle loi sur la surveillance porte gravement atteinte aux droits humains*, 24 juillet 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/07/france-new-surveillance-law-a-major-blow-to-human-rights/>. Voir aussi le document adressé par Amnesty International et d'autres organisations non gouvernementales (ONG) au Conseil constitutionnel en juillet 2015, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Ffc34fa43-817b-408a-9b08-f39d1c232bcc_observations_cc_-_9_juillet_2015.pdf.

Le Premier ministre doit simplement solliciter l'avis d'un nouvel organe, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement¹³⁶, mais il n'est nullement obligé de suivre les conseils ou recommandations de cette commission. La loi ne prévoit aucun mécanisme permettant d'aviser une personne que ses communications font l'objet de mesures de surveillance illégales, et celle-ci ne dispose d'aucun moyen effectif de le savoir.

En juillet 2015, le Conseil constitutionnel de la France a annulé une partie du projet de loi relatif à la surveillance des communications internationales¹³⁷. En novembre 2015, une deuxième loi ouvrant la voie à une surveillance de masse généralisée de toutes les communications électroniques – leur contenu ainsi que les métadonnées – envoyées à, ou reçues de, l'étranger, et visant par conséquent les communications envoyées par un résident français à un autre via un serveur se trouvant à l'étranger, a été adoptée¹³⁸.

En juillet 2016, la loi prolongeant l'état d'urgence a modifié le Code de la sécurité intérieure. Cette modification a encore élargi le pouvoir du Premier ministre de surveiller les communications électroniques, pour que puissent être collectés, pour les besoins de la « prévention du terrorisme », sans autorisation judiciaire préalable, des renseignements sur des personnes soupçonnées de présenter une menace ou d'« être en lien » avec une personne susceptible de constituer une menace¹³⁹.

3.4 ALLEMAGNE

Après avoir élargi les pouvoirs de surveillance de l'Office fédéral de renseignements¹⁴⁰ en 2015 suite à des « cybermenaces¹⁴¹ », le Parlement a adopté, en octobre 2016, une loi sur la surveillance par cet office des communications entre étrangers¹⁴². En réaction, le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la vie privée s'est déclaré gravement préoccupé par le fait qu'une « démocratie libérale stable et progressiste » comme l'Allemagne ait voté une nouvelle loi relative à la surveillance, légalisant des pratiques « qui semblent inutiles ou disproportionnées » et qui instaurent une discrimination à l'égard des étrangers¹⁴³.

Cette loi confère à l'Office fédéral de renseignements le pouvoir d'intercepter, de collecter et de traiter des communications entre personnes qui ne sont pas des ressortissants de l'UE et se trouvent hors d'Allemagne lorsque le point d'interception se situe en Allemagne (surveillance de groupes et surveillance ciblée) et lorsqu'il estime que la situation exige les mesures suivantes : « identifier et prévenir des menaces contre la sécurité intérieure et extérieure », maintenir la « capacité d'action » de l'Allemagne ou « avoir un meilleur regard sur les affaires étrangères et la politique relative à la sécurité¹⁴⁴ ». Ces dispositions sont vagues et excessivement larges, et la surveillance de groupes en vue de renseigner les affaires étrangères ne tient pas compte de l'obligation de proportionnalité¹⁴⁵. Cette loi ne comporte aucune disposition relative à un contrôle judiciaire indépendant.

En août 2016, trois rapporteurs spéciaux des Nations unies ont écrit au gouvernement allemand pour exprimer les préoccupations suivantes sur le projet de loi¹⁴⁶ :

¹³⁶ Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

¹³⁷ Décision n° 2015-713 du 23 juillet 2015, www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-713-dc/decision-n-2015-713-dc-du-23-juillet-2015.144138.html.

¹³⁸ Loi n° 2015-1556 : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/11/30/DEFX1521757L/jo/texte>, Amnesty International France, *France. Préoccupations sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, septembre 2015 SF 15 C4 23, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Fcd1ec695-dacf-403b-a061-789fed6b90bf_aif_observations_pjlsurveillance_sept2015.pdf

¹³⁹ Loi n° 2016-987, article 15, modifiant l'article 851-2 du Code de la sécurité intérieure, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032921910&dateTexte=&categorieLien=id.

¹⁴⁰ *Bundesnachrichtendienst (BND)*.

¹⁴¹ *Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes*.

¹⁴² *Gesetz zur Ausland-Ausland-Fermeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes*, amending *Gesetz über den Bundesnachrichtendienst*.

¹⁴³ Joseph A. Cannataci, "The fundamental right to privacy does not depend on the passport in your pocket", 24 octobre 2016, <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20747&LangID=F>.

¹⁴⁴ *Gesetz über den Bundesnachrichtendienst*, § 6 (1)

¹⁴⁵ Amnesty International Allemagne, *Privatsphäre ist ein Menschenrecht*, 2 septembre 2016,

<http://www.amnesty.de/2016/9/2/privatsphaere-ist-ein-menschenrecht>. Voir aussi la déclaration de Matthias Bäcker lors d'une audition d'experts sur le projet de loi *Öffentliche Anhörung am Montag, dem 26. September 2016 zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD*.

¹⁴⁶ Lettre du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression à l'ambassadeur Hans Joachim-Daerr, Mission permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Office des Nations unies (Genève) ; rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; et rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 août 2016, https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/télécharger/Berichte_und_Dokumente/2016/20160902_Kritik_UN_am_BND-Gesetzesentwurf.pdf.

- conditions d'interception et de traitement des données énoncées de façon vague et excessivement large ;
- collecte des données uniquement réglementée sur le territoire allemand et collecte des données à l'étranger en grande partie non régulée ;
- droit à la liberté d'expression des journalistes et des avocats étrangers excessivement restreint¹⁴⁷, notamment le secret professionnel protégeant les échanges entre les avocats et leurs clients ;
- discrimination à l'égard de citoyens non allemands en violation de leur droit à la liberté d'expression garanti à toute personne, indépendamment des frontières¹⁴⁸ ;
- absence de disposition exigeant une autorisation judiciaire préalable ; et
- absence de disposition instaurant un mécanisme de contrôle indépendant et efficace.

Aucune des préoccupations des rapporteurs spéciaux n'a été prise en compte lors de l'adoption définitive du projet de loi en octobre 2016.

Des tribunaux allemands ont également statué sur les pouvoirs de surveillance occultes accordés à la police judiciaire fédérale. En avril 2016, la Cour constitutionnelle allemande a conclu que certaines dispositions de la loi de 2009 relative à la police judiciaire fédérale, qui élargissait les pouvoirs de ladite police, lui permettant d'exercer secrètement une surveillance – par exemple, à l'intérieur des logements d'individus, y compris en procédant à des recherches à distance dans des ordinateurs, et d'élargir la portée des transferts de données aux autorités de pays tiers – étaient disproportionnées¹⁴⁹. La Cour n'a pas estimé que ces pouvoirs étaient inconstitutionnels en eux-mêmes, mais elle a statué que certaines dispositions étaient trop larges et trop vagues et, par conséquent, disproportionnées, parce qu'elles créaient un déséquilibre entre le droit à la vie privée et les intérêts de l'État, à savoir enquêter sur des actes criminels, notamment des infractions à caractère terroriste. En outre, la Cour a déclaré qu'un renforcement de la transparence concernant la communication des données à des tiers était nécessaire.

Comme l'ensemble de la loi n'a pas été jugé inconstitutionnel, ces dispositions demeureront en vigueur jusqu'au 30 juin 2018 assorties de restrictions, et seront alors révisées.

3.5 HONGRIE

Dans l'affaire *Szabo et Vissy c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme a statué, en janvier 2016, que le système de surveillance hongrois appliqué par l'Équipe spéciale antiterroriste était incompatible avec le droit européen relatif aux droits humains¹⁵⁰. L'Équipe spéciale avait reçu de larges pouvoirs de surveillance, notamment celui d'ouvrir le courrier et de lire les messages électroniques. Le ministre de la Justice peut ordonner que toute personne soit ainsi surveillée pour des raisons de sécurité nationale sans autorisation judiciaire préalable et sans que l'Équipe spéciale ait l'obligation de produire la moindre preuve à l'appui de sa demande.

Dans cette affaire, les appelants étaient des employés d'une ONG qui se montrait critique envers le gouvernement hongrois. Ils arguaient qu'en vertu de la législation hongroise relative à la surveillance ils pourraient être soumis à des mesures radicales injustifiées et disproportionnées. La Cour a statué que la loi hongroise conférant à l'Équipe spéciale antiterroriste ces pouvoirs de surveillance violait le droit à la vie privée, car elle ne comportait pas suffisamment de garanties juridiques pour prévenir des abus. Elle a observé que :

- l'Équipe spéciale pouvait soumettre presque n'importe qui à une surveillance étant donné que la loi n'indiquait pas spécifiquement qui pouvait être visé par cette surveillance ;

¹⁴⁷ Voir aussi, Martha Otwinowski, "Tailor-made laws: The state of surveillance in Germany. Would more power for spy agencies put investigative journalism at risk?", *Index on Censorship*, 7 novembre 2016, <https://www.indexoncensorship.org/2016/11/tailor-made-laws-the-state-of-surveillance-in-germany/>.

¹⁴⁸ PIDCP, article 19.

¹⁴⁹ Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne, 20 avril 2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420_1bvr096609.html (jugement en allemand) et <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-019.html> (communiqué de presse de la Cour en anglais).

¹⁵⁰ *Szabo et Vissy c. Hongrie* (37138/14), Cour européenne des droits de l'homme, 12 janvier 2016, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-5268616-6546444>.

- le contrôle judiciaire était limité et qu'il n'y avait aucune disposition prévoyant un contrôle parlementaire ;
- il n'était pas clairement indiqué si l'ordre initial de 90 jours était renouvelable une ou plusieurs fois ; et
- le mécanisme permettant au ministère de superviser la surveillance exercée par l'Équipe spéciale était « éminemment politique », car il « rendait impossible l'évaluation requise pour déterminer si la mesure était absolument nécessaire au regard des buts et moyens en jeu¹⁵¹ ».

3.6 PAYS-BAS

Le 2 juillet 2015, le gouvernement néerlandais a déposé, pour consultation du public, un projet de loi dans lequel il proposait une révision complète de la loi néerlandaise de 2002 relative au renseignement et à la sécurité¹⁵². S'il est promulgué, le projet de loi de juillet 2015 relatif aux services de renseignement et de sécurité¹⁵³ légitimerait l'octroi de pouvoirs de surveillance et d'interception considérables aux services généraux de renseignement et de sécurité et aux services militaires de renseignement et de sécurité. Une version amendée du projet de loi, amplement débattue, a été envoyée à la Chambre néerlandaise des représentants en octobre 2016¹⁵⁴.

La loi proposée octroierait aux services de sécurité le pouvoir d'intercepter les communications électroniques de groupes de personnes non définis, dès lors qu'il s'agit de « missions d'instructions ». L'absence d'une telle limite, dans le projet de loi comme dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, est préoccupante, car ces interceptions auraient lieu hors du cadre d'une enquête judiciaire officielle, laquelle exigerait que les mesures de surveillance s'appliquent à des personnes précises que l'État a des raisons de soupçonner d'activité criminelle. Cette disposition à la définition très large – qui, a fortiori, n'est pas assortie d'une obligation expresse d'avoir des soupçons raisonnables à l'égard d'une personne – risque d'être interprétée et appliquée de façon arbitraire, élément révélateur d'une ingérence disproportionnée dans les communications privées.

En outre, ce projet de loi ne comporte pas de garanties suffisantes contre les abus. Il propose la création d'une Commission d'évaluation¹⁵⁵ chargée d'apprécier la légalité de la décision du ministre concerné¹⁵⁶ qui a approuvé le recours à ces pouvoirs de surveillance. Mais il ne prévoit pas les garanties adéquates permettant d'assurer l'indépendance de la Commission. En outre, les recommandations sur la légalité des activités des services de sécurité, émises par la Commission de surveillance des services de renseignement et de sécurité¹⁵⁷ siégeant actuellement, ne sont pas contraignantes et peuvent être annulées par le ministre compétent. La Commission de surveillance ne peut pas mettre un terme aux opérations de surveillance ni octroyer de réparations.

Le projet de loi ne comporte pas de garanties suffisantes empêchant que des informations obtenues à la suite de violations des droits humains ou pouvant entraîner de telles violations soient communiquées dans le cadre de la coopération avec des agences de sécurité et des services de renseignement étrangers. Amnesty International s'est déclarée préoccupée par le fait que le gouvernement aurait la possibilité de transmettre des communications privées aux autorités d'autres États qui commettent des violations des droits humains¹⁵⁸. En outre, les dispositions du projet de loi portant sur les garanties protégeant les droits humains quant à l'utilisation, la conservation et la destruction des données des communications sont insuffisantes¹⁵⁹.

¹⁵¹ *Szabo et Vissy c. Hungary*, § 75.

¹⁵² La loi de 2002 relative aux services de renseignement et de sécurité régit les pouvoirs spéciaux, notamment le pouvoir d'interception conféré aux services de renseignement et de sécurité (lesquels s'occupent traditionnellement de la sécurité intérieure) et aux services militaires de renseignement et de sécurité.

¹⁵³ Projet de loi relatif aux services de renseignement et de sécurité et modifiant quelques lois (législation sur les services de renseignement et de sécurité 20..), 2016/188/NL (Pays-Bas), 21/04/2016, http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/fr/search/?trisaaction=search_detail&year=2016&num=188

¹⁵⁴ Projet de loi relatif aux services de renseignement et de sécurité et modifiant quelques lois (législation sur les services de renseignement et de sécurité 20..), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/28/voorstel-van-wet-inzake-wijziging-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten>.

¹⁵⁵ *Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden* (néerlandais).

¹⁵⁶ Dans le cas des services de renseignement et de sécurité généraux (AIVD), c'est la décision du ministre de l'Intérieur et des relations du Royaume. Dans le cas des services de renseignement et de sécurité militaires (MIVD), c'est la décision du ministre de la Défense.

¹⁵⁷ *Commissie van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten* CTIVD (néerlandais).

¹⁵⁸ Amnesty International, *The Netherlands: Submission for the UN Universal Periodic Review in April/May 2017*, septembre 2016.

¹⁵⁹ Par exemple, le projet de loi (à son article 67) interdit la divulgation de données personnelles dont l'exactitude ne peut raisonnablement être établie ou dont le traitement date de plus de 10 ans si aucune nouvelle donnée concernant la personne en question n'a été traitée

3.7 POLOGNE

La loi polonaise antiterroriste de juin 2016, qui est controversée, élargit amplement les pouvoirs de surveillance de l'Agence de sécurité intérieure (ABW) et comporte des mesures parmi les plus draconiennes de l'EU¹⁶⁰. Combiné avec une série de pouvoirs de surveillance étendus, inscrits dans la Loi de février 2016 sur la police¹⁶¹, ce texte réunit les conditions pour que les autorités de l'État puissent accéder presque sans entrave aux données personnelles et à d'autres informations concernant les citoyens polonais et d'autres personnes se trouvant ou résidant sur le territoire polonais. En octobre 2016, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est déclaré particulièrement préoccupé par les ingérences de cette loi dans le droit à la vie privée et son caractère discriminatoire à l'égard des étrangers¹⁶².

En vertu de la loi antiterroriste, l'ABW peut conserver une liste de personnes présumées impliquées dans des activités à caractère terroriste, ou raisonnablement soupçonnées de l'être, et accéder aux données concernant des menaces à caractère terroriste provenant de plusieurs agences gouvernementales (par exemple, la police, les douanes, l'assurance sociale, les autorités locales) et de propriétaires de biens immobiliers. L'ABW peut également communiquer ces données et sa liste à d'autres agences, et accéder aux enregistrements des caméras de surveillance installées dans les lieux publics ou en réaliser elle-même. La loi ne comporte aucune disposition prévoyant d'aviser, à un moment donné, une personne qu'elle est sur la liste, ce qui lui donnerait la possibilité de contester son inscription, ni de procédure permettant à quiconque de solliciter la suppression de son nom.

Le 13 juin 2016, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a déclaré que « les garanties procédurales et les conditions matérielles définies dans la loi sur la police en ce qui concerne la mise en place de mesures de surveillance secrète ne suffisent encore pas à prévenir le recours excessif à cette méthode ni les ingérences indues dans la vie privée des individus¹⁶³ ». En vertu de la loi sur la police, les tribunaux sont autorisés, en se référant à une liste d'infractions que la Commission de Venise juge excessivement large, à permettre la surveillance du contenu des communications de la population, et cela, sans qu'ils soient tenus d'examiner le caractère proportionnel de la mesure. La police peut accéder directement aux données des communications – qui sont susceptibles de révéler autant de renseignements personnels, voire plus, que le contenu – sans ordonnance du tribunal.

En juin 2016, dans le cadre de commentaires généraux sur la panoplie des pouvoirs de surveillance prévus par différentes lois, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé aux autorités polonaises de « prendre des mesures pour instaurer un système de contrôle des activités de surveillance qui soit démocratique, indépendant et efficace, autant de caractéristiques dont ce système est actuellement dénué¹⁶⁴ ».

Les étrangers se trouvant en Pologne sont particulièrement visés par la loi antiterroriste de 2016, car ils peuvent être soumis à diverses mesures de surveillance secrète, notamment à des mesures de mise sur écoute, de contrôle des communications électroniques et des réseaux et appareils de télécommunication, sans aucun contrôle judiciaire pendant les trois premiers mois (à l'issue desquels cette surveillance peut être prolongée sur ordonnance d'un tribunal). Cette surveillance est autorisée en cas de « crainte », même pas de soupçon raisonnable, qu'un étranger soit impliqué dans des activités à caractère terroriste. Isoler ainsi les étrangers est discriminatoire. Compte tenu de son caractère secret, la surveillance pourrait mener à du profilage racial et ethnique. La loi n'offre pas de garanties de procédure permettant à une personne ayant

depuis lors ; il permet, à titre exceptionnel, la divulgation de données personnelles à des services de renseignement et de sécurité étrangers éligibles.

¹⁶⁰ Voir Amnesty International, *Pologne. Un projet de loi de lutte contre le terrorisme donnerait des pouvoirs quasi illimités aux services de sécurité*, 15 juin 2016 (index : EUR 37/4263/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur37/4263/2016/fr/> ; voir aussi, Amnesty International, *Poland: Dismantling Rule of Law? Submission for the UN Universal Periodic Review – 27th Session of the UPR Working Group. April/May 2017*, 31 octobre 2016 (index : EUR 37/5069/2016), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/5069/2016/en/> ; et Amnesty International, *Submission to the UN Human Rights Committee, 118th Session, 17 Oct-4 Nov 2017*, 27 octobre 2016 (index : EUR 37/4849/2016), <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/10/HRC-submission-Amnesty-International.pdf>.

¹⁶¹ Voir Amnesty International, *Pologne. La nouvelle loi sur la surveillance porte gravement atteinte aux droits humains*, 29 janvier 2016 (index : EUR 37/3357/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur37/3357/2016/fr/>. Cette loi porte gravement atteinte au droit à la vie privée, car elle permet aux services de sécurité et de police d'accéder amplement aux données des télécommunications, notamment aux données d'Internet et aux métadonnées. La confidentialité des informations soumises au secret professionnel (dont jouissent, par exemple, les avocats de la défense) est également gravement remise en cause, car cette loi n'interdit pas de surveiller en secret les communications des avocats. Le barreau national et le commissaire aux droits de l'homme ont contesté cette loi devant le Tribunal constitutionnel, démarche qui a en fait eu peu d'effet étant donné la crise que traverse actuellement ce tribunal, aussi la loi demeure-t-elle en vigueur.

¹⁶² *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la Pologne*, § 39-40.

¹⁶³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), avis n° 839/2016 (2016), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)012-f&lang=FR](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)012-f&lang=FR), § 132.

¹⁶⁴ Nils Muiznieks, "Erosion of rule of law threatens human rights protection in Poland", 15 juin 2016, <http://www.humanrightseurope.org/2016/06/nils-muiznieks-erosion-of-rule-of-law-threatens-human-rights-protection-in-poland/>.

DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

appris son placement sous surveillance, de contester la mesure et d'avoir accès à un recours effectif contre une surveillance illégale. En outre, elle affecte potentiellement les citoyens polonais qui communiquent ou vivent avec des étrangers faisant l'objet d'une enquête.

3.8 ROYAUME-UNI

En novembre 2016, le Parlement du Royaume-Uni a adopté un projet de loi relatif aux pouvoirs en matière d'enquête, qui a reçu la sanction royale le 29 novembre 2016¹⁶⁵. La loi relative aux pouvoirs en matière d'enquête instaure des pouvoirs de surveillance parmi les plus radicaux de l'UE – et même du monde – et quand elle entrera en vigueur, elle pourrait avoir des effets dévastateurs sur le droit à la vie privée et d'autres droits humains au Royaume-Uni et à l'extérieur de ses frontières¹⁶⁶.

Couramment désignée sous le terme « Charte des fouineurs », cette loi institutionnalise une série de pouvoirs de surveillance radicaux, permettant de réaliser des interceptions en masse, de collecter des masses de données, d'accéder à des masses d'ensembles de données personnelles et d'interférer massivement avec des équipements (piratage)¹⁶⁷. Ces dispositions, où aucune notion de soupçons raisonnables et individualisés n'apparaît, sont contraires au droit relatif aux droits humains. Même les ordres « thématiques », censés être ciblés, sont si larges qu'ils porteront bien plus atteinte au droit à la vie privée que le droit relatif aux droits humains ne le permet¹⁶⁸. Ces ordres peuvent être appliqués à un grand nombre de personnes qui « ont un but commun » ou qui « mènent, ou pourraient mener, une activité particulière¹⁶⁹ ». Ils ne ciblent pas des personnes précises raisonnablement soupçonnées de mener des activités criminelles et font fi des obligations du Royaume-Uni en matière de droits humains.

Selon cette nouvelle loi, tous les pouvoirs – de masse ou ciblés – seront en général conférés par un ministre du gouvernement à la suite d'une évaluation réalisée par un organe quasi judiciaire dont les membres sont nommés par le Premier ministre. Cette situation est très préoccupante, car la loi est dénuée de dispositions prévoyant un mécanisme de contrôle indépendant délivrant les autorisations¹⁷⁰. Les ordres seraient en général émis par le secrétaire d'État (à savoir, le ministre chargé des services de sécurité) sur la base d'une série de motifs vagues, comme les « intérêts de la sécurité nationale » ou le « bien-être économique du Royaume-Uni »¹⁷¹. Les « commissaires judiciaires » verront leur pouvoir limité aux principes du contrôle de la légalité et ne pourront pas procéder à un examen complet du bien-fondé des émissions d'ordres sollicitées. En outre, ce contrôle ne sera pas obligatoire dans les cas jugés urgents par l'émetteur de l'ordre, ce qui pourrait retarder ce contrôle de trois jours. De même, les modifications importantes des ordres, qui pourront consister en l'ajout de noms de personnes, de lieu ou d'organisations, ne seront pas soumises aux commissaires judiciaires.

Malgré ces pouvoirs radicaux instaurés par la loi relative aux pouvoirs en matière d'enquête et le fait qu'ils risquent de violer les droits humains de la population vivant au Royaume-Uni et à l'extérieur du royaume, le gouvernement a précipité l'examen de la loi au Parlement, ignorant les critiques des comités parlementaires, du secteur des télécommunications et de la société civile, notamment celles du rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la vie privée, qui l'avait averti que ce projet de loi violait le droit à la vie privée, et

¹⁶⁵ L'intégralité de la loi relative aux pouvoirs en matière d'enquête et ses différentes moutures pendant son examen au Parlement peuvent être consultées sur <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/investigatorypowers.html>.

¹⁶⁶ Amnesty International Royaume-Uni, *Investigatory Powers Act legalises sweeping surveillance powers for UK government*, 29 novembre 2016, https://www.amnesty.org.uk/press-releases/investigatory-powers-act-legalises-sweeping-surveillance-powers-uk?utm_source=TWITTER&utm_medium=Social&utm_content=20161129175000&utm_campaign=Freedom_of_expression. Voir aussi, Ewen MacAskill, "‘Extreme surveillance’ becomes UK law with barely a whimper", *The Guardian*, 19 novembre 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/19/extreme-surveillance-becomes-uk-law-with-barely-a-whimper> et Andrew Griffin, "Tens of thousands sign petition urging Parliament to recall 'most extreme spying powers ever': The bill forces internet companies to keep records of every website all of their customers go to, among other things", *The Independent*, 25 novembre 2016, <http://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/investigatory-powers-bill-act-petition-snoopers-charter-spying-surveillance-privacy-a7438791.html>.

¹⁶⁷ Matt Burgess, "‘Snooper’s Charter’ is set to become law: how the Investigatory Powers Bill will affect you", *Wired*, 25 novembre 2016, <http://www.wired.co.uk/article/ip-bill-law-details-passed>.

¹⁶⁸ Loi relative aux pouvoirs en matière d'enquête, article 17 (2), HL Bill 62, 12 septembre 2016, <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2016-2017/0062/17062.pdf>.

¹⁶⁹ Ministère de l'Intérieur, "Interception of communications pursuant to Schedule 7 of the Investigatory Powers Act: Draft code of practice", automne 2016, p. 20-23, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/561091/16-10-18_Interception_code_of_practice_draft.pdf.

¹⁷⁰ La loi relative aux pouvoirs en matière d'enquête prévoit la nomination par le Premier ministre d'un commissaire à la supervision des pouvoirs en matière d'enquête et d'un nombre indéterminé de « commissaires judiciaires », chargés, pour un mandat de trois ans, de contrôler l'exercice des pouvoirs en matière d'enquête et de signaler les erreurs. Voir la loi relative aux pouvoirs en matière d'enquête, article 205, HL Bill 62, 12 septembre 2016.

¹⁷¹ Voir, entre autres, loi relative aux pouvoirs en matière d'enquête, articles 2(4), 20(2), 58(7), 97(5), 130(2), 147(2) et 165(2), HL Bill 62, 12 septembre 2016. Des termes similaires concernant le « bien-être économique » s'appliquent également aux parties de la législation définissant les fonctions de contrôle des commissaires.

il s'est engouffré dans la direction opposée à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁷². En 2014, trois comités parlementaires distincts ont émis d'amples recommandations sur le projet de loi, priant le gouvernement de revoir intégralement sa copie, d'y ajouter des garanties et de procéder à davantage de consultations. Le gouvernement n'a repris qu'une minorité de leurs propositions.

Amnesty International, elle-même, avait été la cible des mesures de surveillance du Royaume-Uni. Dans le cadre de l'action en justice intentée par Amnesty International (voir plus haut) le 1^{er} juillet 2015, l'*Investigatory Powers Tribunal* (IPT), tribunal chargé de juger les abus de pouvoir en matière d'enquête, a avisé Amnesty International que des agences du gouvernement du Royaume-Uni avaient illégalement espionné ses communications¹⁷³. Le tribunal n'a pas informé Amnesty International de la date ni de la raison pour laquelle elle avait été espionnée, ni ce qui avait été fait avec les informations ainsi obtenues. Il a statué que l'une des organisations également partie à l'action en justice, le Legal Resources Centre basé en Afrique du Sud, avait aussi fait l'objet d'une surveillance illégale.

Précédemment dans la même affaire, le 6 février 2015, l'IPT avait statué que les procédures du gouvernement du Royaume-Uni visant à « demander, recevoir, stocker et transmettre les communications privées de personnes situées au Royaume-Uni qui ont été obtenues par les autorités américaines » dans le cadre de Prism et Upstream – les programmes de surveillance de masse mis en place par l'Agence pour la sécurité nationale (NSA) – violaient la Convention européenne des droits de l'homme¹⁷⁴.

¹⁷² Joseph A. Cannataci, « Rapport du rapporteur spécial sur le droit à la vie privée », doc. ONU A/HRC/31/64, 8 mars 2016, p. 14-15.

¹⁷³ Amnesty International, *Royaume-Uni. Le tribunal chargé des affaires de surveillance révèle que le gouvernement a espionné Amnesty International*, 1^{er} juillet 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/07/uk-surveillance-tribunal-reveals-the-government-spied-on-amnesty-international/>.

¹⁷⁴ Amnesty International, *UK: "Historic" surveillance ruling finds intelligence-sharing illegal*, 6 février 2015, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/02/uk-historic-surveillance-ruling-finds-intelligence-sharing-illegal/>.

4. LIBERTÉ D'EXPRESSION

« [L]a restriction de la place accordée à la liberté d'expression et à l'espace civique promeut les objectifs de ceux qui encouragent, menacent et font usage du terrorisme et de la violence. »

David Kaye, rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression¹⁷⁵

Le droit à la liberté d'expression n'a cessé d'être directement 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 détériorent rapidement. Le risque d'être considéré comme une menace pour la sécurité ou d'être qualifié d'« extrémiste » a des conséquences très concrètes pour certaines personnes, comme le montrent les exemples qui suivent. Dans le même temps, ces mesures ont eu un effet paralysant sur la liberté d'expression, qui n'avait pas eu une place aussi limitée et appauvrie au sein de l'espace public depuis des dizaines d'années.

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.

Les gouvernements ne se sont pas contentés d'ériger en infraction les propos qui incitent directement une personne à commettre un acte à caractère terroriste. Certains ont érigé en infraction toute forme d'expression considérée comme une manière de saluer, glorifier, soutenir, défendre, excuser ou chercher à justifier des actes qualifiés de « terrorisme » dans le droit national (voir également le chapitre 2). Des termes comme « glorifier » ou « faire l'apologie », mal définis et vagues, permettent une interprétation large. En **France**, au cours des deux années qui viennent de s'écouler, des centaines de personnes, dont certaines étaient mineures, ont été inculpées d'« apologie du terrorisme », notamment pour des commentaires publiés sur Facebook¹⁷⁶. En **Espagne**, des lois sur la « glorification du terrorisme » ont ciblé des artistes et musiciens¹⁷⁷.

¹⁷⁵ “UN expert warns combat against violent extremism could be used as ‘excuse’ to curb free speech”, *UN News Centre*, 3 mai 2016, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53841#.V-OmSzuevQc>.

¹⁷⁶ Voir, par exemple, Christophe Turgis, « Charlie Hebdo : à Nantes, un adolescent de 16 ans poursuivi pour “apologie du terrorisme” sur Facebook », *France 3* 17 janvier 2015, <http://france3-regions.francetvinfo.fr/pays-de-la-loire/2015/01/17/charlie-hebdo-nantes-un-adolescent-de-16-ans-poursuivi-pour-apologie-du-terrorisme-sur-facebook-634720.html>.

¹⁷⁷ Raphael Minder, “Crackdowns on free speech rise across a Europe wary of terror”, *New York Times*, 24 février 2016, http://www.nytimes.com/2016/02/25/world/europe/spain-europe-protest-free-speech.html?_r=0.

En vertu du droit international relatif aux droits humains, chacun a le droit d'avoir une opinion, sans interférence, 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 espèce¹⁷⁸. 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 public¹⁷⁹, mais chaque mesure de restriction doit être conforme aux exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité pour qu'elle soit légale au regard du droit international relatif aux droits humains.

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 cet égard, le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, a considéré qu'« il faut que les lois ne prévoient de poursuites pénales que pour réprimer l'incitation directe au terrorisme, à savoir, par des propos qui encouragent directement à commettre une infraction pénale, visent à engendrer un acte criminel et sont susceptibles d'y parvenir¹⁸⁰ ».

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 employés¹⁸¹ ». Ces termes vagues sont précisément ceux qui ont été érigés en infractions pénales dans plusieurs pays d'Europe.

Amnesty International craint que les arrestations et poursuites – ainsi que les propositions de criminalisation actuellement à l'étude – sur la base d'infractions définies en termes vagues, comme « apologie du terrorisme » (en **France**), « glorification du terrorisme » (en **Espagne** et au **Royaume-Uni**) ou « promotion du terrorisme » (proposé en **Allemagne**¹⁸²) ne risquent de bafouer le droit des populations à la liberté d'expression. Bien que les États puissent être tenus, en vertu des traités internationaux sur la prévention du terrorisme, d'ériger en infraction l'incitation à commettre une infraction liée au terrorisme, des 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 incitation¹⁸³.

Les exemples de pays suivants illustrent la diminution de l'espace accordé au sein de la société civile à la communication d'une série d'idées actuelles et pertinentes – et parfois choquantes – ainsi que le débat sur ces idées. La criminalisation de l'expression a un effet dissuasif et, comme le montrent les exemples, peut faciliter l'établissement d'un climat de peur.

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'UE, à :

- **Promouvoir et protéger le droit à la liberté d'expression.**

¹⁷⁸ PIDCP, article 19 (1 et 2).

¹⁷⁹ PIDCP, article 19 (3b).

¹⁸⁰ Rapport du Secrétaire général, « La protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », A/63/337, 28 août 2008, § 62.

¹⁸¹ 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>.

¹⁸² Jörg Diehl et Annett Meiritz, « Anti-Terror-Konzept De Maizières, Überwachungsoffensive », *Spiegel Online*, 11 août 2016, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/thomas-de-maiziere-plant-ueberwachungsoffensive-a-1107223.html> ; et « Germany in new anti-terror plan to thwart Islamist militants », BBC News, 11 août 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37044519>.

¹⁸³ 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.

- Ne limiter les formes d'expression que si cela s'avère absolument nécessaire et proportionné pour atteindre un objectif légitime, et sur la base d'une disposition législative claire et précise.
- N'engager de poursuites pénales 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 dans l'*intention* de les inciter à commettre ces actes et lorsqu'il existe une *probabilité raisonnable* qu'elles 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.

4.1 BELGIQUE

Juste avant les vacances parlementaires d'été 2016, la Chambre des représentants de Belgique a adopté un projet de loi élargissant la portée de la disposition sur l'incitation à commettre une infraction liée au terrorisme¹⁸⁴. Par conséquent, aux termes de la loi belge, il n'est plus nécessaire de prouver que l'incitation entraîne un risque réel qu'une infraction de nature terroriste soit commise. En omettant cette condition, le gouvernement a cherché à restreindre la charge de la preuve incombant au procureur.

Le projet de loi a été adopté à la hâte au Parlement dans le cadre d'une procédure « urgente ». Le temps permettant d'examiner correctement les éventuels effets négatifs de ce projet de loi sur la liberté d'expression et d'en débattre était insuffisant. La même loi érige désormais également en infraction l'incitation au déplacement à des fins terroristes (voir chapitre 6).

Deux autres projets de lois qui doivent être examinés par le Parlement se proposent de criminaliser spécifiquement l'« apologie du terrorisme ». Le premier, proposé par des députés du parti de droite nationaliste flamand Vlaams Belang, vise à ériger en infraction les propos qui minimisent grossièrement, cherchent à justifier, approuvent, ou font l'apologie d'une infraction terroriste commise en Belgique ou à l'étranger ou s'en réjouissent¹⁸⁵. Le second, proposé par des membres du parti actuellement majoritaire, le Mouvement réformateur, centriste et francophone, souhaite inscrire dans le Code pénal l'« apologie du terrorisme », c'est-à-dire le fait d'approuver délibérément, de chercher à justifier ou de minimiser grossièrement des actes terroristes¹⁸⁶.

En septembre 2016, le parti nationaliste flamand de centre droit Alliance néo-flamande (N-VA) a publié son plan de sécurité¹⁸⁷, présentant cinq propositions de mesures. Ces propositions permettraient de criminaliser explicitement l'« apologie du terrorisme » par le biais d'une loi interprétative qui pourrait s'appliquer à la disposition modifiée relative à l'incitation. Ainsi, aucune réforme législative ne serait nécessaire pour incriminer l'« apologie du terrorisme ». Pour l'instant, aucune proposition de loi visant à adopter cette politique n'a été soumise au Parlement.

L'ensemble de ces propositions constituerait une menace pour la liberté d'expression en Belgique.

4.2 FRANCE

Une modification du Code pénal français en novembre 2014, prévoyait, entre autres choses, l'inscription de l'infraction d'« apologie du terrorisme » dans le Code pénal. Cette infraction est passible d'une peine de cinq ans de prison et d'une amende pouvant aller jusqu'à 75 000 euros, ou de sept ans de prison et d'une

¹⁸⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme, juillet 2016, <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=flwb.cfm?lang=N&dossierID=1951&legislat=54> ; voir également, Peter Buysrogge, « Projet de Loi : portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), Rapport : fait au nom de la commission temporaire "Lutte contre le terrorisme" », 18 juillet 2016, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1951/54K1951003.pdf>, Code pénal belge, n° 1867-06-08/01, article 14, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=fr&caller=list&cn=1867060801&la=f&fromtab=loi&tri=dd+as+rank, tel que modifié par la loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), article 2.

¹⁸⁵ La Chambre des représentants de Belgique, Proposition de loi punissant le fait de minimiser grossièrement, de chercher à justifier, d'approuver, ou de faire l'apologie d'une infraction terroriste ou de s'en réjouir, 27 novembre 2015, <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwb.cfm?dossierID=1483&legislat=54&inst=K>.

¹⁸⁶ La Chambre des représentants de Belgique, Proposition de loi visant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur internet, 20 novembre 2015, <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwb.cfm?dossierID=1467&legislat=54&inst=K>.

¹⁸⁷ NVA Nieuws, « Niveau V : 5 propositions pour plus de sécurité », 10 septembre 2016, <http://francais.n-va.be/actualite/niveau-v-5-propositions-pour-plus-de-securite>

amende pouvant aller jusqu'à 100 000 euros si les faits sont commis en ligne. Selon les autorités, cette modification était nécessaire afin de renforcer les mesures pénales et administratives pour lutter contre les actes de nature terroriste¹⁸⁸.

Pendant les deux semaines qui ont suivi l'attentat du 7 janvier 2015 à Paris, 298 procédures judiciaires ont été engagées pour « apologie du terrorisme », notamment 96 affaires impliquant des mineurs, d'après le ministère de la Justice¹⁸⁹. Le nombre d'affaires a connu un nouveau pic après les attentats du 13 novembre 2015 à Paris et l'entrée en vigueur de l'état d'urgence. Environ 255 affaires ont été portées devant la justice en novembre après les attentats¹⁹⁰, et on atteignait jusqu'à 570 affaires le 10 décembre¹⁹¹.

Les poursuites pénales contre des personnes inculpées d'« apologie du terrorisme » se déroulent à un rythme très soutenu, et exigent la comparution immédiate du prévenu devant un juge, parfois le jour de son arrestation¹⁹². Pour l'année 2015 seulement, les tribunaux ont prononcé 385 peines pour « apologie du terrorisme »¹⁹³.

Dans une grande partie de ces affaires, les personnes jugées sont des jeunes et un tiers d'entre elles sont mineures¹⁹⁴. En décembre 2015, par exemple, un adolescent de 16 ans et deux sœurs âgées de 15 et 16 ans ont été arrêtés à Toulouse pour « apologie du terrorisme »¹⁹⁵. Le 2 mai 2016, un homme de 25 ans qui avait écrit « Vive Daesh » dans des toilettes a été reconnu coupable d'« apologie du terrorisme » et condamné à une peine avec sursis¹⁹⁶.

Le 3 juin 2016, le Parlement a adopté une loi qui érigeait en infraction le fait de consulter « habituellement » un site Internet contenant des messages, images ou représentations considérés comme « provoquant [...] à la commission » ou « faisant l'apologie » d'actes terroristes¹⁹⁷. La loi ne précise pas clairement ce que signifie une consultation « habituelle ». Cette loi est entrée en vigueur en juillet, alors que le Conseil d'État avait jugé en 2012 que la criminalisation de telles activités en ligne constituait une restriction de la liberté d'expression injustifiée et disproportionnée¹⁹⁸.

L'une des premières condamnations pour ce type d'activités en ligne a été prononcée en août 2016, quand un homme de 19 ans a été condamné à trois ans de prison pour avoir, entre autres, fait l'« apologie du terrorisme » et avoir régulièrement consulté des sites « djihadistes »¹⁹⁹.

D'après des statistiques gouvernementales publiées le 7 novembre 2016, depuis le début de l'année 2015, 54 sites Internet ont été bloqués pour apologie et provocation au terrorisme²⁰⁰.

4.3 PAYS-BAS

Le parti démocrate-chrétien²⁰¹ a proposé en mai 2016 un projet de loi visant à criminaliser la « glorification du terrorisme ». Cette proposition a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de l'opinion publique²⁰².

¹⁸⁸ Louis Imbert, « Apologie d'actes terroristes : des condamnations pour l'exemple », *Le Monde*, 13 janvier 2015, http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/01/13/apologie-d-actes-terroristes-des-condamnations-pour-l-exemple_4555102_3224.html.

¹⁸⁹ Lucie Soullier, « Apologie du terrorisme : la justice face à l'urgence », *Le Monde*, 22 janvier 2015

http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/01/22/apologie-du-terrorisme-la-justice-face-a-l-urgence_4560603_3224.html#dS9SOo3CQ02zxiS.99.

¹⁹⁰ Lucie Soullier et Damien Leloup, « Dans le grand fourre-tout de l'apologie du terrorisme », *Le Monde*, 18 décembre 2015, http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/12/18/dans-le-grand-fourre-tout-de-l-apologie-du-terrorisme_4834349_4809495.html.

¹⁹¹ Ministère de la justice, « SG/SDSE, exploitation statistique du système d'information décisionnel », cité dans www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/12/16/apres-les-attentats-une-justice-rapide-et-severe-contre-l-apologie-du-terrorisme_4833298_1653578.html.

¹⁹² Une personne peut cependant faire valoir qu'elle n'est pas prête pour se défendre des faits qui lui sont reprochés et qu'elle a besoin de plus de temps pour se préparer.

¹⁹³ Ministère de la justice, « SG/SDSE, exploitation statistique du système d'information décisionnel ».

¹⁹⁴ Lucie Soullier et Damien Leloup, « Dans le grand fourre-tout de l'apologie du terrorisme », *Le Monde*, 18 décembre 2015.

¹⁹⁵ « Apologie du terrorisme : 3 ados arrêtés rue d'Alsace-Lorraine », *La Dépêche*, 22 décembre 2015, <http://www.ladepeche.fr/article/2015/12/22/2243107-apologie-du-terrorisme-3-ados-arretes-rue-d-alsace-lorraine.html>.

¹⁹⁶ Stéphanie Forestier, « Venette : condamné pour apologie du terrorisme après avoir tagué "Vive Daesh" », *Le Parisien*, 3 mai 2016, <http://www.leparisien.fr/compiègne-60200/venette-condamne-pour-apologie-du-terrorisme-apres-avoir-tague-vive-daesh-03-05-2016-5764869.php>.

¹⁹⁷ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016, *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, modifiant l'article n° 421-2-5-2 du Code pénal, 4 juin 2016 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id>

¹⁹⁸ Conseil d'État, « Rapport d'activité 2013 », http://arianeinternet.conseil-etat.fr/consiliaweb/avisadm/386618_20120405.pdf.

¹⁹⁹ Leparisien.fr avec l'AFP, « Un Niçois de 19 ans condamné à 3 ans de prison pour apologie du terrorisme », *Le Parisien*, 23 août 2016, <http://www.leparisien.fr/faits-divers/nice-un-homme-de-19-ans-condamne-a-3-ans-de-prison-pour-apologie-du-terrorisme-23-08-2016-6063109.php>.

²⁰⁰ Ministère de l'Intérieur, « Lutte contre le terrorisme et prévention de la radicalisation: réunion des préfets et des procureurs », 7 novembre 2016, <http://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/Lutte-contre-le-terrorisme-et-prevention-de-la-radicalisation-reunion-des-prefets-et-des-procureurs>.

En 2014, le ministre de la Sécurité et de la Justice s'était prononcé en défaveur d'une proposition similaire, affirmant qu'une criminalisation de ce type risquait de bafouer le droit à la liberté d'expression²⁰³. En 2016, le gouvernement a affirmé que des instruments juridiques existants étaient disponibles pour combattre l'incitation à commettre des infractions pénales telles que les actes liés au terrorisme ou l'incitation à la haine, et qu'il considérait que la création d'une disposition législative distincte sur la « glorification » n'était pas nécessaire²⁰⁴.

L'article 131 du Code pénal néerlandais érige déjà en infraction l'incitation publique – à l'oral ou par le biais d'écrits ou d'images – à la violence contre les autorités publiques²⁰⁵. La peine maximale est de cinq ans de prison. Toutefois, lorsque l'incitation vise à faire commettre des actes liés au terrorisme ou sert à la préparation ou à la poursuite d'une infraction de nature terroriste, la peine maximale est augmentée d'un tiers. En vertu de l'article 132, le fait de diffuser tout document qui pourrait inciter d'autres personnes à commettre des crimes constitue une infraction. La peine maximale est de trois ans de prison, augmentée d'un tiers lorsque l'incitation vise à la commission d'une infraction de nature terroriste²⁰⁶.

4.4 POLOGNE

La loi antiterroriste adoptée en juin 2016 prévoit notamment que le directeur ou la directrice de l'Agence de sûreté intérieure puisse ordonner le blocage immédiat de sites Internet spécifiques sans obtenir d'autorisation judiciaire au préalable s'il ou elle estime que le report de cette décision pourrait donner lieu à un « incident terroriste » non défini²⁰⁷. Au bout de cinq jours, un tribunal doit confirmer que l'ordre donné par l'Agence était justifié au regard du droit polonais. L'Agence de sûreté intérieure et le procureur général peuvent faire appel si le tribunal estime que l'ordre était injustifié. Cet appel peut être fondé sur de vagues motifs relatifs à la sécurité nationale. Il reste difficile de déterminer quels éléments de preuve l'Agence et le procureur général auraient besoin de révéler afin de gagner en appel²⁰⁸. La loi ne précise pas si d'autres personnes ou organisations peuvent faire appel du blocage d'un site Internet.

Le blocage de la totalité du contenu d'un site Internet suscite en soi des inquiétudes non négligeables quant à la liberté d'expression et ne devrait en aucun cas être possible sans une autorisation judiciaire préalable. Un contrôle judiciaire après coup n'est pas suffisant. De plus, en raison de l'intervalle de cinq jours entre le blocage du contenu et le contrôle judiciaire, le contenu du site Internet serait inaccessible sans qu'aucune décision judiciaire préalable n'ait établi qu'un tel blocage était nécessaire et proportionné.

4.5 ESPAGNE

Le Code pénal espagnol donne une définition tellement large de l'infraction de « glorification » ou d'« encouragement » du terrorisme qu'il risque de criminaliser des formes légales d'expression²⁰⁹.

²⁰¹ *Appel démocrate-chrétien (CDA)*

²⁰² Proposition de loi de Mona Keijzer, députée, visant à modifier le Code pénal en vue de criminaliser la glorification du terrorisme, n° 34.466, n° 2 (2 mai 2016).

²⁰³ Motion des députés Haersma Buma/Van der Staaij à propos de la criminalisation de la glorification de la violence terroriste, Rapport parlementaire 29 754, n° 255 ; et « Lettre du ministre de la Sécurité et de la Justice sur la position à adopter vis-à-vis des combattants du djihad et réponse du gouvernement aux motions déposées », 9 septembre 2014, n° 29754-266.

²⁰⁴ Lettre des ministres des Affaires sociales et de l'Emploi ainsi que de la Sécurité et de la Justice, « Les droits constitutionnels au sein d'une société protéiforme », 25 février 2016, Rapport parlementaire 29 614, n° 39, p. 3-4.

²⁰⁵ Code pénal (2012), <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/12>.

Pour entrer dans cette disposition, un lien direct entre l'incitation et le crime préconisé doit exister, mais l'incitation elle-même peut être directe ou indirecte. En outre, l'acte d'incitation est complet lorsqu'il a été communiqué, peu importe que l'acte préconisé soit réalisé ou pas. L'incitation doit également être faite en public.

²⁰⁶ Le 10 décembre 2015, le tribunal du district de La Haye a condamné huit hommes et une femme pour une série d'infractions liées au terrorisme dans un procès connu sous le nom de l'affaire « Contexte ». Neuf personnes ont été reconnues coupables de plusieurs infractions à caractère terroriste, notamment pour incitation au terrorisme en ligne (article 131) et pour diffusion de contenu incitatif lié au terrorisme (article 132). Voir tribunal du district de La Haye, 10 décembre 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:16102, <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:16102> (Traduction en anglais non-officielle).

²⁰⁷ Loi du 10 juin 2016 relative à l'antiterrorisme (*Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*), Journal officiel de 2016, article 32c, § 4.

²⁰⁸ Jan Rydzak, "Now Poland's government is coming after the Internet: Warsaw is tightening control over the Web in the name of national security — and setting an ominous precedent for other democracies", *Foreign Policy*, 10 juin 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/06/10/now-polands-government-is-coming-after-the-internet/>.

²⁰⁹ Voir, par exemple, Amnesty International, *Espagne. De nouvelles propositions antiterroristes enfreindraient certains droits fondamentaux*, 10 février 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/02/spain-new-counter-terrorism-proposals-would-infringe-basic-human-rights/>.

En 2015, une modification du Code pénal a élargi la définition de l'infraction de « glorification » afin d'y inclure « la distribution ou la diffusion publique de messages ou slogans », notamment par voie électronique. La peine encourue pour des faits de « glorification » va d'un à trois ans de prison. Le juge peut également décider d'infliger une amende²¹⁰. En février 2015, quatre experts des Nations unies se sont déclarés vivement préoccupés par le fait que la procédure de modification du Code pénal était contraire à la liberté d'expression et de réunion pacifique²¹¹.

En 2015, l'Audience nationale²¹² (un tribunal spécialisé chargé de juger des crimes, en particulier ceux liés au terrorisme) a prononcé 19 condamnations pour « glorification du terrorisme ». En date du 19 juillet 2016, on comptait 17 condamnations pour de tels faits. Plusieurs d'entre elles découlaient d'une opération de police baptisée « Opération Araignée²¹³ ». Elle consistait à rechercher sur les réseaux sociaux des messages qui pouvaient être considérés comme entrant dans la définition légale de la « glorification du terrorisme ».

César Montaña Lehmann, également connu sous le nom de César Strawberry et chanteur du groupe de rap-rock madrilène Def con Dos, a été arrêté en mai 2015 avant d'être détenu dans le cadre de l'Opération Araignée. Il a été poursuivi pour « glorification du terrorisme » et humiliation de victimes du terrorisme pour une série de tweets qu'il avait publiés en 2013-2014. En décembre 2013, César Montaña Lehmann a tweeté « combien d'autres devraient suivre le vol de Carrero Blanco ? », en référence à l'amiral Luis Carrero Blanco, un Premier ministre de l'époque franquiste tué en 1973 dans un attentat à la voiture piégée de l'ETA²¹⁴ à Madrid²¹⁵. Dans un autre tweet de janvier 2014, il parlait en plaisantant d'offrir une bombe comme cadeau d'anniversaire à l'ancien roi Juan Carlos²¹⁶.

Selon les procureurs, il défendait dans ces tweets les groupes armés ETA et GRAPO²¹⁷. En juillet 2016, la chambre criminelle de l'Audience nationale l'a acquitté de tous les chefs d'accusation. L'affaire fait l'objet d'une procédure d'appel devant la Cour suprême.

En février 2016, les marionnettistes Alfonso Lázaro de la Fuente et Raúl García Pérez ont été arrêtés après avoir joué un spectacle dans le cadre d'une manifestation organisée par le conseil municipal pour la fête du carnaval de Madrid²¹⁸. Pendant leur spectacle, présenté devant un public nombreux, et notamment devant des enfants, une marionnette tenait une bannière avec un slogan semblable à ceux utilisés par l'ETA. Une partie du public a été choqué et a appelé la police.

Les marionnettistes ont comparu le 6 février devant la deuxième chambre du tribunal central d'instruction de l'Audience nationale de Madrid, accusés de « glorification du terrorisme » et d'incitation à la haine ou à la violence. Ils ont été placés en détention dans l'attente de leur procès²¹⁹. Le 10 février, le procureur chargé de superviser l'enquête a demandé leur libération. Deux jours plus tard, Amnesty International a publié une Action urgente demandant l'abandon des charges liées à la « glorification »²²⁰. Le 13 avril, Amnesty International et six autres organisations ont écrit au Groupe de travail sur la détention arbitraire pour l'informer de cette affaire²²¹.

Le 9 septembre, l'Audience nationale a jugé que les charges relatives à la « glorification » devaient être abandonnées, mais elle a auparavant confirmé la décision de renvoyer les faits relatifs à l'« incitation » devant un tribunal d'instruction compétent de Madrid.

²¹⁰ Articles 50 (amendes) et 578 du Code pénal (modifié en 2015).

²¹¹ HCDH, "Two legal reform projects undermine the rights of assembly and expression in Spain - UN experts", 23 février 2015, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597>

²¹² *Audiencia Nacional* (espagnol)

²¹³ *Operación Araña* (espagnol)

²¹⁴ *Euskadi Ta Askatasuna* (basque)

²¹⁵ Agence France Presse, "Spanish court clears rapper who joked about ETA attacks", *The Local*, 20 juillet 2016, <https://www.thelocal.es/20160720/spanish-court-clears-rapper-of-charge-of-glorifying-terrorism>

²¹⁶ Agence France Presse, "Spanish court clears rapper who joked about ETA attacks", *The Local*, 20 juillet 2016.

²¹⁷ *Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre* (espagnol)

²¹⁸ Amnesty International, *Espagne. Des marionnettistes accusés de glorification du terrorisme. Alfonso Lázaro de la Fuente et Raúl García Pérez*, 12 février 2016, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur41/3428/2016/fr/>.

²¹⁹ Articles 578 et 510 du Code pénal, respectivement.

²²⁰ Amnesty International, Action urgente (AU), *Espagne. Des marionnettistes accusés de glorification du terrorisme*, AU 35/16 (index : EUR 41/3428/2016) <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4134282016FRENCH.pdf>

²²¹ Amnesty International Espagne, *Naciones Unidas debe investigar la "detención arbitraria" de los titiriteros*, 19 avril 2016, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/varias-organizaciones-de-derechos-humanos-piden-a-naciones-unidas-que-investigue-la-detencion-arbi/>

4.6 ROYAUME-UNI

Depuis dix ans, en vertu de la loi de 2006 relative au terrorisme, la législation antiterroriste britannique prévoit des infractions pénales controversées liées à des formes directes et indirectes d'« encouragement », notamment la « glorification » du terrorisme. Pendant cette même période, les dispositions de la loi de 2000 relative au terrorisme qui permettaient l'interdiction d'organisations « impliquées dans le terrorisme » ont été modifiées pour y inclure tout comportement qui « encourage » ou « glorifie » le terrorisme²²². Cette législation a été adoptée dans le contexte des attentats de juillet 2005 à Londres, lorsque le Premier ministre de l'époque avait proposé un plan en 12 points pour combattre ce qui était qualifié d'« extrémisme » et de « radicalisation »²²³.

En pratique, le recours aux motifs de « glorification » pour interdire des groupes entiers est resté limité, tandis que les cas d'interdiction pour des motifs plus larges étaient assez nombreux²²⁴. La notion de « glorification » est définie de façon extrêmement vague dans la loi de 2006 relative au terrorisme, et elle inclut « l'éloge ou la célébration ». Au cours du processus parlementaire d'adoption, une disposition a toutefois été ajoutée pour veiller à ce qu'elle ne s'applique qu'à condition que « l'opinion puisse raisonnablement déduire que ce qui est glorifié, c'est un comportement à imiter dans des circonstances données »²²⁵. La distinction entre les définitions d'« incitation indirecte » et de « glorification » est également insuffisamment claire. En effet, comme l'a fait remarquer un chroniqueur judiciaire, « l'impact global est la criminalisation d'encouragements généralisés et publics affirmant que le terrorisme serait une bonne chose, sans préciser où, quand ou contre qui » et, à cet égard, il diffère largement de l'« encouragement » tel qu'il figure dans la législation pénale « normale »²²⁶.

4.7 UNION EUROPÉENNE

Des initiatives ont été prises à l'échelle de l'UE pour limiter la liberté d'expression, et la méthode adoptée suscite de graves préoccupations au regard des droits humains.

En décembre 2015, la Commission européenne a présenté une proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme (« la proposition de directive »)²²⁷. Cette proposition de directive – destinée à répondre aux inquiétudes croissantes relatives aux « combattants terroristes étrangers » qui quittent des États membres de l'UE dans le but de rejoindre des groupes armés dans des zones de conflit telles que la Syrie et l'Irak – n'avait toujours pas été adoptée le 6 décembre 2016.

Amnesty International et des organisations non gouvernementales partenaires ont présenté une critique détaillée de la proposition de directive, avec nos principales préoccupations concernant la façon dont certaines dispositions menacent le droit à la liberté d'expression²²⁸.

²²² Loi de 2000 relative au terrorisme, section 3 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/3> (voir en particulier les modifications au paragraphe 3(5)A-C : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/3#reference-c16757481>). L'affaire *R v Faraz* met bien en lumière les éléments d'appréciation extrêmement complexes qu'il faut prendre en compte pour déterminer le caractère intentionnel et direct des faits, pour que les poursuites pénales établissent correctement si une publication ou l'expression d'une opinion était réellement destinée à « encourager » le terrorisme. Voir *R v Faraz* [2012] EWCA Crim 2820 (21 décembre 2012), <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Crim/2012/2820.html> et l'analyse d'Edward Craven, « Case comment: *R v Faraz* – Terrorist publications and free speech in the Court of Appeal », 10 janvier 2013, <https://inform.wordpress.com/2013/01/10/case-comment-r-v-faraz-terrorist-publications-and-free-speech-in-the-court-of-appeal-edward-craven/>.

²²³ « The prime minister's 12-point plan », *The Guardian*, 5 août 2005, <https://www.theguardian.com/politics/2005/aug/05/uksecurity.terrorism2> et « Speech: The prime minister's statement on anti-terror measures », 5 août 2005, (réimprimé dans *The Guardian* : <https://www.theguardian.com/politics/2005/aug/05/uksecurity.terrorism1>). À l'époque, le gouvernement avait aussi proposé de criminaliser le fait de « cautionner » le terrorisme, mais cette proposition a été abandonnée au cours du processus législatif.

²²⁴ Une liste mise à jour est publiée régulièrement par le ministère de l'Intérieur : <https://www.gov.uk/government/publications/proscribed-terror-groups-or-organisations--2>. En juillet 2016, 70 organisations internationales et 14 autres liées à l'Irlande du Nord avaient été interdites ; le récapitulatif détaillé du nombre d'organisations interdites pour avoir promu ou encouragé (notamment glorifié) le terrorisme n'était pas disponible.

²²⁵ David Anderson, *The Terrorism Acts in 2011: Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part 1 of the Terrorism Act 2006*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228552/9780108511769.pdf, § 10.6.

²²⁶ Voir Clive Walker, *The Anti-terrorism legislation*, 2e édition, Oxford : OUP. § 2.63 (mais voir aussi le § 2.60-63, plus général).

²²⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM (2015) 625 Final, 2015/0281 (COD), 2 décembre 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0625&from=EN>.

²²⁸ Amnesty International, Commission internationale de juristes, Projet de justice Société ouverte et Institut politique européen Société ouverte, *Joint Submission regarding the European Commission's Proposed Draft Combating Terrorism Directive*, 19 février 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/3470/2016/en/>.

L'article 5 de la proposition de directive initiale, par exemple, suscitait une inquiétude particulière en créant l'infraction de « provocation publique à commettre une infraction terroriste »²²⁹. L'article visait à criminaliser l'incitation « *qu'[elle] préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes* », à la seule condition qu'elle « *crée le risque* » que ces infractions « *puissent* » être commises. Le seuil établi en matière de proximité entre l'acte incriminé et l'infraction principale était donc très bas. En raison de son caractère vague, il était difficile de comprendre comment l'article serait appliqué en pratique, en violation du principe de légalité. Point fondamental, le caractère potentiellement étendu et incertain de son champ d'application impliquait le risque qu'il n'entrave de manière arbitraire ou discriminatoire la liberté d'expression.

Le texte révisé et consolidé de la proposition de directive, rendu public en novembre 2016, indiquait que l'infraction de « glorification » avait été ajoutée à l'article 5 à titre d'exemple de provocation publique indirecte²³⁰. Comme indiqué plus haut, le fait d'ériger en infraction un comportement considéré comme « glorifiant » le terrorisme suscite de vives préoccupations quant à la liberté d'expression. Le 5 décembre 2016, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a approuvé le texte révisé et consolidé de la directive. Son adoption finale devait avoir lieu d'ici la fin de l'année 2016 ou le début de l'année 2017.

Il est essentiel que la proposition de directive confirme expressément et garantisse réellement la liberté d'expression de la population, qui ne peut être limitée qu'à condition que les autorités puissent justifier des restrictions conformément à la loi et dans la mesure où cela est absolument nécessaire et proportionné au but légitime poursuivi²³¹. Une telle disposition figurait dans la décision-cadre de 2008 relative à la lutte contre le terrorisme, qui avait introduit pour la première fois l'infraction de « provocation publique à commettre une infraction terroriste » dans le droit communautaire²³². Il est difficile de trouver une raison qui justifierait l'omission d'une disposition similaire dans la proposition de directive.

²²⁹ Article 5 : « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle, la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, points a) à h), lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. »

²³⁰ Conseil de l'Union européenne, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, consolidated text following sixth trilogue of 10 November 2016, 11 novembre 2016, <http://statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-c-t-directive-consolidated-text-14238-16.pdf>. Article 5 révisé, (*Incitation publique à commettre une infraction terroriste*) : « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle, la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message, *en ligne ou hors ligne*, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 1, points a) à i), lorsqu'un tel comportement, de manière directe ou indirecte, par exemple en glorifiant des actes terroristes, préconise la commission d'infractions terroristes, créant ainsi le risque concret qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. »

²³¹ Amnesty International, Réseau européen contre le racisme, European Digital Rights, Fundamental Rights European Experts Group, Human Rights Watch, Commission internationale de juristes et Open Society Foundations, *European Union directive on counterterrorism is seriously flawed*, 30 novembre 2016, <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/all/european-union-directive-on-counterterrorism-is-seriously-flawed-1010/#.WErAnneZMkg>.

²³² Décision-cadre 2008/919/JHA du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0919&from=EN>.

5. DROIT À LA LIBERTÉ

« Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. »

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 9

De nombreux États membres de l'Union européenne ont appliqué des lois qui leur permettent de maintenir en détention des personnes soupçonnées d'infractions liées au terrorisme pour une période prolongée avant de les inculper, et bien souvent, aucune poursuite n'est engagée contre elles. En général, ces suspects n'ont pas accès aux informations secrètes sur lesquelles se fonde leur détention et ne peuvent donc pas en contester efficacement la légalité. La prolongation de la détention sans inculpation ni jugement bafoue le droit de ne pas être détenu arbitrairement et d'autres droits relatifs à l'équité des procès, comme la présomption d'innocence.

Afin d'éviter toute décision arbitraire, les États doivent veiller à ce que la privation de liberté soit conforme à la loi, proportionnée et que des garanties de procédure soient prévues. Ces garanties comportent notamment les droits suivants :

- le droit d'être rapidement informé des accusations dont on fait l'objet ;
- le droit de comparaître rapidement devant un juge ;
- le droit de consulter l'avocat de son choix dès le début de la détention provisoire ;
- le droit de contester efficacement la légalité de la détention devant un tribunal ; et
- le droit de bénéficier d'un recours effectif en cas de privation illégale de liberté²³³.

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'Union européenne, à faire en sorte que nul ne soit victime de détention arbitraire dans le cadre d'opérations antiterroristes.

5.1 BELGIQUE

La commission parlementaire Lutte contre le terrorisme en Belgique examine actuellement une proposition de révision de la Constitution en vue de prolonger la durée maximale de détention provisoire de 24 heures à 72 heures²³⁴. À l'origine, cette révision était présentée comme une mesure antiterroriste, mais elle s'appliquera probablement à tous les suspects.

²³³ Article 9 du PIDCP et article 5 de la CEDH.

²³⁴ La portée exacte de l'amendement fait toujours l'objet de débats. Les propositions suivantes ont été soumises à la Chambre des représentants :

<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=flwbn.cfm?lang=N&legislat=54&dossierID=1741> ;
<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=flwbn.cfm?lang=N&legislat=54&dossierID=1713> ;
<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=flwbn.cfm?lang=N&legislat=54&dossierID=1712> ;
<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=flwbn.cfm?lang=N&legislat=54&dossierID=1529> ;

Aux termes de la loi belge, un avocat doit être présent dès le début du premier interrogatoire²³⁵. Mais si l'interrogatoire ne commence qu'à la fin de la période de 72 heures de détention provisoire, une personne peut passer près de trois jours sans accès à un avocat.

Cette modification provoquerait un affaiblissement substantiel d'une garantie constitutionnelle s'appliquant à tous les suspects, quelle que soit la gravité ou la nature de l'infraction. Les autorités belges doivent veiller à ce que toutes les personnes placées en détention provisoire puissent réellement consulter un avocat dès le début de celle-ci²³⁶.

5.2 FRANCE

Immédiatement après les attentats de novembre 2015 à Paris et après l'attentat du 26 juillet 2016 dans une église de Normandie, des propositions visant à placer des personnes en détention sans inculpation ni procès ont été faites en France²³⁷. L'idée serait de cibler des personnes qui font l'objet d'un fichage (fiche « S ») censé indiquer qu'une personne a risqué ou risque d'être « radicalisée ». À ce jour, ces propositions n'ont reçu qu'un soutien limité et le gouvernement a indiqué que ce type de détention serait anticonstitutionnel²³⁸.

5.3 POLOGNE

La nouvelle loi antiterroriste polonaise prévoit une détention sans inculpation de 14 jours pour les personnes soupçonnées de « crimes terroristes », selon la définition vague évoquée au chapitre 2²³⁹. Étant donné que ces arrestations peuvent se faire sur la base d'informations obtenues par le biais des pouvoirs de surveillance étendus qui figurent également dans la nouvelle loi, le suspect et son avocat peuvent se voir refuser l'accès aux éléments de preuve sur lesquels se fonde la détention provisoire. Cela porte gravement atteinte au droit de contester la légalité de la détention, de demander sa libération et de solliciter un recours. Comme ces nouveaux pouvoirs de surveillance ciblent en premier lieu les étrangers, il est probable que le régime de détention sans inculpation de 14 jours sera discriminatoire à l'égard des ressortissants étrangers et aura un impact disproportionné sur ces derniers, leur famille et leur communauté.

5.4 SLOVAQUIE

Les réformes constitutionnelles et législatives qui sont entrées en vigueur en janvier 2016 en Slovaquie introduisaient une période de détention provisoire de 96 heures pour les personnes soupçonnées de terrorisme²⁴⁰. Cette période est donc passée de 48 heures maximum à quatre jours pour ces personnes.

5.5 ESPAGNE

En mai 2015, le Comité des Nations unies contre la torture a appelé l'Espagne à « mettre fin » à la détention au secret, une pratique qui permet aux autorités de détenir des personnes soupçonnées de terrorisme sans

²³⁵ Code d'instruction criminelle, article 47bis, § 2, point 4 ; et loi relative à la détention préventive, article 16, § 2, point 2, modifiée par la loi Salduz.

²³⁶ Voir également, Human Rights Watch, *Sources d'inquiétude. Les réponses antiterroristes de la Belgique aux attaques de Paris et de Bruxelles*, 3 novembre 2016, <https://www.hrw.org/fr/report/2016/11/03/sources-dinquietude/les-reponses-antiterroristes-de-la-belgique-aux-attaques-de>.

²³⁷ « Sarkozy propose d'assigner à résidence les individus ayant une fiche S », *Libération*, 15 novembre 2015, http://www.liberation.fr/direct/element/sarkozy-propose-dassigner-a-residence-les-individus-ayant-une-fiche-s_23259/. Voir aussi Cécile Barbière, « Le débat se durcit en France sur l'arsenal anti-terroriste », *Euractiv.fr*, 29 juillet 2016, <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/le-debat-se-durcit-en-france-sur-larsenal-anti-terroriste/>.

²³⁸ Cécile Barbière, « Le débat se durcit en France sur l'arsenal anti-terroriste », *Euractiv.fr*, 29 juillet 2016. Il faut noter, cependant, que le gouvernement australien a proposé la détention illimitée pour les personnes qui ont purgé une peine de prison mais qui sont toujours considérées comme une menace, une mesure appelée « détention illimitée après la peine ». Voir A. Odysseus Patrick, « Terrified of terror, Australia plans indefinite detention even after sentences are served », *Washington Post*, 8 octobre 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/10/08/terrified-of-terror-australia-plans-indefinite-detention-even-after-sentences-served/>.

²³⁹ Loi du 10 juin 2016 relative à l'antiterrorisme (*Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*), Journal officiel de 2016.

²⁴⁰ Amnesty International, *Rapport annuel 2015 : Slovaquie*, <https://www.amnesty.org/fr/countries/europe-and-central-asia/slovakia/report-slovakia/>.

inculpation pendant une période allant jusqu'à 13 jours, et à « garantir le droit de tous les détenus à des services médicaux ainsi que le droit de choisir librement un avocat qu'ils peuvent consulter en toute confidentialité et qui peut être présent lors des interrogatoires²⁴¹ ». Des membres, réels ou supposés, du groupe armé ETA ont été les principales victimes de ce régime de détention au secret. L'Espagne fait souvent l'objet de critiques pour la torture et les mauvais traitements infligés aux suspects détenus au secret, et pour l'absence de véritables enquêtes sur ces allégations d'atteintes aux droits humains.

5.6 ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, entre décembre 2001 et décembre 2004, le ministère de l'Intérieur avait le pouvoir *de détenir pour une durée* indéterminée, sans inculpation ni jugement, des étrangers soupçonnés de terrorisme²⁴². Le comité d'appel de la Chambre des Lords, qui était alors la plus haute juridiction d'appel du Royaume-Uni, a jugé en 2004 que ce pouvoir exceptionnel était contraire au droit à la liberté aux termes de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁴³.

Au Royaume-Uni, diverses périodes de détention provisoire dans des affaires liées au terrorisme – qu'il faut distinguer du régime de détention illimitée pour les étrangers décrit plus haut – ont été proposées, allant de 90 jours à 56 ou 42 jours. La détention provisoire de 28 jours était en vigueur de 2006 à 2011²⁴⁴. La période de détention sans inculpation actuelle est de 14 jours. Il s'agit de l'une des plus longues de l'Union européenne, et le ministre de l'Intérieur peut l'étendre à 28 jours en cas d'urgence non spécifiée²⁴⁵.

²⁴¹ Comité contre la torture, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Espagne*, 20 juillet 2015, (CCPR/C/ESP/CO/5), § 14.

²⁴² Loi de 2001 relative à la sécurité et à la lutte contre la criminalité et le terrorisme, partie IV.

²⁴³ *A and Others v Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, 16 décembre 2004, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2004/56.html>.

²⁴⁴ Amnesty International, *United Kingdom: Submission for the Review of Counter-Terrorism and Security Powers* (index : EUR 45/015/2010), septembre 2010, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur45/015/2010/en/> ; *United Kingdom: Submission to the Human Rights Committee*, (index : EUR 45/1793/2015, 29 juin 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur45/1793/2015/en/> ; UK: *Extension of pre-charge detention amounts to internment* (index : EUR 45/012/2007), 25 juillet 2007 ; Section britannique d'Amnesty International, *Ten good reasons why extending pre-charge detention is a bad idea*, 13 décembre 2007, <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/uk-amnesty-releases-ten-good-reasons-why-extending-pre-charge-detention-bad-idea-0>. Voir aussi, Liberty, "Extended pre-charge detention", <https://www.liberty-human-rights.org.uk/human-rights/countering-terrorism/extended-pre-charge-detention>.

²⁴⁵ Loi de 2012 relative à la protection des libertés, partie 4, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/part/4/crossheading/precharge-detention-of-terrorist-suspects/enacted>.

6. DROIT DE CIRCULER LIBREMENT

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, deux aspects du droit de circuler librement et des autres droits qui y sont associés (réunion, expression, vie privée) ont été particulièrement menacés dans les États membres de l'Union européenne :

- l'application de mesures *administratives* dans le but de contrôler les mouvements d'une personne ; et
- la *criminalisation* des déplacements et des actes préparatoires en vue de se déplacer, inscrite dans de nouveaux instruments et textes de loi en réponse au phénomène des « combattants terroristes étrangers ».

6.1 MESURES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF

« On vous condamne sans vous juger, sans vous donner la possibilité de vous défendre. »

Avocat représentant un homme visé par une assignation à résidence en France²⁴⁶

De nombreux États membres de l'Union européenne s'appuient de plus en plus sur des mesures de contrôle administratif afin de restreindre le droit de circuler librement (et d'autres droits) dans le but de surveiller des personnes ayant des opinions « extrémistes » présumées ou soupçonnées d'activités en lien avec le terrorisme. La tendance constatée dans la région, qui consiste à recourir à de telles mesures au lieu d'inculper et de poursuivre des personnes dans le cadre du système de justice pénale, est profondément problématique.

Les mesures de contrôle ont les implications suivantes :

- des personnes sont punies avant même qu'une infraction ne soit commise ; ou
- des contrôles sont imposés à des personnes soupçonnées, mais pas inculpées par les autorités, qui ne leur accordent donc pas les garanties normalement disponibles dans le cadre de la procédure de justice pénale.

Cette méthode soulève le problème des initiatives de « prévention des infractions » qui mettent à mal la présomption d'innocence et concèdent des garanties moins nombreuses et moins efficaces pour contester les restrictions de liberté que ne le permet le système de justice pénale.

²⁴⁶ Amnesty International, *France. Des vies bouleversées*, p 16.

Ces actions de « justice préventive » comprennent en général une série de contrôles de personnes qui, selon les autorités, sont susceptibles de commettre des infractions. Les personnes soumises à des contrôles administratifs ne sont cependant pas inculpées et, dans la grande majorité des cas, le ministère public ne prévoit pas d'engager des poursuites contre elles. Le plus souvent, ces personnes reçoivent peu d'informations, voire aucune, sur les raisons pour lesquelles elles font l'objet de ces contrôles. Comme les éléments de preuve sont souvent gardés secrets, elles sont nettement désavantagées si elles souhaitent contester la mesure de contrôle. Cela soulève aussi des préoccupations en ce qui concerne le principe de l'« égalité des armes », c'est-à-dire la notion selon laquelle les deux parties doivent avoir accès sur un pied d'égalité aux preuves et aux arguments de l'affaire.

Les personnes soumises à de telles restrictions ont affirmé que leur vie en avait été profondément bouleversée. Nombre d'entre elles ne peuvent pas aller au travail ou à l'école, gérer une entreprise, accéder à des soins médicaux nécessaires, rendre visite à leur famille ou leurs amis, ou recevoir chez elles. Pour ceux qui ne vivent pas seuls, les mesures de contrôle peuvent avoir des répercussions sur l'ensemble du foyer et portent souvent atteinte à des personnes qui ne sont soupçonnées d'aucune infraction.

En général, les ordonnances de contrôle perturbent principalement le droit de circuler librement. Ces mesures peuvent notamment être les suivantes :

- l'obligation de se présenter chaque jour ou chaque semaine à un poste de police ;
- l'assignation à résidence dans un domicile, un quartier ou une région spécifique du pays ;
- des couvre-feux pendant lesquels la personne ne peut pas quitter son domicile ;
- des restrictions sur les personnes qui peuvent se rendre au domicile de la personne ou dans une autre résidence, qui se doublent souvent d'une obligation pour les visiteurs d'avoir une « habilitation de sécurité » ;
- l'interdiction de pénétrer dans certains lieux, comme des centres associatifs ou des lieux de culte ;
- la limitation de l'accès à des moyens de communication électronique, en particulier à Internet et aux téléphones mobiles ;
- la confiscation de documents de voyage, comme un passeport ;
- l'interdiction de quitter le pays ou une zone spécifique ;
- des interdictions de territoire empêchant la personne d'entrer dans le pays ou d'y retourner ;
- la surveillance électronique par un bracelet à la cheville ou d'autres moyens.

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'UE, à :

- **Veiller à ce que toute mesure visant à contrôler la liberté de circuler librement et les droits associés, entravés par l'application de mesures de contrôle administratif, soit à fois nécessaire et proportionnée en vue d'atteindre un but gouvernemental légitime²⁴⁷.**
- **Veiller à ce que toute mesure de contrôle soit précédée d'une autorisation judiciaire et s'accompagne d'une surveillance judiciaire ou d'une autre surveillance indépendante²⁴⁸.**
- **Veiller à ce que les personnes soient informées des raisons pour lesquelles elles font l'objet de mesures de contrôle et à ce qu'elles puissent accéder aux informations qui sont à l'origine des mesures prises, afin de pouvoir les contester efficacement.**

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ La Cour européenne des droits de l'homme a critiqué à plusieurs reprises le fait que le pouvoir exécutif puisse restreindre les droits individuels sans supervision judiciaire. Voir *Gerhard Klass et autres c. République Fédérale d'Allemagne*, (5029/71), Cour européenne des droits de l'homme, 6 septembre 1978, § 55 ; et *Szabó et Vissy c. Hongrie*, (37138/14) Cour européenne des droits de l'homme, 12 janvier 2016, § 75.

- Si des mesures de contrôle, de façon individuelle ou dans leur ensemble, constituent une privation de liberté, faire en sorte que la personne concernée bénéficie de l'ensemble des garanties en matière d'équité des procès afin de contester cette privation de liberté²⁴⁹.
- S'il existe des raisons légitimes de soupçonner une personne d'avoir commis une infraction à caractère terroriste, veiller à ce qu'elle soit inculpée et jugée dans le cadre d'un procès équitable.

6.1.1 BULGARIE

Le projet de loi de juillet 2016 relatif à la lutte contre le terrorisme, toujours à l'examen au Parlement bulgare au moment de la rédaction de ce rapport, prévoit toute une série de nouveaux pouvoirs, notamment celui d'appliquer des mesures de contrôle administratif à certaines personnes, lorsqu'il « existe de bonnes raisons de les soupçonner de prévoir ou de préparer un acte terroriste ». Ces mesures préventives pourraient notamment être les suivantes :

- l'assignation à résidence ;
- l'interdiction de fréquenter certains quartiers, lieux ou régions ;
- l'interdiction de quitter le pays ;
- l'interdiction d'être en contact avec certaines personnes ;
- l'obligation de se présenter régulièrement à un poste de police ;
- la confiscation du passeport ou d'autres documents de voyage ; et
- l'interdiction de demander ou de recevoir un nouveau passeport ou d'autres documents de voyage²⁵⁰.

Les mesures de contrôle administratif seraient ordonnées par le président de l'Agence nationale de sécurité bulgare ou par le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, sans qu'aucune autorisation judiciaire ne soit requise au préalable. La procédure d'appel, qui n'aurait pas d'effet suspensif sur les mesures, se ferait auprès de la Cour administrative suprême en vertu du Code de procédure administrative.

Si une personne est soupçonnée de prévoir ou de préparer un acte de nature terroriste en Bulgarie, elle doit être inculpée et jugée dans le cadre d'un procès équitable, sans être soumise à des mesures de contrôle administratif, qui offrent des garanties moins nombreuses et moins fiables que celles prévues dans le cadre du système de justice pénale²⁵¹.

6.1.2 FRANCE

En France, l'état d'urgence et les lois afférentes ont facilité l'application de contrôles administratifs à des personnes soupçonnées, mais pas inculpées, d'actes à caractère terroriste. Entre janvier 2015 et le 7 novembre 2016, 430 personnes ont été visées par une interdiction administrative les empêchant de quitter le pays et 201 personnes ont reçu un ordre administratif leur interdisant d'entrer en France (interdiction du territoire)²⁵². Entre novembre et le moment de la rédaction de ce rapport, des centaines de personnes ont fait l'objet d'une assignation à résidence et, au 6 décembre 2016, 95 personnes étaient toujours sous le coup d'une mesure administrative qui leur imposait une assignation à résidence²⁵³.

Une mesure administrative d'assignation à résidence comporte en général les obligations suivantes :

- un couvre-feu obligeant la personne à demeurer jusqu'à 12 heures par jour à domicile (en pratique, 9-10 heures généralement), c'est-à-dire au domicile de la personne ou dans un domicile d'une zone spécifique ;

²⁴⁹ Article 6 de la CEDH et article 9 du PIDCP.

²⁵⁰ Projet de loi antiterroriste, n° 602-01-42, adopté en Conseil des ministres le 7 juillet 2016, http://www.parliament.bg/bills/43/602-01-42_PZ%20protivodeistvie%20na%20terorizma.PDF (en bulgare).

²⁵¹ Amnesty International, *Bulgarie. Le projet de loi antiterroriste serait un revers pour les droits humains*, 29 juillet 2016 (index : EUR 15/4545/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur15/4545/2016/fr/>

²⁵² Ministère de l'Intérieur, « Lutte contre le terrorisme et prévention de la radicalisation: réunion des préfets et des procureurs », 7 novembre 2016, <http://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/Lutte-contre-le-terrorisme-et-prevention-de-la-radicalisation-reunion-des-prefets-et-des-procureurs>.

²⁵³ Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*.

- une interdiction de sortir du territoire d'une commune spécifique ; et
- l'obligation de se présenter à un poste de police, en général deux fois par jour.

Dans les cas examinés par Amnesty International, les autorités ont souvent justifié les assignations à résidence en affirmant que les personnes visées représentaient des menaces, en raison de leur pratique religieuse ou de leur « radicalisation » supposée, ou parce qu'ils avaient des liens avec des musulmans soupçonnés d'être « radicalisés ». Ces mesures de contrôle étaient appliquées sans accorder à la personne visée la moindre information spécifique, et encore moins d'élément de preuve officiel, lui indiquant pourquoi elle était considérée comme une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou pourquoi elle était soupçonnée d'implication dans une activité criminelle²⁵⁴.

Les personnes visées par des mesures de contrôle ont le droit de faire appel auprès des tribunaux administratifs puis devant le Conseil d'État. Des avocats ont cependant indiqué à Amnesty International que les tribunaux avaient tendance à faire grand cas des arguments en faveur des assignations à résidence avancés par le ministère de l'Intérieur, sur la base d'informations recueillies par les services de renseignement, sans se renseigner suffisamment sur la provenance des informations ni exiger des autorités qu'elles communiquent des informations détaillées quant aux allégations visant les personnes concernées²⁵⁵.

6.1.3 ALLEMAGNE

En Allemagne, les mesures de contrôle administratif peuvent viser des étrangers que le gouvernement cherche à expulser pour des motifs de sécurité nationale, mais qui ne peuvent pas l'être car ils risqueraient d'être torturés ou de subir d'autres formes de mauvais traitements après leur expulsion.

Décrits dans la section 56 de la loi relative au séjour des étrangers²⁵⁶, ces contrôles peuvent inclure les mesures suivantes :

- l'obligation de se présenter régulièrement, au moins une fois par semaine, dans un poste de police local ;
- des interdictions d'utiliser certains modes de communication ; et
- des interdictions de communiquer avec certains groupes de personne et de les rencontrer.

La loi relative à la reclassification du droit au séjour et à la cessation du titre de séjour, entrée en vigueur le 1^{er} août 2015, a largement modifié la loi relative au séjour des étrangers en renforçant et en étendant les pouvoirs des mesures de contrôle en matière de surveillance des étrangers²⁵⁷. Les modifications ont permis d'élargir les motifs de révocation du droit d'asile ou du permis de séjour et de renforcer les contrôles qui pouvaient être utilisés pour restreindre encore plus le droit de circuler librement²⁵⁸.

6.1.4 PAYS-BAS

Un projet de loi, la loi relative aux mesures administratives temporaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (projet de loi sur les mesures temporaires) était en cours d'examen au Sénat au moment de la rédaction de ce rapport²⁵⁹. Le gouvernement a déclaré que le projet de loi avait pour objectif de limiter le risque pour la sécurité nationale que représentaient certaines personnes qui « peuvent être associées » à des activités à caractère terroriste ou au soutien de ces dernières. Ce projet de loi avait été proposé dans le

²⁵⁴ Amnesty International, *France. Des vies bouleversées*, p 17.

²⁵⁵ Amnesty International, *France. Des vies bouleversées*, p 28-30

²⁵⁶ *Aufenthaltsgesetz* (allemand)

²⁵⁷ *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung*

<http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/643/64395.html> ; voir également Eric Töpfer, "Kontaktsperren für "ausländische Gefährder" geplant", *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, n° 108, juin 2015, p. 85.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ « Règles temporaires relatives à la restriction de la liberté des personnes qui représentent un danger vis-à-vis de la sécurité nationale ou qui envisagent de rejoindre un groupe terroriste et au refus ou la suspension d'ordres en cas de risque sérieux qu'ils soient utilisés afin de commettre un acte terroriste » (loi relative aux mesures administratives temporaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme), rapport parlementaire I 2015-2016, 34359, A, 17 mai 2016. Il a été adopté par la Seconde Chambre des États généraux le 17 mai 2016.

cadre du « programme global d'action visant à combattre le djihadisme²⁶⁰ » initié par le gouvernement néerlandais en 2014.

Le projet de loi propose d'imposer des mesures de contrôle administratif sur ces personnes, qui :

- limiteraient leur accès à certains endroits et certaines zones ;
- restreindraient leurs contacts avec certaines personnes ;
- restreindraient leur capacité à voyager ;
- les obligerait à se présenter régulièrement à la police ; et
- prévoient le recours à des bracelets électroniques aux chevilles pour veiller au respect de ces mesures²⁶¹.

Aux termes de la loi sur les mesures temporaires, le gouvernement aurait également le pouvoir de refuser de répondre aux demandes de certaines subventions gouvernementales ou de les interrompre, et de refuser d'accorder des licences ou autorisations (par exemple pour des rassemblements publics) à des groupes ou personnes considérés comme susceptibles de commettre ou de soutenir des activités à caractère terroriste. Le projet de loi ne définit et n'énumère pas les actions qui pourraient donner lieu à un examen du cas d'une personne en vue de lui appliquer une mesure de contrôle. Ce projet de loi est le signe d'un tournant inquiétant aux Pays-Bas, qui s'éloignent des principes de droit pénal traditionnels et des garanties du système de justice pénale.

La mesure administrative interdisant de quitter l'espace Schengen est également un élément clé de la loi sur les mesures temporaires. Si le gouvernement a « des raisons sérieuses de croire » qu'une personne prévoit de quitter l'espace Schengen pour rejoindre un groupe soupçonné de participer à des actes menaçant la sécurité nationale²⁶², une interdiction de voyager peut être imposée, entraînant automatiquement la confiscation et la révocation du passeport de la personne visée²⁶³. Selon le gouvernement, ce projet de loi fait partie d'un plan visant à mettre en œuvre la résolution n° 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies²⁶⁴.

L'ordonnance administrative demandant l'application d'une mesure de contrôle – d'une durée initiale de six mois, mais qui pourrait être prolongée *indéfiniment* – émanerait du ministre de la Sécurité et de la Justice à l'échelle nationale ou, dans le cas de l'arrêt d'une subvention, d'une autorité administrative locale²⁶⁵.

Le projet de loi ne prévoit aucune obligation d'autorisation judiciaire préalable ou de supervision permanente, ce qui renforce les pouvoirs concédés uniquement à l'exécutif pour ordonner la mesure.

La décision ministérielle d'ordonner une mesure de contrôle pourrait se fonder sur des informations secrètes des services néerlandais de renseignement et de sécurité, qui ne seraient pas divulguées à la personne visée par la mesure ou son avocat. C'est précisément cette disposition qui avait été annulée par le comité d'appel de la Chambre des Lords britannique en juin 2009²⁶⁶. La personne doit pouvoir accéder à suffisamment d'informations pour pouvoir contester l'application d'une mesure de contrôle.

²⁶⁰ Ministère de la Sécurité et de la Justice, Coordinateur national pour la sécurité et la lutte contre le terrorisme et ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, "The Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism" (programme global d'action visant à combattre le djihadisme), 29 août 2014, p. 7, https://english.nctv.nl/binaries/def-a5-nctvjihadismuk-03-lr_tcm32-83910.pdf.

²⁶¹ Loi relative aux mesures administratives temporaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, 34359, A, 17 mai 2016.

²⁶² D'après ce projet de loi, si une personne prévoit de quitter l'espace Schengen « dans l'intention de rejoindre une organisation qui, conformément à l'avis du gouvernement, figure dans la liste des organisations qui participent à un conflit armé national ou international et qui peuvent constituer une menace pour la sécurité nationale ». La liste sera rendue publique mais les groupes ne pourront pas faire appel de leur ajout à la liste. Le ministre a expliqué qu'elle comprenait Al Qaïda et l'État islamique, mais pas les FARC (un groupe armé colombien), car ce groupe ne constitue pas une menace pour la sécurité nationale des Pays-Bas.

²⁶³ Le Sénat néerlandais votera une modification de l'article 23 de la loi relative au passeport en même temps que le projet de loi sur les mesures temporaires. Cette modification donnerait au ministre de la Sécurité et de la Justice le pouvoir d'ordonner la confiscation et la révocation immédiate du passeport et de la carte d'identité d'une personne en cas d'interdiction de voyager.

²⁶⁴ Le gouvernement a justifié le recours à l'interdiction de voyager dans la proposition de loi en affirmant que cela relevait de ses obligations légales internationales, notamment au regard de la résolution n° 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies, § 8.2, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/03/17/wetsvoorstel-tijdelijke-wet-bestaarlijke-maatregelen-terrorismebestrijding/getcontent.pdf> : « L'une des obligations qui découlent de cette résolution (2178) consiste à empêcher la sortie de l'espace Schengen des "combattants terroristes étrangers", qui préparent, facilitent, contribuent à, s'entraînent pour ou participent à des activités terroristes (et représentent par là-même une menace pour la sécurité régionale et nationale), notamment en réalisant des contrôles stricts à la frontière et des contrôles de documents d'identité. »

²⁶⁵ Les subventions aux associations de jeunesse locales, par exemple, pourraient être temporairement retirées et complètement supprimées en cas de suspicion de lien entre les dirigeants de l'association et des groupes engagés dans des activités de nature terroriste, puis de risque d'utilisation par l'association des subventions du gouvernement pour organiser ou soutenir ces activités. Des subventions gouvernementales pour l'éducation ou la recherche pourraient également être retirées à des groupes et organisations pour la même raison.

²⁶⁶ Amnesty International, *Pour les Law Lords, les ordonnances de contrôle s'appuyant sur des informations secrètes violent le droit à un procès équitable*, 10 juin 2009, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2009/06/uk-law-lords-rule-control-orders-based-secret-information->

En vertu de la loi sur les mesures temporaires, si une personne ne respecte pas la mesure de contrôle dont elle fait l'objet, il s'agit d'une infraction pénale passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison ou d'une amende allant jusqu'à 8 200 euros. Ces peines suscitent des inquiétudes quant au caractère disproportionné des sanctions appliquées pour non-respect des mesures.

Si une personne voyait ses droits restreints au titre de la loi sur les mesures temporaires, elle pourrait faire appel de l'ordonnance ministérielle directement auprès d'un tribunal administratif. Un juge administratif pourrait alors examiner les faits et circonstances qui seraient devenus pertinents depuis l'émission de l'ordonnance. Cependant, le contrôle juridictionnel ne serait disponible que pour des questions de procédures, et pas sur le fond, et uniquement après l'application de la mesure de contrôle. Les restrictions resteraient en vigueur jusqu'à la conclusion de l'appel.

Amnesty International a appelé le Sénat néerlandais à rejeter le projet de loi²⁶⁷, qui a également été critiqué par divers autres acteurs, en particulier le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, en raison de craintes relatives aux droits humains²⁶⁸.

6.1.5 ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni est en première ligne du développement et de l'application de mesures administratives de contrôle, d'abord sous la forme des « ordonnances de contrôle » et, depuis décembre 2011, avec la loi relative à la prévention du terrorisme et aux mesures concernant les enquêtes²⁶⁹. Le comité d'appel de la Chambre des Lords a jugé en juin 2009 que les ordonnances de contrôle fondées sur des informations secrètes bafouaient le droit à un procès équitable et a essentiellement déclaré anticonstitutionnel le régime britannique des ordonnances de contrôle²⁷⁰.

Les mesures prises dans le cadre de la loi de 2011 sur le terrorisme et les enquêtes, qui peuvent être émises à l'encontre de ressortissants britanniques et d'étrangers, sont limitées à deux ans²⁷¹. Elles permettent, entre autres :

- l'assignation à résidence ;
- l'interdiction de quitter le pays ou de sortir d'une zone déterminée à l'intérieur du Royaume-Uni ;
- des interdictions de territoire empêchant une personne d'entrer dans une zone ou dans certains types de lieux (par exemple des cybercafés) ;
- des restrictions sur l'accès à des services financiers et l'utilisation de téléphones mobiles ; et
- des restrictions relatives aux réunions avec d'autres personnes.

Le 12 février 2015, la loi relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité est entrée en vigueur, modifiant la loi relative aux mesures d'investigation et de prévention du terrorisme en réintroduisant plusieurs restrictions administratives plus strictes qui étaient prévues dans le régime précédent d'ordonnances de contrôle, notamment la réinstallation forcée des personnes visées par une mesure de la

violate-right-fair-trial/. Les Law Lords (Lords juges) ont sans aucun doute été influencés par l'arrêt pris en février 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *A. et autres c. Royaume-Uni*. La Cour avait jugé, entre autres, que le recours à des éléments de preuve secrets dans des affaires de détention administrative était contraire aux droits d'équité des procès consacrés par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Voir *A. et autres c. Royaume-Uni*, (3455/05), Cour européenne des droits de l'homme, 19 février 2009.

²⁶⁷ Amnesty International, Lettre au Sénat néerlandais, *voorbereidend onderzoek Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen* (néerlandais) 2016, POL-2016-6 EK

²⁶⁸ Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Lettre. Les Pays-Bas doivent renforcer la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme », 29 novembre 2016, http://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugi3i6qSEkhZ/content/the-netherlands-urged-to-strengthen-human-rights-safeguards-in-its-response-to-terrorism?_101_INSTANCE_ugi3i6qSEkhZ_languageId=fr_FR. Voir également, Institut néerlandais des droits humains, « Aanpak terrorisme vooral symptoombestrijding », 30 avril 2015, <https://www.mensenrechten.nl/berichten/aanpak-terrorisme-vooral-symptoombestrijding>, et la réponse de l'Institut à la loi sur les mesures temporaires : <https://www.mensenrechten.nl/publicaties/detail/35614>. Réaction de la section néerlandaise de la Commission internationale de juristes à ce projet de loi : <http://www.nijcm.nl/site/newsposts/show/350> et réaction du barreau néerlandais : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/12/01/tk-advies-nova-inz-tijdelijke-wet-bestuurlijke-maatregelen-terrorismebestrijding>.

²⁶⁹ Amnesty International, *Left in the Dark: The Use of Secret Evidence in the United Kingdom*, 15 octobre 2012 (index : EUR 45/014/2012), <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR45/014/2012/en/> et *United Kingdom: Terrorism Prevention and Investigation Measures Bill 2011: Control Orders Redux*, 30 juin 2011 (index : EUR 45/007/2011), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur45/007/2011/en/>.

²⁷⁰ Amnesty International, *Pour les Law Lords, les ordonnances de contrôle s'appuyant sur des informations secrètes violent le droit à un procès équitable*, 10 juin 2009.

²⁷¹ Loi de 2011 relative à la prévention du terrorisme et aux mesures concernant les enquêtes, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/pdfs/ukpga_20110023_en.pdf

loi de 2011²⁷². En outre, le seuil au-delà duquel une mesure prise dans le cadre de la loi de 2011 sur le terrorisme et les enquêtes peut être imposée est passé de « motifs raisonnables de croire » à une « probabilité relative » qu'une personne est impliquée dans des activités à caractère terroriste²⁷³.

La loi de 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité introduisait aussi des « interdictions de territoire temporaires », qui empêchaient un citoyen britannique, ou toute autre personne ayant le droit de séjourner au Royaume-Uni, de revenir dans le pays à moins que son retour se fasse au titre d'un « permis de retour » ou s'il est expulsé vers le Royaume-Uni par un autre État²⁷⁴. Une interdiction de territoire temporaire est une ordonnance administrative qui peut être appliquée si le ministre de l'Intérieur a des motifs raisonnables de croire que la personne en question est ou a été impliquée dans des activités de nature terroriste et considère raisonnablement qu'il est nécessaire de prendre une ordonnance pour protéger la population britannique contre un risque terroriste.

L'application d'une interdiction de territoire temporaire invalide le passeport britannique de la personne concernée, sans possibilité qu'il lui soit à nouveau délivré. Cette interdiction dure deux ans et peut être renouvelée tant que le gouvernement estime que les conditions sont toujours remplies. La personne peut faire une demande de « permis de retour » auprès du ministre de l'Intérieur pour lui permettre de se rendre à nouveau au Royaume-Uni. Ce permis indique quand, où et comment la personne est autorisée à revenir, mais il peut aussi être accompagné de conditions spéciales définies par le ministre, comme des communications d'information et des entretiens obligatoires. Le fait de revenir au Royaume-Uni sans respecter ces restrictions et sans excuse raisonnable constitue une infraction pénale passible de jusqu'à cinq ans de prison. La surveillance de la procédure par une autorité judiciaire est limitée, sauf en cas de contrôle juridictionnel rétroactif, qui devrait alors être réalisé depuis l'étranger.

En pratique, l'interdiction de territoire temporaire ne se limite pas à gérer et contrôler le retour d'individus au Royaume-Uni. Elle exclut temporairement de leur domicile des personnes ayant le droit de séjourner au Royaume-Uni, en violation du droit de circuler librement et du droit de retourner dans son propre pays²⁷⁵. En outre, Amnesty International estime que les interdictions de territoire temporaires ne sont ni nécessaires, ni proportionnées²⁷⁶.

²⁷² Loi de 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/pdfs/ukpga_20150006_en.pdf

²⁷³ Loi relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité, partie 3 [20], modifications diverses.

²⁷⁴ Loi relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité, partie 1, chapitre 2.

²⁷⁵ PIDCP, articles 12 et 15. Devant le Comité parlementaire mixte des droits de l'homme, le ministre de l'Immigration et de la Sécurité, qui dépend du ministère de l'Intérieur, a confirmé que les dispositions du projet de loi ont toujours le pouvoir d'invalider le passeport d'un ressortissant britannique pendant qu'il se trouve à l'étranger, et d'empêcher son retour à moins qu'il ne se conforme aux conditions imposées par le ministre de l'Intérieur. Voir le rapport du Comité parlementaire mixte des droits de l'homme, *Legislative Scrutiny: the Counter-terrorism and Security Bill*, document de la Chambre des Lords 86/HC 859, 7 janvier 2015, p. 15, <http://www.publications.parliament.uk/pa/lt201415/jtselect/jtrights/86/86.pdf>.

²⁷⁶ Amnesty International, *United Kingdom: Submission to the Human Rights Committee*, 29 juin 2015 (index : EUR 45/1793/2015), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur45/1793/2015/en/>

6.2 CRIMINALISATION DES DÉPLACEMENTS

« Pour certaines infractions préparatoires, il est uniquement nécessaire que l'accusation prouve que le suspect avait l'intention de commettre un acte criminel dans le futur. L'intention présumée constitue alors une base permettant d'ériger en infraction des activités qui seraient légales dans d'autres circonstances, comme le fait de se rendre dans un aéroport. »

McCulloch et Wilson, 2016²⁷⁷

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 dans l'Union européenne ces dernières années. Ce que l'on appelle le phénomène des « combattants terroristes étrangers » concernait d'abord surtout sur des hommes, femmes et enfants musulmans, citoyens ou résidents d'États membres de l'Union européenne et qui se seraient rendus en Syrie et en Irak pour rejoindre des groupes armés et faire avancer leurs objectifs. Cette partie du rapport ne cherche pas à proposer une enquête sur le phénomène des « combattants terroristes étrangers » dans l'Union européenne, car ce travail a déjà été réalisé par des personnes spécialisées sur ce sujet²⁷⁸. Il vise plutôt à traiter de certains grands problèmes relatifs aux initiatives mondiales et régionales de criminalisation de la préparation des déplacements²⁷⁹.

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 librement²⁸⁰. 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. De plus, certaines notions ne sont pas clairement définies, comme par exemple ce qui constitue un « combattant », ce que signifie voyager pour « rejoindre » un groupe ou bien « participer » à de telles

²⁷⁷ Jude McCulloch et Dean Wilson, *Pre-Crime: Pre-emption, Precaution, and the Future*, Routledge, 2016, p. 19.

²⁷⁸ Christophe Paulussen, *Repressing the Foreign Fighters Phenomenon in Western Europe: Towards an Effective Response Based on Human Rights*, compte rendu de recherches du ICCT, novembre 2016, <https://icct.nl/wp-content/uploads/2016/11/ICCT-Paulussen-Rule-of-Law-Nov2016-1.pdf> ; Andrea de Guttry, Francesca Capone, Christophe Paulussen (sous la direction de), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, Asser Institute/TMC Asser Press, février 2016, <http://www.asser.nl/asserpress/books/?rld=12841> ; Centre international de lutte contre le terrorisme – La Haye, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats, and Policies*, avril 2016, http://icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf. Voir aussi, Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires, *Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – Mission en Belgique*, A/HRC/33/43/Add.2, 8 juillet 2016, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FHRC%2F33%2F43%2FAdd.2&Submit=Recherche&Lang=F. Le statut des « combattants terroristes étrangers » au regard du droit international humanitaire fait actuellement l'objet de débats ; voir Sandra Kraehenmann, *Foreign Fighters under International Law*, Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève, octobre 2014.

²⁷⁹ Le statut des « combattants terroristes étrangers » est étudié par de nombreux commentateurs et organes internationaux. Voir note précédente.

²⁸⁰ 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.

activités, ce qui laisse la porte ouverte à des abus de la part des autorités et ouvre la voie à des privations de liberté imposées pour des motifs peu convaincants.

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, longuement décrite ci-dessus, 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, la Syrie ou l'Irak²⁸¹ ? 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 région²⁸².

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'UE, 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 circuler librement de chacun.
- Respecter le principe de légalité et 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.
- Établir, avant l'imposition de mesures relatives au déplacement, que la personne avait l'intention claire et sans équivoque de commettre l'infraction pénale principale ou d'y participer d'une autre façon.
- Informer les personnes poursuivies pour s'être rendues à l'étranger ou pour avoir préparé un voyage des motifs de ces poursuites et mettre à leur disposition les informations sur lesquelles elles s'appuient afin qu'elles puissent les contester efficacement.

6.2.1 INITIATIVES RÉGIONALES

La résolution n° 2178 du **Conseil de sécurité des Nations unies**, adoptée en septembre 2014, prévoyait que chaque État membre devait « prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin

²⁸¹ Edwin Bakker et Seran de Leede, *European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic*, avril 2015, [https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf).

²⁸² 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, <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/29/schoolgirl-jihadis-female-islamists-leaving-home-join-isis-iraq-syria>.

d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes²⁸³ ».

Ensuite, en janvier 2015, le **Conseil de l'Europe** a créé le Comité sur les combattants terroristes étrangers et les questions connexes, qui a pour mission de préparer un projet de Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Ce protocole a été adopté en mai 2015 et ouvert à signature en octobre 2015. Il prévoit aussi des sanctions pour le voyage et les actes de préparation au voyage²⁸⁴.

L'**Union européenne** s'est penchée sur le phénomène des « combattants terroristes étrangers » en mettant à jour la Décision-cadre de l'UE de 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, déjà mise à jour en 2008²⁸⁵. Ce projet de directive vise entre autres à incriminer le voyage et les actes de préparation au voyage à des fins de commission d'actes terroristes. Au moment de la rédaction de ce rapport, il était en attente d'adoption finale.

6.2.1.1 CONSEIL DE L'EUROPE

Amnesty International a exprimé ses vives préoccupations concernant le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme dans des communiqués aux organes du Conseil de l'Europe concernés en mars et avril 2015²⁸⁶. Concernant l'article 4, qui demandait aux États d'ériger en infraction le fait de « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme²⁸⁷ », l'organisation s'est inquiétée de l'impact de cette infraction sur le droit de circuler librement, notamment la liberté de quitter tout pays, y compris le sien, qui, d'après le droit international relatif aux droits humains, ne peut être limité que dans la mesure où il s'agit de restrictions strictement nécessaires et proportionnées²⁸⁸. La formulation porte atteinte au principe de légalité, car elle ne garantit pas que tout acte de préparation censé être incriminé – ici, la préparation au voyage ou le voyage – ait un lien suffisamment étroit et direct avec la commission d'une infraction pénale principale (un acte de nature terroriste), avec un risque réel et prévisible que l'acte soit effectivement commis.

L'article 4 impose donc aux États d'ériger en infraction un comportement qui est adopté plusieurs étapes avant l'infraction principale qui pourrait être commise, et qui n'a donc pas de lien étroit de cause à effet avec cette dernière. Il ne précise pas non plus que, conformément au principe de la présomption d'innocence, la charge de la preuve incombe exclusivement à l'accusation. Il s'agit d'un point crucial s'agissant d'infractions pour lesquelles les intentions véritables, et non simplement présumées, sont centrales mais difficiles à prouver. L'accusation doit établir, au-delà de tout doute raisonnable, non seulement que l'accusé avait incontestablement décidé de se rendre à l'étranger, mais également que ce voyage avait pour objectif la

²⁸³ Résolution n° 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 24 septembre 2014, § 5, http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1454799_FR.pdf

²⁸⁴ Conseil de l'Europe, Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, Riga, 2015, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047c5eb>.

²⁸⁵ Conseil de l'Union européenne, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, consolidated text following sixth trilogue of 10 November 2016, 11 novembre 2016, <http://statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-c-t-directive-consolidated-text-14238-16.pdf>. Proposition originale : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM (2015) 625 Final, 2015/0281 (COD), 2 décembre 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0625&from=EN>.

²⁸⁶ Amnesty International et la Commission internationale de juristes, *Preliminary public observations on the terms of reference to draft an Additional Protocol supplementing the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, 6 mars 2015, <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR6011722015ENGLISH.pdf> ; Amnesty International et la Commission internationale de juristes, *Submission to the Committee on Foreign Fighters and Related Issues (COT-CTE) on the Draft Additional Protocol to the Convention on the Prevention of Terrorism*, 19 mars 2015, <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR6012812015ENGLISH.pdf> ; Amnesty International et la Commission internationale de juristes, *Submission to the Council of Europe Committee of Experts on Terrorism (DODEXTER) on the Draft Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, 7 avril 2015, <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR6013932015ENGLISH.pdf>. Voir également Projet de justice Société ouverte, *Comments on the Draft Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, 24 mars 2015, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/comments-draft-additional-protocol-council-europe-convention-prevention-terrorism>.

²⁸⁷ Article 4 – Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme : « 1) Aux fins du présent Protocole, on entend par « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme » le fait de se rendre vers un État, qui n'est pas celui de nationalité ou de résidence du voyageur, afin de commettre, de contribuer ou de participer à une infraction terroriste, ou afin de dispenser ou de recevoir un entraînement pour le terrorisme. 2) Chaque Partie adopte également les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le fait de « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme », tel que défini au paragraphe 1, à partir de son territoire ou de la part de l'un de ses ressortissants, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement. Ce faisant, chaque Partie peut établir des conditions exigées par et conformes à ses principes constitutionnels. 3) Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale dans et conformément à son droit interne la tentative de commettre une infraction au sens de cet article. »

²⁸⁸ Article 2 du protocole n° 4 à la CEDH ; article 12 du PIDCP.

commission d'une véritable infraction pénale. La charge de la preuve ne doit jamais incomber à l'accusé pour établir que son voyage avait un objectif légitime²⁸⁹.

6.2.1.2 UNION EUROPÉENNE

Le projet de directive européenne évoqué plus haut fait aussi l'objet de préoccupations similaires²⁹⁰. Aux termes de son article 9, les États doivent criminaliser le fait de « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme » et on y retrouve les mêmes lacunes que celles évoquées concernant le protocole additionnel²⁹¹. On peut remarquer que l'article 9 incrimine un plus grand nombre de comportements que l'infraction équivalente dans le protocole additionnel. En effet, il est proposé d'ériger en infraction des actes de préparation au voyage afin de « participer aux activités d'un groupe terroriste visées à l'article 4 [de la proposition de directive] »²⁹².

Le champ d'application de cet élément de l'infraction est particulièrement vague, étant donné le manque de clarté du sens de la « participation aux activités d'un groupe terroriste » aux termes de l'article 4. L'article 4 prévoit clairement qu'une implication relativement mineure, comme la communication d'informations ou de ressources, suppose une participation, sans que cette participation ne soit forcément délibérée ou volontaire. Cet article, qui s'accompagne d'une définition vague du terrorisme, impliquera probablement, entre autres, que toute personne se rendant pour quelque motif que ce soit dans une zone contrôlée par une partie à un conflit armé – où la transmission d'informations, de fonds ou de services au groupe peut être inévitable – risquerait fortement de s'exposer à des sanctions pénales²⁹³.

²⁸⁹ Les préoccupations sont les mêmes, à un degré plus important encore, pour l'article 4.3, qui incrimine l'intention de réaliser de tels actes.

²⁹⁰ Amnesty International, Commission internationale de juristes, Projet de justice Société ouverte et Institut politique européen Société ouverte, *Joint Submission regarding the European Commission's Proposed Draft Combating Terrorism Directive*, 19 février 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/3470/2016/en/>.

²⁹¹ Article 9 : Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme (texte consolidé et modifié du 11 novembre 2016) :

« 1. Chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le fait de se rendre dans un pays autre qu'un État membre afin de commettre une infraction terroriste visée à l'article 3 ou de contribuer à sa commission, le fait de participer aux activités d'un groupe terroriste en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles d'un tel groupe, visé à l'article 4, ou le fait de dispenser ou celui de recevoir un entraînement au terrorisme visé aux articles 7 et 8. 2. Chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, l'un des comportements suivants : a) le fait de se rendre dans cet État membre afin de commettre une infraction terroriste visée à l'article 3 ou de contribuer à sa commission, le fait de participer aux activités d'un groupe terroriste en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles d'un tel groupe, visé à l'article 4, ou le fait de dispenser ou celui de recevoir un entraînement au terrorisme visé aux articles 7 et 8 ; ou b) des actes préparatoires réalisés par une personne qui se rend dans cet État membre dans l'intention de commettre une infraction terroriste visée à l'article 3 ou de contribuer à sa commission. »

²⁹² Article 4 : Infractions liées à un groupe terroriste :

« Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les actes suivants, lorsqu'ils sont commis de manière intentionnelle, soient punissables en tant qu'infractions pénales : (a) la direction d'un groupe terroriste ; (b) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste. »

²⁹³ Amnesty International, Réseau européen contre le racisme, European Digital Rights, Fundamental Rights European Experts Group, Human Rights Watch, Commission internationale de juristes et Open Society Foundations, *European Union directive on counterterrorism is seriously flawed*, 30 novembre 2016, <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/all/european-union-directive-on-counterterrorism-is-seriously-flawed-1010/#.WErAnneZMkg>.

7. DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

« Tout individu a droit à une nationalité. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité... »

Déclaration universelle des droits de l'homme, article 15

La déchéance de nationalité est l'une des sanctions non pénales les plus sévères utilisées dans l'Union européenne contre des personnes perçues comme « extrémistes » ou soupçonnées d'avoir participé à des actes de nature terroriste. Dans certains cas extrêmes, la mesure s'applique à des personnes qui n'ont pas d'autre nationalité, même si elle vise généralement des binationaux.

Les activités présumées qui peuvent donner lieu à cette sanction passent par tout l'éventail des faits associés à l'« extrémisme » ou au « terrorisme » tels que définis, en général de manière très vague, dans le droit interne. Une personne peut être reconnue coupable d'une infraction à caractère terroriste, puis être déchue de sa nationalité sur la base de cette condamnation, dans le cadre de sa peine officielle ou après avoir purgé sa peine. Cependant, de plus en plus souvent, des États adoptent des lois selon lesquelles il n'est pas nécessaire d'avoir commis une infraction de nature terroriste pour faire l'objet d'une telle mesure, mais simplement d'être soupçonné d'un comportement « portant atteinte » aux intérêts de l'État. Il peut s'agir des comportements suivants :

- diverses formes d'expression interprétées comme une incitation au terrorisme, une « apologie » ou une « glorification » du terrorisme (en ligne ou en public), avec ou sans réelle condamnation pour cette infraction ;
- une association présumée avec certains groupes (interdits ou autre) ;
- un déplacement réel ou supposé dans des zones de conflit ; et
- le fait de soupçonner une personne de ne pas avoir les mêmes « valeurs » que celles qui sont apparemment adoptées par la majorité de la population d'un État.

Certaines de ces activités étant déjà érigées en infraction dans le droit interne, la déchéance de nationalité semble être une peine indirecte qui remplace un dépôt d'accusations formel dans le cadre du système de justice pénale, ainsi que toutes les garanties qui l'accompagnent.

La déchéance de nationalité dans le contexte des initiatives de lutte contre le terrorisme peut créer des dissensions extrêmes au sein de la société. Elle peut :

- renforcer les discours fallacieux et xénophobes selon lesquels de « vrais » citoyens s'opposeraient à des citoyens de second rang qui seraient partagés entre diverses appartenances en raison de leur double nationalité ;
- laisser penser que l'étranger est associé au terrorisme ;

DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

Amnesty International

- avoir un impact négatif sur l'environnement au sein duquel les personnes d'origine étrangère ou certains groupes raciaux/ethniques/religieux peuvent jouir de leurs droits humains au même titre que les autres.

En alimentant les stéréotypes sur ce qui caractérise un « terroriste », la déchéance de nationalité contribue à créer un climat dans lequel certains groupes d'immigrants et d'autres personnes ayant des origines nationales particulières peuvent être victimes de discriminations, quels que soient leurs convictions ou leur comportement, et qu'ils soient ou non binationaux.

Parmi les autres problèmes observés, nous avons noté :

- l'absence de garanties de procédure permettant de contester efficacement la déchéance de nationalité, notamment pour les procédures qui se déroulent par contumace ; et
- l'impossibilité d'accéder à toutes les informations/éléments de preuve sur lesquels se fonde la décision de déchéance de nationalité, au moment de l'examen initial comme lors de l'appel.

Tous ces problèmes font fortement craindre une application arbitraire de cette mesure de la part des États membres de l'Union européenne.

Les États peuvent, dans des circonstances exceptionnelles et précisément définies, déchoir légalement une personne de sa nationalité²⁹⁴. Le droit international relatif aux droits humains pose toutefois des limites bien établies à cette mesure :

- Nul ne peut être rendu apatride ; la nationalité permet à une personne de jouir non seulement de la citoyenneté, mais aussi de tous les autres privilèges qui en découlent²⁹⁵.
- Aucune distinction ne doit être faite entre une personne qui a obtenu la nationalité à la naissance et une autre qui l'a obtenue par naturalisation, conformément au principe de non-discrimination²⁹⁶.
- Les États doivent éviter tout recours à la déchéance de nationalité si elle est disproportionnée dans le cas en question. Pour déterminer la proportionnalité, il faut tenir compte de tous les facteurs pertinents, notamment l'âge, la santé physique et mentale, le droit à une vie de famille et les liens de la personne avec ses deux pays (par exemple, des liens familiaux, des antécédents professionnels et la capacité à parler la langue et à évoluer dans l'environnement social et culturel du pays). Ils doivent également prendre en compte la fiabilité et la crédibilité des éléments prouvant qu'une personne aurait commis ou aurait eu l'intention de commettre une infraction pénale grave qui entraînerait une sanction aussi lourde que la déchéance de nationalité.
- Le critère de « l'intérêt supérieur de l'enfant » doit être décisif dans toute décision de déchéance de la nationalité d'une personne âgée de moins de 18 ans.
- Des garanties de procédures strictes doivent accompagner toute mesure de déchéance de nationalité. Ainsi, la personne visée doit avoir accès à une procédure régulière et pouvoir consulter les éléments de preuve qui sont à l'origine de la décision. Celle-ci doit être susceptible de recours devant une juridiction qui doit avoir pleine compétence sur l'affaire, notamment sur le fond. Une personne déchue de sa nationalité par contumace doit avoir le droit, si elle fait appel de la décision, de retourner dans l'État qui a émis la mesure.

²⁹⁴ Convention européenne de 1997 sur la nationalité, article 7,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2df>

²⁹⁵ Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ; Convention européenne de 1997 sur la nationalité. La prévention de l'apatridie est un principe fondamental du droit international. Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité. Rapport du Secrétaire général*, 19 décembre 2013, A/HRC/25/28, § 6. Voir également le Rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité, § 33 : « L'obligation d'éviter l'apatridie fait maintenant partie du droit international coutumier ».

²⁹⁶ Convention européenne de 1997 sur la nationalité, article 5 – Non-discrimination : « 1. Les règles d'un État Partie relatives à la nationalité ne doivent pas contenir de distinction ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique. 2. Chaque État Partie doit être guidé par le principe de la non-discrimination entre ses ressortissants, qu'ils soient ressortissants à la naissance ou aient acquis sa nationalité ultérieurement. » Voir également Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité. Rapport du Secrétaire général*, 19 décembre 2013, A/HRC/25/28, § 6 : « On peut observer une autre tendance en droit interne, la différenciation établie entre les citoyens qui ont acquis la nationalité par la naissance et ceux qui l'ont acquise par naturalisation. La nationalité acquise par naturalisation est souvent moins sûre que celle acquise par la naissance ou d'une autre manière. Par exemple, il est fréquent que la conduite frauduleuse, l'absence ou les infractions de droit commun ne soient reconnues comme motifs de perte ou de privation de la nationalité que si celle-ci a été conférée par naturalisation. Cette forme d'inégalité entre les citoyens peut poser des problèmes en droit international. Néanmoins, la vulnérabilité accrue des citoyens qui ont obtenu la nationalité par naturalisation, face à la perte ou à la privation de la nationalité, est tempérée dans de nombreux pays par la création de limites temporelles à la liaison de la nationalité acquise par la naturalisation à une telle perte ou privation. »

- Nul ne doit être déchu de sa nationalité et envoyé dans un lieu où il serait exposé à des tortures et à d'autres formes de mauvais traitements.

Amnesty International appelle tous les États, notamment les États membres de l'Union européenne, à veiller à ce que toute mesure de déchéance de nationalité soit parfaitement conforme au droit international relatif aux droits humains en respectant les principes suivants :

- Prévoir un examen rigoureux de la proportionnalité en prenant en compte l'impact sur les droits humains du ou des individu(s) concerné(s).
- Respecter le droit de chacun à avoir une nationalité et, par conséquent, éviter de créer des apatrides.
- Respecter le principe de non-discrimination et l'interdiction absolue du *refoulement*.
- Accorder à toute personne visée par une telle mesure le droit de faire appel de la déchéance et le droit à un recours utile et complet.

7.1 BELGIQUE

La législation belge prévoit depuis 1919 la possibilité de déchoir une personne de sa nationalité belge si elle « manqu[e] gravement à [ses] devoirs de citoyen belge »²⁹⁷. Cette ancienne mesure a été appliquée dans un certain nombre d'affaires liées au terrorisme impliquant des binationaux²⁹⁸.

En 2013, un nouvel article a été ajouté. Il énumère chaque infraction qui peut entraîner la déchéance de nationalité, notamment certaines infractions de nature terroriste²⁹⁹. Toutefois, pour éviter l'apatridie, la déchéance ne peut viser que des personnes ayant une double nationalité, et elle doit être précédée d'une autorisation judiciaire. La perte de nationalité n'est jamais automatique.

En juillet 2015, l'article 23/2 a été ajouté après une modification du Code belge de la nationalité. Il prévoit la possibilité de déchoir de la nationalité belge les binationaux ayant obtenu la nationalité belge au cours de leur vie s'ils sont reconnus coupables d'un acte à caractère terroriste et condamnés à cinq ans de prison au moins³⁰⁰.

Quatre cas de déchéance de nationalité dans des affaires de nature terroriste sont connus depuis 2009. Ces mesures ont toujours été prises au titre de l'ancienne disposition. En novembre 2016, Human Rights Watch a indiqué que trois cas de déchéance de nationalité étaient en instance³⁰¹ ; dans au moins deux d'entre eux, l'ancienne disposition était appliquée.

Selon les informations publiquement disponibles, la disposition de 2015 n'a pas encore été appliquée. Pourtant, son adoption a suscité de graves inquiétudes, faisant craindre l'instauration par la Belgique d'un système de nationalité à deux vitesses, en accordant aux Belges d'origine nord-africaine – qui sont nombreux à avoir deux nationalités – un statut de citoyenneté de « seconde zone » ou « conditionnelle ».

La possibilité d'appliquer simultanément l'ancienne et la nouvelle disposition, alors qu'elles n'offrent pas les mêmes garanties et ont des portées différentes, est également source de préoccupations importantes. Ces différences pourraient donner lieu à des pratiques discriminatoires.

7.2 FRANCE

En janvier 2016, le président François Hollande a présenté ses projets de modification de la Constitution afin de permettre la déchéance de la nationalité française pour les binationaux ayant obtenu la citoyenneté

²⁹⁷ Code belge de la nationalité, article 23.

²⁹⁸ La Chambre des représentants de Belgique, « Bulletin n° B036 – Question et réponse écrite n° 0405 – Législature 54 », <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qvva&language=fr&cfm=qvvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-b036-866-0405-2014201503702.xml>, 27 juillet 2015

²⁹⁹ Code belge de la nationalité, article 23/1.

³⁰⁰ Code belge de la nationalité, article 23/2, tel que modifié par la loi du 20 juillet 2015, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2015072008.

³⁰¹ Human Rights Watch, *Sources d'inquiétude. Les réponses antiterroristes de la Belgique aux attaques de Paris et de Bruxelles*, 3 novembre 2016, <https://www.hrw.org/fr/report/2016/11/03/sources-dinquietude/les-reponses-antiterroristes-de-la-belgique-aux-attaques-de>.

française à la naissance³⁰². Ces projets ont été abandonnés en mars, en raison de l'opposition du Sénat et de l'Assemblée nationale³⁰³.

À l'heure actuelle, les citoyens français qui ont acquis la nationalité à la naissance ne peuvent pas être déchus de leur nationalité. L'article 25 du Code civil prévoit qu'un citoyen naturalisé français, s'il est reconnu coupable de certaines infractions, notamment d'actes de terrorisme, peut être déchu de sa nationalité, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride³⁰⁴.

Dans une récente affaire très médiatisée, quatre binationaux franco-marocains ont été reconnus coupables d'infractions liées au terrorisme en 2007. Ils ont été déchus de leur nationalité française en 2015 et ont perdu tous leurs appels contre cette mesure et contre leur retour au Maroc³⁰⁵. En septembre 2016, ces hommes ont décidé de saisir la Cour européenne des droits de l'homme, affirmant qu'ils seraient exposés à des risques de torture et d'autres formes de mauvais traitements s'ils étaient renvoyés au Maroc. Ils ont demandé des mesures temporaires pour suspendre leur transfert dans l'attente de l'examen de leur cas par la Cour³⁰⁶.

7.3 PAYS-BAS

En avril 2016, les modifications apportées à la loi sur la nationalité ont augmenté le nombre de motifs pour lesquels la nationalité d'un citoyen néerlandais peut être révoquée s'il a été reconnu coupable d'actes de nature terroriste³⁰⁷. Désormais, ces infractions incluent des actes préparatoires comme « l'entraînement en vue du *djihad* violent » aux Pays-Bas et/ou à l'étranger³⁰⁸. On ignore toujours si la nationalité des enfants de binationaux néerlandais qui se sont installés à l'étranger en sera affectée et, si oui, comment. La loi néerlandaise n'autorise la déchéance de nationalité en aucune circonstance si la mesure a pour conséquence de rendre la personne visée apatride.

Un projet de loi visant à apporter de nouvelles modifications à la loi sur la nationalité a été présenté en mai 2016 et était en cours d'examen au Sénat au moment de la rédaction de ce rapport³⁰⁹. Ces modifications n'auraient de répercussions que sur les personnes ayant déjà quitté le pays, et qui seraient donc déchues par contumace de leur nationalité néerlandaise. Il s'agirait de personnes considérées comme une menace pour la sécurité nationale, car, selon le gouvernement, elles auraient quitté le pays pour « rejoindre » volontairement le service militaire d'un État étranger³¹⁰ ou une « organisation terroriste »³¹¹. Le

³⁰² Lucie Soullier, « Déchéance de nationalité : qui serait concerné par le projet de loi constitutionnelle ? », *Le Monde*, 4 janvier 2016, http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/01/04/decheance-de-nationalite-qui-serait-concerne-par-le-projet-de-loi-constitutionnelle_4841434_3224.html ; Aisha Maniar, « Citizenship Deprivation: 21st Century Banishment », *One Small Window*, 4 mai 2016, <https://onesmallwindow.wordpress.com/2016/05/04/citizenship-deprivation-21st-century-banishment/>.

³⁰³ « François Hollande renonce à la déchéance de nationalité et au Congrès », *Le Monde*, 30 mars 2016, http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/03/30/francois-hollande-renonce-a-la-decheance-de-nationalite-et-au-congres_4892426_4809495.html.

³⁰⁴ Code Civil Section 3 (*De la déchéance de la nationalité française*), https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=94686ECEBF67326C733FDC410FD668B7.tpdila12v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006150513&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20151229.

³⁰⁵ « French court upholds stripping of nationality for terrorism », *RFI*, 8 juin 2016, <http://en.rfi.fr/france/20160608-french-court-upholds-stripping-nationality-terrorism>.

³⁰⁶ Jean-Baptiste Jacquin, « La Cour européenne des droits de l'homme saisie de la déchéance de nationalité », *Le Monde*, 5 septembre 2016, http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/09/05/la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-saisie-de-la-decheance-de-nationalite_4992603_1653578.html.

³⁰⁷ Cette loi, portant modification de la loi sur la nationalité néerlandaise, « Élargissement des motifs de révocation de la nationalité néerlandaise en cas de condamnation pour infractions à caractère terroristes » a été mise en œuvre en avril 2016. Voir loi sur la nationalité néerlandaise, Stb.1984, 628, entrée en vigueur le 19 décembre 1984 (modifiée le 1^{er} avril 2016).

³⁰⁸ Article 134a du Code pénal et article 14, § 2(b) de la loi sur la nationalité néerlandaise : « Toute personne qui obtient ou tente d'obtenir, de façon intentionnelle, pour elle-même ou une autre personne, des moyens ou des informations en vue de la commission d'une infraction à caractère terroriste ou d'une infraction grave visant à la préparation ou la facilitation d'une infraction à caractère terroriste, qui acquiert des connaissances ou des compétences à cet effet ou qui transmet ces connaissances ou compétences à une autre personne, est passible d'une peine de prison de huit ans maximum ou d'une amende de cinquième catégorie. » L'article 134a a été ajouté au Code pénal en 2010 et a été intégré à l'article 14, § 2(b) de la loi sur la nationalité néerlandaise en avril 2016, en tant que motif supplémentaire de déchéance.

³⁰⁹ Le projet de loi relatif à la révocation de la nationalité néerlandaise dans l'intérêt de la sécurité nationale portera modification de la loi sur la nationalité néerlandaise, rapport parlementaire I 2015-2016, 34356 (R2064), A, 24 mai 2016.

³¹⁰ Il est possible depuis 2003 de déchoir un(e) adulte de sa nationalité néerlandaise pour avoir rejoint volontairement un service militaire étranger ayant pris part à un conflit armé contre l'État néerlandais ou l'un des partenaires de sa coalition (section 101 du Code pénal et article 15, § 1(e) de la loi sur la nationalité). Si elle est adoptée, la modification actuellement proposée de la loi sur la nationalité déplacerait l'article 15, § 1(e) à l'article 14, § 3, et la déchéance de nationalité ne serait plus automatique, mais découlerait d'une décision ministérielle.

³¹¹ Conformément au « programme d'action complet des Pays-Bas pour combattre le djihadisme », « la loi [sur la nationalité néerlandaise] sera encore modifiée pour autoriser la déchéance de la nationalité néerlandaise sans condamnation pénale préalable si des ressortissants néerlandais s'enrôlent volontairement dans les forces armées d'une milice terroriste » (p. 6, § 4b). Le projet de loi vise à inclure ce nouveau motif de déchéance de nationalité dans l'article 14 de la loi sur la nationalité, notamment si « la personne en question a rejoint une organisation qui participe à un conflit armé national ou international et qui a été inclus par le ministre de la Sécurité et de la Justice dans une liste d'organisations représentant une menace pour la sécurité nationale ». On ne sait toujours pas exactement quelles actions sont désignées par le fait de « rejoindre » un tel groupe (par exemple, se marier avec un membre).

gouvernement tiendrait à jour la liste de ces organisations³¹². Parmi les personnes soumises à cette déchéance de nationalité, certaines pourraient être mineures (âgées de 16 ans ou plus), et elles n'auraient pas nécessairement déjà été inculpées ou condamnées pour des infractions terroristes³¹³. Aucune autorisation judiciaire préalable ne serait requise. Au moment de la déchéance de nationalité, la personne visée serait automatiquement déclarée « ressortissant étranger indésirable » et aurait l'interdiction de retourner dans le pays, d'y voter ou d'y retrouver les membres de sa famille.

Une personne pourrait faire appel d'une ordonnance de déchéance de nationalité, mais le projet de loi ne prévoit pas spécifiquement d'effet suspensif de l'ordonnance pendant l'examen du recours. Si une personne est bien informée de la mesure – ce qui peut s'avérer difficile étant donné qu'elle peut se trouver à l'étranger et/ou dans une zone de conflit – et qu'elle a formé un recours, elle peut désigner la personne de son choix (par exemple, un avocat ou un membre de sa famille) pour participer à la procédure d'appel. Si la personne visée ne fait pas personnellement appel dans les délais prévus, un appel automatique auprès du tribunal du district de La Haye serait déposé, et un avocat serait nommé par le tribunal pour représenter la personne. Un appel de la décision du tribunal de district pourrait ensuite être déposé devant le Conseil d'État (juridiction administrative, la plus haute instance administrative générale).

Les décisions ministérielles de déchéance de la nationalité néerlandaise s'appuient souvent sur des informations secrètes émanant des services de renseignement et de sécurité. Ces informations ne sont généralement pas mises à la disposition de la personne visée ou de son représentant, ce qui suscite des préoccupations concernant l'« égalité des armes » pendant la procédure d'appel. La personne visée devrait avoir accès à suffisamment d'informations pour contester efficacement la déchéance de sa nationalité néerlandaise.

La modification proposée relative à la déchéance de nationalité suscite un certain nombre de graves inquiétudes en matière de droits humains. L'une de ces préoccupations, et pas la moindre, est la nature problématique de l'émission par contumace d'une ordonnance ministérielle, sur la base d'informations secrètes, et sans disposition spécifiant que la personne visée doit être entendue ou représentée au cours des délibérations ministérielles. Certes, l'existence de l'appel automatique constitue une garantie, mais il reste profondément problématique pour des raisons similaires. En effet, il entrave de manière évidente la notification rapide et efficace de la personne visée et pourrait par conséquent empêcher qu'elle bénéficie d'un accès complet et réel aux pièces du dossier et à une représentation.

La mesure de déchéance de la nationalité a été proposée dans le cadre du « programme d'action complet des Pays-Bas pour combattre le djihadisme », et affecterait donc en premier lieu les musulmans³¹⁴. De façon générale, les mesures de déchéance de nationalité dans le cadre d'actions de lutte contre le terrorisme peuvent créer des dissensions au sein de la société. Elles peuvent approuver et promouvoir des discours fallacieux et xénophobes sur l'existence de « vrais » citoyens, par exemple ceux qui ont exclusivement la nationalité néerlandaise, et de citoyens de seconde zone, qui seraient partagés entre diverses appartenances en raison de leur double nationalité. Par conséquent, la déchéance de nationalité peut avoir un impact négatif sur l'environnement au sein duquel les Néerlandais d'origine étrangère ou certains groupes raciaux/ethniques/religieux peuvent jouir de leurs droits humains au même titre que les autres. Enfin, en alimentant les stéréotypes sur ce qui caractérise un « terroriste », le risque principal des mesures de déchéance de nationalité est la création d'un climat dans lequel certains groupes d'immigrants et d'autres personnes ayant des origines nationales particulières peuvent être victimes de discriminations, qu'ils entrent ou non dans le champ d'application des dispositions sur la déchéance et qu'ils soient ou non binationaux.

Amnesty International a appelé le Sénat néerlandais à ne pas adopter le projet de loi, qui est contraire aux obligations du Pays-Bas en matière de droits humains³¹⁵ et d'autres experts ont fait part de leurs préoccupations concernant la mesure de déchéance de nationalité³¹⁶.

³¹² Dans le mémoire explicatif de la proposition, le ministre s'intéresse en particulier aux groupes « djihadistes », car, selon le gouvernement, ces groupes ont pour objectif de perturber les sociétés occidentales et peuvent donc représenter une menace pour la sécurité nationale aux Pays-Bas, voir la proposition n° 2 et le mémoire explicatif 2014, p. 5 et 7. Un particulier ne peut pas faire appel de l'ajout d'une organisation dans la liste.

³¹³ Le ministre a déclaré que l'âge pouvait être une circonstance atténuante lors de l'évaluation de proportionnalité en vue de la déchéance de la nationalité néerlandaise.

³¹⁴ Ministère de la Sécurité et de la Justice, Coordinateur national pour la sécurité et la lutte contre le terrorisme et ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, « The Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism » (programme global d'action visant à combattre le djihadisme), 29 août 2014, p. 6, https://english.nctv.nl/binaries/def-a5-nctvjihadismuk-03-lr_tcm32-83910.pdf.

³¹⁵ Amnesty International, Lettre au Sénat néerlandais, 2016, *POL-2016-EK-Wijziging Rijkswet op Nederlanderschap in belang van nationale veiligheid*.

³¹⁶ Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Lettre. Les Pays-Bas doivent renforcer la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme », 29 novembre 2016.

7.4 ROYAUME-UNI

Cas extrême au sein de l'Union européenne, au Royaume-Uni, en vertu d'une modification de juillet 2014 de la loi sur l'immigration, le ministre de l'Intérieur peut priver un citoyen né à l'étranger puis naturalisé britannique de son unique nationalité, même si cela le rend apatride³¹⁷.

David Anderson, avocat expérimenté et analyste indépendant de la législation sur le terrorisme, a examiné le pouvoir de déchoir quelqu'un de sa nationalité et de le rendre apatride³¹⁸. Il a fait remarquer dans son rapport d'avril 2016 qu'entre juillet 2014 et avril 2016, ce pouvoir n'avait pas été exercé³¹⁹. Il a toutefois qualifié de « frappante » la grande marge de manœuvre laissée au ministre de l'Intérieur, notamment la possibilité d'utiliser ce pouvoir s'il estime qu'une personne « a eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts vitaux du Royaume-Uni » et qu'il a « des motifs raisonnables de croire que la personne est en mesure, en vertu du droit d'un pays ou territoire hors du Royaume-Uni, de devenir citoyen de ce pays ou territoire »³²⁰. Le gouvernement a indiqué que le terme « intérêts vitaux » pouvait inclure les « intérêts de la bonne santé économique du pays »³²¹.

Le rapport évoque une deuxième caractéristique frappante de ce pouvoir : l'absence de toute obligation d'autorisation judiciaire préalable à la déchéance de nationalité³²².

Entre 2010 et 2016, le ministère de l'Intérieur a déchu 70 personnes – toutes binationales – de leur nationalité britannique. Trente-trois d'entre elles – qui étaient pour la plupart à l'étranger au moment de la décision – ont été déchues de leur nationalité car cette décision était jugée « nécessaire à l'intérêt public », une formulation largement associée à un soupçon d'activités liées au terrorisme³²³.

Les appels contre ce type de décision sont examinés par la Commission spéciale des recours en matière d'immigration. Cette Commission tient des audiences en session ouverte ou dans le cadre de « procédures pour documents sensibles » qui permettent au gouvernement d'utiliser des éléments de preuve secrets lors de sessions à huis clos au motif que, d'après le gouvernement, la divulgation de ces preuves pourrait nuire à la sécurité nationale ou être préjudiciable à l'intérêt public. Pendant toute la durée de l'affaire, ces documents ne sont pas révélés aux personnes visées par la déchéance de nationalité, l'avocat de leur choix ni au grand public, puisque l'audience à huis clos ne leur est pas accessible.

Les intérêts de la personne sont représentés par un avocat spécialisé désigné par le tribunal, qui n'a pas toute latitude pour communiquer avec la personne et l'avocat de son choix. En pratique, dans certains cas, la grande majorité de l'audience se déroule à huis clos. Il est donc possible que la personne n'ait à aucun moment connaissance des documents qui ont entraîné la déchéance de nationalité, même si le tribunal peut s'appuyer sur ces éléments pour déterminer les faits et l'issue de l'affaire³²⁴.

Les dispositions de la législation britannique sur la déchéance de nationalité qui s'appliquent aux personnes ayant uniquement la nationalité britannique portent atteinte aux impératifs du droit international visant à éviter l'apatridie. Les binationaux font l'objet de préoccupations urgentes en matière de droits humains, notamment :

- les fondements larges sur lesquels une telle décision peut se fonder ;
- le manque d'accès aux informations et aux éléments qui sont à l'origine de l'ordonnance de déchéance de nationalité ; et

³¹⁷ Article 66 de la loi de 2014 sur l'immigration, qui intègre le nouvel article 40(4A) dans la loi britannique de 1981 sur la nationalité. Le Royaume-Uni a ratifié la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, mais a émis une réserve pour conserver le pouvoir de déchoir des citoyens naturalisés de leur nationalité britannique s'ils ont eu un comportement « de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de Sa Majesté britannique ». Voir <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openDocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f4dc02>. Le Royaume-Uni n'a pas ratifié la Convention européenne de 1997 sur la nationalité, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2df>.

³¹⁸ David Anderson, *Citizenship Removal Resulting from Statelessness*, Independent Reviewer of Terrorism, 21 avril 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/518120/David_Anderson_QC_-_CITIZENSHIP_REMOVAL_web.pdf.

³¹⁹ Rapport de David Anderson, p. 4, § 1.9.

³²⁰ Rapport de David Anderson, p. 3, § 1.2.

³²¹ Joint Committee on Human Rights: Twelfth Report, Legislative Scrutiny: Immigration Bill (Second Report), Deprivation of UK Citizenship, 26 février 2014, § 62, <http://www.publications.parliament.uk/pa/it201314/itselect/jtrights/142/14205.htm#a4>

³²² Rapport de David Anderson, p. 15-16, § 3.18.

³²³ Victoria Parsons, "Counter-terrorism: Citizenship stripping: new figures reveal Theresa May has deprived 33 individuals of British citizenship", *Bureau of Investigative Journalism*, 21 juin 2016, <https://www.thebureauinvestigates.com/2016/06/21/citizenship-stripping-new-figures-reveal-theresa-may-deprived-33-individuals-british-citizenship/>.

³²⁴ Pour plus d'informations sur les préoccupations d'Amnesty International concernant le recours à des procédures pour documents sensibles, voir *Left in the Dark: The Use of Secret Evidence in the United Kingdom* (index : EUR 45/014/2012), octobre 2012, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR45/014/2012/en/>.

- le fait que de nombreuses mesures de déchéance de nationalité peuvent être prises par contumace – et le sont dans certains cas –, ce qui rend toute contestation difficile.

8. PRINCIPE DE *NON-REFOULEMENT*

« L'obligation de *non-refoulement* est une manifestation spécifique d'un principe plus général selon lequel les États doivent faire en sorte que leurs actions n'engendrent aucun risque de torture, où que ce soit dans le monde. »

Juan Méndez, rapporteur spécial des Nations unies sur la torture, octobre 2015³²⁵

Un certain nombre d'États membres de l'Union européenne 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 2006³²⁶. Pourtant, aucun d'entre eux n'a mené d'enquête rapide et efficace sur son implication dans ces opérations illégales³²⁷. L'Union européenne et les 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 humains³²⁸.

De telles affirmations sonnent cependant un peu creux à la lumière des pratiques ayant cours dans de nombreux États 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*³²⁹. En effet, des gouvernements ont tout fait pour s'affranchir de l'interdiction absolue de la torture et des autres mauvais traitements, qui *inclut* l'interdiction d'envoyer quiconque dans un lieu où il serait exposé à de telles pratiques, quelles que soient les infractions qu'il aurait commises.

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 balance

³²⁵ "The case against backsliding on the torture ban", discours, 2 octobre 2015,

https://www.freedomfromtorture.org/sites/default/files/documents/juan_mendez_proving_torture_eveningaddress_final.pdf.

³²⁶ 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/>

³²⁷ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, *Study: A Quest for accountability? EU and Member State inquiries into the CIA Rendition and Secret Detention Programme*, 2015,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536449/IPOL_STU\(2015\)536449_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536449/IPOL_STU(2015)536449_EN.pdf)

³²⁸ "EU says CIA torture report a positive step", *EUBusiness.com*, 10 décembre 2014, <http://www.eubusiness.com/news-eu/us-torture-politics.z2z>.

³²⁹ CEDH, article 3 ; Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, article 3 ; PIDCP, article 7.

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.³³⁰ »

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 d'autres formes de mauvais traitements prime sur toute autre considération³³¹.

Les exemples de pays suivants montrent comment certains gouvernements ont tout simplement ignoré les décisions de la Cour. D'autres ont recouru à des « assurances diplomatiques », qui leur permettent de conclure des accords avec un gouvernement dont le bilan en matière de torture laisse à désirer, dans le but de justifier un transfert. Ce gouvernement promettrait de ne pas appliquer à la personne spécifique qui est transférée le traitement normalement réservé aux personnes en détention, à savoir la torture et d'autres mauvais traitements. Amnesty International est opposée aux « assurances diplomatiques », car nous estimons que de telles promesses creuses sont fondamentalement peu fiables³³².

Cette pratique consistant à expulser des personnes qui seront exposées à des risques de torture ou d'autres mauvais traitements est un signe supplémentaire de la façon dont des gouvernements de toute la région rejettent leurs obligations au regard de la Convention européenne des droits de l'homme au nom de la sécurité.

Amnesty International appelle tous les États, y compris les États membres de l'UE, à :

- Se conformer à leurs obligations internationales et à refuser d'extrader, d'expulser ou de transférer d'une autre manière toute personne vers un endroit où elle risquerait réellement de subir des actes de torture ou d'autres mauvais traitements.
- Ne pas solliciter d'« assurances diplomatiques » contre la torture et les autres mauvais traitements, ni recourir à cette pratique d'une autre manière, car elle est fondamentalement peu fiable et n'offre aucune garantie réelle contre le risque d'être exposé à de tels agissements.

8.1 BULGARIE

Dans un cas datant de 2016 en Bulgarie, tous les critères d'une « restitution » illégale impliquant un risque de torture étaient présents. Le 10 août 2016, les autorités bulgares ont interpellé à Sofia Abdullah Büyük, un homme d'affaires turc qui vivait en Bulgarie depuis la fin de l'année 2015. Cette arrestation faisait suite à un mandat émis par Interpol sur demande du gouvernement turc. Ce dernier avait sollicité l'extradition d'Abdullah Büyük pour des faits de blanchiment d'argent et de terrorisme, liés à ses liens présumés avec le groupe que l'État turc qualifie d'« organisation terroriste de Fethullah Gülen ». Abdullah Büyük a été presque immédiatement remis secrètement aux autorités turques et transféré en Turquie, apparemment sans autre

³³⁰ *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>.

³³¹ *Quabour 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&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi9ivzpoqvRAhWEvBoKHxu3C_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=AFQjCNHlPwExCM4VMB-ih8LUOhiFnyAGA&sig2=jn1Z-O-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=0ahUKEwjF85y1o6vRAhXLRQKHet_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=9rq0IRoDXd8fYliYOMr8fA (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).

³³² Amnesty International, *Accords dangereux : la confiance accordée par l'Europe aux « assurances diplomatiques » contre la torture*, 12 avril 2010, (index : EUR 01/012/2010), <https://www.amnesty.org/fr/documents/EUR01/012/2010/fr/>.

formalité, et en particulier sans pouvoir s'entretenir avec un avocat ou avec sa famille, ni faire appel de son transfert³³³.

Avant ces événements, les tribunaux s'étaient prononcés à deux reprises contre l'extradition d'Abdullah Büyük car, en l'absence de tout élément de preuve pertinent de la part du gouvernement turc, les accusations portées contre lui semblaient motivées par des considérations politiques et la Turquie ne pouvait pas lui garantir un procès équitable³³⁴.

Au lendemain de la tentative de coup d'état du 15 juillet 2016, le gouvernement turc a déclaré l'état d'urgence, arrêtant et plaçant en détention toute personne – notamment des militaires, enseignants, professeurs d'université, hommes d'affaires et journalistes – soupçonnée d'être associée au coup d'état ou accusée de liens avec Fethullah Gülen. Amnesty International et de multiples autres organisations et organismes de défense des droits humains avaient recensé toute une série de violations des droits humains commises par les autorités turques à cette occasion, en particulier des actes de tortures et d'autres mauvais traitements³³⁵. Abdullah Büyük a malgré tout été renvoyé en Turquie. Le 12 août, la médiatrice nationale de Bulgarie a déclaré que ce renvoi était contraire à la Constitution, au droit interne et aux obligations juridiques internationales qui incombent au pays³³⁶.

8.2 IRLANDE

Le 6 juillet 2016, l'Irlande a expulsé vers la Jordanie un ressortissant jordanien d'origine palestinienne, sur la base d'allégations selon lesquelles il serait un recruteur pour le groupe armé se désignant sous le nom d'État islamique et représenterait donc une menace pour la sécurité nationale irlandaise. Amnesty International s'est opposée à cette expulsion en raison du risque réel de torture et d'autres mauvais traitements qu'il encourrait à son retour dans le pays³³⁷. Le gouvernement a fait valoir avec succès devant la justice que cet homme ne serait pas exposé à un tel risque, car il est si discret que les autorités jordaniennes ne remarqueraient même pas son retour. Un expert du gouvernement irlandais avait pourtant déclaré sous serment que l'expulsion devait être exécutée de toute urgence car cet homme représentait une menace pour la sécurité intérieure et internationale.

Cependant, dans une lettre adressée le 11 juillet à Amnesty International, le gouvernement irlandais a ouvertement reconnu que l'évaluation du risque encouru par l'homme à son retour s'appuyait sur un exercice de mise en balance, qui est expressément interdit par la Cour européenne des droits de l'homme : « Ces requêtes ont toutes été examinées de manière exhaustive et les droits des personnes concernées ont été pris en considération et mis en balance avec les droits de l'État de garantir la sécurité de l'État³³⁸. »

³³³ Le 29 juillet 2016, le cabinet de la vice-présidence bulgare a rejeté la demande d'Abdullah Büyük, qui sollicitait l'asile politique, sans divulguer le motif de ce refus. Le 9 août, la Direction bulgare de la migration a émis un arrêté de renvoi forcé du pays contre Abdullah Büyük. D'après le ministère de l'Intérieur et des informations diffusées dans les médias, il a été arrêté lors d'un « contrôle de routine » à Sofia le 10 août et placé en détention lorsqu'il a été constaté qu'il n'avait pas de titre de séjour valide. Il a été remis le même jour aux autorités turques à la frontière. En vertu de la loi bulgare sur les étrangers, le ministère de l'Intérieur aurait dû être notifié du transfert et la médiatrice nationale de la Bulgarie ou une ONG indépendante aurait dû être présente pendant le transfert afin de garantir qu'il se déroulait conformément à l'état de droit. Le transfert secret d'Abdullah Büyük n'a pas fait l'objet d'un tel protocole.

³³⁴ En mars 2016, le tribunal municipal de Sofia et la Cour d'appel de Bulgarie à Sofia ont tous deux statué en défaveur de l'extradition d'Abdullah Büyük. Voir Asya Mandzhukova, "Guest post: Outrage in Bulgaria over secretive transfer of Turkish citizen to Ankara", *Fair Trials International*, 19 août 2016, <https://www.fairtrials.org/guest-post-outrage-in-bulgaria-over-secretive-transfer-of-turkish-citizen-to-ankara/>.

³³⁵ Amnesty International, *Turquie. Réaction des autorités après le coup d'État manqué : la répression en chiffres*, 28 juillet 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/07/turkey-crackdown-by-the-numbers-statistics-on-brutal-backlash-after-failed-coup/> ; voir également, *Turquie. Alors que des informations font état de torture, il faut permettre à des observateurs indépendants de rencontrer les détenus*, 24 juillet 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/07/turkey-independent-monitors-must-be-allowed-to-access-detainees-amid-torture-allegations/> ; et *Turquie. L'état d'urgence ne doit pas se traduire par un recul des droits humains*, 21 juillet 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/07/turkey-state-of-emergency-must-not-roll-back-human-rights/>.

³³⁶ Sofia News Agency, "Bulgaria's Ombudsman calls 'unconstitutional' expulsion of Gülen supporter to Turkey", 12 août 2016, <http://www.novinite.com/articles/175869/Bulgaria's+Ombudsman+Calls+'Unconstitutional'+Expulsion+of+G%C3%BClen+Supporter+to+Tu+rkey#sthash.V7T2yxKV.dpuf>.

³³⁷ Amnesty International, *Irlande. Une expulsion vers la Jordanie risquerait de saper le principe de l'interdiction absolue de la torture*, 6 juillet 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/07/ireland-deportation-to-jordan-would-risk-backsliding-on-absolute-ban-on-torture/>. L'homme a affirmé avoir déjà été torturé en Jordanie, et ses dires ont été confirmés par un examen médical indépendant. Ses fils avaient également été arrêtés et maltraités en Jordanie en raison des activités présumées de leur père. Les avocats représentant cet homme ont présenté des comptes rendus d'ONG et de gouvernements (par exemple du Département d'État américain) faisant état du recours de plus en plus fréquent à la torture et à d'autres mauvais traitements contre des personnes soupçonnées d'être des « islamistes » ou que les services de renseignement jordaniens soupçonnaient d'être en lien avec l'État islamique.

³³⁸ Lettre de Michael Kirrane, directeur général par intérim du service irlandais de naturalisation et d'immigration (INIS), 11 juillet 2016, dans les archives d'Amnesty International.

Amnesty International et les avocats de cet homme craignent toujours pour sa sécurité en Jordanie³³⁹.

Dans une autre affaire, des avocats contestent actuellement devant la Haute Cour un arrêté d'expulsion émis à l'encontre d'un homme pour des motifs d'atteinte présumée à la sécurité nationale. Cet arrêté a été pris alors même que l'instance irlandaise d'appel en matière de protection avait elle-même établi auparavant que cet homme serait exposé à un risque de torture dans son pays d'origine s'il y était renvoyé³⁴⁰.

L'homme avait obtenu le statut de réfugié en Irlande en 2000. Il a ensuite été reconnu coupable d'infractions dans un autre pays de l'Union européenne³⁴¹ pour des activités présumées de soutien à un groupe politique de son pays d'origine considéré comme une organisation terroriste. Après sa libération de prison en 2009, il est retourné en Irlande, où son statut de réfugié lui a été retiré. Sa demande de « protection subsidiaire » déposée en Irlande en 2012 lui a été refusée en 2015. En février 2016, le tribunal d'appel en matière de statut de réfugié a rejeté son appel contre cette décision, car il avait été exclu de cette protection en raison des infractions qu'il avait commises et parce qu'il était considéré comme une menace pour la sécurité nationale de l'Irlande. Il faut noter que le tribunal d'appel avait jugé qu'il existait « un risque personnel, présent, prévisible et important de grave préjudice de la part des autorités [du pays d'origine] » en cas d'expulsion. Il a ajouté : « Cela ne veut pas dire qu'il est probable qu'il soit torturé [...], mais simplement qu'il existe des motifs sérieux portant à le croire. »

L'homme a présenté à la ministre de la Justice et de l'Égalité une demande d'« autorisation temporaire de séjour », son dernier recours avant l'expulsion, qui prévoit une évaluation des obligations de l'État aux termes de l'article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture. Sa demande a été rejetée ; dans sa décision, la ministre n'a reconnu aucun risque de torture et a estimé qu'il n'existait aucune obligation d'éviter l'expulsion au titre de l'article 3. En décembre 2016, après un nouveau recours déposé par les avocats de cet homme auprès de la ministre afin d'annuler son expulsion pour des motifs relatifs à l'article 3, la ministre a refusé et a ordonné l'expulsion. L'arrêté d'expulsion n'a pas été exécuté à l'heure où nous rédigeons ces lignes.

8.3 ESPAGNE/BELGIQUE

En 2010, le gouvernement espagnol a extradé vers le Maroc Ali Aarrass, un ressortissant belgo-marocain. Il était recherché par le Maroc pour son implication présumée dans un trafic d'armes pour le compte d'un groupe soupçonné de participer à des activités terroristes. Il s'est opposé à son extradition, affirmant qu'il serait exposé à de réels risques de torture et d'autres violations graves des droits humains s'il était renvoyé au Maroc. En septembre 2014, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a conclu que son extradition était contraire à l'article 7 (l'interdiction de la torture et des autres mauvais traitements) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁴².

Le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a affirmé en 2013 qu'à son retour au Maroc, Ali Aarrass avait été détenu au secret, torturé et forcé à « avouer » sous la contrainte, et qu'il devait donc être immédiatement libéré³⁴³. En mai 2014, le Comité des Nations unies contre la torture a conclu que le Maroc avait violé la Convention contre la torture en ne protégeant pas Ali Aarrass contre de telles exactions à son retour dans le pays³⁴⁴.

Concernant l'Espagne, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a considéré que, malgré les informations faisant état du recours à la torture par des gardiens de prison et par les forces de sécurité au Maroc, l'Audience nationale espagnole n'avait pas correctement évalué le risque encouru par Ali Aarrass au moment d'examiner son extradition vers le Maroc. Le Comité a ordonné à l'Espagne de l'indemniser de

³³⁹ Amnesty International, *Rapport annuel 2015 : Jordanie*, <https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/jordan/report-jordan/> ; voir également, Jillian Schwedler, "Jordan drops the pretense of democratic reform", *Middle East Research and Information Project (MERIP)*, 28 avril 2016, <http://www.merip.org/jordan-drops-pretense-democratic-reform>.

³⁴⁰ Des restrictions de diffusion des informations étant toujours imposées par la Haute Cour au moment de la rédaction de ce rapport, son pays d'origine reste donc confidentiel.

³⁴¹ Au moment de la rédaction de ce rapport, le nom de cet État est également soumis à la restriction de la divulgation d'informations décidé par la Haute Cour.

³⁴² Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Ali Aarrass c. Espagne*, Communication n° 2008/2010, doc. ONU CCPR/C/111/D/2008/2010 (2014),

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsukPtYsnxNH1DBeueuCbK4jwPGwe3M2oABx%2bh92zd38dYn9cQuifnPoeuMrqmPCnoyT%2fpCAOsF5h5s46D%2bjrsLr9P%2fy0Batlebw2UwkSECLQ4CvXYiulEn6cuwrrzRPqQ%3d%3d>.

³⁴³ Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Ali Aarrass c. Maroc*, Avis n° 25/2013, doc. ONU A/HRC/WGAD/2013/25 (2014), http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FHRC%2FWGAD%2F2013%2F25&Submit=Recherche&Lang=F.

³⁴⁴ Comité des Nations unies contre la torture, *Ali Aarrass c. Maroc*, CAT/C/52/D/477/2011, 24 juin 2014.

façon adéquate³⁴⁵ et de coopérer avec les autorités marocaines afin de veiller à ce que son traitement au Maroc fasse l'objet d'un réel suivi.

En 2015, Ali Aarrass a fait une grève de la faim de 72 heures pour protester contre sa condamnation et contre le retard de la décision de la Cour de cassation du Maroc sur son appel final³⁴⁶. À ce jour, les autorités espagnoles n'ont pas offert à Ali Aarrass de recours effectif à la suite de la décision prise en 2014 par le Comité des droits de l'homme des Nations unies.

Comme Ali Aarrass possède également la nationalité belge, ses avocats ont sollicité à plusieurs reprises une assistance consulaire auprès de représentants diplomatiques belges, d'abord en Espagne puis au Maroc. Les autorités belges ont toujours refusé de lui fournir cette assistance jusqu'à ce que la Cour d'appel de Bruxelles leur ordonne de le faire en septembre 2014. La Cour a estimé que la Belgique avait l'obligation d'essayer d'empêcher toute violation grave des droits humains, en particulier tout traitement contraire à l'interdiction absolue de la torture, en utilisant les moyens à sa disposition, notamment en proposant une assistance consulaire³⁴⁷. Depuis, les autorités belges ont indiqué avoir demandé à rencontrer Ali Aarrass, mais que les autorités marocaines avaient refusé leur demande.

Pourtant, les autorités belges continuent d'ignorer ou de minimiser les allégations de torture très crédibles d'Ali Aarrass et n'ont pas exprimé leur soutien à la recommandation du Groupe de travail sur la détention arbitraire, qui avait préconisé la libération immédiate d'Ali Aarrass. Dans le même temps, elles ont fait appel de l'arrêt de la Cour d'appel.

Amnesty International a lancé des Actions urgentes en faveur d'Ali Aarrass³⁴⁸.

8.4 ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni cherche à renvoyer dans son pays d'origine un homme considéré comme une menace contre la sécurité nationale, identifié sous le nom de « N2 ». N2, qui affirmait courir le risque d'être torturé et maltraité à son retour, avait contesté la décision d'expulsion prise à son encontre. Le gouvernement a reconnu qu'il était terrifié à l'idée d'être expulsé³⁴⁹.

Le gouvernement s'est adressé au pays d'origine de cet homme pour solliciter des « assurances diplomatiques » certifiant qu'il ne serait pas torturé ou jugé de manière inéquitable. Ces assurances n'ont pas encore été accordées.

Le gouvernement britannique déploie beaucoup d'énergie pour demander, obtenir et s'appuyer sur des assurances diplomatiques afin d'expulser des personnes qu'il considère comme des menaces pour la sécurité nationale. Une série de « protocoles d'accord » avec des gouvernements (notamment ceux de l'Éthiopie, de la Jordanie, du Liban et du Maroc) définissent le cadre général dans lequel une personne peut être renvoyée dans ces pays en obtenant l'assurance qu'elle recevra un traitement apparemment conforme aux obligations internationales en matière de droits humains du Royaume-Uni et de l'autre pays impliqué. Cependant, Amnesty International et d'autres organisations de défense des droits humains, qui ont recensé des violations des « assurances diplomatiques » au fil des années³⁵⁰, les considèrent comme des promesses vides de sens.

De plus, la Commission spéciale des recours en matière d'immigration (SIAC) britannique a estimé en avril 2016 que le Royaume-Uni ne pouvait pas expulser un groupe d'Algériens car les assurances fournies par l'Algérie n'atténuaient pas le risque de préjudice auquel pourraient être exposés ces hommes à leur

³⁴⁵ Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Ali Aarrass c. Espagne*, § 12.

³⁴⁶ Amnesty International, *« Les journées sont interminables mais tant que je suis conscient, je prends le dessus et je résiste à tout »*, 14 décembre 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/12/ali-aarrass-letter-from-prison-the-days-are-endless-but-i-try-to-stay-positive/>.

³⁴⁷ International State Crime Initiative, « Belgian court victory for Ali Aarrass », 2014, <http://statecrime.org/state-crime-research/belgian-court-victory-for-ali-aarrass/>.

³⁴⁸ Amnesty International, Action urgente, *Espagne. Un homme risque la torture en cas de renvoi au Maroc*, 23 novembre 2010 (index : EUR 41/004/2010) ; et *Espagne. Un homme renvoyé au Maroc par l'Espagne*, 16 décembre 2010 (index : EUR 41/005/2010). Voir également, Déclaration publique d'Amnesty International, *Maroc. Un homme ayant été torturé est maintenu en détention malgré les appels de l'ONU en faveur de sa libération immédiate*, (index : MDE 29/4119/2016), <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde29/4119/2016/fr/>.

³⁴⁹ Victoria Parsons, « Another 'Abu Qatada' saga? Theresa May thwarted as judge bails convicted extremist in new deportation hearing », Bureau of Investigative Journalism, 24 juillet 2015, <https://www.thebureauinvestigates.com/2015/07/24/another-abu-qatada-saga-theresa-may-defeated-judge-bails-n2-extremist-siac-deportation/>.

³⁵⁰ Ibid. Voir également, Adam Coogle, « Abu Qatada case is no victory for London », *The World Post*, 27 octobre 2014 (mis à jour le 27 décembre 2014), http://www.huffingtonpost.com/adam-coogle/abu-qatada-case-is-no-vic_b_6054974.html (la Jordanie a enfreint les assurances de procès équitable en retenant des éléments de preuve extorqués sous la torture lors des poursuites engagées contre l'accusé).

retour³⁵¹. La Commission en a conclu que le système visant à vérifier les assurances n'était pas « fiable ». Dans des notes, l'ambassade britannique à Alger a reconnu qu'il n'y a « jamais eu de perspective réaliste de possibilité de savoir où se trouvent des personnes expulsées et de surveiller leur bien-être³⁵² ». Pour les autorités britanniques, cette décision a constitué un revers majeur. C'est aussi le signe d'une triste réalité : les promesses de traitement humain faites par les gouvernements qui pratiquent régulièrement la torture et qui font subir d'autres mauvais traitements aux personnes soupçonnées de menacer la sécurité nationale ne peuvent pas être prises au sérieux.

³⁵¹ Commission spéciale des recours en matière d'immigration (SIAC), *BB and others v Secretary of State for the Home Department*, 18 avril 2016, <http://statewatch.org/news/2016/may/uk-siac-judgment-w-others-deportation-with-assurances-18-4-16.pdf>

³⁵² Aisha Maniar, "A significant blow to deportation with assurances", *One Small Window Press*, 6 mai 2016, <https://onesmallwindow.wordpress.com/2016/05/06/a-significant-blow-to-deportation-with-assurances/>.

**AMNESTY INTERNATIONAL
EST UN MOUVEMENT
MONDIAL DE DÉFENSE DES
DROITS HUMAINS.
LORSQU'UNE INJUSTICE
TOUCHE UNE PERSONNE,
NOUS SOMMES ÉGALEMENT
CONCERNÉS.**

NOUS CONTACTER



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRENEZ PART À LA CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

DES MESURES DISPROPORTIONNÉES

L'AMPLEUR GRANDISSANTE DES POLITIQUES SÉCURITAIRES DANS LES PAYS DE L'UE EST DANGEREUSE

Des centaines de personnes ont été tuées et blessées lors d'attaques violentes qui ont frappé l'Union européenne en 2015 et 2016. Il va de soi qu'il est urgent de protéger la population contre de telles violences gratuites.

En réaction, les États et les organes régionaux ont proposé et adopté des vagues successives de mesures de lutte contre le terrorisme qui ont renforcé les pouvoirs exécutifs, limité les contrôles judiciaires, restreint les libertés et exposé l'ensemble de la population à la surveillance du gouvernement.

Pierre après pierre, l'édifice de la protection des droits fondamentaux, construit après la Seconde Guerre mondiale, se fait démanteler.

Ce rapport cherche à donner une vue d'ensemble de l'état de la sécurité nationale en Europe et montre à quel point la « sécurisation » de l'Europe s'est étendue et enracinée. Il se concentre sur huit thématiques : état d'urgence, principe de légalité, droit à la vie privée, liberté d'expression, droit à la liberté, droit de circuler librement, déchéance de nationalité et interdiction de renvoyer des personnes vers des lieux où elles risquent d'être torturées. Le rapport porte sur les évolutions au niveau régional et dans 14 États membres, notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Slovaquie.

Amnesty International appelle tous les États membres de l'UE à renouveler leur engagement, dans la loi et dans la pratique, à protéger les droits humains dans la lutte contre le terrorisme. La régression continue de la protection des droits fondamentaux en Europe doit cesser.