



Doc. 13960

26 janvier 2016

Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Pierre-Yves LE BORGNIER, France, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite le rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie, M. Tiny Kox, pour son rapport très complet et soutient le projet de résolution proposé, lequel a été préparé dans le cadre d'une consultation étroite entre les deux rapporteurs.

2. Etant donné que M. Kox a pris en compte un certain nombre des amendements proposés par M. Le Borgnier, la commission propose d'introduire seulement un amendement de manière à renforcer le projet de résolution au regard de certains aspects juridiques et, notamment, de questions relevant des droits de l'homme.

B. Amendement proposé

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 20, ajouter le nouveau paragraphe suivant:

«En vue de permettre, notamment, au législateur d'appréhender correctement l'aspect constitutionnel de la question, l'Assemblée prie finalement la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) de rédiger un avis sur la compatibilité du projet français de loi constitutionnelle – visant à constitutionnaliser les dispositions relatives à l'état d'urgence et à la déchéance de nationalité – avec la Convention européenne des droits de l'homme et les normes du Conseil de l'Europe.»

C. Exposé des motifs, par M. Le Borgnier, rapporteur pour avis

1. Je ne peux que féliciter M. Kox pour son rapport qui contient une analyse complète des normes et valeurs du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme et souligne à juste titre certaines des préoccupations majeures liées à la protection des droits de l'homme soulevées par la lutte contre le terrorisme international. Le rapport propose également aux Etats membres des mesures préventives, y compris la promotion d'un dialogue interculturel. À la suite des récentes attaques terroristes perpétrées en

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4174 du 25 janvier 2016. Commission chargée du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 13958](#). Avis approuvé par la commission le 26 janvier 2016.



Europe et ailleurs, particulièrement en 2015, des mesures ont été adoptées dans plusieurs Etats membres, répertoriées dans le présent avis, qui soulèvent des préoccupations supplémentaires en matière de protection des droits de l'homme.

2. Etant donné que M. Kox a pris en compte un certain nombre des amendements que j'avais proposés, je ne souhaite proposer qu'un seul amendement au projet de résolution en vue de le compléter, principalement sous l'angle de sa conformité aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. J'aimerais insister davantage sur la nécessité de respecter les normes juridiques pertinentes, en particulier celles posées par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») telle qu'elle est interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»).

1. Normes et valeurs du Conseil de l'Europe

1.1. Conventions

3. Le Conseil de l'Europe a adopté trois conventions principales visant spécifiquement la question du terrorisme² en vue de compléter des instruments plus généraux adoptés précédemment tels que la Convention européenne d'extradition de 1957 (STE n° 24) et la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes de 1983 (STE n° 116).

3.1. La Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 (STE n° 90), entrée en vigueur le 4 août 1978, elle énumère les infractions graves n'étant plus reconnues comme politiques et facilite l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme. Elle prévoit expressément qu'aucune de ses dispositions ne saurait être interprétée comme imposant l'obligation d'extrader une personne qui risque d'être poursuivie ou punie uniquement pour des motifs tenant à sa race, sa religion, sa nationalité ou ses opinions politiques. Son protocole portant amendement (STE n° 190), adopté en 2003, n'est toujours pas entré en vigueur. Il étend la portée de la convention aux situations dans lesquelles une personne risquerait d'être exposée à la peine de mort, à la torture ou à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine.

3.2. La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008; elle complète des conventions antérieures en tenant compte de la nécessité de priver les terroristes et autres groupes criminels de leurs avoirs et de leurs fonds, ces mesures étant essentielles pour la prévention et la répression des actes terroristes et, en fin de compte, pour la désorganisation de leurs activités.

3.3 La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007; elle vise à prévenir le terrorisme en érigeant en infraction pénale des actes tels que la provocation publique, le recrutement et l'entraînement susceptibles de déboucher sur la commission d'actes de terrorisme et prévoit également une coopération internationale plus étroite. Son Protocole additionnel (STCE n° 217), adopté le 19 mai 2015, vise à fournir aux Etats européens un cadre de mise en œuvre des obligations qui leur incombent en vertu de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies, notamment en ce qui concerne l'incrimination des activités liées au phénomène des «combattants terroristes étrangers».

4. La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants de 1987 (STE n° 126), telle qu'elle est interprétée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), a également joué un rôle essentiel dans l'établissement général d'un cadre juridique de lutte contre le terrorisme. En outre, les Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (2002) ainsi que sur la Protection des victimes d'actes terroristes (2005) réaffirment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les principales normes de la lutte antiterroriste en Europe.

5. Selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) «la sécurité publique et les droits fondamentaux ne sont (...) pas des valeurs concurrentes: chacune est la condition préalable de l'existence de l'autre»³. De fait, abandonner les valeurs démocratiques dans la lutte contre des personnes dont c'est justement l'objectif «serait s'abaisser au niveau des terroristes et ne pourrait que saper les fondements de nos sociétés démocratiques»⁴.

2. Pour un aperçu, voir le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme» dont le rapporteur est Lord John E. Tomlinson, 16 septembre 2011, [Doc. 12712](#) (ci-après «le rapport Tomlinson»), paragraphes 16 à 21.

1.2. Convention européenne des droits de l'homme

1.2.1. Dérogation

6. L'article 15 autorise les Etats contractants à déroger à certains droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme «en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation». Les Etats ont l'obligation de «prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie»⁵. Il convient par conséquent d'instaurer un juste équilibre entre la sécurité publique et les droits fondamentaux⁶. L'évaluation du caractère adéquat de mesures prises en cas d'urgence doit impérativement tenir compte du contexte et de la période, de sorte qu'une critique pertinente dans une situation pourrait s'avérer infondée dans une autre situation présentant pourtant au premier regard des caractéristiques analogues. La législation d'exception devrait aider à préserver la primauté du droit et non pas à la bafouer⁷.

7. Compte tenu de la souplesse requise des restrictions aux droits dans les situations d'urgence, tous les éléments devraient être définis aussi clairement que possible. Il est exclu d'invoquer l'état d'urgence pour parer des menaces à la loi et à l'ordre qui seraient purement locales ou relativement isolées, ou de s'en servir comme prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires⁸. Pour être autorisée par l'article 15 de la Convention, une dérogation doit remplir trois conditions matérielles: i) la présence d'une urgence publique menaçant la vie de la nation, c'est-à-dire une menace réelle ou imminente dont les effets incluent toute la nation et font peser un risque sur la continuation de la vie organisée de la collectivité (la crise ou le danger doit revêtir un caractère tellement exceptionnel que les mesures ou les restrictions normales autorisées par la Convention en vue du maintien de la sûreté, de la santé et de l'ordre publics apparaissent totalement inadéquates)⁹; ii) toute mesure adoptée doit être strictement requise par les exigences de la situation et les mesures particulièrement extrêmes ne sont acceptables qu'à condition de prévoir des garanties adéquates (par exemple une protection procédurale comme l'*habeas corpus* ou un régime analogue); et iii) toute mesure prise en réaction à la situation doit être conforme aux autres obligations pesant sur l'Etat concerné en vertu du droit international¹⁰. Par ailleurs, la dérogation doit non seulement répondre à ces exigences matérielles, mais également offrir les garanties d'une procédure régulière¹¹.

1.3.1. Principales préoccupations en matière de protection des droits de l'homme soulevées par la lutte contre le terrorisme

8. Dans leurs efforts visant à lutter contre le terrorisme, les autorités répressives doivent se garder de violer ou contourner les exigences légales normales¹². C'est le cas, en particulier, en ce qui concerne :

3. [Avis de la Commission de Venise sur la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence](#), 4 avril 2006, CDL-AD(2006)015, paragraphe 31.

4. Déclaration de la Présidente du CPT devant les Délégués des Ministres, 4 octobre 2001, document du Conseil de l'Europe [CPT/Inf \(2001\) 24](#).

5. Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme relatif à «La protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence», rapporteur : M Holger Haibach, 9 avril 2009, [Doc. 11858](#) (ci-après «le rapport Haibach»), paragraphe 5, citant l'article I des [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe](#) telles qu'elles ont été adoptées le 11 juillet 2002, H (2002) 4.

6. Comme indiqué dans le rapport Haibach, paragraphe 6, citant l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* rendu le 25 avril 1978 par la CrEDH (Requête n° 5856/72), paragraphe 31 : il n'existe pas de formule mathématique permettant de trouver ce juste équilibre.

7. Rapport Haibach, paragraphe 6. De sorte que certains droits, en raison de leur nature, ne sauraient faire l'objet d'aucune dérogation. Il en est notamment ainsi du droit à la vie, du droit de ne pas être torturé et du droit de ne pas être réduit à l'esclavage ou à la servitude.

8. Rapport Haibach, paragraphe 7, citant le document des Nations Unies UN Doc E/CN.4/1984/4 Annexe, *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations* (1984).

9. Rapport Haibach, paragraphe 9, citant *Danemark et autres c. Grèce* («Affaire grecque»), avis de la Commission, requêtes nos 21/67, 3322/67, 3323/67 et 3344/67 (5 novembre 1969), paragraphe 53.

10. *Lawless c. Irlande*, Requête n° 332/57, arrêt du 1^{er} juillet 1961, paragraphe 22.

11. Voir également l'article 15, paragraphe 3, de la Convention et le paragraphe 15 du rapport Haibach. Plus généralement, voir le rapport de la Commission de Venise intitulé [Rapport sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme](#), 5 juillet 2010, CDL-AD(2010)022, (ci-après «le rapport de la Commission de Venise»), paragraphes 14 à 18.

12. Voir [International and National Courts confront large-scale violations of human rights – Terrorism](#), document de travail préparé dans le cadre du séminaire intitulé «Opening of the Judicial Year January 2016», Division de la recherche et de la bibliothèque de la CrEDH [en anglais uniquement].

8.1 L'article 2 (droit à la vie) en cas d'opération antiterroriste y compris ce qu'il est convenu d'appeler des opérations de ratissage (telles qu'elles sont pratiquées dans le Caucase du Nord), les opérations de libération d'otages¹³ ou les assassinats ciblés exécutés à l'aide de drones¹⁴;

8.2 L'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) en ce qui concerne les sévices infligés à des personnes suspectées de terrorisme, les conditions de détention inhumaines¹⁵, les mauvais traitements infligés à des personnes détenues en garde à vue au secret¹⁶, ainsi que le risque de mauvais traitements en cas d'expulsion/extradition¹⁷ ou bien de remise ou de détention au secret¹⁸;

8.3 L'article 5 (droit à la liberté et la sécurité) en ce qui concerne les arrestations¹⁹, les interrogatoires et la durée de la détention²⁰, les détentions administratives abusives²¹, le droit de comparaître sans délai devant un juge ou un autre magistrat²², le droit d'être jugé dans un délai raisonnable (voir également l'article 6) et le droit de contester la légalité d'une détention devant un tribunal²³;

8.4 L'article 6 (droit à un procès équitable) risque d'être violé chaque fois qu'un tribunal militaire ou une autre juridiction d'exception est chargé d'examiner les affaires de terrorisme, que ce qu'il est convenu d'appeler des listes noires sont créées sans recourir à une procédure idoine²⁴ ou que les procédures judiciaires ordinaires sont modifiées dans les affaires de terrorisme²⁵;

8.5 L'article 7 (pas de peine sans loi) exige un minimum de sécurité juridique sous l'angle de la définition des activités nouvellement érigées en infraction pénale en vue de prévenir et de réprimer le terrorisme plus efficacement²⁶;

8.6 L'article 8 (respect de la vie privée) s'applique particulièrement aux affaires dans lesquelles les autorités usent de leur pouvoir de surveillance²⁷;

13. *Jordanie c. Royaume-Uni*, 4 mai 2001, paragraphes 106 à 108; *Finogenov c. Russie* 2011 (violation de l'article 2 en raison d'une planification et d'une exécution inadéquates de l'opération de sauvetage, de l'ineffectivité de l'enquête relative à la planification et à l'exécution de l'opération par les autorités, ainsi que de l'absence d'assistance médicale aux otages); *McCann et autres c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1995.

14. [Résolution 2051 \(2015\)](#) ; voir, plus généralement, le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Drones et exécutions ciblées : la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et du droit international», rapporteur : M Arcadio Díaz Tejera, 16 mars 2015, [Doc. 13731](#).

15. *Irlande c. Royaume-Uni* (1978); *Öcalan c. Turquie* (n° 2), 18 mars 2014.

16. *Etxebarria Caballero c. Espagne* et *Ataun Rojo c. Espagne*, 7 octobre 2014.

17. *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996.

18. *El-Masry c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 13 décembre 2012; *Al Nashiri c. Pologne* et *Husayn (Abu Zubaydah) c. Pologne* (24 juillet 2014). Voir plus généralement : rapport de la Commission de Venise, paragraphes 44 à 58; rapport Tomlinson, paragraphes 44 à 51; note introductive sur le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, rapporteur M. Valery Grebennikov, Doc. AS/Jur (2006) 29, paragraphes 53 à 59; rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe», rapporteur : M Dick Marty, 12 juin 2006, [Doc. 10957](#) ; et rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe : second rapport», rapporteur : M Dick Marty, 11 juin 2007, [Doc 11302 rev.](#)

19. *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni*, 30 août 1990; *O'Hara c. Royaume-Uni*, 16 octobre 2001

20. *A. et autres c. Royaume-Uni* (requête n°3455/05), 19 février 2009 [GC]

21. Voir le rapport préparé pour la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Détention administrative», rapporteur : M Richard Balfe.

22. *Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1988.

23. *Sher et autres c. Royaume-Uni*, 20 octobre 2015. Voir également le rapport de la Commission de Venise, paragraphes 44 à 53 et 58; le rapport Tomlinson, paragraphes 52 à 63; la note Grebennikov, paragraphes 64 à 83; et également les problèmes sous l'angle de l'article 5, tels qu'ils sont répertoriés dans la fiche thématique élaborée par l'unité de la presse de la CrEDH et intitulée «[Terrorisme et Convention européenne des droits de l'homme](#)», p. 11.

24. Voir le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne», rapporteur : M Dick Marty, 16 novembre 2007, [Doc.11454](#) ; rapport de la Commission de Venise, paragraphes 31 et 71 à 74.

25. Tels que le recours à des informations provenant des services de renseignements comme preuves au cours de la procédure. Voir la [Résolution 2045 \(2015\)](#). Voir également le rapport Tomlinson, paragraphes 64 et 66, et l'arrêt *Saldutz c. Turquie* du 27 novembre 2008.

26. Rapport Tomlinson, paragraphes 38 à 40, citant le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 22 décembre 2010, UN Doc. A/HRC/16/51, paragraphe 27; rapport de la Commission de Venise, paragraphes 29 à 35 et 71 à 74.

27. Voir : la [Résolution 2045 \(2015\)](#) de l'Assemblée; le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Les opérations de surveillance massive», rapporteur: M Pieter Omtzigt, 18 mars 2015, [Doc 13734](#), paragraphes 79 à 94; le rapport Tomlinson, paragraphes 67 à 76; le rapport de la Commission de Venise, paragraphes 36

8.7 L'article 10 (liberté d'expression et d'information) vise surtout les affaires dans lesquelles des ordonnances de production d'informations²⁸, une surveillance de masse et d'autres restrictions à la liberté d'expression²⁹, telles que l'interdiction de la propagande terroriste, etc., s'appliquent;

8.8 L'article 11 (liberté de réunion et d'association) vise les cas de dissolution d'un parti politique accusé de servir de paravent à un groupe terroriste³⁰.

9. Les mesures liées au traitement des demandes d'asile, au refoulement, à l'expulsion et à l'extradition peuvent également s'avérer problématiques³¹.

2. Evaluations factuelles

2.1. Ukraine

10. L'Ukraine a dérogé à certaines des obligations qu'elle a souscrites en vertu du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques et de la Convention européenne des droits de l'homme³² le 5 juin 2015 et le 10 juin 2015 concernant, respectivement, la situation en Crimée et dans l'est du pays. Les dérogations visent les opérations «antiterroristes» menées par les forces ukrainiennes dans certaines zones de la partie orientale du pays, ainsi que d'autres mesures prises par le gouvernement en réaction à la situation³³. L'Ukraine a également renoncé à assumer ses responsabilités en matière de respect des droits de l'homme et de mise en œuvre des traités pertinents en Crimée et dans les zones de la partie orientale du pays ayant pris parti pour la Fédération de Russie laquelle, selon les autorités, exercerait un contrôle de fait dans les régions aux mains des séparatistes³⁴.

11. L'Ukraine a également introduit quatre requêtes interétatiques contre la Russie concernant les événements survenus en Crimée et dans l'est du pays³⁵. Outre ces requêtes, plus de 1 400 requêtes individuelles liées aux événements de Crimée ou aux hostilités dans la partie orientale de l'Ukraine sont pendantes devant la Cour de Strasbourg. Elles ont été introduites contre la Russie et/ou l'Ukraine³⁶.

2.2. France

12. À la suite des attaques terroristes du 13 novembre 2015, le Président de la République a signifié que «la France est en guerre» et déclaré par la suite l'état d'urgence³⁷. Le parlement a prolongé ledit état d'urgence pour trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 26 février 2016³⁸. Le 24 novembre 2015, la France a formellement notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, en vertu de l'article 15 de la Convention, le caractère dérogatoire de «certaines» mesures apparues nécessaires pour prévenir la commission d'attaques terroristes supplémentaires³⁹.

à 39; l'arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978. Voir aussi un arrêt récent de la CrEDH qui considère que la législation hongroise en matière de surveillance antiterroriste est si vague qu'elle peut être utilisée contre quasiment tout le monde et bafoue le droit au respect de la vie privée [*Szabo et Vissy c. Hongrie* 2016 (Requête n° 37138/14)].

28. Rapport de la Commission de Venise, paragraphes 40 à 43.

29. Voir généralement la [Résolution 2031 \(2015\)](#) de l'Assemblée; le rapport de la Commission des questions politiques et de la démocratie intitulé «Attaques terroristes à Paris : ensemble pour une réponse démocratique», rapporteur : M. Jacques Legendre, 27 janvier 2015, [Doc. 13684](#) (ci-après «le rapport Legendre»); le rapport Tomlinson, paragraphes 77 à 83; et l'arrêt *Leroy c. France* (2 octobre 2008).

30. Voir, par exemple, les affaires concernant la Turquie (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 20 janvier 1998; ou *Yazar et autres c. Turquie*, arrêt du 9 avril 2002).

31. Voir le Rapport de la Commission de Venise, paragraphes 77 à 80.

32. [Note verbale relative à une dérogation émanant de la Représentation permanente de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe](#), 10 juin 2015.

33. Communiqué de presse de la CrEDH, [La Cour européenne des droits de l'homme communique à la Russie une nouvelle affaire interétatique concernant les événements en Crimée et dans l'est de l'Ukraine](#), 1^{er} octobre 2015.

34. *Ibid.*

35. *Ukraine c. Russie* (requête n° 20958/14), (II) (requête n° 43800/14), (III) (requête n° 49537/14), (IV) (Requête n° 42410/15).

36. Communiqué de presse de la CrEDH, [La Cour européenne des droits de l'homme communique à la Russie une nouvelle affaire interétatique concernant les événements en Crimée et dans l'est de l'Ukraine](#), 1^{er} octobre 2015

37. Décret n° 2015-1475 du 14 novembre promulgué en vue d'appliquer la Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

38. Loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la Loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

13. Il convient de signaler que le Parlement français a modifié la législation initiale (qui remonte à 1955) sur l'état d'urgence de manière à permettre le contrôle parlementaire des décisions administratives prises dans de telles circonstances. Depuis le 20 novembre 2015, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sont placées sous le contrôle continu du Parlement dans le but de vérifier leur plus-value par rapport à l'efficacité du droit commun face au terrorisme.⁴⁰

14. Au cours de la période allant du 14 au 26 novembre 2015, plus de 1 600 opérations de perquisition et de saisie ont été menées sans mandats (perquisitions administratives). Pendant la période allant du 14 novembre 2015 au 7 janvier 2016, le nombre de ces opérations a augmenté, passant à plus de 3 000⁴¹, et plus de 380 personnes ont été assignées à résidence, même si environ 60 d'entre elles seulement ont été mises ensuite en examen⁴².

15. Le recours à ces pouvoirs d'urgence a été critiqué au nom des libertés civiles⁴³. Par exemple, dans le cadre des manifestations tenues à Paris pour dénoncer le changement climatique à la veille de la COP21, la police a prononcé des interdictions de manifester, des interdictions de séjour et 27 assignations à résidence⁴⁴ (interdiction de manifester ou de se tenir à certains endroits, plus détentions à domicile). En outre, la question s'est posée de savoir si les pouvoirs sont utilisés uniquement aux fins de lutte contre le terrorisme ou sont perçus par la police comme une occasion d'agir dans certaines affaires n'ayant aucun lien avec le terrorisme sans s'embarrasser des procédures habituelles⁴⁵. De plus, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, a critiqué les mesures en déclarant qu'elles étaient de nature à saper le système de contrôle démocratique. L'intéressé a également fait part de ses préoccupations concernant le profilage ethnique des suspects faisant l'objet de perquisitions et la «stigmatisation de certaines communautés» en précisant: «Nous réagissons très rapidement en nous affranchissant des garanties de protection des droits de l'homme, dans la mesure où nous considérons qu'elles ne sont pas utiles dans la lutte contre le terrorisme.⁴⁶»

16. Au lendemain des attaques terroristes perpétrées à Paris en janvier 2015, le Parlement français a adopté la Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Celle-ci permet au Premier ministre d'autoriser des mesures de surveillance intrusives, sans contrôle judiciaire, dans le but général de protéger les intérêts essentiels de la politique étrangère, ainsi que les intérêts économiques industriels et scientifiques de la France et de prévenir les violences collectives et la délinquance organisée. Le Premier ministre doit uniquement consulter la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements et, de toute façon, n'est pas tenu par l'avis de cette dernière⁴⁷.

17. Dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015⁴⁸, le Conseil constitutionnel a rejeté les dispositions les plus excessives de la loi, lesquelles auraient autorisé la surveillance de la quasi-totalité des communications internationales, dans la mesure où elles étaient formulées de manière trop vague⁴⁹. À la suite de la décision du Conseil, un nouveau projet de loi relatif à la surveillance des communications électroniques internationales a été approuvé, lequel confère aux autorités les mêmes pouvoirs que les dispositions abrogées de la loi initiale.

39. Déclaration contenue dans une «note verbale» émanant de la Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe et datée du 24 novembre 2015, telle qu'elle a été enregistrée le même jour par le Secrétariat général.

40. [Première communication d'étape sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence](#), réunion de la commission des Lois, 16 décembre 2015 (disponible uniquement en français).

41. [Communication sur le contrôle de l'état d'urgence](#), réunion de la Commission des lois du 13 janvier 2016, 12/01/2016 (disponible uniquement en français); voir aussi, [Mesures administratives prises en application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 depuis le 14 novembre 2015 \(au 12 janvier 2016\)](#); et plus généralement [Vu de l'intérieur, observatoire de l'état d'urgence](#), Blog de Laurent Borredon, Le Monde.fr (disponible uniquement en français).

42. Le Monde, [Vu de l'intérieur, observatoire de l'état d'urgence](#), blog de Laurent Borredon (disponible uniquement en français).

43. Le Monde, [Vu de l'intérieur, observatoire de l'état d'urgence](#), blog de Laurent Borredon (disponible uniquement en français). Voir également la [Première communication d'étape sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence](#), 18 janvier 2016, disponible uniquement en français).

44. Voir la [Première communication d'étape sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence](#), réunion de la Commission des Lois du 16 décembre 2015; voir également [Assignations à résidence prononcées à l'occasion de la COP 21 dans le cadre de l'état d'urgence](#), Conseil d'Etat, 11 décembre 2015 (disponible uniquement en français).

45. Voir par exemple, [Quand état d'urgence rime avec dérapages et descentes opportunistes](#), Catherine Gouëset, *L'Express*, 27 novembre 2015; et plus généralement [Vu de l'intérieur, observatoire de l'état d'urgence](#), blog de Laurent Borredon, Le Monde.fr (disponible uniquement en français).

46. [Council of Europe sees French state of emergency risks](#), Agence France-Presse, 12 janvier 2016.

47. Amnesty International, [France: New surveillance law a major blow to human rights](#), 24 juin 2015.

48. [Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015](#).

49. *Ibid.*

2.3. Turquie

18. En juillet 2015, le processus de paix entamé entre le Parti des travailleurs kurdes (PKK) et le Gouvernement turc a échoué en raison d'un attentat à la bombe à Suroç ayant fait de nombreux morts – pour la plupart de jeunes manifestants kurdes – et de l'assassinat subséquent de deux policiers. En outre, Daesh a commis des attaques suicide sur le territoire turc, dont la dernière pas plus tard que le 12 janvier 2016⁵⁰. Le Gouvernement turc a par conséquent lancé plusieurs opérations antiterroristes, dont le blocage de certains sites web, l'interdiction et la dispersion de manifestations, ainsi que l'imposition de couvre-feux de longue durée dans bon nombre de districts du sud-est du pays comme ceux de Cizre, Silopi et Sur⁵¹.

19. Bien que les rapports soient contradictoires sur ce point, les couvre-feux seraient accompagnés du brouillage des signaux de téléphonie mobile, du blocage des routes, de mesures empêchant quiconque d'entrer dans certaines zones ou d'en sortir, ainsi que de coupures d'eau et d'électricité. Des observateurs extérieurs se sont vus interdire l'accès aux zones concernées et de nombreuses personnes n'ont pas pu se rendre dans des hôpitaux pour y suivre un traitement. Selon Amnesty International, les manifestations et les veillées organisées quotidiennement à l'extérieur des zones affectées par le couvre-feu sont systématiquement dispersées par la police à l'aide de gaz lacrymogène et de canons à eau, tandis que les manifestants sont placés en détention. L'ONG a donc appelé le Gouvernement turc à mettre fin aux couvre-feux d'une durée illimitée dans les zones kurdes de l'est et du sud-est du pays⁵². Dans un cas, un journaliste de l'agence DIHA placé en détention aurait été torturé par des unités spéciales de l'armée⁵³. Au 4 janvier 2016, «des couvre-feux» avaient été déclarés à 56 reprises dans 20 districts abritant 7 villes. Dans certains districts où le couvre-feu a été officiellement levé, un siège de fait est maintenu⁵⁴. Selon le ministre de l'Intérieur, plus de 3 000 «terroristes» ont été tués depuis juillet⁵⁵. Le 15 janvier 2016, 19 universitaires ayant signé une pétition appelant à la fin des violences dans le sud-est du pays ont été arrêtés et accusés de propagande terroriste ainsi que de «dénigrement de la nation turque»⁵⁶. Comme indiqué par Amnesty International, les autorités ont empêché des observateurs indépendants envoyés par des associations d'avocats et des organisations de défense des droits de l'homme de pénétrer dans les zones faisant l'objet d'un couvre-feu, de sorte qu'il est difficile de se faire une idée exacte de la situation sur le terrain⁵⁷.

20. Le 31 décembre 2015, à la suite de plusieurs requêtes en indication de mesures provisoires, la CrEDH a demandé au Gouvernement turc de lui communiquer des informations factuelles sur la situation du couvre-feu et ses conséquences pour les personnes concernées. Le 12 janvier 2016, la CrEDH a décidé de ne pas appliquer l'article 39 du Règlement de la Cour (mesures provisoires) en raison du caractère insuffisant des éléments à leur disposition, mais d'appliquer l'article 40 (communication en urgence d'une requête) et de traiter en priorité lesdites requêtes en vertu de l'article 41 (ordre de traitement des requêtes)⁵⁸.

2.4. Caucase du Nord

21. Le rapport de 2010 intitulé «Recours juridiques en cas de violation des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord» rédigé par M Dick Marty pour la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme⁵⁹ souligne le caractère inquiétant de la situation au regard des droits de l'homme dans cette partie du monde et plus particulièrement en République tchétchène, en Ingouchie et au Daguestan.

22. Le 5 mai 2015, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a tenu une audition à Erevan, Arménie, avec la participation de deux experts, consacrée au rapport en cours d'élaboration intitulé «Les droits de l'homme dans le Caucase du Nord: Quelles suites donner à la [Résolution 1738 \(2010\)](#)?»⁶⁰. Pendant cette audition, M Koroteev, directeur juridique du Centre des droits de l'homme «Memorial» a signalé que des opérations antiterroristes sont toujours menées de manière illégale et ont entraîné la mort de

50. Murat Yetkin, *Rights fall victim to fight against terror in Turkey*, hurriyetdailynews.com, 15 janvier 2016.

51. HDP Information Desk: *Current Situation in Cizre, Solpi and Sur Districts*, 4 janvier 2016.

52. Amnesty International, «Human Rights in Turkey», *Amnesty issues Urgent Action on Curfews*, 11 janvier 2016. Voir aussi, sur le même sujet, *Amnesty International briefing*, 21 janvier 2016.

53. ANF News, *DIHA reporter tortured in custody*, 9 janvier 2016.

54. HDP Information Desk: *Current Situation in Cizre, Solpi and Sur Districts*, 4 janvier 2016.

55. Amnesty International, *Turkey: Indefinite 24-hour curfew, over 200,000 in danger*, 11 janvier 2016.

56. Amnesty International, *Turkey: Detention of academics intensifies crackdown on freedom of expression*, 15 janvier 2016.

57. Voir, plus haut, le communiqué de presse d'Amnesty International daté du 21 janvier 2016.

58. Communiqué de presse de la CrEDH, *Requests for lifting of curfew measures in south-eastern Turkey: the Court refuses to indicate interim measures for lack of elements, but is pursuing its examination of applicants*, Convention européenne des droits de l'homme 016 (2016), 13 janvier 2016 (disponible uniquement en anglais).

59. *Doc. 12276*, 4 juin 2010.

nombreux civils. Il a dénoncé tour à tour la défaillance générale de la justice pénale dans la région, l'absence d'initiatives en matière d'ouverture d'enquêtes par les autorités et le climat général d'impunité. Par conséquent, un suspect peut être placé en détention sans motif légal, sans avoir été entendu et sur simple décision du président Kadyrov, même après son acquittement par un tribunal.

23. La situation dans le Caucase du Nord reste tendue, surtout en raison du renforcement de la présence et du recrutement de l'organisation Daesh⁶¹. Des régimes légaux de lutte antiterroriste ont été introduits dans certains districts du Daguestan ainsi qu'à Nalchik (capitale de la République de Kabardino-Balkarie), pas plus tard que le 11 janvier 2016⁶².

3. Constitutionnalisation de l'état d'urgence et lois autorisant la privation de nationalité

24. En France, après les attaques terroristes du 13 novembre 2015, le Premier ministre a présenté, le 23 décembre, deux amendements dans un projet de loi constitutionnelle visant à renforcer la protection de la Nation. Ces projets visent pour l'un à préciser dans la Constitution les conditions pouvant justifier la déclaration puis l'élargissement de l'état d'urgence et, pour l'autre, à permettre de déchoir de la nationalité française tout binational ayant été condamné pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation⁶³.

3.1. Constitutionnalisation de l'état d'urgence

25. Le projet français de loi constitutionnelle vise à «graver dans le marbre» les conditions de déclenchement de l'état d'urgence⁶⁴ et non à tenter d'élargir les pouvoirs conférés aux autorités, de sorte qu'il reprend la formulation des lois actuelles⁶⁵.

26. Toutefois, ce faisant, il supprime en fait une bonne partie du contrôle judiciaire. Premièrement, le fait de constitutionnaliser l'état d'urgence soustrait ce dernier au contrôle du Conseil constitutionnel. De même, ce régime a pour effet de faire sortir le contrôle de l'exercice des libertés individuelles de la sphère de compétence du juge ordinaire (juge judiciaire) au profit du juge administratif, lequel ne présente pas les mêmes garanties d'indépendance à l'égard de l'exécutif⁶⁶.

27. En Hongrie, le gouvernement propose un amendement à la Constitution qui aurait pour effet d'introduire un nouveau type d'état d'urgence pouvant être déclaré en cas de «situation générée par une menace terroriste», ce critère apparaissant plutôt subjectif et, par conséquent, essentiellement tributaire de la volonté du gouvernement. Une telle situation pourrait notamment permettre à l'exécutif de gouverner par décrets, d'ordonner des couvre-feux, d'interdire les grands rassemblements, de décider de l'expulsion de certaines personnes, ainsi que de contrôler l'utilisation de l'Internet et des services postaux⁶⁷.

3.2. Loi sur la déchéance de nationalité

28. Dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation⁶⁸, le Conseil d'Etat français a accepté l'idée que, même si elle répond à un objectif légitime, la mesure envisagée elle-même n'aura que peu d'impact dans la réalité, puisque son effet dissuasif sera minime et qu'elle ne s'appliquera qu'à un très petit nombre d'individus⁶⁹. Il a également évoqué la possibilité de l'introduction de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme en vertu des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁷⁰, plus éventuellement de l'article 14 lu conjointement avec l'article 8⁷¹.

60. Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, [Procès-verbal déclassifié de l'audition sur «les droits de l'homme dans le Caucase du Nord : Quelle suite donner à la Résolution 1738\(2010\) ?](#), 30 septembre 2015, AS/Jur (2015) PV 04 (uniquement droits de l'homme dans le Caucase du Nord).

61. Voir [CrisisWatch Database, North Caucasus \(Russia\)](#) ; [Caucasian Knot, December 28, 2015 – January 3, 2016, fifteen persons fell victim to armed conflict in Northern Caucasus](#), 4 janvier.

62. [Caucasian Knot, Local resident reports about night shooting in Kvanada village](#), 12 janvier 2016.

63. Projet de Loi constitutionnelle de protection de la Nation n°3381.

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*

66. Pierre-Yves Le Borgn', [Révision constitutionnelle : en l'état, pour moi, c'est non](#), 11 janvier 2016.

67. [Hungarianspectrum.org, Toward a police state: the government's latest effort at limiting democratic freedoms](#), 13/01/2016.

68. [Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation](#), 11 décembre 2015 (disponible uniquement en français).

69. [Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation](#), 11 décembre 2015, paragraphe 7 (disponible uniquement en français).

29. Le Premier ministre français, Manuel Valls, a lui-même explicitement déclaré qu'une telle mesure – bien que n'étant pas intrinsèquement une arme pour lutter contre le terrorisme – a pour effet d'envoyer un message symbolique clair aux personnes qui ne méritent plus de faire partie de la communauté nationale⁷². Toutefois, d'aucuns ont fait remarquer qu'une telle mesure pourrait avoir un autre effet symbolique en créant «différentes catégories de citoyens français»⁷³. De fait, «elle donne l'impression que les binationaux ne sont pas réellement français et que le terrorisme est un problème qui n'affecte pas les 'vrais' enfants de la République française, mais uniquement ceux qui viennent d'ailleurs.»⁷⁴.

30. Il convient de rappeler dans ce contexte la [Résolution 2031 \(2015\)](#) de l'Assemblée dans laquelle «[l']Assemblée souligne que les réponses apportées en matière de sécurité doivent s'accompagner de mesures préventives visant à éradiquer les causes mêmes de la radicalisation et de l'essor du fanatisme religieux, spécialement chez les jeunes»⁷⁵. L'Assemblée demande en particulier aux Etats membres «de prendre des mesures pour combattre la marginalisation, l'exclusion sociale, la discrimination et la ségrégation, en particulier chez les jeunes de quartiers défavorisés»⁷⁶.

31. De plus, la tâche de définir ce qui constitue «une atteinte grave à la vie de la Nation» revenant au législateur, celui-ci pourrait être tenté d'abuser de son pouvoir et d'élargir encore plus cette notion.

32. Au Royaume-Uni, le gouvernement avait réussi à faire adopter en 2002 le *Nationality, Immigration and Asylum Act* [Loi sur la nationalité, l'immigration et l'asile] en promettant de recourir avec parcimonie aux pouvoirs que celle-ci lui confère. Plusieurs gouvernements successifs ont cependant prouvé qu'ils ne se sentaient pas liés par cette promesse, de sorte que le nombre de déchéances de la nationalité a augmenté progressivement (passant de 7 pendant la période 2002-10 à 48 pendant la période 2010-14⁷⁷). Par ailleurs, les pouvoirs eux-mêmes ont été graduellement élargis, de sorte qu'une ordonnance de déchéance peut être rendue dès lors que le ministre de l'Intérieur [*Home Secretary*] est convaincu «que cette mesure sert l'intérêt général» et n'aura pas pour effet de rendre la personne concernée apatride⁷⁸. À supposer que la personne ait obtenu la nationalité par naturalisation, il suffit que le ministre ait des motifs raisonnables de présumer que la personne concernée est en mesure d'acquérir la nationalité d'un autre pays ou territoire et qu'elle se soit conduite de d'une manière préjudiciable aux intérêts vitaux de la Nation⁷⁹. Certains commentateurs se sont demandé si ces pouvoirs et la manière dont ils sont utilisés pourraient conduire le Royaume-Uni à manquer à ses obligations internationales, notamment en ce qui concerne l'interdiction de rendre des personnes apatrides⁸⁰ et le recours à des drones pour procéder à des frappes ciblées⁸¹.

33. Ceci dit, les mesures prises par la France concernant la déchéance de nationalité diffèrent de celles adoptées au Royaume-Uni dans la mesure où elles relèvent encore du droit pénal. Bien que superflues au mieux et contre-productives au pire, elles se fondent au moins sur une condamnation pénale avec toutes les garanties de procédure régulière correspondantes.

34. Selon le paragraphe 6 de la [Résolution 1840 \(2011\)](#) de l'Assemblée: «L'Assemblée parlementaire considère que le terrorisme doit être traité en priorité par le système de justice pénale, dont les garanties de procès équitable, intégrées et bien établies, permettent de protéger la présomption d'innocence et le droit à la

70. *Ibidem*, citant *Daoudi c. France*, arrêt du 3 décembre 2009 (requête n° 19576/08).

71. Voir notamment, *Genovese c. Malte*, arrêt du 11 octobre 2011 (requête n° 53124/09) (violation de l'article 8 en raison d'une discrimination fondée sur la nationalité) et *A et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 19 février 2009 (requête n° 3455/05); voir aussi *A and Others v. Secretary of State for the Home Department 2004 UKHL 56* : les menaces terroristes émanent aussi bien de ressortissants étrangers que de personnes nées et ayant grandi sur le territoire national).

72. Mentionné dans «[Déchéance de nationalité, 'un symbole' plus qu'une 'arme contre le terrorisme' pour Valls](#)», *bfmtv.com*, 19 décembre 2015.

73. Sénatrice Samia Ghali, mentionné dans '[France's fight against terror: Après Charlie](#)', *The Economist*, 9 janvier 2016.

74. Marouane Zaki, 'SOS racisme', mentionné dans '[France's fight against terror: Après Charlie](#)', *The Economist*, 9 janvier 2016.

75. [Résolution 2031 \(2015\)](#), paragraphe 17.

76. *Ibidem*, paragraphe 17.5.

77. Melanie Gower, [Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities](#), House of Commons Library, SN/HA/6820.

78. British Nationality Act 1981, s. 40(2) et s. 40(4).

79. British Nationality Act 1981 s. 40(4A); voir également [Bureau of Investigative Journalism's "Citizenship Revoked" investigation reports](#).

80. Voir Melanie Gower, [Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities](#), House of Commons Library, SN/HA/6820, p. 1.

81. Arabella Lang, *UK drone attack in Syria: legal questions*, Briefing Paper, House of Commons Library, Number 7332, 20 octobre 2015.

liberté de tous.». De fait, toujours selon ce texte, «[l]es mesures administratives coercitives prises à des fins préventives devraient avoir une durée limitée, n'être appliquées qu'en dernier ressort et être soumises à des conditions strictes, y compris des exigences minimales quant aux preuves, au contrôle judiciaire et à un contrôle politique approprié.». De ce point de vue, on peut observer une évolution inquiétante vers une approche privilégiant le droit administratif, des ordonnances de contrôle ou d'exclusion temporaire qui ne peuvent être contestées que difficilement, des tribunaux secrets et des notes des services de renseignements⁸².

35. Des mesures comparables visant à déchoir des citoyens de leur nationalité en raison de la commission d'infractions terroristes existent en Belgique, en Suisse (où, même si elle est prévue par la loi depuis 1951, cette sanction n'a jamais été appliquée) et en Espagne (bien que la loi pertinente n'autorise pas les autorités à déchoir de sa nationalité une personne voyageant en vue de participer à des activités liées au terrorisme)⁸³. En Azerbaïdjan, des mesures de déchéance de la nationalité sont appliquées pour réprimer systématiquement la liberté d'expression et la liberté de la presse, avec pour effet parfois de rendre des journalistes apatrides⁸⁴. Cette situation illustre à merveille la manière dont de tels pouvoirs peuvent conduire à des abus au fil du temps.

36. Le recours croissant à ces mesures peut s'expliquer entre autres par l'augmentation du nombre de combattants se rendant en Syrie ou en Irak pour participer au conflit ou pour se livrer à des actes de terrorisme. Le rapport rédigé par M. Dirk Van der Maelen pour la Commission des questions politiques et de la démocratie et intitulé «Les combattants étrangers en Syrie et en Irak»⁸⁵ contient des informations sur l'ampleur du phénomène, ses causes profondes et les mesures que l'on pourrait envisager pour le combattre à différents niveaux.

Amendement (au projet de résolution)

Note explicative :

L'amendement vise à déclencher la procédure d'adoption, par la Commission de Venise, d'un avis sur la compatibilité – aux normes européennes pertinentes en matière de protection des droits de l'homme – du projet français de loi constitutionnelle relative à l'état d'urgence et à la déchéance de nationalité. Un avis de la Commission de Venise pourrait utilement rappeler les normes européennes en vigueur dans ce domaine à l'égard de la France et d'autres pays ayant recours ou envisageant d'avoir recours à des règles d'exception dans le cadre de la lutte antiterroriste comme la Hongrie, la Turquie et l'Ukraine. De plus, dans la perspective du prochain débat au Parlement français portant sur la révision constitutionnelle susmentionnée, un tel avis aiderait le législateur à se faire une idée précise des normes européennes applicables sur la base d'un document faisant autorité.

82. Voir notamment le Counter Terrorism and Security Act 2015.

83. Eudo-citizenship.eu, «Comparing Citizenship Laws: Loss of citizenship for Disloyalty or treason».

84. Communiqué de presse de l'Open Society Justice Initiative, [Azerbaijan challenged over Deprivation of citizenship](#), 13 janvier 2016.

85. Doc. 13937, 8 janvier 2016.