

Mandat de la Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

REFERENCE:
OL FRA 6/2017

22 septembre 2017

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément à la résolution 31/3 du Conseil des droits de l'homme.

La promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des défis posés par le terrorisme est au cœur du mandat du Rapporteur spécial. Le terrorisme pose un grave défi à l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et l'application effective de ces droits dans les démocraties qui souhaitent prendre des mesures importantes et globales pour s'attaquer à la menace posée par de tels actes. La France est une démocratie de premier plan, profondément attachée au respect de l'Etat de droit et des valeurs mêmes des droits de l'homme. La France a un important rôle de leadership à jouer quant à la gestion des menaces terroristes dans le respect de la règle de droit et la protection accrue des droits de l'homme a tant au plan national, que régional et international.

A cet égard, je souhaite attirer l'attention de votre gouvernement sur le projet de loi "renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme". Le texte a été approuvé par le Sénat le 18 juillet 2017 et est examiné par l'Assemblée nationale pour adoption depuis le 25 septembre.

J'observe que le projet de loi comprend un certain nombre de mesures de sécurité, qui intégreront dans le droit commun plusieurs des restrictions aux libertés fondamentales qui ont été mises en place dans le cadre de l'état d'urgence, lequel a été proclamé en 2015. Je tiens à souligner que les mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme affirment que les moyens légaux dont disposent les Etats pour lutter contre le terrorisme sont limités (*Klass et autres c. Allemagne*, 1978, paragraphe 49). Lorsque les États s'engagent dans la lutte contre le terrorisme, ce qui est nécessaire face à de telles menaces, les méthodes et les moyens de réponse doivent être légaux, nécessaires et proportionnels et, dans le contexte européen des traités relatifs aux droits de l'homme, soumis à un contrôle juridique et démocratique.

Reconnaissant les graves défis auxquels la France est confrontée ces dernières années, je suis très préoccupée par le fait que plusieurs éléments de ce projet de loi me semblent poser des problèmes sérieux en matière de respect des droits de l'homme. En outre, dans la mesure où la législation proposée s'appuie sur une série d'actes parlementaires promulgués depuis 1986, renforçant ainsi la capacité de l'État à lutter contre le terrorisme, le cumul des dispositions d'urgence adoptées et en cours d'adoption risque de restreindre significativement l'exercice et la protection des droits de l'homme

dans le pays. Certains aspects du projet de loi semblent étendre les éléments de la législation sur l'état d'urgence au-delà de ceux pour lesquels une dérogation et une notification ont été portées à l'attention du Conseil de l'Europe en novembre 2015, février 2016, juillet 2016, décembre 2016 et juillet 2017. Plus précisément, selon les informations reçues, le projet de loi:

- formule des définitions vagues du terrorisme et des menaces pour la sécurité nationale, ce qui exacerbe les craintes que les pouvoirs d'urgence puissent être utilisés de manière arbitraire.
- met fin à l'état d'urgence officiellement le 1er novembre, après près de deux ans, mais le remplace immédiatement par un certain nombre de mesures qui inscrivent des pratiques d'urgence exceptionnelles en droit pénal et administratif. Cette normalisation des mesures d'urgence a des conséquences graves pour l'exercice et la protection des droits en France, tant en ce qui concerne la lutte antiterroriste, qu'au-delà.
- accorde des pouvoirs accrus aux préfets dans presque tous les départements français (par opposition, par exemple, aux huissiers de justice désignés par la loi) pour désigner les espaces publics comme des zones de sécurité, en limitant ceux qui pourraient y entrer et les quitter; pour limiter les mouvements de personnes considérées comme menaces pour la sécurité nationale; pour fermer les lieux de culte; et pour effectuer des perquisitions administratives.
- réduit le contrôle judiciaire sur l'exercice des pouvoirs accrus du préfet, ainsi que le droit d'appel pour les mesures limitant le lieu de domicile et pour la fermeture des lieux de culte.
- modifie la législation en matière de surveillance, de contrôles aux frontières et de conservation des données des passagers, et comprend de nouvelles dispositions pour les rapports financiers de toute organisation exécutant des projets de dé-radicalisation en tant qu'acteurs de la fonction publique.
- introduit des restrictions appelées « Mesures individuelles de surveillance » qui imposeront à l'individu concerné de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, d'accepter un bracelet de surveillance électronique et de signaler tout changement de résidence.

Sans vouloir préjuger de l'exactitude des informations en notre possession sur ce projet de loi, je tiens à exprimer ma profonde préoccupation quant à l'extension de sa portée et son incidence néfaste prévisible sur l'exercice du droit à la liberté et à la sécurité personnelle, du droit d'accès à la justice, à la liberté de circulation, la liberté de réunion et d'association pacifiques, la liberté d'expression et la liberté de religion ou de conviction. La dérogation prévue par le gouvernement français à certaines obligations en vertu de la

Convention européenne des droits de l'homme (énumérés ci-dessus) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (novembre 2015, février 2016, juillet 2016, décembre 2016 et juillet 2017) ne donne pas une carte blanche permettant d'ignorer l'ensemble des exigences de ces conventions. Toute mesure dérogeant ou limitant les obligations de l'Etat en matière de droits de l'homme doit répondre aux critères stricts énoncés par le droit international des droits de l'homme. Plus particulièrement, je renvoie à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme qui n'a cessé d'affirmer la nécessité d'utiliser ces pouvoirs d'urgence de manière proportionnelle et nécessaire. Le droit et la pratique en matière de droits de l'homme sont clairs : les pouvoirs exceptionnels ne sont pas censés devenir permanents, ce qui constituerait une atteinte grave à la pleine jouissance des droits de l'homme par tous les citoyens, et risquerait de saper l'esprit même de l'Etat de droit.

Ce projet de loi traite de la création d'un cadre juridique spécifique pour la prévention et la lutte contre le terrorisme. Il n'y a aucun doute que face aux attaques terroristes commises en France depuis 2015, les autorités françaises soient fondées à prendre des mesures visant à mieux prévenir ce genre d'actes. Dans ce contexte, il convient cependant de garder à l'esprit que l'histoire de la France et son engagement dans le domaine des droits de l'homme souligne une conscience aigüe de la part de votre pays selon laquelle la prévention à long terme du terrorisme et de l'extrémisme dépend intimement de l'application effective et équitable des droits de l'homme. La prévention du terrorisme est inextricablement liée à celle du respect des principes fondamentaux des droits de l'homme.

Pour en revenir au texte, je suis particulièrement inquiète par le libellé vague des dispositions susmentionnées. En outre, donner aux autorités non judiciaires, en particulier les préfets et les policiers, un pouvoir discrétionnaire étendu et élargir la portée des procédures et pratiques de contrôle, présente le risque sérieux de conséquences invasives néfastes sur les droits de chacun et en particulier, discriminatoires, pour les personnes de confession musulmane.

En outre, je suis inquiète de l'impact de ces mesures sur la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier par les minorités, car ce projet ne prévoit pas, à ma connaissance, de garanties ou de mécanismes judiciaires suffisants pour contrôler efficacement l'exercice des pouvoirs exécutifs. Je suis préoccupée par le fait que les dispositions susmentionnées octroient aux fonctionnaires chargés de l'application de la loi un pouvoir discrétionnaire excessif, sans fournir les garanties nécessaires quant à l'autorisation indépendante préalable de l'exercice de ces pouvoirs, et leur contrôle judiciaire.

Comme il m'incombe, conformément au mandat qui m'a été confié par le Conseil des droits de l'homme, de clarifier tous les cas ou situations portés à mon attention, je vous serais reconnaissant de bien vouloir clarifier les éléments suivants:

1. Veuillez fournir toute information ou commentaire concernant les inquiétudes relatées ci-dessus.

2. Veuillez fournir des précisions quant aux mesures prises par le gouvernement français afin d'assurer la stricte compatibilité du projet de loi intitulé «Renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme» avec les normes internationales en matière de droits de l'homme telles que prévues dans les traités ratifiés par la France, notamment en ce qui concerne droit à la non-discrimination, le droit à la liberté et à la sécurité de chacun, le droit d'accès à la justice, le droit à la liberté de circulation, à la liberté de réunion et d'association pacifiques, à la liberté d'expression et à la liberté de religion ou de conviction.
3. Veuillez fournir des précisions sur les mesures prises par le gouvernement français pour veiller à ce que les dispositions du projet de loi ne contribuent pas à la normalisation des pratiques exceptionnelles et intrusives autorisées en droit international en cas d'urgence, et qu'elles soient conforme aux procédures de dérogation prévues à cet égard.
4. Veuillez m'informer s'il est prévu d'établir un ou plusieurs mécanismes transparents de surveillance et de suivi sur l'action des préfets et les pratiques de la police, afin de garantir et d'offrir un recours effectif contre toute discrimination et les abus de pouvoirs possibles de ces autorités.

Dans l'attente de votre réponse, je demande au Gouvernement de Votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les dispositions du projet de loi et leur mise en œuvre soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme que la France s'est engagée à respecter en ratifiant les traités pertinents.

Je me permets de vous indiquer enfin que je songe à exprimer publiquement mes inquiétudes quant à ce projet de loi car, à mon avis, les informations sur lesquelles ces préoccupations reposent me paraissent suffisamment fiables pour justifier une attention soigneuse et immédiate. Il me semble qu'un débat public, le plus large possible, devrait être requis afin de décider des questions graves pour l'exercice des droits de tous que ce projet de loi soulève. Si je m'engage sur la voie d'une communication publique, j'indiquerais en effet que j'ai pris contact avec le gouvernement de Votre Excellence afin de clarifier les questions soulevées.

Je m'engage à ce que la réponse du Gouvernement de votre Excellence soit reflétée dans le rapport que je soumettrai au Conseil des droits de l'homme pour examen.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de ma très haute considération.

Fionnuala Ní Aoláin

Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste