

Libertés et sécurité, quel équilibre ? Un débat européen

En septembre dernier s'est tenue, au Conseil de l'Europe, la 3^e conférence Ipcan*. Souhaitée par le Défenseur des droits de la République française et en lien avec le Conseil, elle a débattu du respect des libertés et des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte antiterroriste. Bilan.

Dominique NOGUÈRES, vice-présidente de la LDH

Avu de ce que connaissent aujourd'hui plusieurs pays d'Europe confrontés récemment aux attentats terroristes (France, Belgique, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Danemark), la garantie des droits et libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme s'est imposée comme sujet de la troisième et récente conférence de l'Ipcan (Independent Police Complaints Authorities Network). Ce réseau informel d'échange et de coopération, créé à l'initiative du Défenseur des droits français en 2013, réunit des organismes nationaux indépendants en charge du contrôle externe des forces de sécurité. Jacques Toubon, lui-même Défenseur, écrivait le 25 mars 2015, à l'issue de la deuxième Conférence du réseau : « *Nous en appelons à faire progresser le statut d'indépendance, d'impartialité et les pouvoirs des institutions chargées du contrôle de la déontologie et de la sécurité en Europe. Nous avons pour vocation d'augmenter le niveau d'exigence, le niveau d'indépendance* »

* Independent Police Complaints Authorities Network.

et les capacités d'investigations et de recommandations des institutions européennes chargées de contrôler la déontologie des forces de sécurité.»

Après un colloque en 2012 sous l'intitulé « Contrôles d'identités et relations police-public », une première Conférence - celle qui a marqué la création de l'Ipcan - a débattu, en 2013, de la question du rôle des organismes indépendants de contrôle externe des forces de sécurité. Une deuxième Conférence, en 2015, a quant à elle évoqué la question de « L'encadrement démocratique des foules ». C'est le contexte français qui a été à l'origine de la troisième Conférence du 14 et 15 septembre 2017 dont il est question, avec pour thème « Le respect des droits fondamentaux et des libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme ». En effet le seul pays de l'Union européenne à avoir instauré un régime d'état d'urgence est la France, et ce, depuis novembre 2015. Si elle en est sortie le 1^{er} novembre dernier, la loi de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme, qui a

été adoptée, en reprend l'essentiel des dispositions, faisant ainsi entrer l'état d'urgence dans le droit commun.

Le constat d'une inflation juridique

Certains pays en Europe ayant subi des attaques terroristes ont, eux aussi, renforcé leur arsenal juridique. Ces inflations juridiques sont également liées à la transposition dans le droit interne de la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les combattants terroristes étrangers, du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de la récente directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme. Ces nouvelles législations et politiques en matière de lutte antiterroriste à l'échelle nationale sont susceptibles de poser des difficultés, dans un avenir proche. Il était donc particulièrement utile, à travers cette Conférence, de partager des expertises et des





pratiques nationales (avec des représentants de plus de dix pays, tous en charge des questions de sécurité) ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre le terrorisme, tout en réfléchissant aux moyens de préserver le fragile équilibre entre sécurité et liberté. La LDH se devait d'être présente à cette rencontre.

Il est apparu, dès le début des échanges, une importante diversité, tant sur les mesures prises ou à prendre que dans les conceptions mêmes de la lutte contre le terrorisme.

L'Europe et le renseignement

En Allemagne, où les attentats de Munich en 1972 restent très présents dans la mémoire collective, le recours à l'Extremist Act de 1972, soit à la *dragnet investigation* («coups de filet»), est courant. Le recueil de données préventives est régulièrement renouvelé, avec un risque réel de criminalisation, mais, selon le responsable des ressources humaines de la police allemande, pas au point de mettre en péril les droits de l'Homme. Plus de mille six cents personnes ont ainsi été répertoriées, dont il a été démontré par la suite qu'elles étaient totalement étrangères au terrorisme. La Cour suprême a

d'ailleurs annulé ces dispositions comme étant contraires à la protection des personnes.

La Belgique a aussi mis tous ses moyens sur le renseignement, et notamment sur les flux financiers. Le travail sur la coordination des divers services de renseignement, les inflations législatives et les procédés d'infiltration des réseaux sont l'essentiel des processus de lutte contre le terrorisme. Un rapprochement avec les services américains sur les méthodes de recherche est en cours, avec les questions que cela pose sur le secret professionnel, l'information recueillie vingt-quatre heures sur vingt-quatre, le secret des sources, la collecte et le stockage des données.

Pour Europol (Office européen de police), la question est de savoir si l'on peut saper les libertés, qu'elles soient politiques, sociales, religieuses, pour mieux se protéger. La réponse est non. Selon son représentant, après chaque attentat, c'est la question de la sécurité qui prend de l'ampleur, et nos libertés civiles pourraient disparaître. La très grande quantité d'informations recueillies par les agences européennes pose la question du stockage qui est, selon lui, inadapté, et représente un vrai danger. Un renforcement d'Europol est de plus envisagé, avec un focus

Plusieurs Etats d'Europe ont adopté des mesures musclées visant certaines origines, couleurs de peau ou religions, malgré l'interdiction du profilage «racial» et de la discrimination directe ou indirecte.

sur les propagandes extrémistes sur Internet et les réseaux sociaux, surtout depuis les dispositions européennes de 2016 renforçant la lutte contre le terrorisme. Malgré tout, l'agence considère qu'il y a des garde-fous robustes, à savoir la possibilité d'un contrôle par le Parlement européen et de déposer plainte concernant la collecte des informations. Mais les difficultés d'accès pour les citoyens sont réelles, et les procédures restent pour la plupart inconnues.

Tous les pays membres de l'Europe encadrent leurs services de renseignements par la loi, et presque tous sont dotés d'un cadre juridique pour la surveillance ciblée. Toutefois le manque de transparence, de clarté et les définitions vagues contenues dans de nombreuses lois laissent planer de sérieux doutes. Les contrôles de ces services doivent garantir en fait cinq points : les ressources, l'indépendance, l'accès aux informations, la transparence, avec un système de contrôle qui doit préserver le grand public de tout abus.

Protéger les personnes des atteintes aux droits

Les participants à la Conférence ont rappelé que ces éléments de recherche de renseignements et d'informations sur

des personnes soupçonnées de terrorisme doivent toujours respecter le principe de légalité, c'est-à-dire être prévus par le droit interne. Les infiltrations, les mises sur écoutes, les «pièges» sur des cibles bien particulières ne doivent ainsi se faire que dans un cadre légal, et sous le contrôle de la justice, ce qui rappelle la nécessité de l'indépendance du système judiciaire. En outre, les techniques spéciales d'enquête doivent être basées sur des faisceaux d'indices concordants, et non sur des renseignements obtenus par ouï-dire; la question des «notes blanches» en France se pose donc avec acuité.

Par ailleurs, dans ce contexte de lutte contre le terrorisme, se pose la question du racisme et des discriminations. Nul doute que certains groupes en ont été victimes, et que plusieurs Etats d'Europe ont adopté des mesures musclées visant certaines origines, couleurs de peau ou religions, malgré l'interdiction du profilage «racial» et de la discrimination directe ou indirecte. On peut s'interroger à ce propos sur les nouvelles dispositions françaises de contrôle au faciès, qui vont à l'encontre de ces recommandations. Enfin, tous les participants ont été d'accord pour considérer que la formation des agents chargés de la lutte antiterroriste est essentielle, mais très en deçà de ce qu'elle devrait être dans un cadre de protection des droits de l'Homme. La question du contrôle de ces agents est donc posée.

Les autorités de contrôle de la police

Il existe des autorités indépendantes dans plusieurs pays, comme par exemple au Danemark (Icpa)⁽¹⁾, où une nouvelle législation est à venir, renforçant les compétences et l'action de l'autorité indépendante de la police ainsi que des forces militaires qui la secondent dans la lutte contre le terrorisme. Toute-

Depuis septembre 2001, on a un paradigme qui considère une majorité de personnes insoupçonnables et une minorité de personnes soupçonnables, dont on bafoue les droits sur la base de simples comportements ou présomptions.

fois la présence de celles-ci pose la question de savoir si l'on est en guerre, et quelle législation s'applique...

Au Royaume-Uni aussi, l'IPCC⁽²⁾ est considéré comme nécessaire à l'établissement d'une relation de confiance entre les citoyens et leur police. En Serbie, un ombudsman est également chargé des relations police-citoyens, et avec succès.

En France, l'IGPN⁽³⁾ est le seul organisme de contrôle des policiers qui ne soit pas indépendant, puisque cette institution dépend de la préfecture de police, donc du ministère de l'Intérieur. Même si depuis 2016 il est possible de le saisir en ligne, il règne une opacité sur la manière dont sont traitées les plaintes, très peu d'entre elles faisant l'objet d'une instruction. Pour beaucoup de personnes il paraît vain de le saisir, compte tenu du peu de résultats obtenus.

Des criminels par essence ?

L'IGPN a été amené à agir dans le contexte de l'état d'urgence, et sa représentante s'est félicitée de ce que seuls six cas aient été instruits à la suite des perquisitions et assignations à résidence, laissant ainsi entendre que l'état d'urgence n'a pas porté une atteinte particulière aux droits et aux libertés, et ce malgré quelques réclamations du Défenseur des droits. Pour autant, le rôle de ce dernier est devenu de plus en plus important. Il a été saisi de cent dix réclamations, dont soixante-quinze directement liées à l'état d'urgence, et trente-cinq indirectement liées mais qui ont eu des conséquences sur la liberté d'aller et venir des personnes concernées. En France peu de personnes connaissent cette autorité, et il est très probable que ce bilan ne rende pas compte de la réalité des chiffres de victimes des violences et du non-respect de leurs droits.

Depuis septembre 2001 on a un

paradigme qui considère une majorité de personnes insoupçonnables et une minorité de personnes soupçonnables, dont on bafoue les droits sur la base de simples comportements ou présomptions. Avec l'état d'urgence, on met sur scène une théorie dangereuse selon laquelle il existe des criminels par essence. La question qui se pose est de savoir si l'Etat qui décide d'avoir une approche d'incrimination des actes terroristes utilise le droit commun de son pays ou se rapproche du modèle états-unien, ce qui a des conséquences sur les normes à appliquer. Pour la Cour européenne des droits de l'Homme, c'est le modèle européen qui est le bon, et il faut appliquer le droit commun ordinaire. C'est donc très logiquement que cette Conférence s'est terminée par un appel au Conseil de l'Europe, à l'Union européenne et à l'OSCE⁽⁴⁾, pour engager une réflexion impliquant leurs Etats membres sur :

- la mise en place de structures de contrôle externe des services de sécurité, lorsqu'elles n'existent pas;
- la garantie de l'indépendance de ces structures ainsi que de moyens suffisants pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs missions;
- la possibilité pour ces dernières de recevoir des plaintes individuelles, de disposer de pouvoirs effectifs en matière d'enquête, de saisir les autorités disciplinaires et/ou l'autorité judiciaire, et d'adresser des recommandations aux pouvoirs publics;
- le renforcement des structures nationales déjà existantes en s'inspirant des bonnes pratiques et des recommandations déjà en vigueur, notamment celles du Conseil de l'Europe et de son Commissaire aux droits de l'Homme.

Pour la LDH cette Conférence a été très enrichissante. Il sera utile de suivre les prochaines, compte tenu des sujets qui sont au cœur de ses propres préoccupations. ●

(1) Independent Police Complaints Authority.

(2) Independent Police Complaints Commission.

(3) Inspection générale de la police nationale.

(4) Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.