

**Mandats de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; du Groupe de travail sur la détention arbitraire; de la Rapporteuse spéciale sur le droit qu’a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible; du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée; et du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction**

REFERENCE:  
OL FRA 5/2021

9 juin 2021

Excellence,

Nous avons l’honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; Groupe de travail sur la détention arbitraire; Rapporteuse spéciale sur le droit qu’a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible; Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée; et Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, conformément aux résolutions 40/16, 42/22, 42/16, 46/16 et 40/10 du Conseil des droits de l’homme.

À cet égard, nous vous proposons des commentaires et suggestions à propos du **projet de loi n° 4104 relatif à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement**, datant du 28 avril 2021 (« le projet de loi »).

Nous craignons que l’adoption et l’application de ce projet puissent entraîner des atteintes importantes aux droits de l’homme et aux libertés fondamentales, tels qu’établis dans la Déclaration universelle des droits de l’homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne des droits de l’homme. Nous notons, en outre, les atteintes importantes que ce projet pourrait entraîner aux droits économiques, sociaux et culturels tels qu’établis dans le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au travail, à l’éducation et à la santé.

***Projet de loi relatif à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement***

Selon les informations en notre possession, ce projet de loi vise “à pérenniser et à compléter les instruments de prévention de la commission d’actes de terrorisme dont le législateur a doté l’autorité administrative à l’issue de l’état d’urgence, au terme de trois ans de mise en œuvre et alors que le niveau de la menace demeure toujours très élevé sur l’ensemble du territoire national” (loi SILT, de 2017). Elle crée, en outre, au sein du code de procédure pénale, une mesure judiciaire de réinsertion sociale antiterroriste destinée à renforcer le suivi pendant une période de cinq ans des personnes condamnées pour des infractions à caractère terroriste qui ne font l’objet, à leur sortie de détention, d’aucune autre mesure de suivi judiciaire. Le projet vise également à renforcer et à modifier les dispositions de la loi sur les renseignements du juillet 2015, en apportant au code de sécurité intérieure les ajustements nécessaires pour que les services de renseignement continuent de disposer de moyens d’action adéquats et proportionnés face aux menaces persistantes qui pèsent sur les intérêts fondamentaux de la Nation. Par ailleurs, le projet de loi propose d’interdire à une personne sous surveillance administrative de se présenter dans une zone « dans laquelle se déroule un événement soumis à un risque terroriste particulier par son ampleur ou sa nature ». En outre, le projet permettra notamment au gouvernement d’enquêter sur l’utilisation d’Internet à l’aide d’algorithmes et

d'intelligence artificielle, qui analysera une grande quantité de données pour identifier les « comportements inhabituels », tels que définis par les services de sécurité. Enfin, le projet de loi étend la possibilité de communication des informations relatives à l'admission d'une personne en soins psychiatriques, aujourd'hui limitée au seul représentant de l'État dans le département du lieu d'hospitalisation, à celui qui est chargé du suivi de cette personne lorsqu'elle représente par ailleurs une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics à raison de sa radicalisation à caractère terroriste.<sup>1</sup>

### *Analyse du projet de loi*

Nous considérons que les dispositions résumées précédemment de cette proposition de loi, en leur état actuel, sont susceptibles de porter une atteinte disproportionnée à de nombreux droits, libertés fondamentales et principes généraux de droit, de manière non conforme aux obligations énoncées dans les traités internationaux. Ce projet de loi, qui émerge dans le contexte général de la lutte anti-terroriste, paraît également refléter un manque de précision qui serait susceptible de porter préjudice à l'état de droit.

### *Concernant les dispositions pérennisant et complétant la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*

Tout d'abord, nous exprimons des préoccupations concernant les mesures qui pérennisent l'accroissement des pouvoirs administratifs de la police, tels que la fermeture des lieux de cultes, les périmètres de protection, les visites domiciliaires et les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) (articles 1-4 du projet). Nous nous référons à l'analyse de la loi SILT faite par la Rapporteuse Spéciale sur les droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, à l'occasion de son rapport présenté au conseil de droits de l'homme suite à sa visite officielle en France (A/HRC/40/52/Add.4).

Nous notons particulièrement que la loi SILT a modifié en profondeur le cadre national de lutte contre le terrorisme en ce qu'elle a établi que le recours systématique à des mesures de police administrative et l'utilisation d'information obtenues par les services de renseignement, telles les notes blanches, constituait le fondement juridique de la prévention et de la répression du terrorisme. Avec le projet de loi, cette tendance est confirmée, tout comme l'est l'évolution générale vers la prévention des actes de terrorisme. Ceci porte fortement atteinte à des principes essentiels d'un état de droit, tels que le principe de légalité, de la responsabilité pénale et à un procès équitable, ainsi qu'à un certain nombre de droits fondamentaux, tels que les droits à la sûreté et aux libertés fondamentales impactées par les mesures en question.

Nous notons en outre que les mesures concernant la fermeture des lieux de cultes, les périmètres de protection, les visites domiciliaires et les MICAS telles que prévues par la loi SILT peuvent avoir des effets particulièrement attentatoires aux droits et libertés, en particulier notamment le droit à un procès équitable, le droit de la défense, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à la liberté religieuse, le droit au travail, à l'éducation, le droit à une vie privée et familiale, le droit à la santé et le droit à la liberté d'expression. Les craintes liées à la pérennisation de mesures porteuses de tels risques ne sont pas amoindries par l'étude d'impact, qui n'est convaincante ni quant à l'efficacité et donc à la nécessité de ces mesures, ni quant à leur utilisation conforme au but poursuivi.

---

<sup>1</sup> Projet de loi, exposé des motifs.

Nous sommes également inquiets concernant le projet d'étendre le champ d'application de certaines mesures qui étaient déjà considérées comme floues, discriminatoires et disproportionnées. Nous nous référons ici à la possibilité de fermer « des locaux dépendant du lieu de culte dont la fermeture est prononcée (...) dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés aux mêmes fins pour faire échec à l'exécution de cette mesure » (article 2). Nous notons en particulier l'absence de critères précis quant à la signification de ces termes, qui peuvent porter des atteintes disproportionnées et discriminatoires aux libertés de culte et religieuse.

*Concernant la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion*

L'article 5 du projet de loi prévoit, sous certaines conditions, qu'une personne condamnée pour laquelle il est « établi, à l'issue d'un réexamen de sa situation intervenant à la fin de l'exécution de sa peine, qu'elle présente une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, faisant ainsi obstacle à sa réinsertion » puisse être soumise à « une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion ». Nous sommes inquiets du fait que cette provision est très similaire à celle concernant les « mesures de sûreté », qui a déjà fait l'objet d'une communication de notre part (OL FRA 2/2020) et qui a presque été entièrement censuré par le Conseil constitutionnel en août 2020.

Nous soulignons les risques intrinsèques posés par des mesures concernant une potentielle 'dangerosité' ou qui tendraient à mesurer l' 'adhésion à une idéologie'. Il est en effet presque impossible d'arriver à une telle détermination, ce qui permet une mise en œuvre trop large et trop libre de ces mesures. Il convient également de noter les difficultés, souvent insurmontables, pour un individu de prouver une absence de dangerosité. Ceci, en soi, peut porter atteinte au principe de présomption d'innocence, de droit à un procès équitable et au droit à un recours effectif. Nous sommes, en outre, inquiets du lien fait par le texte entre l'adhésion à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme et le risque de récidive. Nous souhaitons en outre attirer l'attention du gouvernement de votre Excellence sur les conclusions d'études récentes<sup>2</sup> qui montrent que la récidive en matière de terrorisme est nettement moins fréquente qu'on ne le fait valoir habituellement. Des politiques pénales qui auraient pour but un haut degré de sécurité publique pourrait néanmoins avoir des effets contre-productifs si elles se bornaient à apporter des réponses indiscriminées ou ayant pour assise des craintes démesurées. Enfin, la possibilité d'une prise en charge dans un « établissement d'accueil adapté » permet, dans sa formulation actuelle, d'envisager des mesures privatives de liberté. Tout ceci est d'autant plus inquiétant que le non-respect des obligations est soumis à une peine de trois ans d'emprisonnement. Ces mesures peuvent empiéter de manière arbitraire et disproportionnées sur une série de droits de l'homme, dont les plus évidents sont la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, le droit à un recours effectif, la liberté de circulation, d'association et de réunion, et le droit à la vie privée et familiale, ainsi que dans certaines circonstances, le droit au travail, le droit à l'éducation ou le droit de participer à la vie religieuse et culturelle de la personne.

<sup>2</sup> See Thomas Renard, Overblown: Exploring the Gap Between the Fear of Terrorism Recidivism and the Evidence, CTC Sentinel, Avril 2020 < <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2020/04/CTC-SENTINEL-042020.pdf> >

*Concernant un droit de communication aux préfets et services de renseignement des informations relatives aux soins psychiatrique sans consentement*

Le projet de loi prévoit la modification du Code de santé publique en ce qui concerne la possibilité de communiquer, sans le consentement de l'individu, des informations relatives à l'admission d'une personne en soin psychiatrique sous contrainte, "aux seules fins d'assurer le suivi d'une personne qui représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics à raison de sa radicalisation à caractère terroriste". Nous notons le manque de précision des concepts et des termes employés, tels que 'radicalisation à caractère terroriste' ainsi que des concepts, en l'absence d'études sérieuses et fiables qui indiqueraient l'existence d'un lien entre troubles psychiatriques nécessitant une hospitalisation et actes terroristes. Nous voyons ici un risque de dérive grave de la loi de lutte contre le terrorisme dans d'autres domaines. Nous mettons en garde contre ces pratiques qui par un glissement progressif de mesures intrusives inefficaces au nom de la lutte contre le terrorisme peuvent porter une atteinte sérieuse à la protection de la vie privée et au droit à la santé.<sup>3</sup> Nous rappelons, en outre, que conformément à l'article 14 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, les personnes handicapées ne doivent pas être privées de leur liberté de façon illégale ou arbitraire; et en aucun cas l'existence d'un handicap ne doit justifier une privation de liberté y compris l'internement dans un établissement résidentiel ou de détention.

*Concernant les mesures relatives au renseignement*

Le projet de loi comprend tout une partie technique et complexe portant sur les techniques de renseignements, de partage de renseignement entre service, et d'ajustement des capacités de renseignement à l'évolution des comportements de personnes faisant l'objet d'une surveillance, sur les durées d'autorisation pour les techniques de recueil et de captation de données informatiques, l'extension des possibilités de réquisition des opérateurs télécom pour la mise en œuvre des techniques de renseignement et des techniques d'enquêtes judiciaires, ainsi que sur l'expérimentation d'une technique d'interception des communications empruntant la voie satellitaire. Ceci étend de manière très significative les activités de renseignement, leur partage, ainsi que les techniques de surveillance.

Nous soulignons ici le travail fait par la Haute-Commissaire aux droits de l'homme concernant les techniques de renseignement et le respect du droit à la vie privée ([A/HRC/27/37](#)), ainsi qu'au travail fait par le mandat de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme dans la lutte antiterroriste ([A/69/397](#); L'utilisation des données biométriques pour identifier les terroristes: meilleure pratique ou pratique risquée?).

Nous rappelons que la collecte, la conservation, le traitement, le partage et les autres utilisations d'informations relatives à une personne, en particulier lorsqu'elles sont faites sans le consentement valable de la personne, constituent une ingérence dans le droit à la vie privée de cette personne et doivent donc remplir un ensemble de conditions pour que ces mesures soient conformes aux droits de l'homme. En particulier, une telle ingérence doit être mise en œuvre en vertu d'une base juridique nationale qui est suffisamment prévisible, accessible, et fournit des garanties contre les abus. Les restrictions à ce droit doivent viser la protection d'un intérêt légitime et

<sup>3</sup> <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet31.pdf> et <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/deprivationofliberty.aspx>

doivent avoir regard aux principes de nécessité, proportionnalité et non-discrimination et de soumission au contrôle judiciaire.<sup>4</sup>

Les systèmes brassant une grande quantité de données, ne doivent être utilisés que lorsque les États peuvent démontrer qu'ils sont nécessaires et proportionnés à la réalisation d'un objectif légitime. Ces considérations sont particulièrement pertinentes lorsque les États choisissent de mettre en œuvre des systèmes intégrés et / ou centralisés. En particulier, les États doivent veiller à ce que les principes de légalité, d'équité et de transparence dans la collecte et le traitement, la limitation de la finalité; la minimisation; la précision; la limitation de stockage; sécurité des données; et la responsabilité du traitement des données doivent être respectés, même lorsque ces données sont collectées et traitées dans un contexte de sécurité nationale ou d'application de la loi. Une approche respectueuse des droits de l'homme devrait régir la conduite des États en ce qui concerne toutes les phases de développement et de déploiement des outils biométriques. Cela comprend l'intégration des « droits de l'homme dès la conception » dans le développement des technologies correspondantes depuis les premières étapes. Lors du partage transfrontalier de données biométriques avec des États ou d'autres acteurs, les États doivent veiller à ce que ces opérations soient régies par une base juridique nationale suffisamment accessible et prévisible qui offre des garanties adéquates en matière de droits de l'homme, afin de prévenir contre d'éventuels abus. Les pratiques de partage des données doivent être guidées par le principe de responsabilité et soumises à une surveillance indépendante aboutie. Les États doivent veiller à ce que les organes de contrôle compétents soient dûment mandatés pour examiner la compatibilité des accords de partage de données avec le droit national et international. En outre, les États doivent trouver des solutions pour garantir que ces organes soient équipés avec le pouvoir de rechercher ou de vérifier des informations sur les moyens et méthodes de collecte, de conservation et de traitement des informations, y compris lorsque ces informations ont été acquises auprès d'un autre État.

Nous rappelons que le terrorisme constitue un sérieux défi pour les principes de l'état de droit, la protection des droits de l'homme et leur mise en œuvre effective. Lutter efficacement contre le terrorisme et garantir le respect des droits de l'homme ne sont pas des objectifs concurrents, mais complémentaires et se renforçant mutuellement, comme l'a reconnu à l'unanimité l'Assemblée générale des Nations Unies dans la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme.<sup>5</sup>

Les États ont le devoir positif de protéger les personnes sous leur juridiction contre tout acte de violence, y compris les actes « terroristes », et de prendre des mesures appropriées et raisonnables contre de telles menaces. Toutefois, les mesures visant à respecter ce devoir de protection doivent également être conformes aux obligations des États en vertu du droit international des droits de l'homme. En ce sens, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005) (STCE n° 196) ainsi que les dispositions pertinentes des résolutions 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019) et 2482 (2019) du Conseil de sécurité ; ainsi que la résolution 35/34 du Conseil des droits de l'homme et les résolutions 72/123, 72/180, 72/284 et 73/174 de l'Assemblée générale exigent que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent, soit conforme aux obligations des États en vertu du droit international, en particulier le droit

<sup>4</sup> Voir Biometric data <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/biometricsreport.pdf>, p. 15.

<sup>5</sup> A/HRC/60/288.

international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire.

Nous reconnaissons le soutien apporté aux droits de l'homme par le Gouvernement de votre Excellence dans le cadre de sa politique étrangère et nous apprécions le dialogue positif sur les questions de promotion et de protection des droits de l'homme dans le monde. Dans ce contexte, nous sommes à votre disposition pour vous proposer une assistance technique et l'expertise du mandat sur toute question soulevée dans la présente communication.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir tout commentaire complémentaire en relation avec les informations susmentionnées.
2. Veuillez préciser dans quelle mesure le public, en particulier les acteurs concernés de la société civile, des organisations non gouvernementales et des autres parties prenantes intéressées sont habilités et invités à partager leurs vues et observations sur la présente proposition de loi et à participer en général au processus d'élaboration des lois.
3. Veuillez fournir des informations relatives à la définition et les suppléments de précision de la terminologie utilisée dans cette proposition de loi au vu des remarques développées dans cette lettre, ceci, en vue de garantir une protection efficace des droits qui pourraient être impactés par cette loi.
4. Veuillez fournir des informations concernant les mesures envisagées pour s'assurer que la collecte et le transfert de données concernant la santé mentale des individus sont conformes au droit à la vie privée ainsi qu'au droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Fionnuala Ní Aoláin

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

Miriam Estrada-Castillo

Vice-présidente du Groupe de travail sur la détention arbitraire

Tlaleng Mofokeng  
Rapporteuse spéciale sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé  
physique et mentale possible

Joseph Cannataci  
Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée

Ahmed Shaheed  
Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction