

# DIRECTIVE (UE) 2017/541 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

## INCIDENCE SUR LES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX

### RÉSUMÉ



**4**

Assurer la prévisibilité et la clarté des infractions pénales dans le domaine du terrorisme

**5**

Éviter d'ériger en infractions pénales les activités licites et déterminer objectivement l'intention terroriste

**7**

Prévoir des garanties effectives quant à l'utilisation des outils d'enquête et des preuves

**9**

Éviter l'impact discriminatoire des mesures antiterroristes sur des groupes spécifiques, en particulier les musulmans

**10**

Appliquer les mesures de lutte contre le terrorisme uniquement aux comportements à caractère terroriste

**11**

Garantir une utilisation proportionnée des mesures administratives et l'accès à un recours effectif

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2022

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction de photos ou de tout autre matériel dont l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ne possède pas les droits d'auteur requiert l'autorisation préalable des titulaires des droits en question.

Ni l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ni aucune personne agissant au nom de l'Agence n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-588-6	doi:10.2811/633879	TK-09-21-523-FR-C
PDF	ISBN 978-92-9461-589-3	doi:10.2811/989029	TK-09-21-523-FR-N

Crédits photo:

Couverture: © hanohiki/AdobeStock

Page 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Page 6: © PeopleImages/iStock

Page 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Page 12: © BELGA/AFP

Les actes de terrorisme représentent une menace de taille pour la vie et la sécurité des personnes et un défi majeur pour les États sur le plan de la sécurité. Dans le même temps, la législation, les politiques et les autres mesures de lutte contre le terrorisme peuvent donner lieu, directement ou indirectement, à de graves limitations des droits fondamentaux et porter préjudice à des individus, des groupes, ainsi qu'à la société dans son ensemble.

Le présent résumé expose les principales conclusions du rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, principal instrument de droit pénal dont dispose l'Union européenne (UE) en matière de lutte contre le terrorisme.

La directive a été adoptée en 2017 pour faire face à la menace terroriste croissante liée principalement aux personnes qui se rendent à l'étranger à des fins de terrorisme et représentent une menace à leur retour, communément appelées «combattants terroristes étrangers». À cette fin, la directive demande aux États membres de prendre de nouvelles mesures pour lutter contre le terrorisme, notamment d'ériger en infraction pénale certaines activités comme le fait de voyager à des fins de terrorisme ou de recevoir un entraînement aux actes de terrorisme.

La directive et ses répercussions sur les droits fondamentaux ont attiré l'attention du public. La Commission européenne a demandé à la FRA d'analyser l'incidence de la directive sur les droits et libertés fondamentaux afin de l'assister dans sa propre évaluation de la directive, en se concentrant sur les modifications spécifiques apportées par la directive par rapport aux instruments juridiques antérieurs de l'UE.

Les conclusions et les avis résultant de ce projet de recherche visent à contribuer à la mise en œuvre de la législation, des politiques et autres mesures de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme dans l'ensemble de l'UE tout en respectant pleinement les droits fondamentaux.

## Portée de la recherche

Les conclusions de la FRA se fondent principalement sur des entretiens avec des praticiens et des experts possédant une expérience ou une spécialisation particulière dans le domaine de la lutte contre le terrorisme en **Allemagne**, en **Belgique**, en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Hongrie** et en **Suède**.

Le travail sur le terrain s'est appuyé sur une recherche documentaire limitée dans les 25 États membres visés par la directive.

## À propos de la terminologie «terrorisme djihadiste»

Le présent rapport utilise le terme «djihadisme» ou «terrorisme djihadiste» lorsqu'il s'agit de terrorisme associé à des organisations telles que Daech (\*) ou Al-Qaïda, ou s'inspirant de telles organisations. Ce terme n'est pas sans susciter une certaine controverse, le mot «djihad» ayant une signification beaucoup plus large. Néanmoins, la majorité des sources universitaires l'utilisent pour évoquer ce type particulier de terrorisme. Europol, dans sa classification du terrorisme, utilisée comme référence par de nombreux répondants au cours du travail sur le terrain, définit le djihadisme comme «une idéologie violente exploitant les concepts islamiques traditionnels» (\*\*).

(\*) Tout au long du présent rapport, l'acronyme arabe «Daech» est utilisé pour désigner le groupe terroriste, plutôt que «EI» (État islamique) ou «EILL» (État islamique en Iraq et au Levant).

(\*\*) Europol (2020), *Rapport 2020 sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'Union européenne*, 23 juin 2020, p. 35; voir aussi p. 94-95.

## Principales conclusions et avis de la FRA

Le présent rapport contient les conclusions de la FRA sur l'incidence de la **directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme** sur les libertés et droits fondamentaux. La directive est le principal instrument de droit pénal dont dispose l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. Elle a été adoptée en 2017 pour répondre à l'évolution des menaces terroristes, en particulier au phénomène des combattants terroristes étrangers.

La directive souligne la menace que représente le terrorisme pour la démocratie, l'état de droit et la jouissance des droits fondamentaux. Elle reconnaît également la nécessité de respecter les droits et libertés fondamentaux lors de la mise en œuvre de ses dispositions. Dans son article 29, paragraphe 2, la directive prévoit que la Commission européenne doit évaluer son incidence sur les droits et libertés fondamentaux. La Commission a demandé à la FRA de mener des travaux de recherche en vue de cette évaluation.

Le présent rapport contient les principales conclusions des travaux de la FRA. Il donne un aperçu de l'expérience de praticiens et d'autres experts ayant une connaissance approfondie dans ce domaine, concernant l'application pratique au niveau national des dispositions de la directive relatives à trois infractions spécifiques: la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le voyage à des fins de terrorisme et le fait de recevoir un entraînement au terrorisme. Il examine également les questions transversales qui se posent dans le cadre des procédures pénales et administratives liées au terrorisme.

Ces constats empiriques confirment que la directive affecte un large éventail de droits et de libertés fondamentaux que garantissent la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «la charte») et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Parmi ces instruments figurent notamment la convention européenne des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques.



Les droits couverts par la charte qui sont affectés le plus directement par la directive sont le droit à la liberté et à la sûreté (article 6), le respect de la vie privée et familiale (article 7), la protection des données à caractère personnel (article 8), la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 10), la liberté d'expression et d'information (article 11), la liberté de réunion et d'association (article 12), la liberté des arts et des sciences (article 13), la non-discrimination, y compris pour des motifs d'origine ethnique, de religion ou de convictions (article 21), les droits de l'enfant (article 24), la liberté de circulation et de séjour (article 45), le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48), et les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49).

Ces conclusions se fondent sur des entretiens avec 107 praticiens et experts dans sept États membres, à savoir l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, la Hongrie et la Suède. Ces États membres ont été sélectionnés de façon à refléter la diversité des expériences en matière de terrorisme et d'application de la législation antiterroriste, ainsi que l'équilibre géographique. La FRA a mené des entretiens avec des juges et juges d'instruction, des avocats de la défense, des procureurs, des agents des services répressifs, des experts d'organisations non gouvernementales (ONG) compétentes, des universitaires spécialisés dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les questions de droit pénal connexes, ainsi que des experts en matière de surveillance, y compris des représentants d'institutions de médiation et d'organismes disposant d'un mandat de surveillance spécialisé.

Le travail sur le terrain s'est appuyé sur une recherche documentaire limitée dans 25 États membres (la directive ne s'applique pas au Danemark ni à l'Irlande). Cette recherche a consisté à recueillir des informations de base sur le cadre juridique et institutionnel et sur les principaux problèmes qui émergent du point de vue des droits fondamentaux dans le contexte de la lutte contre le terrorisme dans l'ensemble de l'UE. Les questions posées lors des entretiens sur le terrain ont été élaborées sur la base de cette recherche documentaire.

Les cadres juridiques nationaux diffèrent, tout comme leur application pratique. Néanmoins, les conclusions révèlent que l'application de la directive soulève un certain nombre de problèmes communs du point de vue des droits et libertés fondamentaux. Le rapport porte les conclusions à l'attention des institutions de l'UE et des États membres et peut les aider à évaluer la nécessité de prendre de nouvelles mesures pour garantir que l'application de la directive respecte pleinement les droits fondamentaux.

Sachant que les entretiens sur le terrain ont été menés dans sept États membres et s'appuient sur l'expérience d'un maximum de 22 personnes interrogées par État membre, les conclusions ne prétendent pas être représentatives de la situation dans un État membre donné ou dans l'UE dans son ensemble. Néanmoins, les résultats apportent un éclairage utile et rare sur l'expérience qu'ont les praticiens – qui appliquent la directive dans l'exercice de leurs fonctions, et dont beaucoup travaillent directement sur des affaires de terrorisme – de l'incidence de l'application pratique de la directive sur les droits fondamentaux.

## ASSURER LA PRÉVISIBILITÉ ET LA CLARTÉ DES INFRACTIONS PÉNALES DANS LE DOMAINE DU TERRORISME

### AVIS 1 DE LA FRA

Les États membres devraient prendre des mesures pour faire en sorte que les infractions pénales dans le domaine du terrorisme soient prévisibles et claires, et pourraient, par exemple, fournir aux praticiens les orientations nécessaires pour clarifier la portée des infractions terroristes et liées au terrorisme dans le contexte de la législation nationale pertinente, et favoriser l'échange régulier d'informations et d'expériences entre les praticiens concernés. Ces mesures pourraient également consister, le cas échéant, à revoir les définitions applicables des infractions dans le droit national et leur application pratique, afin de prévenir les chevauchements entre les différentes infractions, qui peuvent entraîner un manque de prévisibilité, et d'éviter le recours à des dispositions larges et globales plutôt qu'à des infractions clairement définies.

La Commission européenne devrait envisager de clarifier davantage les définitions des infractions individuelles inscrites dans la directive et les réexaminer si nécessaire. Cela aurait pour effet de renforcer la prévisibilité et la clarté de la loi, ce qui, à son tour, contribuerait à assurer un niveau comparable de protection des droits fondamentaux dans l'ensemble de l'UE et à garantir que le droit de l'Union a une incidence cohérente sur les droits et libertés fondamentaux dans tous les États membres.

Le considérant 35 de la directive fait référence aux principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, consacrés par l'article 49, paragraphe 1, de la charte. Ces principes englobent également l'exigence de précision, de clarté et de prévisibilité en droit pénal. En vertu de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence correspondante de la Cour de justice de l'Union européenne, cela signifie qu'une personne peut déterminer, à partir du libellé de la disposition pertinente, quels actes et omissions peuvent faire l'objet d'une sanction pénale. L'article 49, paragraphe 3, exige également que les peines prononcées soient proportionnées aux actes commis.

La directive s'appuie sur des définitions larges de ce que constitue une infraction terroriste et un groupe terroriste, telles qu'elles ont été introduites dans la **décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme**, qui précédait la directive. Les résultats des travaux de recherche de la FRA montrent que, de ce fait, la portée des nouvelles infractions introduites dans la législation des États membres, qui sont définies par leur relation avec ces actes criminels de conception large, n'est pas claire. En outre, un certain nombre de personnes interrogées ont fait observer que la portée de certaines des infractions introduites ou modifiées par la directive est sujette à interprétation en raison du libellé des dispositions de fond et des considérants, notamment pour les infractions suivantes: la provocation publique à commettre une infraction terroriste (article 5), le fait de recevoir un entraînement au terrorisme (article 8) et le voyage à des fins de terrorisme (article 9), qui introduisent des comportements tels que la «provocation indirecte» ou l'«autoapprentissage».

En outre, dans certains États membres, des infractions qui englobent un large éventail de comportements mal définis sont fréquemment appliquées, telles que diverses formes de participation à une organisation terroriste. Cela nuit à la clarté juridique. Il existe par ailleurs des chevauchements entre les définitions des différentes infractions dans le droit national. Ces facteurs combinés conduisent à des interprétations divergentes des infractions à travers l'UE, ainsi qu'à des jurisprudences contradictoires au sein des différents États membres, et réduisent la prévisibilité du comportement incriminé et de l'infraction.

## ÉVITER D'ÉRIGER EN INFRACTIONS PÉNALES LES ACTIVITÉS LICITES ET DÉTERMINER OBJECTIVEMENT L'INTENTION TERRORISTE

### AVIS 2 DE LA FRA

Les États membres devraient veiller à ce que la criminalisation d'infractions préparatoires, telles que la provocation publique au terrorisme, les voyages à des fins de terrorisme et le fait de recevoir un entraînement aux actes de terrorisme, n'ait pas d'incidence sur l'exercice légitime des droits individuels ou n'ait pas d'effet dissuasif sur l'exercice de ces droits, notamment la liberté d'expression et d'information, la liberté des arts et des sciences et la liberté de circulation. Des garanties pratiques devraient être mises en place et des orientations devraient être fournies aux autorités chargées des enquêtes afin que des professionnels comme les journalistes, les chercheurs ou les organisations humanitaires ne soient pas impliqués dans des enquêtes sur le terrorisme en raison de leurs activités.

La Commission européenne et les États membres devraient fournir, dans leurs domaines de compétence respectifs, des orientations et une formation appropriées aux praticiens participant aux enquêtes, aux poursuites et aux jugements concernant les infractions terroristes et les infractions connexes, afin de garantir que des critères objectifs sont définis et utilisés pour établir l'intention requise. Une formation et des échanges de vues à l'intention du personnel des autorités compétentes dans des contextes transfrontières permettraient de développer une compréhension commune des infractions commises et aideraient à parvenir à une interprétation et une application harmonisées des infractions terroristes et connexes dans l'ensemble des États membres. Il conviendrait que ces activités soient réalisées en utilisant les réseaux existants de praticiens au niveau européen.

Le considérant 35 précise que la directive doit être mise en œuvre dans le respect des droits énoncés dans la charte et en tenant compte des obligations découlant d'autres instruments européens et internationaux en matière de droits de l'homme. Sont mentionnées, entre autres, la liberté d'expression et d'information prévue à l'article 11 de la charte, la liberté des arts et des sciences en vertu de l'article 13 de la charte et la liberté de circulation au sein de l'UE au titre de l'article 45 de la charte.

La directive a renforcé l'accent mis par la législation antiterroriste de l'UE sur les infractions préparatoires, à savoir les actes entrepris avec l'intention de commettre des infractions terroristes effectives ou de contribuer à la commission de telles infractions, notamment la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le fait de recevoir un entraînement aux actes de terrorisme et le fait de voyager à des fins de terrorisme. Ces infractions criminalisent des activités qui peuvent résulter à la fois d'une intention terroriste et de comportements ordinaires, telles que l'utilisation de canaux de communication en ligne, la consultation de documents imprimés ou en ligne, ou encore les voyages.

Dans tous les groupes professionnels, les répondants, y compris ceux qui enquêtent, engagent des poursuites et statuent dans de telles affaires, se disent préoccupés par le fait que ces activités peuvent être très éloignées d'un véritable acte terroriste. Ce constat est révélateur d'une évolution vers une approche préventive qui érige en infractions pénales certaines activités considérées comme précurseurs d'infractions terroristes.

Les conclusions des travaux de recherche de la FRA révèlent que cette approche peut également affecter les comportements licites et peut même dissuader des individus d'exercer certaines activités parce qu'ils sont préoccupés par la manière dont les autorités vont les interpréter. Les implications en sont particulièrement importantes pour la liberté d'expression et d'information, la liberté des arts et des sciences et la liberté de circulation. Cela peut également conduire à des enquêtes sur les activités de personnes ou de groupes tels que les journalistes, les chercheurs, les artistes ou les organisations humanitaires qui ont des raisons légitimes de poursuivre des activités telles que les voyages dans des zones de conflit ou l'étude d'informations liées au terrorisme.

En outre, dans tous les États membres couverts par le travail sur le terrain, les répondants, quel que soit le groupe professionnel auquel ils appartiennent, déclarent que les infractions sont définies de telle manière que la nature pénale du comportement est en grande partie déterminée par l'intention de la personne, qui est

difficile à prouver. En l'absence de critères objectifs, on peut craindre que les autorités se fondent sur des critères et des indications subjectifs, présument de l'existence d'une intention dans certains cas et transfèrent la charge de la preuve à la défense.



Les professionnels des autorités chargées des enquêtes et des juridictions sont souvent conscients de l'incidence potentielle sur les droits fondamentaux. Toutefois, on leur demande d'interpréter les infractions sans nécessairement disposer des orientations et d'une formation appropriées. Cela contribue également à la fragmentation de la jurisprudence au sein de certains États membres et dans l'ensemble l'UE.





## PRÉVOIR DES GARANTIES EFFECTIVES QUANT À L'UTILISATION DES OUTILS D'ENQUÊTE ET DES PREUVES

L'article 47 de la charte garantit le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial. Son article 48 garantit la présomption d'innocence ainsi que les droits de la défense à tout accusé. Selon le considérant 36 de la directive, les garanties procédurales prévues par d'autres actes législatifs de l'Union s'appliquent aux infractions visées par la directive. Parmi ces garanties figurent celles concernant le droit à l'information, à l'interprétation et à la traduction, le droit d'accès à un avocat et à l'aide juridictionnelle, la présomption d'innocence et les droits des enfants dans le cadre des procédures pénales.

Les travaux de recherche de la FRA révèlent que les répondants sont préoccupés par le fait que la directive met l'accent sur des infractions préparatoires formulées en termes généraux. Cette référence à ces infractions préparatoires peut conduire à une utilisation plus large d'outils d'enquête plus intrusifs, y compris l'interception de communications électroniques. Compte tenu également du contexte particulier des enquêtes antiterroristes, les juges ou autres autorités compétentes ont tendance à être moins réticents à autoriser ces mesures, notamment pour prévenir d'éventuelles infractions. Cela peut interférer de manière disproportionnée avec les droits procéduraux et d'autres droits, comme le droit au respect de la vie privée et familiale, et affecter également les droits de personnes que les mesures ne visent pas directement. Dans la plupart des États membres concernés par le travail sur le terrain, ce point de vue a été exprimé plus particulièrement par les avocats de la défense et les universitaires spécialistes de la lutte contre le terrorisme et des questions de droit pénal connexes. Un certain nombre de juges et de procureurs l'ont aussi confirmé.

### AVIS 3 DE LA FRA

Les États membres devraient veiller à ce que l'utilisation d'outils d'enquête spéciaux dans les enquêtes pénales antiterroristes soit ciblée, proportionnée et assortie de garanties reflétant leur caractère intrusif, y compris la définition de critères appropriés pour leur autorisation et leur surveillance, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. L'utilisation d'informations obtenues auprès de services de renseignement au cours des procédures pénales dans les affaires de terrorisme devrait être soumise à des garanties effectives, y compris un contrôle juridictionnel, qui garantirait le respect des droits de la défense dans la pratique.

Lorsque des preuves ou des informations utilisées dans le cadre de procédures pour des infractions terroristes et infractions connexes proviennent de pays tiers, les États membres devraient veiller à ce qu'il existe un mécanisme permettant aux juges et aux autres autorités compétentes d'évaluer systématiquement si de telles preuves ont été obtenues ou non par la torture ou par d'autres procédés contraires aux droits fondamentaux.

L'étude de la FRA révèle également que les informations obtenues en dehors de la procédure pénale, en particulier auprès de services de renseignement, jouent souvent un rôle clé dans la procédure, mais sans la transparence nécessaire, sans règles claires quant à leur utilisation dans les procédures et sans garanties pour les droits de la défense et à un contrôle juridictionnel effectif. En outre, dans les affaires de terrorisme, les preuves proviennent fréquemment de pays tiers, mais les juges ou d'autres autorités compétentes semblent présumer leur légalité et ne vérifient pas systématiquement si elles ont été obtenues au moyen de procédés contraires aux droits de l'homme, notamment par la torture.



## ÉVITER L'IMPACT DISCRIMINATOIRE DES MESURES ANTITERRORISTES SUR DES GROUPES SPÉCIFIQUES, EN PARTICULIER LES MUSULMANS

L'article 21 de la charte interdit toute discrimination à quelque titre que ce soit, notamment fondée sur la race, l'origine ethnique et la religion ou les convictions. L'interdiction couvre également la discrimination indirecte par laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement les personnes présentant une caractéristique protégée (par exemple la religion) par rapport à d'autres. L'article 10 garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion. Le considérant 35 de la directive reconnaît ces droits et principes et le considérant 39 indique que la mise en œuvre des mesures de droit pénal au titre de la directive devrait exclure toute forme d'arbitraire, de racisme ou de traitement discriminatoire.

Les travaux de recherche de la FRA révèlent que, dans tous les États membres sur lesquels a porté le travail sur le terrain, l'association d'une personne à une religion ou à une croyance peut, dans la pratique, accroître la probabilité que cette personne fasse l'objet d'enquêtes pénales et d'autres mesures. En effet, les politiques de lutte contre le terrorisme se concentrent principalement sur le «djihadisme», et la directive et sa transposition sont axées plus particulièrement sur la question des combattants terroristes étrangers.

En outre, les répondants de différents groupes professionnels expriment des préoccupations concrètes quant au fait que les convictions religieuses et leurs manifestations puissent être interprétées à tort comme un signe de radicalisation et utilisées en lieu et place de critères objectifs pour établir l'intention. L'intention joue un rôle déterminant pour faire la distinction entre les activités ordinaires et les infractions de provocation publique à commettre une infraction terroriste, les voyages effectués à des fins de terrorisme et les entraînements aux actes de terrorisme suivis. L'absence de données empiriques semble constituer un obstacle majeur à l'évaluation de l'ampleur de l'impact discriminatoire éventuel des mesures de lutte contre le terrorisme.

Par ailleurs, l'étude de la FRA montre que, dans certains États membres, les infractions telles que la provocation publique à commettre une infraction terroriste et le fait de voyager à des fins de terrorisme sont appliquées principalement, voire exclusivement au «djihadisme», et ce malgré la formulation neutre des dispositions juridiques de la directive et des lois nationales, et les craintes que posent d'autres formes de terrorisme. Comme le mentionnent expressément nombre des personnes interrogées, des comportements comparables motivés, par exemple, par l'extrémisme de droite peuvent ne pas susciter la même surveillance ou ne pas faire l'objet de poursuites au titre de la législation antiterroriste.

### AVIS 4 DE LA FRA

Les États membres devraient veiller à ce que la législation, les politiques et les mesures en matière de terrorisme soient formulées et appliquées en respectant pleinement l'interdiction de discrimination directe et indirecte. Afin d'évaluer l'impact sur différents groupes, y compris sur la base de la religion et de l'appartenance ethnique, il convient de collecter et d'analyser régulièrement des données ventilées sur l'application et l'incidence des mesures de lutte contre le terrorisme.

Les États membres devraient mettre à la disposition des praticiens participant aux enquêtes, aux poursuites et aux jugements concernant les infractions terroristes et les infractions connexes des orientations et formations appropriées afin de veiller à ce que les croyances et pratiques religieuses ne soient pas considérées comme des signes de radicalisation et d'intention terroriste, en particulier en l'absence d'autres preuves objectives à cet égard.

Les États membres devraient envisager de mettre en place des mesures spécifiques, le cas échéant, pour faire en sorte que la législation et les autres mesures antiterroristes soient appliquées de la même manière aux différentes formes de terrorisme, quelle que soit leur motivation.

## APPLIQUER LES MESURES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME UNIQUEMENT AUX COMPORTEMENTS À CARACTÈRE TERRORISTE

### AVIS 5 DE LA FRA

La Commission européenne devrait envisager de publier des orientations à l'intention des États membres afin de permettre une interprétation et une application des infractions terroristes et liées au terrorisme qui soient pleinement conformes aux objectifs énoncés dans la directive.

Dans ce contexte, elle pourrait également examiner l'interprétation et l'application de la directive au regard du droit international applicable et déterminer si toutes les définitions sont suffisamment précises pour éviter une interprétation extensive par les autorités nationales et la criminalisation d'activités qui ne sont pas de nature terroriste.

Le droit international et le droit de l'UE, y compris la directive, conçoivent le terrorisme comme une forme particulièrement grave de criminalité poursuivant un but terroriste spécifique. La directive considère comme un but terroriste le fait notamment de gravement intimider une population et de contraindre indûment un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. Ces deux buts sont conformes aux conventions, protocoles et autres instruments internationaux de lutte contre le terrorisme, y compris à la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies.

Toutefois, à l'article 3, paragraphe 2, point c), la directive cite également un troisième but: gravement déstabiliser ou détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale. Cela n'a pas d'équivalent en droit international; en conséquence, il existe un risque que l'UE et ses États membres utilisent une notion plus large du terrorisme, ce qui

peut prêter à confusion lorsque la directive est appliquée parallèlement à d'autres instruments internationaux.

En outre, le considérant 8 de la directive souligne que les actes visant l'un des buts précités ne peuvent être considérés comme des infractions terroristes s'ils ne correspondent pas à l'une des infractions graves énumérées susceptibles de nuire gravement à un pays ou à une organisation internationale. Par conséquent, les manifestations pacifiques ne devraient pas être considérées comme des actes de terrorisme, pas plus que les actes punissables pénalement qui sont hostiles à l'État mais n'atteignent pas ou ne visent pas une certaine intensité de violence ou de destruction matérielle. En conséquence, toute activité liée à de tels actes, comme la provocation à les commettre ou diverses formes de participation à ceux-ci, devrait également échapper au champ d'application de la législation antiterroriste.

L'étude de la FRA révèle que, dans certains États membres, d'aucuns s'inquiètent du fait que la notion de terrorisme, et par conséquent le recours à la législation et aux mesures antiterroristes, soit étendue à des activités qui ne revêtent pas de nature terroriste au sens strict du terme. Les lois et mesures antiterroristes pourraient donc être utilisées contre les idéologies, les groupes et les individus que l'État considère comme indésirables, ce qui peut englober des mouvements anarchistes ou séparatistes non violents, des manifestations publiques de différents types, ainsi que des organisations non gouvernementales ou des ressortissants de pays tiers. Les avocats de la défense, les universitaires spécialistes de la lutte contre le terrorisme et des questions de droit pénal connexes, et les experts des ONG en particulier, mais aussi certains juges, affirment que cela peut conduire, entre autres, au non-respect du principe de proportionnalité dans l'utilisation des outils d'enquête et les peines imposées.

Une interprétation et une application aussi larges de la législation antiterroriste peuvent porter atteinte à divers droits fondamentaux, avoir une incidence sur des groupes et des idéologies qui ne sont pas de nature terroriste et détourner l'objectif légitime des efforts de lutte contre le terrorisme, au mépris du droit de l'Union et du droit international.

## GARANTIR UNE UTILISATION PROPORTIONNÉE DES MESURES ADMINISTRATIVES ET L'ACCÈS À UN RECOURS EFFECTIF

La directive est avant tout un instrument de droit pénal. Toutefois, son article 28, paragraphe 1, prévoit que la directive doit être transposée dans le droit national au moyen de dispositions non seulement législatives, mais aussi réglementaires et administratives. Le considérant 35 précise que la directive doit être mise en œuvre dans le respect des droits énoncés dans la charte et en tenant compte des obligations découlant d'autres instruments de l'UE et internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Un certain nombre d'États membres, outre la criminalisation des infractions terroristes visées par la directive, ont également introduit des mesures administratives, comme l'indiquent les conclusions de la FRA. Ces mesures concernent, entre autres, les infractions liées aux voyages, à l'entraînement et à la provocation publique. Elles peuvent inclure: un suivi post-sentenciel et l'inscription dans les bases de données des combattants terroristes étrangers et des radicaux présumés; des restrictions de déplacement, telles que l'assignation à résidence ou l'interdiction de voyager; des mesures prévues par la législation en matière d'immigration, telles que l'éloignement; et des sanctions particulièrement sévères, notamment la privation de nationalité. En fonction de leur nature spécifique, ces mesures administratives peuvent avoir une incidence considérable sur différents droits fondamentaux.

Selon les résultats de la recherche, des mesures administratives sont appliquées parallèlement aux sanctions et aux procédures pénales, mais visent également des personnes à l'encontre desquelles aucune procédure pénale n'a été engagée, voire des personnes acquittées par les tribunaux.

Le droit administratif et le droit pénal ont des natures et des finalités intrinsèquement différentes. De ce fait, les mesures administratives ne sont pas soumises aux mêmes garanties procédurales strictes que les décisions relevant du droit pénal. Elles sont généralement appliquées sur la base de critères et de preuves moins précis et, compte tenu du contexte de lutte contre le terrorisme, sont souvent fondées sur des informations issues des services de renseignement.

Selon certains répondants, dans la pratique, cela peut permettre de contourner les contraintes liées aux procédures pénales. Cela réduit aussi considérablement la transparence de ces mesures et la possibilité de les contester efficacement, et peut entraîner un renversement de la charge de la preuve. Par conséquent, il est également difficile d'exercer efficacement un recours contre de telles mesures, sachant que même les juridictions censées offrir un tel recours ont souvent un accès limité aux informations sur lesquelles est fondée l'application de la mesure.

La recherche révèle qu'il existe des différences considérables entre États membres en ce qui concerne la disponibilité de voies non judiciaires pour déposer des plaintes contre des mesures de lutte contre le terrorisme. Dans certains États membres, des organismes dotés d'un mandat et de pouvoirs solides et possédant l'expertise nécessaire, tels que certaines institutions de médiation ou des organes de contrôle spécialisés, peuvent examiner les mesures antiterroristes, notamment leur compatibilité avec les droits fondamentaux.

### AVIS 6 DE LA FRA

Les États membres devraient veiller à ce que l'application de mesures administratives à l'encontre de personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes soit soumise à des règles et conditions claires, afin d'éviter un impact disproportionné sur les droits fondamentaux.

Les États membres devraient veiller à ce qu'il existe des recours efficaces contre les décisions imposant des mesures administratives, notamment pour permettre aux personnes concernées de contester et de faire réviser effectivement les mesures prises sur la base d'informations provenant de services de renseignement. Les organes non judiciaires de recours devraient être dotés du mandat, des pouvoirs et des ressources appropriés pour traiter les plaintes éventuelles, de manière à couvrir l'ensemble des problèmes en matière de droits fondamentaux découlant de l'application de mesures administratives dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, et à éliminer toute lacune potentielle à cet égard.



Toutefois, dans d'autres États membres, ces possibilités semblent limitées, pour diverses raisons. Il se peut qu'il n'y existe pas d'organisme doté d'un mandat spécifique à l'échelle nationale; la responsabilité peut être partagée entre plusieurs organismes, ce qui conduit à une approche compartimentée; il existe des dérogations spécifiques au mandat de l'organisme ou des obstacles à l'accès aux informations relatives à des cas individuels; et le public pourrait être peu averti des mécanismes de plainte, lorsqu'ils existent, ce qui suscite des interrogations quant à l'utilité des procédures.







Le présent résumé expose les principales conclusions du rapport de la FRA intitulé *Directive (UE) 2017/541 on combating terrorism – Impact on fundamental rights and freedoms* [Directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme – Incidence sur les libertés et droits fondamentaux]. Le rapport principal peut être consulté sur le [site web de la FRA](#).



## «PROMOUVOIR ET PROTÉGER VOS DROITS FONDAMENTAUX DANS TOUTE L'UE»

Le rapport de la FRA sur la directive (UE) 2017/541 examine les conséquences de la directive sur les droits fondamentaux, qui affectent les personnes, les groupes et la société dans son ensemble. Il se concentre sur trois infractions spécifiques couvertes par la directive, toutes de nature préparatoire: la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le voyage à des fins de terrorisme et le fait de recevoir un entraînement aux actes de terrorisme.

Le présent résumé décrit les principales conclusions exposées dans le rapport de la FRA.



FRA — AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE  
Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Vienne — Autriche  
Tél. +43 158030-0 — Fax +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Office des publications  
de l'Union européenne