



La notion d'ingérence étatique et les limitations nécessaires aux droits de l'homme en matière de lutte contre le terrorisme. Une lecture d'ensemble de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme

Stefania Attolini

Chargée de recherche en droit européen, Università del Salento

1. Introduction. – Un des défis les plus difficiles pour les États, concernant les risques qui découlent des actes de terrorisme, est de concilier les impératifs de sécurité du territoire et des personnes sous leur juridiction avec l'exigence de respecter les différentes obligations de protection des droits de l'homme.

La présente publication a pour but d'examiner les différentes interprétations d'ingérence légitime de l'État en matière de lutte contre le terrorisme fournies par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «Cour EDH» ou «Cour»), en tenant en compte le Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme, mis à jour à la fin de 2020¹.

Pour ce faire, en se basant sur l'hypothèse que le fait de définir la notion de «terrorisme» peut avoir, comme fonctions principales celle de fonder un régime juridique dérogatoire et celle de justifier une situation d'urgence permanente², nous considérons nécessaire de donner des brefs aperçus des questions liées à l'absence d'une définition commune de terrorisme international (point A) et l'interprétation donnée par la Cour EDH par rapport à l'article 15 de la Convention (point B) qui peuvent s'avérer utiles à l'évaluation de la légitimité des interventions des États pour la protection de leurs territoires et des ordres juridiques nationaux.

A. La lutte contre le terrorisme en défaut d'une définition commune au niveau international

Malgré la gravité des conséquences qui découlent du développement des épisodes de terrorisme soit bien connue, tout comme la relevance globale des effets de ces actes sur les États et les victimes, la communauté internationale n'est pas encore parvenue à l'élaboration d'une approche universelle et partagée par rapport au terrorisme international qui pourrait servir de base commune pour la réglementation du phénomène de la part des acteurs internationaux et pour l'interprétation de la part des organismes judiciaires.

Les difficultés que les États ont trouvé à définir de manière uniforme le terrorisme d'un point de vue juridique ont leur origine dans des raisons surtout politiques. Le débat

¹ V. le *Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme*, Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2021, disponible pour la consultation et le téléchargement au site de la Cour www.echr.coe.it

² V. Dans F. Dubuisson, *La définition du "terrorisme": débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique*, en *Confluences Méditerranée*, 2017/3 N° 102, pp. 29-45, l'Auteur affirme que «Fondamentalement, la notion de "terrorisme" ne sert pas à interdire pénalement certains types de comportements, puisque ceux-ci – qu'il s'agisse de meurtres, de prise d'otages, de destruction de biens – le sont déjà au titre de la loi générale. [...] La fonction juridique première de la notion de terrorisme est d'associer à certaines infractions un régime juridique particulier, dérogatoire à celui du droit pénal commun, relatif aux moyens d'investigation et à la procédure criminelle. [...] Une seconde fonction de la notion de « terrorisme » consiste à justifier la création d'une urgence permanente, qui permet de faciliter l'adoption de mesures exceptionnelles, qui limitent les garanties des droits fondamentaux».

entre États peut se situer dans les premières années '60 à l'époque des mouvements de décolonisation et les multiples approches développées sont l'expression des différents exigences et positions historiquement détenues par les États: d'une part, les pays qui luttèrent pour la liberté et qui, par conséquent, condamnaient les actes des pays coloniaux qui réprimaient les efforts d'autodétermination des peuples et, d'autre part, les pays dominants qui voulaient limiter la notion aux actes mis en œuvre par les particuliers en excluant l'existence d'un terrorisme d'État³.

Bien que même les Nations Unies aient encouragé, à plusieurs reprises, l'élaboration d'une définition partagée au niveau global, de terrorisme international, afin de rendre la lutte contre celui-ci plus effective, les États n'ont jamais trouvé un accord sur ce sujet, à l'exception de la définition de certains éléments. Notamment, l'absence d'une entente a mené à une approche plutôt sectorielle du phénomène.

Toutefois, l'Assemblée générale, dans la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international⁴, a indiqué que le terrorisme comprend «les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers» et que de tels actes «sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier»⁵.

En outre, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1566 (2004), a évoqué «les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire».

Finalement, il y a eu des tentatives de définir ladite notion au niveau des organisations régionales, où il est plus facile de trouver «une plus grande homogénéité idéologique»⁶.

Une partie de la doctrine a aussi considéré que l'élaboration d'une définition n'est même pas nécessaire, pouvant tout acte de terrorisme être déjà poursuivi et sanctionné au niveau international, sans qu'une définition soit prévue⁷: comme l'a affirmé le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le

³ V. C. Focarelli, *Diritto internazionale*, V ed., Milano, 2019.

⁴ Assemblée Générale des Nations Unies, Quarante-neuvième session, Résolution sur les Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A/RES/49/60 du 17 février 1995.

⁵ V. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste*, Fiche information No 32, consultée au lien suivant <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32fr.pdf>. Dans le document, le phénomène du terrorisme international est entendu comme «les actes de violence visant des civils et poursuivant des buts politiques ou idéologiques» (p. 6).

⁶ F. Dubuisson, *La définition du "terrorisme"*, cité.

⁷ Comme il a été affirmé dans le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, par rapport à l'exigence d'élaborer une définition internationale de terrorisme, «Il ne s'agit pas tant d'une question juridique que d'une question politique».

changement⁸, "d'un point de vue juridique, la quasi-totalité des formes de terrorisme sont interdites"⁹.

B. Le terrorisme comme menace à la paix

Dans le contexte international les organes des Nations Unies concordent sur l'encadrement du terrorisme parmi les actes qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales.

Après 2001, en effet, toutes les résolutions de portée générale relatives à la lutte contre le terrorisme ont été prises par référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui règlemente «l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression».

Dans des successives déclarations du Président du Conseil de sécurité de 2005 et d'autres résolutions du Conseil¹⁰, il a été affirmé que «le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations constitue l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité» et que «les actes de terrorisme sont tous criminels et injustifiables, quels qu'en soient le mobile, le moment ou les auteurs».

L'Assemblée Générale des Nations Unies dans la résolution 49/60 déjà citée a aussi déclaré que «les actes, méthodes et pratiques terroristes violent gravement les buts et principes des Nations Unies et peuvent constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales, compromettre les relations amicales entre les États, entraver la coopération internationale et viser à l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des bases démocratiques de la société».

À son tour, la Cour EDH a interprété le terrorisme en l'incluant à l'intérieur de la notion de «danger public menaçant la vie de la nation» qui pourrait justifier une dérogation au sens de l'art. 15.1 de la Convention¹¹.

Dans le célèbre arrêt de la Cour EDH dans l'affaire *Lawless c. Irlande* (No. 3), les Juges de Strasbourg ont défini la menace au sens de l'article 15 comme «une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État», qui dans l'affaire avait été détectée par le constat de l'existence sur le territoire «[d']une armée secrète agissant en dehors de l'ordre constitutionnel et usant de la violence pour atteindre ses objectifs»; par «le fait que cette armée opérait également en dehors du territoire de l'État, compromettant ainsi gravement les relations de la République

⁸ Ibid.

⁹ V. G. Doucet, *Terrorisme: définition, juridiction pénale internationale et victimes*, en *Revue internationale de droit pénal*, 2005, pp. 251-273.

¹⁰ V., par exemple, Déclarations du Président du Conseil de sécurité S/PRST/2005/34 du 20 juillet 2005, S/PRST/2005/45 du 4 octobre 2005, S/PRST/2005/53 du 31 octobre 2005, résolutions 1617 (2005) du 29 juillet 2005, 1624 (2005) du 14 septembre 2005.

¹¹ V. le Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme, cité, aux points 111 et suiv. ; V. le Guide sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, au point 12, où sont citées les affaires de la Cour EDH dans lesquelles les actes ou la simple menace des actes de terrorisme ont été à la base des mesures dérogatoires des États puis considérées valides par la Cour.

d'Irlande avec le pays voisin»; finalement, par «l'aggravation progressive et alarmante des activités terroristes [...]»¹².

Toutefois, le caractère de l'imminence ne doit être considéré comme obligeant les États à attendre qu'un désastre survienne pour prendre des mesures propres à le conjurer¹³.

Également, dans l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni* de 1978¹⁴, la Cour a jugé que le caractère dangereux des actes de l'I.R.A. était «d'une ampleur et d'une acuité particulières pour l'intégrité du territoire du Royaume-Uni, les institutions des six comtés [d'Irlande du Nord] et la vie des habitants de la province» et pouvait, par conséquent, justifier de mesures dérogatoires, en l'espèce de privations "extrajudiciaires" de liberté, ayant les gouvernements constaté que «les ressources de la législation ordinaire ne suffisaient pas à la lutte contre le terrorisme et qu'ils devaient recourir à des moyens exorbitants du droit commun»¹⁵.

Dans un autre prononcé jurisprudentiel rendu dans l'affaire *A. et autres c. Royaume Uni*¹⁶ – cas très connu aussi par rapport à la question des limites au pouvoir discrétionnaire qu'ont les États dans l'évaluation des conditions d'admissibilité des dérogations en vertu de l'article 15 de la Convention –, la Cour a considéré que la notification de dérogation envoyée par l'État était valide sur la base de deux résolutions du Conseil de sécurité de 2001, bien que celles-ci ne concernassent pas directement le Royaume Uni, mais pour le fait que le terrorisme relève au niveau international comme danger pour la communauté des États¹⁷.

2. Les ingérences justifiées en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH)

Dans la Convention européenne des droits de l'Homme, les clauses de limitation aux droits garantis sont prévues dans les normes qui assurent la protection des droits dits conditionnels¹⁸: c'est le cas des droits qui admettent de manière explicite un

¹² Arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 1^{er} juillet 1961, affaire *Lawless c. Irlande (No. 3)*, Requête n. 332/57, points de 23 à 30.

¹³ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, Grande Chambre, du 19 février 2009, affaire *A. et autres c. Royaume-Uni*, Requête n. 3455/05

¹⁴ Arrêt de Cour européenne des droits de l'Homme du 18 janvier 1978, affaire *Irlande c. Royaume-Uni*, Requête n. 5310/71.

¹⁵ Arrêt cité, point 212.

¹⁶ Arrêt de la Cour rendu dans l'affaire *A. et autres c. Royaume-Uni*, cité.

¹⁷ Concernant la relevance de cette affaire par rapport à la tendance de la Cour de se servir de sources externes, de droit international, pour l'interprétation des normes de la Convention, V. K. Gavrysh, *Lo stato di emergenza e la dottrina del vacuum nella prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 79. Selon l'Auteur, la Cour «ha richiamato le risoluzioni del Consiglio di sicurezza per includere nella nozione di minaccia per la vita della nazione anche il terrorismo di matrice internazionale. Inoltre, numerose fonti esogene — compresi gli atti di soft law — sono state menzionate al fine di valutare la proporzionalità delle misure emergenziali, ad eccezione delle norme di origine umanitaria, stante la scarsità della prassi relativa alle situazioni di occupazione militare, che rappresentano i casi più ricorrenti di conflitto armato negli ultimi decenni». Cette aptitude peut être utile à éviter la fragmentation du droit et promouvoir son évolution. V. aussi, sur ce thème, M. Forowicz, *The Reception of International Law in the European Court of Human Rights*, Oxford, 2010, p. 6, cite dans le même article.

¹⁸ Ces droits s'opposent aux droits garantis dans la première partie de la Convention et qui, aussi par leur nature, n'admettent ni dérogations ni limitations à la protection envisagée. L'article 15, paragraphe 2, de la

balancement entre leur protection et l'existence d'intérêts qui concernent la collectivité, ceux-ci étant considérés, par ce fait, comme "dominants": ces intérêts peuvent, notamment, concerner la protection de la sécurité nationale, de la sûreté publique, du bien-être économique du pays, de la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales (article 8), de «l'ordre public, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui» (articles 8, 9 et 11); «à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime [...] à la protection de la réputation ou des droits d'autrui» (articles 10 et 11).

En reconnaissant la possibilité de limiter la protection pour certains droits, la Convention permet, à des conditions fixées, une ingérence de l'État: cette ingérence devant clairement être imputable à l'État, doit être prévue par la loi, doit poursuivre un but légitime et doit être, par rapport aux dits intérêts, "nécessaire dans un société démocratique" (point A). Un différent type d'ingérence est admise à l'article 2 de la Convention, les États pouvant agir à protection du droit à la vie et pouvant aussi recourir à la force meurtrière quand cela est rendu «absolument nécessaire» (point B).

A. La légitimité de l'ingérence étatique dans une société démocratique

La condition de la nécessité que l'ingérence doit remplir pour qu'elle soit mise en œuvre de manière légitime par l'État a été expliquée par la Cour par rapport aux droits et aux libertés de temps à autre limités à travers la mise en balance des «intérêts en jeu»¹⁹, qui doit aussi tenir en compte la relevance au niveau international et la gravité des menaces considérées.

Par rapport à la lutte contre le terrorisme – sujet celui-ci qui nous intéresse à présent –, un premier exemple d'ingérence qui peut être mise œuvre par l'État a pour effet la limitation du droit à la liberté d'expression protégée à l'article 10 de la Convention.

Dans l'affaire *Mehdi Tanrikulu c. Turquie*²⁰ le requérant, propriétaire et éditeur d'une maison d'édition, avait été condamné à l'issue d'une procédure pénale pour être responsable de propagande en faveur d'une organisation terroriste en raison du contenu d'un livre publié par sa maison d'édition qui contenait des phrases pouvant être interprétées comme justifiant les actions et les méthodes violentes de PKK qui, comme souligné par la Cour à plusieurs reprises, avait été reconnu comme étant un phénomène de terrorisme ayant une portée transnationale -tout comme celui de l'I.R.A..

Dans cette affaire, ayant estimé que, dans le cas d'espèce, l'ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime au sens de l'article 10, paragraphe 2 de la

Convention, expressément prévoit que «la disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7». Il s'agit, notamment, du droit à la vie (article 2), de l'interdiction des mauvais traitements (article 3), l'interdiction de l'esclavage et de la servitude (article 4), la non-rétroactivité de la loi pénale (article 7). Un droit qui peut être aussi interprété comme faisant partie de cette catégorie est l'interdiction de toute discrimination, qui est garanti par l'article 14 de la Convention et par l'art. 1^{er} du Protocol n. 12 à la même Convention.

¹⁹ Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme cité, p. 8.

²⁰ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 5.5.2020, affaire *Mehdi Tanrikulu c. Turquie*, Requête n. 9735/12.

Convention, la Cour a affirmé que, par rapport à la nécessité de l'ingérence, la Convention n'admet pas de restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général, devant considérer que «lorsque de telles opinions n'incitent pas à la violence – autrement dit, lorsqu'elles ne préconisent pas le recours à des procédés violents ou à une vengeance sanglante, qu'elles ne justifient pas la commission d'actes terroristes en vue de la réalisation des objectifs de leurs partisans, et qu'elles ne peuvent être interprétées comme susceptibles d'inciter à la violence par la haine profonde et irrationnelle qu'elles manifesteraient envers des personnes identifiées –, les États contractants ne peuvent restreindre le droit du public à en être informé, même en se prévalant des buts énoncés au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention, à savoir la protection de l'intégrité territoriale, de la sécurité nationale, de la défense de l'ordre ou de la prévention du crime». Selon la Cour, et en vertu de sa propre jurisprudence en matière de liberté d'expression, «dans l'exercice de mise en balance d'intérêts concurrents, les autorités nationales doivent suffisamment tenir compte du droit du public de se voir informer d'une autre manière de considérer une situation conflictuelle, du point de vue de l'une des parties au conflit, aussi désagréable que cela puisse être pour elles».

Au contraire, dans une autre affaire²¹ concernant des cas de programmes de télévision qui faisaient de l'apologie de l'organisation PKK, définie terroriste par plusieurs États, la Cour a considéré que la condamnation décidée par les cours nationales qui avaient retiré la licence de diffusion à la société responsable était bien motivée et que rien n'indiquait que les juges n'avaient pas fondé leur décision sur une appréciation adéquate des faits²².

La Cour EDH a aussi eu occasion de se prononcer sur les ingérences étatiques affectant la liberté d'association des partis politiques, notamment en provoquant leur dissolution, dans les cas où ils sont liés de quelque façon aux organisations terroristes et en soutiennent leurs actions, ou dans les cas où ils incitent à la violence.

La jurisprudence de la Cour européenne est claire par rapport au fait que l'article 11 de la Convention doit être évalué aussi en combinaison avec la protection de la liberté d'expression étant la liberté association fonctionnelle à ce dernier.

Eu égard de l'activité des partis politiques, la Cour a précisé que leur action doit promouvoir l'utilisation de moyens légaux et démocratiques en poursuivant des programmes politiques compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux²³.

²¹ Décision de la Cour européenne des droits de l'homme (Deuxième chambre), du 17 avril 2018, *ROJ TV A/S c. Danmark*, Requête n. 24683/14

²² Point 41 de la décision, dont la version anglaise (seule officielle) affirme que: «The Court has not found any elements indicating that the domestic courts did not base their findings on an acceptable assessment of the relevant facts».

²³ Dans l'affaire *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne* (requêtes n. 25803/04 et 25817/04), la Cour a établi que «les statuts et le programme d'un parti politique ne peuvent être pris en compte comme seul critère afin de déterminer ses objectifs et intentions. Il faut comparer le contenu de ce programme avec les actes et prises de position des membres et dirigeants du parti en cause. L'ensemble de ces actes et prises de position, à condition de former un tout révélateur du but et des intentions du parti, peut entrer en ligne de compte dans la procédure de dissolution d'un parti politique».

Pour cette raison, la Cour a énoncé que des partis politiques qui incitent à recourir à la violence ou qui, dans leur programme ou dans leur action, ne respectent pas les principes démocratiques, ne peuvent être exemptés des sanctions, telles que celle de leur dissolution, infligées par les juridictions nationales.

Dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*²⁴ la Cour a jugé que «l'examen [...] de la question de savoir si la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répondait à un 'besoin social impérieux' (voir, par exemple, l'arrêt Parti socialiste et autres précité, p. 1258, § 49) doit se concentrer sur les points suivants: i. s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche ; ii. si les actes et discours des dirigeants et des membres du parti politique pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables à l'ensemble du parti ; iii. si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, et qui serait en contradiction avec la conception d'une 'société démocratique'», en tenant aussi en compte le moment historique dans lequel la dissolution est intervenue²⁵.

En outre, l'État est censé d'intervenir, avant qu'un parti politique puisse mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, s'il y a un danger établi par les juridictions nationales, étant cette intervention compatible avec l'article 1 de la Convention qui prévoit d'obligations positives de l'État pour qu'ils soient respectés les droits et les libertés des personnes relevant de leur juridiction, ces obligations ne se limitant pas «aux éventuelles atteintes pouvant résulter d'actions ou d'omissions imputables à des agents de l'État ou survenues dans des établissements publics, mais [visant] aussi des atteintes imputables à des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'État. »

B. La protection de la part des États dans le contexte du droit à la vie

Contrairement aux conditions que nous venons d'examiner par rapport à la légitime de l'ingérence de l'État finalisée à la lutte contre le terrorisme, il vaut bien la peine de dédier une mention particulière à la relation entre terrorisme et article 2 de la Convention, comme interprété par la Cour.

Le droit à la vie, quelle que soit la norme qui le protège, est universellement considéré comme le droit suprême, c'est-à-dire le droit sans lequel la protection des autres droits perd de sens et il est bien sûr compris dans la catégorie des droits inconditionnels²⁶.

Toutefois, la disposition de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention prévoit des cas exceptionnels dans lesquelles l'État peut porter atteinte au droit à la vie: ceux-ci concernent, notamment, les cas où la mort est la conséquence d'un «recours à la force

²⁴ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 13 février 2003, affaire *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, Requêtes n. 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98.

²⁵ Points 104 et 105.

²⁶ V. J.F. Renucci, *Droit européen des droits de l'Homme. Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 6^{ème} édition, Paris, 2015.

rendu absolument nécessaire: a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale; b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue; c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection»²⁷.

Dans l'affaire *McCann et autres c. Royaume Uni*²⁸, la Cour a interprété les exceptions visées au paragraphe 2 cité, en affirmant qu'elles «montrent que l'article 2 (art. 2-2) vise certes les cas où la mort a été infligée intentionnellement, mais que ce n'est pas son unique objet. Comme le souligne la Commission, le texte de l'article 2 (art. 2), pris dans son ensemble, démontre que le paragraphe 2 (art. 2-2) ne définit pas avant tout les situations dans lesquelles il est permis d'infliger intentionnellement la mort, mais décrit celles où il est possible d'avoir "recours à la force", ce qui peut conduire à donner la mort de façon involontaire»²⁹.

En outre, le libellé même de la disposition citée suggère que cette limitation à la protection inconditionnelle du droit à la vie doit être interprétée de façon plus stricte que celle admise par rapport à l'ingérence «nécessaire dans une société démocratique» prévue aux articles de 8 à 11 de la Convention: dans le contexte de l'article 2, l'expression «absolument nécessaire», relève un critère de nécessité plus étroit.

En vue d'une telle interprétation, «reconnaissant l'importance de cette disposition (art. 2) dans une société démocratique, la Cour doit se former une opinion en examinant de façon extrêmement attentive les cas où l'on inflige la mort, notamment lorsque l'on fait un usage délibéré de la force meurtrière, et prendre en considération non seulement les actes des agents de l'État ayant eu recours à la force mais également l'ensemble des circonstances de l'affaire, notamment la préparation et le contrôle des actes en question»³⁰.

De ce fait, l'évaluation que la Cour opère doit, notamment, considérer les circonstances de fait des événements et, puis, vérifier la conviction des agents de manière subjective, afin d'affirmer s'ils croyaient honnêtement et sincèrement qu'il était nécessaire de recourir à la force.

Dans l'affaire *Armani Da Silva c. Royaume Uni*³¹, la Cour a rappelé sa propre précédente jurisprudence, en appliquant le principe selon lequel «le recours à la force par des agents de l'État pour atteindre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention peut se justifier au regard de cette disposition lorsqu'il se fonde sur une conviction honnête considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque des événements mais qui se révèle ensuite erronée». Une différente opinion créerait pour l'État et à ses agents «une charge irréaliste qui risquerait de s'exercer aux dépens de leur vie et de celle d'autrui».

²⁷ Article 2, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

²⁸ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, du 27 septembre 1995, affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni*, Requête n. 18984/91.

²⁹ Ibid. point 148.

³⁰ Arrêt rendu dans l'affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni*, cité, point 150.

³¹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, du 30 mars 2016, affaire *Armani Da Silva c. Royaume-Uni*, Requête n. 5878/08.

Les difficultés pour les États en relation à l'article 2, paragraphe 2, ont été aussi reconnues par la Cour par rapport aux obligations de protection positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui, prévue au paragraphe premier de l'article 2 et qui, par rapport au sujet que nous intéressent, concernent les mesures à adopter avant qu'un acte terroriste soit mis en œuvre.

À cet égard, l'interprétation donnée par la Cour à l'article 2 de la Convention inclut non seulement l'obligation négative mais aussi une positive: notamment, dans la récente affaire *Ribcheva et autres c. Bulgarie*³², la Cour a jugé que la première phrase de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention impose aux États non seulement de ne pas prendre volontairement la vie, mais aussi de prendre des mesures appropriées pour protéger la vie des personnes relevant de leur juridiction.

Ces obligations incluent, selon les juges européens, un «devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations»³³.

Toutefois, cette obligation ne doit pas arriver à « imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif. Dès lors, toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation»³⁴.

Conclusions

La jurisprudence examinée et citée dans le guide thématique en matière de terrorisme révèle l'attention particulière que la Cour européenne des droits de l'homme consacre au phénomène du terrorisme en relation au balancement des exigences de protection des personnes par rapport aux risques qui découlent de ce dernier et la protection de l'ordre public européen dont la Convention est expression³⁵.

Ce que nous pouvons déduire de la position adoptée par la Cour en matière de lutte au terrorisme, relevant celui-ci tant au niveau interne qu'au niveau international, est qu'elle reconnaît aux États parties un certain pouvoir discrétionnaire – dont l'ampleur dépend des droits protégés dans l'espèce – dans l'évaluation des situations de fait et des risques réels en tendant, donc, à présumer que l'État respecte les exigences de la Convention, tout en exerçant, néanmoins un contrôle de proportionnalité sur les moyens employés par l'État concerné.

Avril 2021

³² Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 mars 2021, affaire *Ribcheva et autres c. Bulgarie*, (Requêtes n. 37801/16 et 2 autres).

³³ V. aussi arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, du 28 octobre 1998, affaire *Osman c. Royaume-Uni* (87/1997/871/1083), point 115.

³⁴ Point 116.

³⁵ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 juin 2005, affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, Requête n. 45036/98.