

Tunis, le 11 aout 2014

LETTRE OUVERTE A MESDAMES ET MESSIEURS LES DEPUTES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE CONSTITUANTE

Objet : Commentaire du projet de loi organique n°09/2014 relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent tel qu'il a été présenté dans le rapport final fait par la commission des droits, des libertés et des relations étrangères, en date du 25 juillet 2014.

Mesdames/Messieurs les députés de l'Assemblée Nationale Constituante,

La lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent nécessite une réunification d'efforts au niveau national et international et la mise en place de tous les moyens nécessaires pour faire un barrage à ce crime assez complexe.

C'est dans ce cadre que La Tunisie s'est dotée depuis le 10 décembre 2003 d'une loi relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent réformée par une loi du 12 aout 2009.

En raison de l'évolution du crime de terrorisme et les résultantes assez néfastes qu'a engendré le texte de 2003, cette loi nécessite aujourd'hui une révision en profondeur afin qu'elle puisse servir d'un instrument efficace pour la lutte contre le terrorisme dans le cadre d'investigations, poursuites et procès justes et équitables.

En effet, la loi de 2003, assez critiquée par les observateurs a été un instrument de propagande et outil de répression utilisé par l'ancien régime pour réprimer en masse, à tort et à travers, des tunisiens et des tunisiennes qui assez souvent n'avaient rien à se faire reprocher du point de vue légal et qui étaient parfois obligés sous la contrainte ou la torture à relater des faits qu'ils n'ont jamais commis.

La Tunisie postrévolutionnaire devrait se doter d'un nouvel cadre juridique pour la lutte contre le terrorisme mais cela devrait se faire avec précaution et suite à une lecture critique et objective du passé.

Nous avons noté avec satisfaction les différentes consultations et séances qui se sont déroulées avec les initiés dans ce domaine et nous vous encourageons à en tirer les meilleures conclusions pour que cette réforme fasse l'objet d'un aussi large consensus.

Il est clair que ce projet de loi présente une facette et une dimension assez développée et améliorée par rapport à la version de 2003 incorporant de nouvelles définitions et incriminations, de nouvelles techniques d'investigations, un intérêt porté aux droits des victimes de terrorisme et une interdiction d'extradition en cas de danger de soumission à la torture que nous souhaitons qu'elle le soit aussi en cas de danger de soumission aux mauvais traitements.

Mais, certaines imprécisions, l'absence de mécanismes de contrôle indépendants des décisions judiciaires et des investigations policières ou de certaines délimitations des champs d'application de certaines dispositions risque de rendre cette nouvelle loi aussi bien en théorie qu'en pratique aussi dangereuse que de l'actuelle loi.

La nouvelle loi contre le terrorisme devrait servir d'outil pour la lutte contre les crimes de terrorisme mais cela devrait se faire dans le respect des droits humains. Ainsi, les dispositions de la loi devraient être claires et précis afin d'éviter toutes sortes d'ouvertures aux abus.

Nous venons par la présente focaliser l'attention sur certains points que nous estimons les plus préoccupants parmi les autres dispositions :

- **Une définition du terrorisme trop large :**

La définition générale du crime de terrorisme formulée par l'article 12 affiche un champ d'application assez élargie et qui pourrait concerner des événements et des faits qui n'ont rien à voir avec des actes de terrorisme. En effet, l'article 12 incrimine dans son point cinq le fait de « *porter préjudice aux biens privés et publics, aux ressources vitales, aux infrastructures, aux moyens de transport et de communication, aux systèmes informatiques ou aux services publics.* » Cet article poursuit que ce fait incriminé doit être commis dans le cadre de « *l'exécution d'une entreprise individuelle ou collective et vise, par sa nature ou son contexte,*

dans le dessein de semer la terreur parmi les habitants et de contraindre indûment un Etat ou une organisation internationale à faire ce qu'il n'est pas tenu de faire ou à s'abstenir de faire ce qu'il est tenu de faire. » Cette dernière disposition évoque bien l'intention criminelle celle de semer la terreur parmi les habitants et cela comme le prévoit les consignes évoquées par le rapporteur spécial des nations unies des droits de l'homme et de la lutte contre le terrorisme qui, faute de définition universelle du terrorisme a proposé dans son rapport de 2010¹ une définition type s'inspirant des caractéristiques du crime de terrorisme établis par le Conseil de sécurité au paragraphe 4 de sa résolution 1566 (2004)²

Ainsi, selon le rapporteur spécial, « *On entend par terrorisme la commission ou la tentative de commission d'un acte lorsque:*

1. *L'acte:*

a) *Constitue une prise d'otages intentionnelle; ou*

b) *Est destiné à tuer ou à blesser gravement un ou plusieurs membres de la population ou de groupes particuliers; ou*

c) *Se traduit par une violence physique grave contre un ou plusieurs membres de la population ou de groupes particuliers;*

et

2. *L'acte ou la tentative sont commis dans l'intention:*

a) *De semer la terreur parmi la population ou un groupe particulier; ou*

b) *De contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire;*

et

3) *L'acte:*

a) *Correspond à la définition d'une infraction grave en vertu du droit national, adoptée dans le but de se conformer aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ou aux résolutions du Conseil de sécurité relatives au terrorisme; ou*

¹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-51.pdf>

² [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566\(2004\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566(2004))

b) *Comporte tous les éléments d'un crime grave défini par la législation nationale. »*

Le rapporteur spécial estime que l'adoption de définitions trop larges du terrorisme peut donner lieu à un usage abusif délibéré du terme – y compris face aux revendications et mouvements sociaux des peuples autochtones et poserait des problèmes du point de vue des droits de l'homme.

Le point cinq de la définition proposée par l'article 12 risque d'induire la répression de comportements qui ne sont pas véritablement de nature terroriste. De simples manifestations pacifistes accompagnées de certains troubles pourraient être qualifiées d'actes de terrorisme car l'actuel article 12 dans son point cinq évoque des comportements n'ayant pas la qualité de graves crimes tels qu'ils sont évoqués par le rapporteur spécial.

De ce fait, et vu qu'il existe au sein de ce projet de loi des définitions spécifiques pour chaque crime de terrorisme, nous recommandons la suppression de ce point cinq de l'article 12 ou bien de supprimer toutes les dispositions de l'article 12 et d'incorporer, en lieu et place de l'article 12, une disposition au sein de l'article 2 qui renvoi à la définition type proposée par le rapporteur spécial et aux caractéristiques du crime de terrorisme énoncées par la résolution 1566 (2004) des nations unies.

- **Les textes incriminant l'incitation et l'apologie du crime de terrorisme (article 4 et article 27) nécessitent plus amples précisions :**

Selon les standards internationaux, ces comportements sont interdits car ils favorisent la réalisation des actes criminels de terrorisme et leur incrimination est compatible avec une approche volontariste de la lutte antiterroriste et la prévention de la radicalisation.

Concernant l'apologie, le projet de loi dans son article 27 dispose « : *Est puni de un à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de cinq mille à vingt mille dinars quiconque, par tous moyens, fait l'apologie par voie publique, d'une infraction terroriste ou de ses auteurs ou d'une organisation ou entente en rapport avec des infractions terroristes, ou avec ses membres ou avec ses activités. »*

Dans le rapport final sur ce projet de loi publié le 25 juillet 2014³, vous avez rajouté à l'apologie le fait de faire « *l'éloge publiquement et de façon claire et explicite* » du terrorisme.

De ce fait, si cet article est adopté tel qu'il est, il incriminera toute personne ayant fait l'éloge ou l'apologie du crime de terrorisme à une peine qui peut aller à cinq ans d'emprisonnement et ce nonobstant les résultantes ou l'incidence directe ou indirecte de ce comportement.

En effet, les dispositions de cet article ne fait référence à quelconque agression ou dommage matériel ou un lien de causalité avec un acte de nature terroriste.

En l'absence d'incidence objective de l'apologie ou l'éloge d'un comportement de nature terroriste, ce texte risque d'infléchir sur la liberté d'expression et d'induire la répression des auteurs de propos qui peuvent à la limite être considérés comme irresponsables ou déraisonnables mais que rien ne prouve que leur comportement ait favorisé la réalisation d'un acte de terrorisme.

L'incrimination de l'éloge ou l'apologie du terrorisme, en étant une sorte d'incitation indirecte à la réalisation d'un crime de terrorisme, doit être établie en des termes clairs et précis.

Dans son observation générale n°34⁴ sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui s'intéresse à la liberté d'expression, le comité onusien des droits de l'homme indique « : *que l'«encouragement du terrorisme» et l'«activité extrémiste», ainsi que le fait de «louer», «glorifier» ou «justifier» le terrorisme devraient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression.* »

Tenant compte des dispositions de l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme⁵, le rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits

³ http://www.anc.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=82160&code_exp=1&langue=1

⁴ www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_fr.doc

⁵ Article 5 – Provocation publique à commettre une infraction terroriste :

- 1 Aux fins de la présente Convention, on entend par « provocation publique à commettre une infraction terroriste » la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a considéré dans son rapport de 2010 que l'incitation au terrorisme est « *le fait de diffuser ou de mettre un message à disposition du public par tout autre moyen, délibérément et illégalement, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise expressément ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions soient commises.* »

L'apologie ou l'éloge du terrorisme évoqués dans l'article 27 qui sont une forme d'incitation indirecte au terrorisme sont réprimés sans qu'il y ait établissement d'un danger imminent ou même probable que ces propos induisent la réalisation d'un acte de terrorisme et donc ces dispositions avec une interprétation abusive des termes apologie ou éloge risquent de créer des procès d'intention, de délimiter la liberté d'expression voir d'accabler les défenseurs des droits de l'homme ou les avocats qui prennent la défense de personnes soupçonnées d'avoir commis un acte de terrorisme.

De ce fait, nous recommandons le transfert des dispositions de l'article 27 à l'article 4 qui s'intéresse à l'incitation publique à commettre des infractions terroristes en rajoutant aussi bien pour l'apologie, l'éloge ou l'incitation, les critères et caractéristiques évoquées en supra.

- **Plus de transparence et un meilleur encadrement des enquêtes :**

Par souci d'efficacité de l'instruction ou de l'enquête policière, les articles 50 à 59 du projet de loi ont prévu des techniques spéciales d'investigation tels l'interception de communication (article 50), l'infiltration pour constater les infraction terroristes (article 53) ou bien l'usage de dispositifs techniques sophistiqués ayant pour objet la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles (article 57)

Ces techniques peuvent être tranchants et à aboutir au démantèlement d'un projet terroriste ou de récolter des preuves accablants sur l'implication des accusés ou prévenus dans des actes de terrorisme.

2 Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement.

Selon le projet de loi ces techniques spéciales peuvent être autorisées par le procureur de la république ou le juge d'instruction et sous leur contrôle « *lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction* » le justifient ou l'exigent.

Vu ces dispositifs, nous recommandons :

1. Plus de précision des termes « *lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction l'exigent* » en rajoutant des motivations restrictives pour le recours à ces techniques tel l'objectif d'intercepter un projet criminel en cours d'exécution ou de démasquer des personnes impliquées dans des actes de terrorisme.
2. Comme cela a été évoqué par l'Association des Magistrats Tunisiens, le concours d'une autorité judiciaire indépendante pour le contrôle de la mise en place du dispositif et de l'usage des informations récoltées à partir de ces techniques spéciales. Une chambre spéciale pourrait être créée pour assurer le contrôle des mesures faisant usage de ces techniques spéciales.
3. L'implication de L'Instance nationale de protection des données à caractère personnel à travers un contrôle à posteriori des dispositifs, des données récoltées et de leur usage, une fois que l'enquête policière ou l'instruction est clôturée.
4. De prendre en considération la recommandation de la Commission de législation générale de l'Assemblée Nationale Constituante, celle de créer l'institution des juges des droits et des libertés au sein de chaque tribunal de première instance tel que cela a été évoqué dans le rapport final relatif à ce projet de loi.

- **Autres observations et recommandations :**

-Le rapport final du projet de loi a rajouté un article 98 qui dispose que « : *Toutes les décisions sont susceptibles de recours devant le Tribunal de première instance de Tunis.* » Cette nouvelle disposition est une bonne garantie mais encore faudrait-il donner plus de précisions quant aux procédures de recours envisageables.

L'article 3 du projet de loi dispose « : *Les dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale ainsi que les textes spéciaux relatifs à certaines infractions et aux procédures y afférentes, sont applicables aux infractions visées par la présente loi, sans préjudice des*

dispositions qui lui sont contraires. » Ainsi, à coté des procédures de recours prévues au sein du Code de procédure pénale et celles prévues dans l'actuel projet de loi, nous recommandons l'incorporation au sein de la nouvelle loi de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent des recours spécifiques contre certaines décisions devant des autorités judiciaires indépendantes telle l'Institution du juge des droits et des libertés dont la création est recommandée par la Commission de la législation générale de l'Assemblée Nationale Constituante. Ainsi, à titre d'exemple, s'agissant d'une grave atteinte au droit de propriété, le gel des biens des personnes ou organisations décidé par la commission tunisienne de lutte contre le terrorisme après avis du gouverneur de la banque centrale tel que prévu par l'article 95 devrait être susceptible de recours devant une autorité judiciaire indépendante.

-L'article 60 du Projet de loi crée *"La Commission Tunisienne de lutte contre le terrorisme."* L'article 62 du projet de loi charge cette Commission de certaines missions et nous recommandons de rajouter la mission d'élaborer un rapport périodique (annuel) sur l'application de la loi organique relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent.

-L'article 66 du projet de loi prévoit la possibilité de déroulement des audiences à huis clos sur décision de l'autorité judiciaire sans préciser que cela ne peut s'agir que de mesures exceptionnelles. En outre, ce texte ne mentionne pas l'obligation de motivation des décisions.

Nous recommandons pour ces mesures ainsi que pour toutes les mesures prévues dans les articles 65 à 71 relatives aux mécanismes de protection (audiences à huis clos, non révélation des identités des témoins et des autres intervenants dans le procès, changement du lieu d'audience), qu'il soit prévu que ceux-ci ne peuvent être que des mesures exceptionnelles et qu'en tout état de cause elles ne doivent pas entraver les droits de la défense et les exigences du procès équitable et ce conformément aux consignes de l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶.

⁶ Article 14.1 du Pacte international des droits civils et politiques : Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière

-L'amendement de l'article 37 du projet de loi qui propose une durée de garde de vue de 5 jours suite à une autorisation du Procureur de la république renouvelable deux fois pour la même période sur décision motivée est inconcevable notamment en l'absence de réforme du régime actuel de la garde à vue.

Cette durée de 15 jours de la garde à vue est assez longue et pourrait accentuer les risques d'abus durant l'enquête préliminaire.

Ainsi, nous recommandons de ne faire aucune mention spécifique dans ce projet de loi quant à la durée de la garde à vue et d'accélérer la réforme du Code de procédure pénale et de l'actuel article 13 bis du CPP relatif à la garde à vue afin que ses dispositions soient respectueuses de la Constitution tunisienne⁷ et des standards internationaux relatifs au procès équitable notamment au droit à l'assistance de l'avocat dès les premières heures de la mise en garde à vue.

Nous espérons la prise en considération de ces observations et recommandations ainsi que des dispositions prévues aussi bien dans la Constitution tunisienne que dans les standards internationaux et les conventions internationales ratifiées par la Tunisie.

A l'occasion de l'examen du projet de loi organique n°09-2014 relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, nous vous souhaitons la réussite de vos travaux au sein de l'Assemblée Nationale Constituante.

pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimerait absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

⁷ L'Article 27 de la Constitution tunisienne dispose « : Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à l'établissement de sa culpabilité dans le cadre d'un procès équitable assurant toutes les garanties nécessaires à sa défense durant les phases de la poursuite et du procès. » et l'article 29 dispose que « : Le détenu est immédiatement informé de ses droits et de la charge retenue contre lui. Il a droit de se faire représenter par un avocat. »