



## **Recommandations de Glion sur l'utilisation de mesures administratives fondées sur l'état de droit dans le contexte de la lutte contre le terrorisme**

### **Introduction**

Les États continuent de faire face à l'évolution ininterrompue des défis et menaces posés par le terrorisme. Les séjours des combattants terroristes étrangers dans les zones de conflit, le retour de ces combattants dans leur pays d'origine ou le pays dont ils sont ressortissants, ou leur séjour ou réinstallation dans un pays tiers, parfois accompagnés de leur famille, et la radicalisation encore plus poussée menant à la violence des personnes incarcérées, aussi bien en prison qu'à leur remise en liberté, peuvent faire peser des menaces significatives sur la société. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté un certain nombre de résolutions (RCSNU), notamment les RCSNU 1267, 1373, 1566, 1904, 2178, 2199, 2253 et 2396, au titre du chapitre VII aux termes duquel les États sont tenus de prendre des mesures visant à maintenir la paix et la sécurité internationales. Les États ont également mis en place une panoplie de mesures en conformité avec d'autres documents internationaux et régionaux (non contraignants) dont plusieurs documents du GCTF ; ce sont notamment des mesures de droit pénal, des politiques de prévention, des mesures de réhabilitation et de réinsertion, et des mesures administratives. Si l'utilisation de mesures administratives n'est pas en soi une nouveauté, il est en revanche de plus en plus fréquent que les États adoptent une législation leur permettant d'y recourir dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

Il n'existe pas de définition universellement acceptée des mesures administratives. Aux fins du présent document, on entend par mesures administratives des mesures coercitives prises indépendamment de toute inculpation pénale à l'encontre d'une personne ou d'une entité représentant une menace avérée pour la sécurité nationale, dans le but de restreindre, en pleine légalité et dans le respect de l'état de droit et de la législation nationale en vigueur, l'exercice effectif de certains droits de l'homme par cette personne ou entité. Les mesures administratives se répartissent en plusieurs grandes catégories. Selon la législation applicable, ces catégories comportent (sans s'y limiter) des mesures pouvant affecter l'exercice de la liberté de circulation, des mesures de privation (non choisie) de la nationalité, des mesures pouvant affecter l'exercice du droit à la liberté et à la sécurité des personnes, des mesures pouvant affecter l'exercice du droit aux libertés d'expression, d'association ou de réunion pacifique, et des mesures imposant le gel de fonds, d'avoirs financiers ou de ressources économiques.

Afin de minimiser tout effet secondaire négatif potentiel de mesures visant spécifiquement à lutter contre le terrorisme, les mesures administratives doivent être mises en œuvre en se conformant pleinement au droit international des droits de l'homme, qui définit clairement les circonstances très précises dans lesquelles les limitations à l'exercice des droits de l'homme peuvent être autorisées. Il est important de faire la distinction entre les différentes mesures et leurs impacts respectifs sur les droits de l'homme. Les États devraient être conscients que chaque mesure administrative envisagée peut avoir une incidence directe ou indirecte sur l'exercice d'autres droits. Les États devraient vérifier qu'ils ne procèdent pas à une limitation de droits de l'homme indérogeables. Cette analyse est une composante essentielle de l'évaluation visant à déterminer si une mesure est autorisée en vertu du droit international des droits de l'homme.

Le Groupe de travail du GCTF sur la justice pénale et l'état de droit (CJ-ROL) a élaboré des Recommandations sur l'utilisation de mesures administratives qui soient pleinement respectueuses des droits de l'homme et de l'état de droit. Ces Recommandations ont été élaborées et discutées au cours de deux réunions d'experts tenues respectivement à La Haye (Pays-Bas) et à La Valette (Malte) ainsi que lors d'une réunion d'examen tenue à Glion-sur-Montreux (Suisse) ; ils sont étayés par de vastes travaux de recherche et par des entretiens structurés auprès des membres du GCTF et d'experts spécialisés dans ces sujets.

Ces Recommandations formulent des orientations à l'intention des responsables politiques, des fonctionnaires des services chargés de l'application de la loi et d'autres parties prenantes pertinentes, pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des mesures administratives conformément à la législation nationale en vigueur et dans le plein respect du droit international applicable. Les États devraient garder à l'esprit que les droits de l'homme et la sécurité nationale ne devraient pas s'exclure mais se renforcer mutuellement. Les efforts visant à élaborer et à mettre en œuvre des mesures administratives dans le plein respect des droits de l'homme et de l'état de droit devraient être soutenus par l'affectation de fonds destinés au renforcement des capacités dans ce domaine. Les mesures administratives ne sont un outil légitime pour faire face aux risques que la menace terroriste fait peser sur la sécurité nationale que si elles sont appliquées dans le respect des droits de l'homme. En outre, les États devraient scrupuleusement respecter le précepte selon lequel les restrictions imposées aux droits d'un individu ne devraient en aucun cas porter atteinte à l'essence même des droits.

Les présentes Recommandations reposent sur les points de repère suivants :

- Bonne pratique n° 11 du *Mémorandum de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers* du GCTF ;
- Bonne pratique n° 7 de l'*Addendum au Mémorandum de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers du GCTF plus particulièrement axé sur les combattants de retour dans leur pays* ;
- Bonne pratique n° 16 des *Bonnes pratiques de Rabat–Washington en matière de prévention, de détection, d'intervention et de réponse au terrorisme d'origine nationale* du GCTF ; et
- *Mémorandum de Neuchâtel sur les bonnes pratiques de justice des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.*

Les présentes Recommandations ne traitent pas des mesures administratives prises lors d'une situation de danger public exceptionnel. En présence d'un danger public exceptionnel dont l'existence a été officiellement proclamée et qui menace la vie de la nation, les États peuvent déroger à certains droits de l'homme dans la stricte mesure où la situation l'exige, sous réserve que ces mesures ne soient pas en contradiction avec d'autres obligations découlant du droit international. Certains droits de l'homme sont indérogeables et doivent être respectés en toute circonstance, y compris dans les situations de danger public.

En outre, rien de ce qui est contenu dans les présentes Recommandations ne saurait être interprété comme contredisant le cadre international établi concernant les sanctions financières et les mesures connexes, telles que les qualifications, les gels d'avoirs et les restrictions sur les transactions économiques, y compris les dispositions des RCSNU relatives aux sanctions financières, en particulier celles concernant les sanctions applicables à l'EIL/*Da'esh* et à Al-Qaïda en vertu de la Liste des individus et organisations faisant l'objet de sanctions. Le Groupe d'action financière (GAFI) a élaboré des recommandations et orientations détaillées concernant l'application efficace de sanctions financières et les garanties de procédure à respecter en la matière. Les États sont invités à consulter les recommandations, l'exposé méthodologique et les orientations pertinentes du GAFI concernant la mise en œuvre de ces mesures.

## Recommandations

### I. Principes généraux

#### **1. Le respect de l'état de droit et du droit international des droits de l'homme**

Le terrorisme représente une menace pour le plein exercice des droits de l'homme, en particulier le droit à la vie et le droit à la liberté et à la sécurité des personnes. Afin d'enrayer efficacement ces menaces, les mesures destinées à lutter contre le terrorisme devraient être conçues dans le respect de l'état de droit et des droits de l'homme. Certes, les mesures administratives sont restrictives par nature, mais c'est en toute légalité qu'elles limitent l'exercice de certains droits de l'homme, et uniquement dans des circonstances strictement circonscrites par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Les droits de l'homme pouvant faire l'objet de ces restrictions incluent les droits à la liberté, à la liberté de circulation, à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique. Certaines mesures administratives peuvent aussi constituer une ingérence dans la vie privée, sous réserve que lesdites mesures ne soient ni arbitraires ni illégales. Certaines mesures administratives peuvent également affecter indirectement ou directement l'exercice d'autres droits, y compris ceux afférents à la capacité de travailler ou de voter ainsi que l'accès à la santé et à l'éducation. La limitation des droits absolus tels que l'interdiction formelle de la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants n'est acceptable en aucune circonstance. La détention arbitraire est également interdite.

Les restrictions aux droits dérogeables tels que ceux mentionnés ci-dessus ne sont autorisées que si elles adhèrent rigoureusement aux conditions du droit international des droits de l'homme, en particulier aux dispositions pertinentes du PIDCP. Par conséquent, les États devraient faire preuve de prudence lors de l'utilisation des mesures administratives à des fins de protection de la sécurité nationale. En outre, tant durant la phase de conception des mesures administratives que lors de l'application au cas par cas d'une mesure à l'encontre d'un individu ou d'une entité, les États devraient procéder à une évaluation exhaustive de l'ensemble des garanties applicables. Dans les situations où une mesure administrative concerne des mineurs, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être pris en compte par les États conformément à leurs obligations au regard du droit international. Les États devraient veiller à ce que les garanties appliquées soient d'autant plus strictes que l'impact de la mesure administrative est élevé.

#### **2. Respecter le principe de non-discrimination**

Conformément à l'objectif d'efficacité des politiques de lutte contre le terrorisme et à la volonté d'éviter toute politique susceptible de contribuer à créer des conditions propices à la propagation de l'extrémisme violent et du terrorisme, comme le seraient l'existence persistante d'une discrimination et d'une stigmatisation et marginalisation, les mesures administratives devraient être appliquées en respectant pleinement le principe de non-discrimination. Le but légitime de la lutte contre le terrorisme ne devrait pas servir de prétexte pour éliminer quelque opinion, attitude ou conviction que ce soit. Le fait d'avoir ou d'exprimer pacifiquement des opinions radicales ne fournit pas un motif suffisant pour l'imposition de mesures administratives, à moins que ces opinions ne constituent une incitation à commettre des actes terroristes imminents ou ne soient associées à des faits de violence ou à des activités criminelles posant une menace pour la sécurité nationale.

Intrinsèquement lié au principe d'égalité, le principe de non-discrimination est régi par des instruments du droit international et régional ainsi que par des traités spécifiques, en particulier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD).

Les États devraient donc s'assurer que les mesures administratives prises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme n'entraînent pas de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation et qu'elles n'ont pas pour but ou pour effet d'annuler ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme par tous. Cela ne veut pas dire que toute différence de traitement est en soi discriminatoire. Un traitement différencié devrait se justifier au regard de critères factuels objectifs et raisonnables. En revanche, l'interdiction des discriminations fondées sur certains motifs est considérée comme étant indérogeable, c'est-à-dire que même dans une situation d'urgence, les États ne peuvent pas prendre de mesures discriminatoires fondées exclusivement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

En outre, en cas de différence de traitement, l'État devrait s'assurer que la mesure administrative en question n'est pas discriminatoire et procéder à une évaluation périodique de l'ensemble des mesures et pratiques appliquées afin de détecter tout impact discriminatoire direct ou indirect.

### **3. Décrire la portée de l'application des mesures administratives**

Les mesures administratives sont applicables à l'encontre d'un individu ou d'une entité juridique. Les buts visés par les mesures administratives devraient être clairement définis dans la législation nationale. Les mesures administratives ne devraient pas avoir une visée punitive mais préventive.

Certaines activités ou certains comportements considérés comme faisant peser sur la sécurité nationale une menace en lien avec le terrorisme ne franchissent pas nécessairement les limites qui les qualifieraient pénalement et ne constituent donc pas une infraction pénale. Ces activités et comportements peuvent également être un signe annonçant l'imminence de la commission d'un crime terroriste, sans que les preuves réunies ne permettent toutefois d'ouvrir une enquête judiciaire. Par ailleurs, des mesures administratives renforçant les conditions émises par le juge à la libération d'un individu acquitté ou ayant purgé sa peine de prison peuvent être mises en place en cas de nécessité reconnue par les autorités compétentes. Les mesures administratives utilisées dans ce contexte devraient viser un but différent de celui pour lequel l'individu est déjà poursuivi et elles ne devraient pas être utilisées à dessein pour éluder les garanties d'une procédure régulière applicables en droit pénal.

## **II. Interactions entre les mesures administratives et d'autres mesures**

Il peut arriver que plusieurs mesures administratives soient mises en place à l'encontre d'un individu, parfois par des autorités différentes, par exemple de niveau central, fédéral ou local. Les mesures administratives imposées peuvent s'appliquer simultanément ou se succéder dans le temps ; il peut y avoir un chevauchement partiel avec des mesures pénales, avec des mesures sociales, éducatives et thérapeutiques, ou encore avec des mesures de réhabilitation et de réinsertion. Dans ces circonstances, il est important de veiller au partage d'informations entre les différentes autorités concernées et au bon déroulement de leur coordination ; le cas échéant, une évaluation appropriée doit être envisagée afin de déterminer si les mesures en question peuvent être appliquées en même temps, si elles se renforcent mutuellement ou si au contraire elles présentent des incompatibilités risquant de compromettre la finalité d'autres mesures mises en place.

### **4. Interactions avec les mesures pénales**

Des mesures non privatives de liberté dans le cadre de la justice pénale se chevauchent parfois avec des mesures administratives. Ces mesures peuvent être imposées avant la tenue du procès ou à la

libération de l'accusé ; elles font parfois partie de la peine. Qu'elles soient imposées sous forme de mesures administratives ou de mesures non privatives de liberté, leur impact est sensiblement le même ; en revanche, l'autorité responsable, les garanties de procédure et le seuil légal de déclenchement sont différents suivant le type de mesure considéré.

Les mesures administratives peuvent coïncider avec des mesures pénales lorsqu'elles visent un but légitime différent tout en étant imposées en même temps. Toutefois, dans certaines situations l'application des mesures administratives peut porter atteinte aux mesures pénales ou inversement. Cet aspect exige donc la mise en place d'une coordination et coopération entre les organes administratifs ou les autorités exécutives et les autorités pénales compétentes, en particulier les services de probation, les services chargés de l'application de la loi et les procureurs. Lorsqu'un chevauchement est constaté entre ces différentes mesures il convient de définir l'objectif visé par chaque mesure administrative et pénale et de déterminer si ces mesures sont motivées par la même menace ou activité terroristes et si elles poursuivent le même objectif légitime, auquel cas il conviendrait d'éviter le chevauchement sauf en cas d'absolue nécessité.

Sous réserve que le pouvoir discrétionnaire de poursuivre puisse s'exercer dans ce contexte, les autorités compétentes peuvent également envisager d'imposer une mesure administrative en lieu et place d'une poursuite. Dans certaines situations, l'imposition d'une mesure administrative constitue une réponse appropriée, par exemple s'il s'agit de réduire le taux de récidive, d'empêcher une évolution plus poussée de l'extrémisme violent et de la radicalisation menant au terrorisme et de favoriser la démobilisation et la réinsertion. La décision des autorités compétentes quant à la nécessité d'imposer des mesures administratives et/ou pénales devrait être prise au cas par cas en considérant à chaque fois les circonstances spécifiques pertinentes, par exemple la situation personnelle de l'individu, en particulier son degré de culpabilité, la nature de l'infraction pénale et les risques que l'individu fait peser sur la société. Les États devraient s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une utilisation inappropriée des mesures administratives visant à éluder les garanties liées au droit à un procès équitable prévues dans les procédures pénales.

### ***5. Interactions avec les mesures sociales***

Les mesures administratives peuvent également compléter certaines mesures sociales visant à empêcher une évolution plus poussée de l'extrémisme violent et de la radicalisation menant au terrorisme dès lors que ces mesures sociales se révèlent insuffisantes pour s'attaquer à l'émergence ou à l'existence avérée d'une radicalisation chez un individu et à la menace qui en découle. Les mesures administratives ne devraient pas avoir vocation à remplacer les mesures sociales mais devraient intervenir en tant que mesures subsidiaires ou complémentaires à celles-ci. Par exemple, dans certains pays des peines de travaux d'intérêt général peuvent être assorties d'une obligation de notification ou de dialogue préventif avec les services de police et des psychologues spécifiquement formés à cette fin. L'application combinée de mesures sociales, éducatives ou thérapeutiques et de mesures administratives a déjà fait la preuve de son efficacité dans d'autres domaines, par exemple la prévention des violences conjugales, et pourrait être utilisée pour traiter des situations en lien avec le terrorisme.

### ***6. Interactions avec les mesures de réhabilitation et de réinsertion***

Il peut arriver que des mesures administratives soient prises en conjonction avec des mesures de réhabilitation. En vertu de la Bonne pratique n° 19 du Mémoire de La Haye-Marrakech du GCTF, la réhabilitation et la réinsertion constituent une composante vitale de l'atténuation de la menace potentielle posée pour la société par le retour de combattants terroristes étrangers. L'utilisation des mesures administratives en conjonction avec des programmes de réhabilitation et de réinsertion

peut se révéler plus efficace et mieux adaptée que la poursuite en justice lorsqu'il s'agit d'individus vulnérables, par exemple les enfants de retour d'une zone de conflit ou les personnes présentant des troubles psychiatriques. La probabilité que l'application de mesures administratives restrictives ait un impact négatif sur les chances de succès des programmes de réhabilitation et de réinsertion devrait être étudiée avec soin.

### **III. Les menaces pour la sécurité nationale**

Les mesures administratives peuvent être imposées par diverses autorités de niveau central, fédéral ou local ou dans le cadre d'une coopération interagences. En vertu de la législation nationale, certaines mesures administratives peuvent être imposées par des autorités centrales telles que le ministère de tutelle, les services chargés de l'application de la loi, les autorités judiciaires, les services d'immigration, parmi d'autres, ou au niveau local par le maire ou la municipalité. Les mesures administratives prises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme se réfèrent donc à une menace pour la sécurité nationale. Cette section contient des orientations concernant l'évaluation de l'existence d'une menace pour la sécurité nationale dans le contexte des mesures administratives.

#### ***7. Déterminer l'existence d'une menace pour la sécurité nationale***

Afin de décider s'il y a lieu d'imposer des mesures administratives, les autorités compétentes doivent déterminer par une évaluation spécifique si l'activité en lien avec le terrorisme constitue une menace terroriste et donc une menace pour la sécurité nationale. La qualification d'une menace se réfère aux capacités et à l'intention d'un individu ou d'un groupe de perpétrer un acte terroriste et à l'existence d'éléments probants qui permettent d'estimer que le niveau du risque (c'est-à-dire la mesure cumulée de la probabilité de sa survenue et de ses conséquences potentielles) dépasse le seuil au-delà duquel une réponse est requise pour enrayer cette menace.

Les États qui procèdent à une évaluation de ce type peuvent prendre en compte les facteurs suivants : la probabilité de survenue d'un acte terroriste, l'imminence d'un acte terroriste, l'impact potentiel sur la société, le niveau général de la menace, l'intention et les capacités d'un individu à perpétrer un acte terroriste, l'existence d'un lien direct avec un réseau ; enfin, mais uniquement en conjonction avec les facteurs précédents, l'adhésion à une idéologie extrémiste violente. Les facteurs examinés devraient posséder les attributs suivants : spécificité, objectivité et individualité.

En particulier, une personne sera considérée comme posant une menace terroriste spécifique et actuelle s'il existe une suspicion raisonnable, fondée sur des faits documentés, que son comportement dénote une telle menace et encore plus si la personne possède les capacités de passer à l'acte. Tout élément probant devrait avoir, individuellement ou combiné à d'autres, un lien direct avec la menace. En revanche, le lieu où se produira un crime potentiel, le moment précis de sa survenue et la nature même de l'infraction peuvent ne pas être connus lors des premières étapes d'une intervention de police. Une menace est considérée comme actuelle si elle est présente au moment où les mesures administratives sont à l'étude. Des éléments de preuve trop anciens et qui ne sont plus pertinents au regard d'une menace de sécurité actuelle ne permettent généralement pas d'établir la réalité de la menace. Les éléments probants devraient être révélateurs de la possibilité d'une persistance du danger, de son existence actuelle ou de sa survenue future.

Dans un certain nombre de pays, la décision qu'un individu représente une menace terroriste et un risque pour la sécurité nationale est prise à travers un processus de collaboration ou un mécanisme de coordination faisant intervenir des représentants des agences gouvernementales compétentes, les services de police, les bureaux des procureurs, les agences de renseignement, les autorités locales, les agences de contrôle aux frontières et les institutions financières, selon les besoins, afin

d'établir l'existence d'une menace pour la sécurité nationale. Bien que travaillant en toute indépendance, les autorités compétentes devraient partager les informations pertinentes, tout en gardant la maîtrise de l'information.

Afin d'effectuer une évaluation complète, les États peuvent recourir à des outils d'évaluation du risque, utiliser les informations en sources ouvertes, réaliser des entretiens et utiliser les données du renseignement.

### ***8. Utiliser les outils d'évaluation du risque***

Les États sont encouragés à concevoir et à utiliser des outils individuels d'évaluation du risque afin de déterminer si une personne représente un risque pour la sécurité nationale, sans recourir à l'établissement de profils fondés sur des motifs discriminatoires en violation du droit international. Ces évaluations, de nature impérativement factuelle, devraient être conduites par des professionnels en procédant de manière systématique. Elles peuvent contribuer à déterminer les mesures administratives appropriées, c'est-à-dire celles qui présentent le meilleur potentiel d'efficacité et répondent à des préoccupations et besoins spécifiques.

L'outil d'évaluation devrait comporter une série d'indicateurs du risque clairement définis. Ceux-ci peuvent porter sur les éléments suivants : 1) facteurs de motivation ; 2) capacités à perpétrer un attentat terroriste ; 3) liens avec un réseau terroriste ; 4) degré de radicalisation menant à la violence ; 5) niveau de réceptivité à une intervention et/ou traitement. Le risque à évaluer doit être clairement spécifié et intégré dans l'outil d'évaluation. Les États ne devraient pas se fier excessivement à des indicateurs trop larges ; ils devraient également veiller à se prémunir contre une utilisation inappropriée des outils d'extraction de données et prendre en compte les droits à la vie privée lors de l'utilisation des ensembles de données.

### ***9. Partager les informations, y compris celles émanant du renseignement***

Afin de déterminer si un individu représente une menace terroriste et/ou un risque pour la sécurité nationale, les États peuvent faire appel au renseignement et au partage d'informations. Lorsqu'en vertu du droit national, la décision d'un État d'imposer une mesure administrative pour juguler une menace terroriste repose sur une évaluation et que celle-ci utilise des informations et des données du renseignement recueillies par ses propres services de renseignement ou reçues d'un autre État, l'État devrait déterminer si ces informations peuvent être divulguées à l'intéressé. Dans les situations où ces informations ne peuvent être intégralement divulguées dans l'intérêt de la sécurité nationale ou en vertu du droit national, les États devraient, suivant les cas, s'efforcer de communiquer certains éléments de ces informations ou en fournir un résumé afin d'informer l'individu ou l'entité concerné(e) des raisons ayant motivé l'imposition de la mesure ainsi que des objectifs qu'elle sert.

Le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est d'une importance capitale aussi bien pour le partage d'informations au sein d'un même État entre autorités chargées du renseignement, de l'application de la loi ou d'autres champs du pouvoir exécutif que pour le partage entre États. Les États peuvent s'appuyer sur les outils officiels de la coopération judiciaire et policière ou des services de renseignement pour le partage d'informations, ou bien sur l'échange bilatéral d'informations basé sur la réciprocité. Compte tenu du caractère indérogable de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les États ne devraient en aucune circonstance partager ou utiliser des informations obtenues sous la torture ou par le recours à des traitements inhumains, ou qui d'une manière ou d'une autre pourraient contribuer à générer un risque réel que des personnes soient exposées à de tels traitements. Aux États nourrissant des doutes véritables quant à la manière dont l'information sera utilisée par un autre pays, il est recommandé de ne pas partager leurs informations avant d'avoir reçu de cet autre pays des

garanties sérieuses que l'information fournie ne donnera pas lieu à une violation des droits de l'homme.

#### **IV. Critères sur le fond**

Outre les recommandations générales relatives à l'utilisation des mesures administratives, un certain nombre de critères sur le fond revêtent de l'importance pour l'application de ces mesures. Les critères sur le fond ont trait à l'évaluation de la situation factuelle et à l'établissement de la conformité de la mesure avec les dispositions du droit interne et du droit international applicable. Les circonstances factuelles concernent la situation personnelle et sociale de l'intéressé ainsi que son état physique et mental. Toute mesure administrative spécifique imposée à un individu ou à une entité particulière devrait être prescrite par la loi, reposer sur une évaluation de l'intégralité des circonstances pertinentes, y compris, suivant les cas, celles qui déterminent son caractère nécessaire, adapté et proportionné, et répondre à un objectif légitime compte tenu des circonstances factuelles de l'affaire.

#### **10. Fournir le fondement juridique de l'imposition des mesures administratives**

En vertu du droit international des droits de l'homme, toute limitation légitime de l'exercice des droits applicables doit être prévue et prescrite par la loi. Par conséquent, l'utilisation des mesures administratives devrait être prescrite par la loi ; l'autorisation et la mise en œuvre de ces mesures pourraient être régies par des règles, règlements et politiques de droit interne. Les États devraient garantir la clarté, la prévisibilité et l'accessibilité au public de la loi régissant l'utilisation de mesures administratives ou conférant mandat à une autorité exécutive aux fins d'imposer ces mesures. Le critère de la sécurité juridique et de la prédictibilité (ou prévisibilité) de la loi devrait contribuer à empêcher l'exercice arbitraire de ce pouvoir par les États. Afin de garantir la sécurité juridique, en particulier sous les aspects de la prédictibilité de la loi, les lois devraient être suffisamment claires pour que les individus puissent prévoir, dans une mesure raisonnable compte tenu des circonstances, quelle sera concrètement l'application de la loi et anticiper les conséquences d'une action donnée. En outre, l'individu ou l'entité affectés devraient disposer des informations pertinentes concernant les critères qui permettent de lever une mesure administrative ou de la contester. Par conséquent, la loi devrait exposer clairement les motifs justifiant l'imposition des mesures administratives, et éviter toute terminologie générale ou floue ou toute ambiguïté dans la formulation utilisée ou dans l'exposé des circonstances dans lesquelles les mesures peuvent être appliquées. Les motifs devraient servir un objectif clair qui doit être communiqué à l'ensemble des justiciables.

Les États peuvent envisager d'introduire des clauses de temporisation dans la législation autorisant les mesures administratives. Pour garantir la mise en œuvre adéquate des clauses de temporisation, celles-ci devraient aller de pair avec un réexamen de la législation spécifique, effectué par une autorité distincte de celle chargée de mettre en œuvre les mesures administratives, par exemple une commission parlementaire ou toute autre instance indépendante dotée des compétences requises pour évaluer l'efficacité de la loi.

#### **11. La poursuite d'un objectif légitime**

Afin que la conformité d'une mesure administrative avec le droit international des droits de l'homme puisse être établie, l'objectif visé par la mesure devrait être clairement défini. Il convient également d'exposer clairement la manière dont l'application de la mesure permettra d'obtenir l'impact désiré. L'objectif d'une mesure spécifique devrait constituer une nécessité au regard de l'objectif étatique légitime ayant motivé l'imposition de la mesure. La définition claire de l'objectif légitime est également utile pour évaluer en connaissance de cause l'intégralité des circonstances justifiant

l'imposition d'une mesure, y compris, le cas échéant, au regard du caractère nécessaire, adapté et proportionné de la mesure administrative, compte tenu de l'efficacité recherchée. Par exemple, la sûreté publique, que l'on peut qualifier comme la protection contre les dangers menaçant la sécurité ou l'intégrité physique des personnes ou entraînant un préjudice grave à leurs biens, fait partie des objectifs légitimes au regard desquels il peut être procédé à la restriction de l'exercice de certains droits tels que le droit de réunion pacifique, mais uniquement si cette restriction est imposée conformément à la loi et si elle est nécessaire à diverses fins, dont la protection de la sûreté publique.

### ***12. Évaluer l'intégralité des circonstances et respecter le caractère nécessaire, adapté et proportionné de la mesure***

L'autorité exécutive qui décide d'appliquer une mesure administrative devrait évaluer l'ensemble des circonstances justifiant cette mesure particulière, y compris, le cas échéant, au regard de son caractère nécessaire, adapté et proportionné au but légitime visé par la mesure.

La nécessité de la mesure est liée à l'efficacité attendue pour défendre les intérêts de l'État ou de la communauté au regard de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Il convient de prendre en considération aussi bien les droits de l'individu susceptibles d'être restreints du fait de l'application de la mesure administrative, que les intérêts de l'État ou de la communauté. L'autorité compétente devrait ensuite justifier que les mesures prises sont nécessaires pour atteindre le but légitime. Les autorités devraient donc examiner les données factuelles disponibles concernant le comportement de l'individu et établir d'abord si ces faits contribuent à la gravité de la menace pour la sécurité nationale, puis établir si les mesures prises permettent effectivement de réduire cette menace.

Si toutes les mesures administratives ont un impact sur le libre exercice des droits de l'homme, l'effet et l'impact de certaines mesures sont plus graves que d'autres. En conséquence, les États devraient choisir les mesures les moins restrictives parmi celles qui servent l'objectif légitime, compte tenu des circonstances. Suivant les systèmes juridiques, cette prudence renvoie au caractère adapté de la mesure ou au principe de subsidiarité ou d'opportunité et son évaluation peut faire partie de l'évaluation du caractère nécessaire et/ou proportionné.

Le caractère proportionné de la mesure a trait à l'évaluation de la gravité de la menace terroriste posée par un individu ou une entité, à l'objectif recherché d'atténuation de cette menace terroriste par rapport à l'impact direct et indirect potentiel que la mesure peut avoir sur l'individu ou entité et sur des tiers, ainsi qu'aux restrictions imposées à l'exercice des droits de l'homme pertinents. Lorsqu'ils vérifient le caractère proportionné d'une mesure, les États devraient chercher à déterminer si les moyens mis en œuvre pour limiter un droit ont un lien logique avec l'objectif recherché ; l'exercice du droit ne devrait pas être entravé au-delà du strict nécessaire pour atteindre cet objectif ; en outre, la poursuite des objectifs d'une mesure devrait préserver la proportionnalité entre les effets pernicioeux de la mesure en termes de droits et les effets bénéfiques attendus. À cet égard, il sera important que les autorités évitent une application trop générale et donc inacceptable de la mesure, qui pèserait de manière excessive ou déraisonnable sur un individu ou une entité. Par conséquent, les autorités ne doivent pas dissoudre l'essence du droit en question ; ils doivent donc faire en sorte d'entraver ce droit le moins possible et d'éviter les décisions arbitraires ou injustes ou fondées sur des considérations irrationnelles.

## **V. Garanties de procédure**

Afin de s'assurer que l'utilisation des mesures administratives est conforme aux obligations internationales en matière de droits de l'homme et se fait dans le cadre de l'état de droit, il convient d'adopter des garanties de procédure (également désignées sous le terme d'équité procédurale),

dans le respect du droit national applicable. D'autre part, s'agissant des droits et obligations d'une personne visée par une action en justice, cette personne a droit à ce que sa cause soit entendue de manière équitable et publique par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi. Afin de garantir l'état de droit et d'empêcher les procédures arbitraires, les autorités devraient s'assurer que l'ensemble des mesures administratives destinées à lutter contre le terrorisme fait l'objet de contrôles judiciaires ou d'autres formes de contrôle ou d'examen indépendant.

Les garanties procédurales ont trait à la procédure et à l'autorité appliquant une mesure administrative dans une affaire particulière, ainsi qu'à la possibilité pour l'individu faisant l'objet de la mesure de contester la décision ou de demander son réexamen. Elles peuvent porter sur des aspects tels que la notification dans un délai raisonnable, l'autorisation préalable, le droit d'être entendu, le droit de contester la décision et le droit à un recours effectif en cas de violation d'un droit.

La présente section aborde plusieurs types de garanties de procédure applicables avant, pendant ou après la décision d'imposer des mesures administratives. La nature des mesures administratives et leurs modalités concrètes devraient être prises en compte avant de déterminer quels types de garanties de procédure devraient s'appliquer en vertu du droit national et du droit international applicable. Les garanties de procédure appliquées devraient être d'autant plus rigoureuses que l'impact de la mesure administrative est grand.

### ***13. Notifier la décision et en exposer les motifs***

Lorsque cela est possible en vertu du droit national et s'il y a lieu, les États devraient communiquer à l'intéressé une notification préalable l'informant de la décision de lui imposer une ou plusieurs mesures administratives. Si la notification préalable est inenvisageable ou inappropriée pour des raisons de sécurité nationale, les États devraient effectuer cette notification dès que la possibilité se présentera. La notification doit être faite en temps opportun, décrire la ou les mesures prises et exposer les motifs pour lesquels elle(s) a/ont été prise(s). Dans la mesure du possible et sans causer préjudice aux intérêts majeurs de la nation tels que la sécurité nationale, l'intégrité du renseignement ou la sécurité des personnes, les États devraient exposer les motifs factuels qui ont conduit à imposer la ou les mesures administratives. En outre, l'intéressé devrait être informé des possibilités de contester la mesure administrative, dans un langage qui lui soit compréhensible.

### ***14. Respecter le droit d'être entendu***

Dans la mesure du possible et selon qu'il convient, les États devraient veiller à garantir le droit des personnes à être entendues. Suivant le type de mesure administrative envisagée, la personne peut exercer son droit à être entendue préalablement à la prise de décision. Les personnes peuvent être entendues oralement ou présenter des observations écrites. En outre, en conformité avec le droit national, les États devraient autoriser l'accès à un conseil juridique.

### ***15. Prévoir une autorisation préalable***

Afin d'éviter de généraliser le recours à certaines mesures administratives ayant un fort impact sur les personnes, les États sont encouragés à envisager d'exiger une autorisation préalable, portant tant sur les critères de forme que sur le fond, pour certaines catégories particulièrement lourdes de mesures administratives. L'autorisation préalable pourrait être délivrée par un tribunal judiciaire ou une instance de l'ordre administratif. L'autorisation, s'il y a lieu, devrait être accordée par un organe ou un tribunal impartial et indépendant ne prenant aucune part à la prise de décision concernant l'imposition de la mesure administrative. L'autorisation préalable vise à garantir que le bien-fondé de l'application de la mesure administrative a fait l'objet d'un examen approprié.

### **16. Effectuer un examen indépendant**

Les États devraient s'assurer qu'un individu peut contester la mesure administrative ou demander un examen significatif de la décision. L'examen devrait également prendre en compte les faits qui rendent légitime la décision de requérir une mesure administrative à l'encontre d'un individu. En conformité avec le droit national, toute personne devrait pouvoir contester une mesure administrative au moment où la décision est prise, ainsi que les éventuelles modifications qui lui sont apportées ultérieurement ou son renouvellement. Les États devraient faire en sorte que l'intéressé puisse faire appel de la mesure administrative devant un tribunal judiciaire ou une instance administrative, lesquels devraient être compétents, indépendants et impartiaux. Tous les mécanismes administratifs devraient avoir été épuisés avant que la contestation de la mesure administrative puisse être portée devant un tribunal judiciaire. La personne doit pouvoir demander réparation par le biais de procédures équitables, condition qui devrait s'appliquer à toutes les formes de réexamen. La personne devrait avoir droit à ce que la décision soit rendue dans un délai raisonnable. Les États devraient s'assurer que les intéressés ont la capacité effective de contester une mesure administrative et qu'ils disposent d'un délai suffisant pour préparer leur recours. Il est recommandé aux États d'autoriser les individus à contester les mesures administratives en personne et de ne restreindre cette possibilité qu'en cas d'absolue nécessité. Lorsqu'une personne n'est pas en mesure de contester la mesure administrative appliquée à son encontre, un conseil juridique ou un représentant compétent devrait pouvoir le faire en son nom.

### **17. Garantir le droit à un recours effectif**

En vertu du droit international des droits de l'homme, les États devraient veiller à ce que toute personne affirmant avoir été victime d'une violation de ses droits de l'homme puisse exercer un droit de recours effectif auprès d'une autorité judiciaire, administrative ou législative compétente. En outre, le recours devrait être exécutoire.

S'il y a lieu et conformément aux dispositions de leurs lois nationales et obligations internationales, les États devraient prévoir une réparation sous forme, suivant le cas, d'indemnisation financière, de satisfaction, de restitution, de levée des mesures et/ou de garanties de non-répétition.

### **18. Réexaminer et proroger les mesures administratives**

En règle générale, les mesures administratives sont des mesures imposées à l'encontre d'une personne sur une base temporaire. La durée d'application des mesures devrait correspondre au temps nécessaire pour répondre à l'objectif visé par chaque mesure. Néanmoins, il convient de considérer que les mesures prises à l'encontre de personnes représentant une menace terroriste ne prennent parfois effet qu'après un certain temps, ou que la personne soumise à une mesure de ce type peut ne pas manifester un changement d'attitude suffisant pour que le risque identifié puisse être considéré comme atténué. Certaines mesures interdisent à la personne d'assister à une réunion spécifique ou de voyager pendant une durée déterminée. Le renouvellement ou la prorogation d'une mesure administrative devraient prendre en compte tous les faits ou informations nouveaux. Compte tenu de la nature temporaire de la plupart des mesures administratives, les États devraient s'abstenir de les proroger automatiquement. Le cas échéant, les États devraient envisager de soumettre l'ensemble des circonstances, y compris, si besoin, celles en lien avec l'évaluation du caractère nécessaire, adapté et proportionné des mesures administratives, à un examen périodique afin de s'assurer de l'existence d'informations actualisées et pertinentes justifiant le maintien de ces mesures. Les États devraient également établir la continuité de la menace terroriste posée par la personne en prenant en compte l'ensemble des informations et faits nouveaux ou les évaluations

actualisées. Le Mémoire de New York sur les bonnes pratiques visant à empêcher les déplacements des terroristes présente certaines bonnes pratiques et formule des recommandations pertinentes dans le contexte de l'établissement de listes de surveillance.

## **VI. Exécution et sanctions**

Afin de garantir l'impact et l'efficacité des mesures administratives, les États doivent s'assurer que celles-ci peuvent effectivement être appliquées. Par ailleurs, lorsque la personne visée par une mesure administrative se soustrait aux obligations imposées par cette mesure, une sanction peut être requise à son encontre afin de garantir que ces conditions seront dûment respectées.

### **19. L'exécution des mesures administratives**

Les États qui imposent des mesures administratives devraient s'assurer que celles-ci peuvent être exécutées en bonne et due forme. Certaines mesures administratives mobilisent d'importantes ressources et sont coûteuses à mettre en œuvre, d'autres nécessitent des connaissances et des compétences spécifiques, par exemple concernant la gestion adéquate des avoirs ayant fait l'objet d'une mesure de gel.

### **20. L'imposition de sanctions en cas de violation des mesures administratives**

Lorsqu'un individu enfreint les conditions de la mesure administrative dont il fait l'objet, les sanctions ou peines éventuelles devraient être évaluées en se basant sur les principes pertinents du droit national. Une personne qui enfreint une mesure administrative peut donc être sanctionnée suivant des modalités prévues par la loi. Cela peut entraîner des conséquences d'ordre administratif, notamment sous la forme d'une peine privative de liberté ou d'une amende. De même, quiconque encourage, approuve ou soutient une autre personne dans le non-respect des conditions d'une mesure est passible d'une sanction. Au moment de déterminer la sanction appropriée, les États devraient prendre en compte la gravité et la nature de la violation mais également s'assurer que la sanction ne constitue pas une entrave aux enquêtes pénales en cours. L'imposition d'une sanction pour violation des conditions d'une mesure administrative doit s'accompagner de garanties de procédure qui doivent être respectées. La sanction devrait être moins lourde lorsque la personne a agi par négligence que lorsqu'il s'agit d'un acte intentionnel.

## **VII. Impact et efficacité des mesures administratives**

Cette section est consacrée à l'évaluation de l'impact des mesures administratives sur la personne ou l'entité concernée ainsi que sur des tierces parties. Selon les circonstances, les mesures administratives complètent d'autres mesures administratives ou pénales, coïncident avec celles-ci ou leur font obstacle. Cette situation exige une coordination et une coopération effectives entre les autorités compétentes afin d'éviter que les mesures administratives n'entraînent d'éventuels effets cumulés ou pénalisants indésirables.

Les mécanismes de suivi et d'évaluation devraient porter sur l'efficacité du cadre juridique régissant les mesures administratives tel qu'établi en droit, ainsi que sur l'application au cas par cas des mesures administratives imposées à un individu. Les critères mis en place pour assurer ce suivi et cette évaluation sont susceptibles de se recouper partiellement lorsque l'évaluation porte sur le degré de réalisation des objectifs visés par les mesures.

On entend par suivi de l'efficacité d'une mesure le fait de procéder à la collecte systématique de données et d'informations afin d'observer les progrès accomplis vers les résultats attendus d'une

mesure (lesquels doivent être définis de manière claire et suffisamment précise). Les résultats attendus d'une mesure devraient avoir un lien avec l'objectif visé dans chaque cas particulier.

L'évaluation de l'efficacité des mesures administratives a pour objet d'apprécier de manière systématique et impartiale la politique ou les mesures appliquées dans leur globalité. Il s'agit d'analyser le degré d'accomplissement des résultats attendus et la portée des effets inattendus, les enchaînements de mesures, les procédures, les facteurs liés au contexte et les liens de causalité, en recourant à des critères appropriés tels que la pertinence, le bien-fondé, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité afin de mesurer aussi bien les effets à court terme que ceux à long terme. Par conséquent, une évaluation offre également la possibilité d'analyser plus en profondeur les interactions à l'œuvre entre les circonstances entourant l'application d'une mesure et son objectif.

### **21. Évaluation de l'impact des mesures administratives sur les individus**

Les États qui imposent des mesures administratives devraient avoir conscience de l'impact tant direct qu'indirect que ces mesures peuvent avoir sur l'individu, sa famille, sa communauté et la société, ainsi que de leurs conséquences sexospécifiques. Les États devraient également différencier les effets à court terme des mesures de ceux à long terme et déterminer à chaque fois (tout en gardant à l'esprit les garanties sur le fond) si ces deux catégories d'effets répondent aux objectifs visés par la mesure. Par ailleurs, l'impact d'une mesure va parfois au-delà de l'effet attendu. Par exemple, une mesure administrative peut avoir un effet direct sur le droit à la liberté de circulation, le droit à un procès équitable et public et le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée ou sa famille, mais elle peut également avoir pour effet indirect la suppression de certains avantages sociaux suite à la mise en œuvre de la mesure administrative et des restrictions aux droits susmentionnés. Certaines mesures administratives peuvent donc affecter l'exercice des droits économiques, sociaux ou culturels, par exemple le droit aux prestations de sécurité sociale, la capacité de travailler, l'accès à la santé ou à l'éducation. Une mesure administrative peut se révéler inadmissible s'il apparaît qu'elle constitue une violation à l'obligation de non-refoulement des États. Le risque d'un effet domino devrait être évité car les impacts cumulés peuvent également avoir un effet contraire à celui recherché. Les mesures dont l'effet involontaire porte atteinte à l'exercice de droits indérogeables ne doivent en aucun cas être autorisées.

Il peut arriver que plusieurs mesures administratives soient prises simultanément à l'encontre d'un même individu ou d'une même entité, parfois par décision d'autorités différentes. L'impact cumulé de l'ensemble des mesures administratives appliquées risque d'aller au-delà de ce que pourrait justifier une analyse d'impact basée sur l'ensemble des circonstances, y compris, le cas échéant, basée sur les critères concernant le caractère nécessaire, adapté et proportionné de la mesure.

En outre, les analyses d'impact des mesures administratives devraient également considérer les effets réciproques potentiels entre ces mesures et les mesures pénales, les mesures sociales, éducatives et thérapeutiques ou les mesures de réhabilitation et de réinsertion.

Compte tenu du fait que les mesures administratives peuvent avoir pour effet une stigmatisation, les États devraient faire preuve de la plus grande prudence dans le choix des autorités nationales qui seront tenues informées de l'imposition d'une mesure administrative. De même, les États devraient veiller à déterminer à quel moment il devient absolument nécessaire d'informer d'autres États des mesures administratives prises à l'encontre d'un individu.

Les mesures administratives peuvent également toucher les droits des enfants. L'évaluation de l'impact d'une mesure sur les droits d'un enfant est une procédure unique dans le sens où la Convention internationale relative aux droits de l'enfant considère que la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur toute autre considération des États parties à la Convention. Dans le cadre de l'examen de ces mesures, le bien-être et les droits de l'enfant devraient

être protégés à tout moment et primer sur toute autre considération lors de la pesée des intérêts. Il est également recommandé aux États de tenir compte du Mémorandum de Neuchâtel sur les bonnes pratiques de justice des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, compte tenu de l'éclairage qu'il apporte à d'autres mémorandums du GCTF sur les problématiques spécifiques inhérentes aux affaires impliquant des mineurs.

## **22. Renforcer le suivi**

Il est recommandé aux États de mettre en place des mécanismes solides de suivi de l'efficacité des mesures administratives et de vérifier leur cohérence par rapport à l'objectif d'enrayer la menace terroriste.

Le suivi au cas par cas de l'efficacité de l'application des mesures administratives doit être effectué par les autorités chargées de l'application des mesures, ce qui permet de procéder au réajustement des mesures, si besoin est, ou à leur annulation si elles ne remplissent plus leur rôle.

En outre, il importe de prêter attention aux interactions réciproques entre différentes mesures administratives, ainsi qu'aux interactions entre les mesures administratives et celles relevant du contexte pénal, s'il y a lieu.

## **23. Renforcer l'évaluation**

Il est recommandé aux États d'évaluer périodiquement l'efficacité du cadre politique des mesures administratives par rapport aux objectifs politiques qu'elles poursuivent, ainsi que leur conformité avec l'état de droit et la législation applicable en matière de droits de l'homme. Cette recommandation s'applique aussi aux cadres stratégiques temporaires. L'évaluation devrait également porter sur l'interaction d'ensemble entre les mesures administratives et la stratégie globale de lutte contre le terrorisme. Les résultats de l'évaluation de l'efficacité du cadre politique des mesures administratives sont plus pertinents lorsque c'est un acteur indépendant qui effectue l'évaluation.

Dans l'idéal, le choix des indicateurs à prendre en compte pour une évaluation objective devrait se faire selon la méthodologie SMART (c'est-à-dire utiliser des indicateurs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis). Les États devraient s'assurer que le droit à la vie privée est respecté lors des activités de suivi et d'évaluation.

## **24. Mettre en place des mécanismes de surveillance, en particulier le contrôle parlementaire**

Sachant que les mesures administratives viennent compléter la panoplie des politiques dont disposent les États pour enrayer la menace du terrorisme et de la radicalisation qui mène à la violence, il est conseillé aux États de procéder à un examen rationnel de l'utilité et de la valeur ajoutée des mesures administratives, dans une perspective holistique. Outre l'examen mentionné ci-dessus, les États devraient envisager de mettre en place un mécanisme de contrôle parlementaire qui aura pour tâche, conformément au droit national, d'examiner l'ensemble des pouvoirs, des lois et des politiques en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité nationale, y compris l'utilisation des mesures administratives. Il est conseillé aux États, lorsqu'ils mettent en place un contrôle parlementaire, de veiller à l'indépendance de l'organe de surveillance, à la désignation de ses membres et à la nécessité d'une dotation suffisante de ressources. En outre, l'organe de surveillance devrait disposer des pouvoirs d'investigation nécessaires pour effectuer une évaluation appropriée

de l'efficacité des mesures et de leur conformité avec le droit national et les obligations internationales.

Les États pourraient également envisager d'autres modalités structurées de surveillance visant à vérifier l'efficacité et l'utilité des mesures administratives. Dans certains pays, les institutions nationales de défense des droits de l'homme jouent un rôle important dans l'évaluation des projets de lois et des politiques de lutte contre le terrorisme au regard des droits de l'homme et pourraient exercer une réelle fonction de surveillance en plus de fournir des avis à titre consultatif. D'autres modalités de surveillance envisageables font intervenir des commissions spécialisées, des titulaires de mandat indépendants, un médiateur ou des organismes de surveillance. Le champ d'application, l'indépendance, la légitimité démocratique, l'efficacité et la transparence de ces mécanismes de surveillance doivent être clairement définis.