



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE A. ET AUTRES c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 3455/05)

ARRÊT

STRASBOURG

19 février 2009

En l'affaire A. et autres c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Jean-Paul Costa, *président*,

Christos Rozakis,

Nicolas Bratza,

Françoise Tulkens,

Josep Casadevall,

Giovanni Bonello,

Ireneu Cabral Barreto,

Elisabeth Steiner,

Lech Garlicki,

Khanlar Hajiyeu,

Ljiljana Mijović,

Egbert Myjer,

David Thór Björgvinsson,

George Nicolaou,

Ledi Bianku,

Nona Tsotsoria,

Mihai Poalelungi, *juges*,

ainsi que de Michael O'Boyle, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 mai 2008 et le 4 février 2009,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 3455/05) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont onze personnes ne possédant pas la nationalité britannique (« les requérants ») ont saisi la Cour le 21 janvier 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Le président de la Grande Chambre a accédé à la demande de non-divulgence de leur identité formulée par les requérants (article 47 § 3 du règlement).

2. Devant la Cour, les requérants étaient représentés par le cabinet de *solicitors* Birnberg Peirce and Partners, établi à Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») était représenté par son agent, M. D. Walton, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Dans leur requête, les requérants alléguaient en particulier que leur détention était irrégulière et contrevenait aux articles 3, 5 § 1 et 14 de la Convention, et dénonçaient l'absence de recours adéquats pour faire examiner leurs griefs, qu'ils estimaient contraire aux articles 5 § 4 et 13 de cet instrument.

4. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 11 septembre 2007, une chambre de ladite section, composée de Josep Casadevall, Nicolas Bratza, Giovanni Bonello, Kristaq Traja, Stanislav Pavlovski, Lech Garlicki, Ljiljana Mijović, juges, et de Lawrence Early, greffier de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

5. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

6. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire. Des observations ont également été reçues de Liberty et Justice, deux organisations non gouvernementales basées à Londres que le président avait autorisées à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement).

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 21 mai 2008 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. Derek WALTON,	<i>agent,</i>
M. Philip SALES, QC,	
M ^{me} Cecilia IVIMY,	<i>conseils,</i>

M ^{me} Kate CHALMERS,	
MM. Steven BRAVINER-ROMAN,	
Edward ADAMS,	
James ADUTT,	
Lesley SMITH,	<i>conseillers ;</i>

– *pour les requérants*

M ^{es} Gareth PEIRCE,	
Marcia Willis STEWART,	
Daniel GUEDALLA	<i>solicitors,</i>
MM. Ben EMMERSON, QC,	
Raza HUSAIN,	
Danny FRIEDMAN,	<i>conseils.</i>

La Cour a entendu MM. Emmerson et Sales en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. La dérogation

9. Le 11 septembre 2001, quatre avions de ligne furent détournés aux Etats-Unis d'Amérique. Deux furent précipités sur les tours jumelles du World Trade Center et un troisième sur le Pentagone. Cet attentat, qui causa la mort de nombreuses personnes et d'importants dégâts, fut revendiqué par Al-Qaida, l'organisation terroriste islamiste dirigée par Oussama Ben Laden. Le Royaume-Uni s'allia aux Etats-Unis d'Amérique pour mener des opérations militaires en Afghanistan, pays où Al-Qaida avait installé des camps d'entraînement.

10. Le Gouvernement estima que les événements du 11 septembre 2001 démontraient que des terroristes internationaux, notamment ceux liés à Al-Qaida, avaient la volonté et la capacité d'organiser des attentats d'une ampleur sans précédent contre des cibles civiles. Il considéra que les autorités auraient du mal à prévenir de nouvelles attaques en raison de la structure floue et mondiale du réseau formé par Al-Qaida et ses affidés, du fanatisme de ses membres, de leur brutalité et de leur détermination. Jugeant que le Royaume-Uni était particulièrement exposé du fait de ses liens étroits avec les Etats-Unis d'Amérique, il déclara qu'il existait un danger d'une extrême gravité menaçant la vie de la nation. Il ajouta que cette menace provenait principalement – mais non exclusivement – de ressortissants étrangers présents sur le territoire britannique qui formaient un réseau de soutien à des opérations terroristes islamistes dans lesquelles Al-Qaida était impliquée. Il précisa que l'expulsion de ces étrangers était exclue en raison du risque de traitements contraires à l'article 3 de la Convention auquel ils seraient exposés en cas de renvoi vers leur pays d'origine.

11. Le 11 novembre 2001, faisant application de l'article 14 de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998*, « la loi de 1998 », paragraphe 94 ci-dessous), le ministre de l'Intérieur prit un arrêté de dérogation dans lequel il indiquait les termes d'un avis de dérogation qu'il se proposait de notifier au Secrétaire général du Conseil de l'Europe au titre de l'article 15 de la Convention. Le 18 décembre 2001, le Gouvernement

adressa au Secrétaire général du Conseil de l'Europe l'avis en question, qui était ainsi libellé :

[Traduction du greffe]

« ***Danger public au Royaume-Uni*** »

Les attentats terroristes commis à New York, à Washington D.C. et en Pennsylvanie le 11 septembre 2001 ont causé la mort de plusieurs milliers de personnes, parmi lesquelles figuraient de nombreux Britanniques et des ressortissants de soixante-dix autres pays. Dans ses Résolutions n^{os} 1368 (2001) et 1373 (2001), le Conseil de sécurité des Nations unies a qualifié ces attentats de menace pour la paix et pour la sécurité internationales.

Le terrorisme international représente une menace permanente. Dans sa Résolution n^o 1373 (2001), le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, a prescrit à tous les Etats de prendre des mesures pour prévenir les attentats terroristes, notamment en refusant de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent de tels actes.

Des personnes suspectes d'entretenir des liens avec le terrorisme international font peser une menace terroriste sur le Royaume-Uni. En particulier, on relève la présence sur le territoire britannique de ressortissants étrangers soupçonnés de prendre part à la réalisation, à la préparation ou à l'instigation d'actes de terrorisme international, d'être membres d'organisations ou de groupes semblablement impliqués dans de tels actes ou d'avoir des liens avec des membres de tels organisations ou groupes, et qui mettent en péril la sécurité nationale du Royaume-Uni.

En conséquence, il existe au Royaume-Uni un danger public au sens de l'article 15 § 1 de la Convention.

La loi de 2001 sur la sécurité et la lutte contre la criminalité et le terrorisme

En réaction à ce danger public, la loi de 2001 sur la sécurité et la lutte contre la criminalité et le terrorisme (*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, « la loi de 2001 ») institue, entre autres mesures, un pouvoir d'arrestation et de détention élargi qui s'appliquera à des étrangers dont le refoulement ou l'expulsion du Royaume-Uni est prévue mais momentanément impossible et dont la détention serait par conséquent illégale en l'état actuel du droit interne. Ce pouvoir élargi s'exercera à l'égard d'individus à l'encontre desquels le ministre de l'Intérieur aura délivré un certificat indiquant qu'il considère leur présence au Royaume-Uni comme un risque pour la sécurité nationale et qu'il les soupçonne d'être des terroristes internationaux. Les certificats de ce type pourront être contestés devant la Commission spéciale des recours en matière d'immigration (*Special Immigration Appeals Commission*, « la SIAC ») instituée par la loi de 1997 sur la Commission spéciale des recours en matière d'immigration (*Special Immigration Appeals Commission Act*), qui aura compétence pour les annuler dans les cas où elle estimera qu'ils n'auraient pas dû être délivrés. Les décisions de la SIAC seront susceptibles de pourvoi en cassation. En outre, les certificats seront réexaminés périodiquement par la SIAC. Celle-ci pourra aussi, s'il y a lieu, ordonner la libération des individus visés par un certificat, sous certaines conditions. Les personnes détenues pourront à tout moment obtenir leur libération en acceptant de quitter le territoire britannique.

Le pouvoir d'arrestation et de détention élargi institué par la loi de 2001 constitue une mesure strictement exigée par la situation. Il s'agit là d'une disposition temporaire prenant effet pour une période initiale de quinze mois au terme de laquelle elle prendra fin si elle n'est pas renouvelée par le Parlement. Après cette période, elle

pourra faire l'objet d'un renouvellement annuel par le Parlement. Elle pourra être abrogée à tout moment par arrêté du ministre de l'Intérieur si le gouvernement constate que le danger public a disparu ou que le pouvoir élargi n'est plus strictement exigé par la situation.

Les pouvoirs de détention prévus par le droit interne (autres que ceux découlant de la loi de 2001)

La loi de 1971 sur l'immigration (*Immigration Act 1971*, « la loi de 1971 ») habilite le gouvernement à refouler ou expulser les personnes dont la présence au Royaume-Uni est considérée comme étant contraire au bien public pour des motifs de sécurité nationale. Dans l'attente de leur refoulement ou de leur expulsion, celles-ci peuvent aussi être arrêtées et détenues sur le fondement des annexes 2 et 3 de la loi de 1971. Les tribunaux du Royaume-Uni ont jugé que ce pouvoir de détention ne pouvait s'exercer que pendant la période nécessaire à l'exécution de la mesure d'éloignement, dont la durée dépend des circonstances de la cause, et que la détention deviendrait illégale s'il apparaissait clairement que la mesure en question ne pourrait recevoir exécution dans un délai raisonnable (*R. v. Governor of Durham Prison, ex parte Singh* [1984] All ER 983).

L'article 5 § 1 f) de la Convention

Il est bien établi que l'article 5 § 1 f) ne permet la détention d'une personne en instance d'expulsion que lorsqu'« une procédure d'expulsion [est] en cours » (*Chahal c. Royaume-Uni* (1996) 23 EHRR 413, § 112). La Cour européenne des droits de l'homme a précisé dans cette affaire que la détention cesserait d'être justifiée au regard de l'article 5 § 1 f) si la procédure d'expulsion n'était pas menée avec la diligence requise et qu'il fallait déterminer en pareils cas si la durée de cette procédure était excessive (*ibidem*, § 113).

Il existe des situations où le maintien en détention d'une personne dont les autorités continuent d'envisager le refoulement ou l'expulsion pourrait être incompatible avec l'interprétation que la Cour a donnée à l'article 5 § 1 f) dans l'arrêt *Chahal*. C'est le cas, par exemple, lorsque la personne en question démontre qu'elle risquerait de subir un traitement contraire à l'article 3 de la Convention si elle était renvoyée dans son pays. En pareille hypothèse, quelle que soit la gravité de la menace que cette personne représente pour la sécurité nationale, il est constant que l'article 3 fait obstacle à son refoulement ou à son expulsion vers un lieu où elle courrait un risque réel d'être soumise à un tel traitement. Lorsqu'aucune autre destination n'est immédiatement envisageable, l'exécution de la mesure d'éloignement peut se trouver momentanément compromise bien que l'on ait pour objectif ultime de refouler ou d'expulser la personne concernée dès que l'on aura trouvé un arrangement satisfaisant. En outre, il est possible que cette personne échappe à toute action pénale en raison des règles strictes d'admissibilité de la preuve et des exigences probatoires rigoureuses qui caractérisent le système de justice pénale britannique.

La dérogation au titre de l'article 15 de la Convention

Le gouvernement s'est penché sur la question de savoir si l'exercice du pouvoir de détention élargi institué par la loi de 2001 pouvait se révéler incompatible avec l'article 5 § 1 de la Convention. Comme il a été indiqué ci-dessus, il peut y avoir des cas où des personnes que l'on maintient en détention dans l'intention de les refouler ou de les expulser ne peuvent cependant être considérées comme se trouvant sous le coup d'une « procédure d'expulsion en cours » au sens de l'article 5 § 1 f) tel qu'interprété par la Cour dans l'affaire *Chahal*. Dans la mesure où l'exercice du pouvoir de détention élargi pourrait être incompatible avec les obligations qui

incombent au Royaume-Uni au titre de l'article 5 § 1, le gouvernement a décidé d'user jusqu'à nouvel ordre du droit de dérogation découlant de l'article 15 § 1 de la Convention. »

L'avis de dérogation était accompagné de l'exposé des dispositions du chapitre 4 du projet de loi de 2001 sur la sécurité et la lutte contre la criminalité et le terrorisme (« la loi de 2001 »).

12. Le 12 novembre 2001, le projet de loi de 2001 dans lequel figuraient les clauses de ce qui allait devenir le chapitre 4 de la loi de 2001 fut déposé devant la Chambre des communes. Le Parlement adopta en deux semaines le projet en question, lequel avait fait l'objet d'une motion de programmation restrictive qui prévoyait trois jours de débats publics à la Chambre des communes pour l'examen des 125 dispositions du texte et qui suscita des protestations de la part de la Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme (*Joint Committee of Human Rights*) et du Comité restreint sur les affaires intérieures (*Home Affairs Select Committee*) contre la brièveté du délai qui leur avait été accordé pour étudier le projet.

13. La loi de 2001 entra en vigueur le 4 décembre 2001. Pendant sa durée d'application, seize personnes – dont les onze requérants – firent l'objet d'un certificat délivré en application de son article 21 et furent incarcérées. Les six premiers requérants se virent notifier un certificat le 17 décembre 2001 et furent placés en détention peu après. Le septième requérant subit le même sort début février 2002. Les neuvième, huitième et dixième requérants firent l'objet d'un certificat et furent écroués le 22 avril 2002, le 23 octobre 2002 et le 14 janvier 2003 respectivement. Visé par un certificat délivré le 2 octobre 2003, le onzième requérant, qui était déjà incarcéré sur le fondement d'autres dispositions légales, fut maintenu en détention.

B. La procédure relative à la dérogation

14. Estimant que leur placement en détention en vertu de la loi de 2001 violait leurs droits au titre des articles 3, 5, 6 et 14 de la Convention, les sept premiers requérants contestèrent devant la Commission spéciale des recours en matière d'immigration (« la SIAC », paragraphes 91-93 ci-dessous) la légalité de la dérogation. En outre, chacun d'eux exerça un recours contre le certificat du ministre de l'Intérieur qui le désignait comme un terroriste international.

15. Le 30 juillet 2002, la SIAC statua sur la légalité de la dérogation après avoir procédé à l'examen de pièces non confidentielles et de documents secrets ainsi qu'à l'audition d'avocats spéciaux, des représentants des parties et de celui de Liberty, tiers intervenant. Au vu des pièces non confidentielles dont elle disposait, elle se déclara convaincue que le péril représenté par Al-Qaida constituait un danger public menaçant la vie

de la nation au sens de l'article 15 de la Convention, ajoutant que les documents secrets en sa possession corroboraient cette analyse.

Elle estima que le fait que l'on aurait peut-être pu assurer la protection du public contre le terrorisme international en prenant d'autres dispositions ne signifiait pas que les mesures adoptées n'étaient pas strictement nécessaires. Relevant que la détention visait à protéger le Royaume-Uni, elle considéra en outre que les mesures critiquées constituaient une réponse adaptée au danger public invoqué puisqu'il était loisible aux détenus de quitter le territoire britannique.

Elle rejeta le grief que les requérants tiraient de l'article 3 de la Convention. Pour se prononcer ainsi, elle considéra que, dans la mesure où ce grief portait sur les conditions de détention des intéressés, ceux-ci devaient se pourvoir devant les tribunaux civils de droit commun car elle-même n'avait pas compétence pour statuer sur des questions « étrangères à la dérogation ». Elle jugea mal fondée l'allégation des requérants selon laquelle leur incarcération pour une durée indéterminée portait atteinte à l'article 3, estimant que cette détention n'avait pas ce caractère puisqu'elle dépendait de la période de validité de la loi de 2001 et que ce texte prévoyait un réexamen semestriel automatique des certificats par la SIAC. A toutes fins utiles, elle ajouta que le simple fait qu'aucun terme n'avait encore été fixé pour la détention préventive n'emportait pas violation de l'article 3 de la Convention.

Elle refusa d'admettre que l'article 6 trouvait à s'appliquer à la procédure de délivrance des certificats au motif que ces actes, qui qualifiaient les requérants de terroristes internationaux présumés, ne constituaient pas des « accusations » mais des déclarations de soupçons et que la procédure suivie devant elle n'impliquait pas de décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Estimant en outre que nul droit civil pertinent n'était en cause, elle conclut que le volet civil de l'article 6 ne trouvait pas non plus à s'appliquer.

Toutefois, elle considéra que la dérogation était illégale au motif que les dispositions pertinentes de la loi de 2001 établissaient une discrimination injustifiée envers les ressortissants étrangers, au mépris de l'article 14 de la Convention. Elle jugea que les mesures instituées par la loi de 2001 ne pouvaient être circonscrites aux ressortissants étrangers que si la menace qu'elles visaient à combattre émanait exclusivement – ou quasi exclusivement – de ceux-ci, et que les éléments dont elle disposait ne permettaient pas de conclure en ce sens. Aux paragraphes 94 et 95 de sa décision, elle s'exprimait ainsi :

« 94. A supposer que l'on doive instaurer, à l'égard des terroristes internationaux présumés, une dérogation effective au droit à la liberté consacré par l'article 5 [de la Convention] – démarche qui nous semble justifiée par de puissants arguments – pareille dérogation devrait en bonne logique s'appliquer à tous les individus non expulsables soupçonnés de terrorisme international. Comme le soutient [l'avocat des requérants], il ne serait justifié de circonscrire cette mesure aux étrangers que si la menace terroriste émanait exclusivement – ou quasi exclusivement – de ceux-ci.

95. Or, les éléments dont nous disposons démontrent sans conteste que cette menace n'est pas le fait des seuls étrangers. De nombreux ressortissants britanniques dont l'identité est connue – et qui sont pour la plupart détenus hors du Royaume-Uni – peuvent être considérés comme étant des « terroristes internationaux présumés » et il ressort clairement des observations qui nous ont été présentées que le [ministre de l'Intérieur] pense qu'il en va de même pour d'autres citoyens en liberté sur le territoire britannique. Dans ces conditions, nous ne voyons pas comment la dérogation litigieuse pourrait être autrement qualifiée que de mesure établissant une discrimination fondée sur la nationalité. »

En conséquence, la SIAC annula l'arrêté de dérogation du 11 novembre 2001 et, faisant application de l'article 4 de la loi de 1998, déclara que l'article 23 de la loi de 2001 n'était pas compatible avec la Convention (paragraphe 94 ci-dessous).

Elle sursit à statuer sur les recours individuels que les sept premiers requérants avaient exercés contre les certificats (paragraphe 24-69 ci-dessous) en attendant l'issue du pourvoi formé par le ministre de l'Intérieur contre sa décision et du pourvoi incident formé par les requérants.

16. Le 25 octobre 2002, la Cour d'appel rendit son arrêt en l'affaire *A. and Others v. Secretary of State for the Home Department* ([2002] EWCA Civ 1502).

Elle jugea que la SIAC avait à bon droit conclu à l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation. Toutefois, contrairement à la SIAC, elle estima que la position du ministre de l'Intérieur pouvait se justifier par des considérations objectives. Elle releva qu'il existait un lien logique entre la détention d'étrangers que l'on ne pouvait expulser en raison des menaces pesant sur leur sécurité et l'objectif poursuivi par le ministre de l'Intérieur, à savoir le départ des étrangers dangereux pour la sécurité nationale. Elle ajouta que les intéressés ne seraient pas maintenus en détention au-delà du temps nécessaire à leur expulsion, de la fin de l'état d'urgence ou du jour où ils cesseraient de représenter une menace pour la nation. Elle estima qu'il n'y avait pas de discrimination contraire à l'article 14 de la Convention car les ressortissants britanniques soupçonnés de terrorisme ne se trouvaient pas dans la même situation que les étrangers sur lesquels portaient les mêmes soupçons et que l'on ne pouvait expulser parce que l'on craignait pour leur sécurité. Elle précisa que ces derniers ne pouvaient se prévaloir d'un droit à demeurer sur le territoire britannique mais seulement – et à titre provisoire – d'un droit à ne pas être expulsés, pour des raisons de sécurité. Elle rappela que le droit pour les Etats d'instituer des distinctions entre leurs ressortissants et les étrangers en certaines circonstances – spécialement en

période de crise – était un principe bien établi en droit international. Elle ajouta que le Parlement était fondé à circonscrire le champ d’application des mesures litigieuses aux étrangers soupçonnés de liens avec le terrorisme parce qu’il était en droit de considérer que seule la détention de la catégorie restreinte d’étrangers à laquelle elles s’appliquaient était « strictement exigée » par la situation au sens de l’article 15 de la Convention.

Elle souscrivit à l’avis de la SIAC selon lequel la procédure de recours contre les certificats ne revêtait pas un caractère « pénal » au sens de l’article 6 § 1. En revanche, elle estima que le volet civil de cette disposition trouvait à s’appliquer mais jugea que la procédure en question était aussi équitable qu’elle pouvait raisonnablement l’être. Enfin, elle conclut que les requérants n’avaient pas démontré que leur détention portât atteinte à l’article 3.

17. Les intéressés furent autorisés à saisir la Chambre des lords, qui rendit son arrêt le 16 décembre 2004 ([2004] UKHL 56).

Les *Law Lords* conclurent majoritairement, de manière expresse ou implicite, que la détention des requérants ordonnée sur le fondement du chapitre 4 de la loi de 2001 ne relevait pas de l’exception au droit général à la liberté prévue à l’article 5 § 1 f) de la Convention (voir les déclarations de Lord Bingham, Lord Hoffman, Lord Hope, Lord Scott, Lord Rodger et de la Baronne Hale, figurant respectivement aux paragraphes 8-9, 97, 103-105, 155, 163 et 222 de l’arrêt). Lord Bingham résuma la position de la majorité dans les termes suivants :

« 9. (...) Qu’il soit ou non britannique, l’auteur d’une infraction grave réprimée par les lois de notre pays pourra bien sûr être inculpé, jugé et incarcéré s’il est reconnu coupable. Mais un étranger qui risquerait de subir la torture ou des traitements inhumains en cas de renvoi dans son pays, qui n’est pas expulsable vers un pays tiers et qui n’est inculpé d’aucune infraction ne peut être détenu au Royaume-Uni sur le fondement de l’article 5 § 1 f) de la Convention ou de l’annexe 3 de la loi de 1971 sur l’immigration, même s’il est considéré comme une menace pour la sécurité nationale. »

18. Par huit voix contre une (et avec beaucoup d’hésitation de la part de Lord Bingham et Lord Scott), la haute juridiction jugea en outre qu’il n’y avait pas lieu pour elle de s’écarter de la conclusion à laquelle la SIAC était parvenue quant à l’existence d’un danger public menaçant la vie de la nation. Appelé à apprécier les éléments de preuve, Lord Hope s’exprima ainsi :

« 118. Les pièces [non confidentielles] démontrent amplement que le gouvernement avait entièrement raison de penser, en novembre 2001, qu’un danger menaçait la vie de la nation. (...) [Le] Royaume-Uni risquait d’être attaqué par le réseau Al-Qaida, qui était en mesure, à l’aide de ses comparses, de lui infliger de terribles pertes humaines et de provoquer un désastre dans son organisation, comme l’ont démontré les événements survenus le 11 septembre 2001 à New York, en Pennsylvanie et à Washington. Un nombre important de ressortissants étrangers présents sur le territoire britannique avaient la volonté et la capacité de commettre dans notre pays des attentats coordonnés aux conséquences tout aussi désastreuses pour les personnes et

les biens. De nombreuses informations prouvaient que des organisations terroristes internationales qui venaient de prendre part à des attentats et en préparaient d'autres avaient tissé des liens au Royaume-Uni et qu'elles représentaient, avec d'autres, une menace constante pour notre pays. Les renseignements révélant que des terroristes se préparaient à employer des armes de destruction massive dans la campagne qu'ils menaient se multipliaient. (...) [Le ministère de l'Intérieur] a considéré que les menaces sérieuses pesant sur la nation provenaient principalement – mais non exclusivement – et plus directement de ressortissants étrangers.

119. Il ressort clairement de ces éléments qu'il existait une situation de danger caractérisé par la crainte des autorités de voir ces attentats se produire. Ce danger menaçait la vie de la nation en ce que de telles attaques auraient eu des conséquences effroyables pour nous tous si elles avaient frappé le Royaume-Uni. Toutefois, il aurait été prématuré de les qualifier d'imminentes. Le 15 octobre 2001, le ministre de l'Intérieur déclara à la Chambre des communes qu'aucune information immédiate ne faisait état d'une menace précise contre le Royaume-Uni : voir le Hansard (HC Debates, col 925). Le 5 mars 2002, le gouvernement se livra à une appréciation identique de la situation dans sa réponse au deuxième rapport de la commission parlementaire restreinte chargée de la protection contre la menace terroriste (*House of Commons Select Committee on Defence on the Threat from Terrorism*) (HC 348, paragraphe 13), où il souligna qu'il aurait été faux d'affirmer que l'on possédait des preuves de l'existence d'une menace précise. Les points que j'ai examinés me conduisent à conclure non pas qu'il n'existait pas de danger à ce moment-là, mais que le danger résultant des menaces invoquées n'était pas de la même nature, ou du même degré, que celui auquel nous aurions sans doute été confrontés si jamais elles avaient dû se concrétiser. Les informations disponibles montrent que le danger encouru ne pouvait être déjà qualifié d'imminent. Certes, il n'était peut-être pas possible de déterminer à quel moment des attaques dont le déclenchement n'aurait probablement pas été précédé d'un avertissement auraient dû être considérées comme étant imminentes. Il s'agit là d'un élément important, à ne pas négliger. Mais force est de constater que la nation n'en était pas au point de devoir faire face à un danger de ce type, le danger d'un attentat imminent. »

Se démarquant de la majorité, Lord Hoffman estima qu'il existait des preuves crédibles d'une menace réelle d'attentats terroristes de grande ampleur au Royaume-Uni, mais considéra que cette menace ne risquait pas de ruiner la vie de la nation car elle n'était pas suffisamment importante pour mettre en péril « les institutions politiques du Royaume-Uni ou l'existence de notre Etat en tant que société civilisée ». Il conclut en ces termes : « La véritable menace pour la vie de la nation (...) réside non dans le terrorisme, mais dans ce type de législation ».

19. A l'exception de Lord Walker, les autres membres de la haute juridiction (à savoir Lord Bingham, Lord Nicholls, Lord Hope, Lord Scott, Lord Rodger, Lord Carswell et la Baronne Hale) rejetèrent la thèse du gouvernement selon laquelle il n'appartenait pas à l'autorité judiciaire, mais au Parlement et à l'exécutif, de déterminer de quelle manière il convenait de réagir à cette menace afin de sauvegarder la sécurité publique. Lord Bingham s'exprima ainsi :

« 42. Au vu de ce qui précède, j'estime que les appelants sont en droit de s'adresser aux tribunaux pour faire examiner la proportionnalité de l'arrêté de dérogation et la

compatibilité de l'article 23 [de la loi de 2001] avec la Convention et que la retenue dont ces derniers seraient censés faire preuve ne les empêche nullement de se pencher sur les questions soulevées. Pour les mêmes raisons, je ne puis souscrire à l'ensemble des conclusions de l'*Attorney General*. En particulier, je conteste la pertinence de la distinction opérée par celui-ci entre les institutions démocratiques et les tribunaux. Il est certes exact que les juges de notre pays ne sont pas élus et ne sont pas responsables devant le Parlement. Il est tout aussi exact que (...) le Parlement, l'exécutif et les tribunaux ont des fonctions différentes. Mais celle qui est dévolue à une magistrature indépendante chargée d'interpréter et d'appliquer le droit est universellement reconnue comme étant un élément fondamental de l'Etat démocratique moderne, une pierre angulaire de l'Etat de droit lui-même. L'*Attorney General* est parfaitement fondé à mettre en exergue les limites naturelles du pouvoir judiciaire, mais il a tort de reprocher au processus décisionnel judiciaire d'être, d'une certaine façon, antidémocratique. Ce reproche est particulièrement déplacé dans ce type d'affaire puisque le Parlement a expressément légiféré pour déclarer illicite tout acte d'une autorité publique – y compris judiciaire – contraire à un droit consacré par la Convention (article 6 de la loi de 1998) ainsi que pour imposer aux tribunaux de prendre en compte la jurisprudence pertinente de Strasbourg (article 2 de la loi de 1998) et de donner effet – dans la mesure du possible – aux droits conventionnels (article 3 de la loi de 1998), et qu'il a créé un droit de recours en matière de dérogation. Il est évident que ces dispositions n'ont pas pour effet de déroger au pouvoir législatif souverain que la Reine exerce à travers le Parlement puisque, dans le cas où une loi adoptée par celui-ci fait l'objet d'une déclaration d'incompatibilité, sa validité n'en est pas affectée (article 4 § 6) et il incombe au ministre compétent, qui est responsable devant le Parlement, d'y remédier (article 10). La mission que la loi de 1998 confie à la justice est très précise et parfaitement démocratique. »

20. Estimant en conséquence qu'il leur appartenait de rechercher si le régime de détention prévu par le chapitre 4 de la loi de 2001 constituait une riposte proportionnée au danger invoqué, la majorité des Lords jugèrent qu'il ne traitait pas de manière rationnelle la menace contre la sécurité et qu'il y répliquait de manière disproportionnée. Pour se prononcer ainsi, ils s'appuyèrent principalement sur trois motifs : ils relevèrent en premier lieu que le régime en question ne s'appliquait qu'aux étrangers soupçonnés de terrorisme international et ne répondait pas à la menace émanant des citoyens britanniques sur lesquels pesaient les mêmes soupçons, en deuxième lieu qu'il offrait aux terroristes internationaux présumés la possibilité de quitter le territoire britannique et de poursuivre leurs activités malveillantes à l'étranger et, en troisième et dernier lieu, que la loi était rédigée en termes si généraux qu'elle pouvait en théorie s'appliquer à des individus soupçonnés d'entretenir des liens avec des organisations terroristes internationales ne relevant pas du champ d'application de la dérogation.

Sur le premier point, Lord Bingham souligna que l'avis de la SIAC selon lequel la menace terroriste n'émanait pas exclusivement de ressortissants étrangers ne prêtait pas à controverse. Estimant qu'il n'y avait pas lieu d'examiner les motifs sur lesquels la SIAC s'était fondée pour parvenir à cette conclusion puisque l'établissement des faits relevait de sa compétence, il ajouta cependant qu'il ressortait de certains éléments que « le nombre de

personnes originaires du Royaume-Uni ayant participé à des camps d'entraînement en Afghanistan au cours des cinq dernières années était estimé à plus d'un millier sur la base des indications fournies par les services de renseignement », que certains citoyens britanniques envisageraient de revenir au Royaume-Uni après leur séjour en Afghanistan et que les informations recueillies sur le parcours des requérants faisaient apparaître une très forte implication dans les réseaux terroristes d'individus de nationalité britannique et de personnes entretenant d'autres liens avec le Royaume-Uni. Lord Bingham poursuit ainsi :

« 33. (...) Les articles 21 et 23 de la loi de 2001 ne tiennent manifestement pas compte de la menace émanant de ressortissants britanniques puisqu'ils ne prévoient pas la délivrance d'un certificat à leur encontre ni leur placement en détention. L'argument selon lequel d'autres dispositions des lois de 2001 et de 2000 [sur le terrorisme] s'appliquent aux ressortissants britanniques est hors de propos puisqu'elles ne font pas l'objet d'une dérogation, ne sont pas critiquées et concernent tout autant les étrangers. Or nul ne prétend que le risque constitué par les citoyens britanniques – de moindre importance du point de vue quantitatif – diffère par nature de celui que représentent les ressortissants étrangers. De même, il ne fait aucun doute que les articles 21 et 23 permettent aux personnes visées par un certificat et maintenues en détention de quitter le Royaume-Uni pour un pays disposé à les accueillir, comme l'ont fait deux des requérants, qui sont partis l'un au Maroc, l'autre en France (...) Cette liberté de quitter le territoire s'explique parfaitement du point de vue du contrôle de l'immigration : si elles souhaitent expulser un ressortissant étranger mais ne peuvent le faire vers un pays « A » en raison de l'arrêt *Chahal*, les autorités britanniques parviendront aussi bien à leurs fins par le départ volontaire de la personne concernée vers un pays « B ». En revanche, le fait, pour les autorités, de permettre à un terroriste international présumé de quitter notre territoire pour un autre pays – peut-être aussi proche du nôtre que la France – où il pourra poursuivre son entreprise criminelle ne se concilie guère avec leur conviction que cette personne est susceptible de nuire gravement au peuple et aux intérêts britanniques. (...)

35. Il n'y a pas lieu de s'étendre sur la cinquième branche du moyen articulé par les requérants. Mais il paraît raisonnable de supposer que les autorités ne se désintéressent pas des ressortissants britanniques soupçonnés de terrorisme international. En accordant la libération conditionnelle [au cinquième requérant], qui était emprisonné, la SIAC (...) lui a notamment imposé de porter en permanence un dispositif de surveillance électronique, de demeurer constamment chez lui, de téléphoner à une société de sécurité déterminée cinq fois par jour, à heures fixes, et d'autoriser celle-ci à installer à son domicile des équipements de surveillance, de n'y laisser entrer que les membres de sa famille, son *solicitor*, ainsi que les personnes qui le soignent et celles qui bénéficient d'une habilitation, de n'entrer en contact avec aucune autre personne, de ne détenir à son domicile aucun équipement informatique, téléphone mobile ou autre appareil de communication électronique, d'y supprimer la ligne téléphonique existante et d'en faire installer une qui ne lui permette de communiquer qu'avec la société de sécurité. Aux yeux des appelants, l'application rigoureuse de restrictions de ce type est de nature à prévenir efficacement toute activité terroriste. On ne voit guère comment il pourrait en être autrement.

36. Pour mettre en exergue le caractère fondamental du droit à la liberté individuelle dans la sixième branche de leur moyen tiré de l'absence alléguée de proportionnalité, les appelants ont pu tirer argument de la longue tradition libérale du droit anglais, qui trouve sa source dans le chapitre 39 de la *Magna Carta* de 1215 et

son expression dans l'*habeas corpus* – recours séculaire consacré par la Pétition des droits de 1628 – et qui a été confirmée par une série d'arrêts de principe rendus au cours des siècles, puis incorporée dans le droit matériel et procédural moderne. (...) La Cour européenne a elle aussi reconnu l'importance cruciale de cette liberté dans l'interprétation qu'elle a donnée de l'article 5 de la Convention. (...)

43. Au vu de l'ensemble des explications fournies par les appelants ainsi que de celles données par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Comité Newton, le moyen tiré de l'absence de proportionnalité de l'arrêté de dérogation et de l'article 23 de la loi de 2001 articulé par les intéressés me paraît solide. L'*Attorney General* n'y a pas répliqué de manière convaincante. »

21. Par ailleurs, la majorité des *Law Lords* estimèrent que la loi de 2001 était discriminatoire et incompatible avec l'article 14 de la Convention, disposition à laquelle il n'avait pas été dérogé. Ils jugèrent que les requérants se trouvaient dans une situation analogue à celle des ressortissants britanniques soupçonnés de terrorisme international, les uns et les autres ayant en commun de ne pouvoir être expulsés et d'être considérés comme une menace pour la sécurité de la nation. Relevant que le régime de détention avait pour objectif principal la protection du Royaume-Uni contre les attentats terroristes, et non le contrôle de l'immigration, ils conclurent qu'il n'y avait pas de raison objective pour que les intéressés se vissent appliquer un régime différent du fait de leur nationalité ou de leur situation au regard du droit des étrangers.

22. La Chambre des lords estima en outre qu'il n'y avait pas lieu d'examiner les moyens tirés de la violation alléguée des articles 3 et 16 de la Convention articulés par les requérants, au motif qu'elle avait conclu à l'illégalité de la dérogation pour d'autres raisons.

23. A la majorité de ses membres, elle annula l'arrêté de dérogation et, faisant application de l'article 4 de la loi de 1998 (paragraphe 94 ci-dessous), déclara que l'article 23 de la loi de 2001 était incompatible avec les articles 5 § 1 et 14 de la Convention en ce qu'il était disproportionné et qu'il instaurait, à l'encontre des terroristes internationaux présumés, un régime de détention discriminatoire.

C. La procédure concernant la délivrance des certificats : la « décision-cadre » et les recours exercés par les requérants

24. Entre-temps, la SIAC avait commencé, en mai 2003, à examiner les recours individuels formés devant elle par les requérants contre les certificats qui les visaient après que la Cour d'appel eut rendu son arrêt sur la question de la dérogation mais avant le prononcé de l'arrêt précité de la Chambre des lords.

25. Le ministre de l'Intérieur présenta pour chacun de ces recours des conclusions « non confidentielles » où figuraient un résumé des faits ayant motivé la délivrance du certificat ainsi que les éléments de preuve qu'il estimait pouvoir divulguer sans risque pour la sécurité nationale. En outre,

des conclusions « confidentielles » sur les faits et les preuves furent soumises à la SIAC dans chacune des affaires.

26. Le 29 octobre 2003, la SIAC rendit une « décision-cadre » comportant un certain nombre de conclusions de portée générale valables pour tous les recours dirigés contre des certificats.

A titre liminaire, elle estima notamment qu'elle était compétente pour connaître d'un recours dirigé contre la délivrance d'un certificat même lorsque la personne qu'il visait avait quitté le Royaume-Uni et qu'il avait été révoqué. Elle jugea aussi qu'en imposant aux autorités de prouver qu'elles avaient des motifs raisonnables de soupçonner un individu d'être un « terroriste » et de croire que la présence de celui-ci sur le sol britannique représentait un danger pour la sécurité nationale, l'article 21 de la loi de 2001 posait une exigence « inférieure à celle de la preuve, même de la preuve selon la plus forte probabilité » et que « des motifs raisonnables pouvaient s'appuyer sur des éléments – tels que des témoignages indirects donnés par des informateurs anonymes – qui ne seraient pas admissibles dans le cadre d'une procédure judiciaire ordinaire ». Elle précisa que le poids qu'il convenait d'accorder à un élément de preuve déterminé devait être apprécié à la lumière de toutes les preuves, considérées globalement. Elle ajouta qu'elle n'estimait pas devoir écarter *de plano* celles qui avaient pu être obtenues par la torture et qu'il lui incombait d'examiner toutes les informations sur la manière dont elles avaient été recueillies afin de leur accorder le poids et le crédit qu'elles méritaient.

Elle considéra que les dispositions de la loi de 2001 relatives à la détention devaient être interprétées à la lumière de l'arrêté de dérogation. Elle jugea que la notion de menace pour la vie de la nation ne visait pas seulement des événements susceptibles de survenir sur le territoire britannique, car la vie du Royaume-Uni se manifestait aussi à travers les activités diplomatiques, culturelles et touristiques qu'il menait à l'étranger. Elle ajouta que les attaques perpétrées contre les alliés des Britanniques pouvaient également exposer le pays à un risque en raison de l'interdépendance des Etats confrontés à une menace terroriste mondiale. Relevant que l'avis de dérogation désignait Al-Qaida et ses affidés comme étant la source de la menace, elle précisa que les autorités devaient démontrer – au regard tant de la partie de l'article 21 relative à la « sécurité nationale » que de celle concernant le « terroriste international » – qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que la personne visée par un certificat appartenait à un groupe lié – directement ou indirectement – à Al-Qaida. A cet égard, elle jugea que, même s'il s'agissait d'un groupe principalement impliqué dans une lutte nationale et ne soutenant que partiellement les objectifs d'Al-Qaida, ses collaborateurs pouvaient légitimement être considérés comme des auxiliaires d'Al-Qaida en raison du soutien qu'ils apportaient à ce groupe.

Elle formula en outre un certain nombre de conclusions de portée générale quant aux organisations que le ministre de l'Intérieur soupçonnait d'être liées à Al-Qaida. Les conclusions en question étaient fondées sur des preuves « non confidentielles » et des éléments « secrets ». Elle déclara par exemple que le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) – constitué en Algérie en 1998 – était une organisation terroriste internationale qui entretenait des rapports avec Al-Qaida en matière d'instruction et de financement, mais que tel n'était pas le cas du Groupe islamique armé (GIA), l'organisation algérienne qui l'avait précédé et dont il était issu. Elle conclut également que le Jihad islamique égyptien (JIE) était une branche d'Al-Qaida – ou était à tout le moins très étroitement lié à cette organisation – et que les Moudjahidines arabes de Tchétchénie, un groupe terroriste international luttant pour l'indépendance de la Tchétchénie mais dont l'objectif ultime était le combat contre l'Occident, entretenaient des relations étroites avec Al-Qaida. Elle estima en outre qu'une cellule composée pour l'essentiel d'extrémistes algériens regroupés autour d'Abou Doha – un ressortissant algérien qui s'était installé au Royaume-Uni vers 1999 – tombait sous le coup de la dérogation. Elle releva qu'Abou Doha était accusé d'avoir joué un rôle de tout premier plan dans les camps d'entraînement en Afghanistan et d'avoir eu de multiples rapports avec Al-Qaida, notamment avec les membres de la cellule de Francfort, laquelle avait projeté de commettre un attentat contre le marché de Noël de Strasbourg en décembre 2000. Elle précisa qu'il avait été arrêté en février 2001 et qu'il était visé par une demande d'extradition émise par les Etats-Unis d'Amérique, mais que le groupe qui s'était constitué autour de lui demeurait actif.

27. Les requérants contestèrent la décision de la SIAC concluant à l'admissibilité des preuves qui avaient pu être obtenues par la torture. En prévision de l'instance en cassation, les parties convinrent que la procédure de recours contre les certificats suivie devant la SIAC entraînait dans le champ d'application de l'article 5 § 4 de la Convention et devait donc répondre aux exigences élémentaires du procès équitable. Ils estimèrent inutile de se pencher sur la question de savoir si elle relevait aussi de l'article 6, question qui fut laissée en suspens.

Le 11 août 2004, la majorité des juges de la Cour d'appel confirmèrent la décision de la SIAC ([2004] EWCA Civ 1123).

Le 8 décembre 2005, la Chambre des lords estima, à l'unanimité, que les preuves obtenues d'un suspect ou d'un témoin par la torture étaient depuis longtemps jugées intrinsèquement sujettes à caution, inéquitables, contraires aux principes d'humanité et de dignité communément admis et incompatibles avec les règles d'administration de la justice dont le respect s'impose aux juridictions. Elle en conclut que des preuves recueillies par ce moyen ne pouvaient être retenues contre des justiciables comparaissant devant les tribunaux britanniques, quels que fussent le lieu où les actes de

torture avaient été commis et l'identité de leur auteur ou commanditaire. Relevant que l'auteur d'un recours contre un certificat n'avait qu'un accès limité aux éléments à charge dans le cadre de la procédure suivie devant la SIAC, elle déclara que l'on pouvait tout au plus exiger de lui qu'il fournît une raison plausible de penser que des éléments de preuve avaient été obtenus par la torture et que, dès lors qu'il avait été satisfait à cette exigence, la SIAC était tenue de déclencher les investigations nécessaires. En conséquence, la Chambre des lords accueillit le pourvoi des requérants et les renvoya tous devant la SIAC pour un réexamen de leur cas ([2005] UKHL 71).

28. Les conclusions auxquelles la SIAC est parvenue à l'égard de chacun des requérants sont exposées aux paragraphes 29 à 69 ci-dessous. Un des seize individus détenus sur le fondement du chapitre 4 de la loi de 2001 – au nombre desquels figuraient les onze requérants – a obtenu de la SIAC l'annulation du certificat qui le visait.

D. La procédure relative à la délivrance des certificats : les décisions individuelles

1. Le premier requérant

29. Le premier requérant est né en Jordanie, dans un camp de réfugiés palestiniens. Apatride, il obtint en 1997 un permis de séjour illimité au Royaume-Uni. Soupçonné d'être un terroriste international, il fit l'objet d'un certificat délivré le 17 décembre 2001 par le ministre de l'Intérieur en application de l'article 21 de la loi de 2001 puis, le 18 décembre 2001, d'un arrêté d'expulsion fondé sur le même motif.

30. Il fut incarcéré le 19 décembre 2001. Par la suite, il contesta le certificat et l'arrêté d'expulsion devant la SIAC. Le 24 juillet 2002, il fut transféré à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor.

31. Le premier requérant et ses représentants reçurent communication de pièces « non confidentielles » en possession du ministre de l'Intérieur, parmi lesquelles figurait un rapport de police indiquant que d'importantes sommes avaient transité sur les quatre comptes bancaires dont l'intéressé était titulaire. La SIAC et l'avocat spécial commis pour représenter le premier requérant se virent en outre remettre des éléments de preuve « confidentiels ». Assisté d'un interprète, l'intéressé déposa devant la SIAC et fit citer à comparaître un témoin de moralité. De plus, il produisit quatre rapports médicaux sur sa santé mentale. Dans la décision qu'elle rendit le 29 octobre 2003, la SIAC s'exprima ainsi :

« Nous sommes bien conscients que les preuves non confidentielles présentées contre l'appelant ont un caractère très général et que les charges pesant sur lui reposent pour l'essentiel sur des assertions dont la plupart ne sont pas étayées. L'intéressé est principalement accusé de collecter des fonds et de les distribuer à des groupes terroristes liés à Al-Qaida. Il est aussi soupçonné de fournir des faux papiers

et d'aider les candidats au jihad à rejoindre les camps d'entraînement d'Afghanistan. Il lui est aussi reproché d'être étroitement lié à des responsables extrémistes et à des acolytes d'Oussama Ben Laden opérant au Royaume-Uni et à l'étranger. Il affirme, comme il l'a toujours fait, ne s'occuper que d'œuvres sociales, notamment d'une école pour enfants arabophones en Afghanistan ainsi que de projets de forage de puits et d'aide alimentaire à des communautés vivant dans ce pays. Il indique aussi collecter des fonds au profit de réfugiés tchétchènes. Il soutient que tous les contacts qu'il a pu avoir avec de prétendus extrémistes s'inscrivaient dans le cadre de ces activités et qu'il n'avait aucune raison de penser qu'ils étaient des terroristes ou qu'ils étaient liés au terrorisme.

Nous reconnaissons qu'il est très difficile pour l'appelant de plaider sa cause dans la présente instance, et tenons dûment compte de ces difficultés ainsi que des troubles psychiques dont il souffre. Nous relevons que [son représentant] s'est déclaré préoccupé par l'appréciation extrêmement simpliste que les services de sécurité ont portée sur une situation qu'il qualifie de très complexe et par leur tendance à présumer que tous les musulmans pieux approuvant la manière de vivre des talibans en Afghanistan doivent être traités en suspects. Nous observons aussi que le défendeur a d'abord affirmé que toutes les collectes de fonds organisées par l'appelant visaient à soutenir le terrorisme avant de devoir admettre, après que l'intéressé eut démontré la réalité de ses activités caritatives, qu'une partie au moins des sommes recueillies avaient servi ces objectifs légitimes. En ce qui concerne les contacts allégués de l'appelant avec des individus nommément cités, nous ne perdons pas de vue que certains d'entre eux, soupçonnés d'implication dans des activités terroristes, ont introduit des recours qui sont actuellement pendants (...), que les accusations portées contre certains autres n'ont pas été vérifiées et qu'aucune explication n'a été fournie quant aux liens que l'on reproche à l'intéressé.

(...)

Forcé d'admettre que les explications données par le [premier requérant] au sujet de certains déplacements effectués dans les années 1990 ne sont guère crédibles, [son avocat] nous prie de ne pas en faire grief à son client et invoque l'état psychique de celui-ci. Nous ne pouvons faire droit à cette requête. Le mensonge de l'intéressé au sujet des trois années prétendument passées dans les geôles jordaniennes constitue de sa part une tentative délibérée de se défendre de l'accusation selon laquelle il a été moudjahidine en Afghanistan. Nous reconnaissons que la police a surestimé le montant de la somme ayant transité par les comptes bancaires du requérant. Toutefois, celle-ci demeure importante. Par ailleurs, [l'avocat de l'intéressé] indique que son client est accusé d'avoir fourni de faux papiers à autrui et non de s'en être procuré pour lui-même, de sorte que l'on ne devrait pas tenir compte de son faux passeport irakien. Il n'en demeure pas moins que cette pièce prouve que l'intéressé est en mesure de se procurer un faux passeport. [L'avocat du requérant] conteste la fiabilité des renseignements utilisés contre son client, faisant valoir que les autorités ont reconnu tardivement que celui-ci menait réellement des activités caritatives et qu'une partie des fonds collectés ayant transité par son compte avait été employée à cette fin. Nous avons conscience qu'un suspect risque de voir les soupçons qui pèsent sur lui s'étendre à l'ensemble de ses activités et de ne pas bénéficier, de la part des autorités, d'un examen équitable des indices disponibles aux fins de déterminer s'ils appuient les soupçons en question. Nous avons analysé tous les éléments en notre possession, en particulier les pièces confidentielles, en gardant ce risque à l'esprit.

Comme nous l'avons dit, les éléments non confidentiels ne peuvent à eux seuls justifier notre décision de rejeter le présent recours et nous reconnaissons que [l'avocat du premier requérant] s'est vu confier une mission des plus ardues. Mais la

déposition de l'appelant ne nous convainc pas, bien que nous tenions compte de l'état psychique de celui-ci et des difficultés auxquelles il a dû faire face. Il s'est souvent montré évasif et approximatif ; il est avéré qu'il a menti au sujet des déplacements qu'il a effectués dans les années 1990. Nous avons du mal à suivre et à accepter les explications qu'il a fournies sur certains des mouvements apparaissant sur ses comptes bancaires. Nous estimons que ce qui a été dit sur l'engagement de l'appelant en faveur de l'Algérie et de la Tchétchénie ne font guère avancer la thèse de l'intimé. Les charges qui pèsent sur l'appelant reposent essentiellement sur des éléments concernant ses relations avec l'Afghanistan et des terroristes dont les liens avec Al-Qaida sont connus.

Il est clair que l'appelant est un collecteur de fonds talentueux, et surtout qu'il a réussi à envoyer les sommes recueillies en Afghanistan. Ses problèmes n'ont pas nui à l'efficacité de ses activités et à la confiance qu'on lui accordait pour les mener à bien. Les explications qu'il a fournies sur l'identité des terroristes notoires dont les enfants fréquentaient l'école dont il s'occupait et sur certaines des plus importantes opérations enregistrées sur ses comptes bancaires ne sont pas satisfaisantes. Il s'est montré évasif sur des sujets qui, eu égard aux accusations portées contre lui, méritaient à nos yeux davantage d'éclaircissements.

(...)

Nous avons examiné tous les éléments de preuve d'un œil critique. Les pièces confidentielles dont nous disposons nous confortent dans notre opinion selon laquelle la délivrance du certificat litigieux était justifiée. Aux fins de l'article 21 de la loi de 2001, il existe des motifs raisonnables de croire que la présence de l'appelant au Royaume-Uni représente un risque pour la sécurité nationale et de le soupçonner d'être un terroriste. Par conséquent, nous rejetons le présent recours. »

32. Conformément aux dispositions de la loi de 2001, la SIAC réexamina le dossier du premier requérant six mois plus tard. Dans sa décision du 2 juillet 2004, elle s'exprima comme suit :

« Les nouvelles informations générales non confidentielles (...) continuent à signaler que le Royaume-Uni est directement menacé par un ou plusieurs groupes majoritairement composés d'extrémistes islamistes nord-africains liés de diverses manières à Al-Qaida.

Bien que plusieurs des contacts du [requérant] soient sous les verrous, le nombre d'extrémistes qui évoluent dans les divers groupes existants est tel que l'intéressé n'aurait aucune difficulté à leur apporter le savoir-faire considérable qu'il possède en matière de soutien logistique pour qu'ils l'utilisent en vue de réaliser leurs projets extrémistes islamistes concernant le Royaume-Uni, ce qu'il a toujours la volonté et la capacité de faire. Le maintien du certificat est donc justifié. »

33. La SIAC procéda à un nouveau réexamen du dossier le 15 décembre 2004 et parvint à la même conclusion.

2. *Le deuxième requérant*

34. Le deuxième requérant est un ressortissant marocain né le 28 février 1963. Il entra sur le territoire du Royaume-Uni avec un visa touristique en 1985 et se vit accorder l'autorisation d'y séjourner pour y poursuivre des études. Le 21 juin 1998, il obtint un permis de séjour illimité en raison de son mariage avec une ressortissante britannique, qui fut rompu ultérieurement. En 1990, puis à nouveau en 1997, il sollicita sa naturalisation. Il ne fut pas donné suite à ces demandes. En 2000, il se remaria avec une ressortissante britannique, avec qui il eut un enfant.

35. Le 17 décembre 2001, il fit l'objet d'un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur qui le désignait comme étant un terroriste international présumé – au sens de l'article 21 de la loi de 2001 – et d'un arrêté d'expulsion. Le 19 décembre 2001, il fut placé en détention. Il exerça un recours contre le certificat en question et l'arrêté d'expulsion, puis décida de quitter le Royaume-Uni pour le Maroc le 22 décembre 2001. Il poursuivit la procédure depuis le Maroc.

36. Dans la décision qu'elle rendit sur cette affaire le 29 octobre 2003, la SIAC résuma les griefs « non confidentiels » formulés contre le deuxième requérant de la manière suivante :

« ...

1. L'intéressé a des contacts avec le GIA et le GSPC [des groupes terroristes algériens, paragraphe 26 ci-dessus] et collabore étroitement avec un certain nombre d'islamistes extrémistes liés à Al-Qaida et/ou Ben Laden.

2. Il participe à la préparation et/ou l'instigation d'actes de terrorisme international en fournissant du matériel de haute technologie (notamment des appareils de communication) au GSPC et/ou à d'autres islamistes extrémistes tchétchènes dirigés par Ibn Khattab ainsi que des vêtements à ces derniers.

3. Il soutient au moins un des groupes suivants : le GIA, le GSPC ou la faction tchétchène dirigée par Ibn Khattab. Ce soutien se traduit par des escroqueries destinées à financer des extrémistes et par le stockage et la détention de films de propagande jihadiste.

(9) Les conclusions non confidentielles présentées par le ministre de l'Intérieur détaillent ces allégations. Elles indiquent en outre que le [requérant] utilise au moins un pseudonyme et qu'il entretient divers contacts avec des individus dont l'engagement terroriste est certain ou présumé [les noms de cinq personnes sont cités] et que [le représentant du ministre de l'Intérieur] a tous qualifiés d'« islamistes extrémistes algériens notoires ».

(10) [Un témoin cité par le ministère de l'Intérieur], B., a confirmé que [le deuxième requérant] est soupçonné d'appartenir à un réseau plutôt qu'à une organisation déterminée telle que le GSPC ou le GIA. »

La SIAC exposa ensuite les raisons pour lesquelles elle concluait au rejet du recours formé par l'intéressé :

« Ni [le deuxième requérant] ni les autres ne sont accusés, dans le cadre de la procédure suivie devant nous, d'avoir commis des infractions déterminées. La question qui nous est posée est celle de savoir, au regard de l'ensemble des éléments en notre possession, s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l'intéressé est un terroriste international (selon la définition qui a été donnée à cette expression). Pour apprécier les éléments en question, nous devons les considérer globalement. Pris isolément, les indices concernant les escroqueries, les vêtements, les films et les liens qui se sont créés pourraient ne pas suffire à démontrer qu'un suspect est impliqué de quelque manière que ce soit dans le terrorisme ou qu'il lui apporte un quelconque soutien. Mais nous sommes appelés à apprécier une situation où plusieurs indices convergent vers une même personne. Le premier d'entre eux se rapporte à la participation de l'intéressé à des escroqueries dont il est forcément au courant mais pour lesquelles il n'offre pas d'explications et dont il semble vouloir se dédouaner en prétendant ignorer à quel(s) acte(s) le ministre de l'Intérieur se réfère. Le deuxième concerne son implication dans des campagnes de sensibilisation à la lutte menée en Tchétchénie, et dans des opérations de collecte de fonds destinés à la soutenir, démarche qu'il inscrit dans une perspective exclusivement islamiste – plutôt qu'humanitaire – en exploitant et en distribuant des films qui, selon les éléments dont nous disposons, semblent circuler dans les milieux extrémistes. L'examen des éléments de preuve généraux nous a amenés à nous pencher sur les Moudjahidines arabes de Tchétchénie et à nous interroger sur la signification du soutien à leur cause : nous avons estimé que les partisans de ce mouvement avaient pleinement conscience de cautionner son objectif ultime, le jihad. (...) [L'intéressé] mène ces activités en se présentant comme un proche collaborateur d'Abou Doha. Compte tenu des informations dont nous disposons sur ce dernier et dont, comme nous l'avons dit, la fiabilité ne nous paraît pas sujette à caution, nous considérons qu'il est totalement invraisemblable d'affirmer, comme le fait [le deuxième requérant], qu'Abou Doha ne faisait rien d'illégal tout en concédant qu'il cachait ses opérations aux Russes. (...) [L'intéressé] entretient [des liens] avec d'autres individus impliqués dans le terrorisme. La plupart d'entre eux sont nommément désignés dans les conclusions non confidentielles, mais pas dans les déclarations de l'appelant. (...) »

Nous venons d'exposer les cinq indices réunis contre [le deuxième requérant]. Il ne fait aucun doute que le ministre de l'Intérieur aurait pu établir la validité de sa thèse en démontrant que ces éléments se retrouvaient sous différentes formes chez une seule et même personne. Pris ensemble, les cinq indices en question nous paraissent concluants quant au bien-fondé de sa position. Nous sommes entièrement convaincus que le ministre de l'Intérieur a des motifs raisonnables de soupçonner que [le deuxième requérant] soutient ou assiste le GIA, le GSPC ainsi que le groupe plus informel constitué autour d'Abou Doha et de penser que chaque minute passée par [l'intéressé] sur le territoire britannique représente une menace pour la sécurité nationale. »

3. Le troisième requérant

37. Le troisième requérant est un ressortissant tunisien né en 1963 et résidant au Royaume-Uni depuis 1994 environ. Le 18 décembre 2001, il fit l'objet d'un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur et fut incarcéré le lendemain.

38. Dans la décision qu'elle rendit en cette affaire le 29 octobre 2003 pour rejeter le recours formé par l'intéressé contre le certificat qui le visait, la SIAC s'exprima ainsi :

« Il ressort des documents non confidentiels qui nous ont été présentés que l'appelant serait l'un des responsables du Groupe combattant tunisien (GCT), un groupe islamiste extrémiste. Celui-ci aurait été constitué en 2000 et trouverait ses origines dans le Front islamiste tunisien (ou FIT, selon l'acronyme français). Il aurait pour objectif ultime d'instaurer un Etat islamiste en Tunisie. Par ailleurs, l'intéressé entreprendrait des contacts réguliers avec des individus identifiés comme étant des terroristes, dont certains seraient impliqués dans la commission ou la préparation d'actes terroristes. Le FIT et le GCT sont tous deux soupçonnés de liens avec Al-Qaida.

Les pièces non confidentielles incriminant l'appelant sont totalement dépourvues de contenu. Les éléments sur lesquels sont fondés les soupçons qui pèsent sur lui figurent pour l'essentiel dans les documents confidentiels. Il en résulte que l'intéressé se trouve dans une situation très désavantageuse pour préparer sa défense, car il ne sait pas quelles sont les personnes avec lesquelles il est accusé d'entretenir des contacts.

(...)

L'appelant déclare n'avoir jamais entendu parler du GCT et nie catégoriquement en être membre. (...) Nous ne doutons pas de l'existence du GCT (...) [et] des liens qui le rattachent à Al-Qaida. Les raisons qui nous conduisent à ces conclusions seront exposées dans une décision confidentielle.

En mai 1998, l'intéressé et dix autres individus furent arrêtés, dans le cadre d'une opération conjointe des services spéciaux et des services de sécurité, sur le fondement de mandats délivrés en vertu de la loi sur la prévention du terrorisme. Remis en liberté sans avoir été inculpé, l'appelant obtint en temps utile une indemnité de 18 500 livres sterling pour arrestation illégale. Les arrestations en question avaient été ordonnées sur la foi de renseignements selon lesquels les individus qu'elles visaient préparaient une attaque contre la Coupe du monde en France. Si l'absence de toute preuve admissible de l'implication de l'intéressé dans ce prétendu complot constitue évidemment pour nous un argument de poids, elle n'est pas et ne peut être décisive quant à l'issue du présent recours. Nous devons examiner l'ensemble des éléments dont nous disposons pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables propres à justifier la conviction ou les soupçons auxquels se réfèrent respectivement les alinéas a) et b) de l'article 21 de la loi de 2001.

(...)

Nous sommes convaincus que l'appelant est membre du GCT – organisation terroriste relevant de la loi de 2001 – et qu'il entretient des relations avec un groupe terroriste international. Nous sommes conscients du caractère sommaire des motifs non confidentiels sur lesquels notre conviction est fondée. Cela tient à ce que notre appréciation repose essentiellement sur des éléments confidentiels. Nous les avons examinés avec circonspection, en gardant à l'esprit que l'intéressé nie toute implication dans le terrorisme ainsi que tout soutien ou appui délibéré à des terroristes. C'est pourquoi nous avons pris soin de ne retenir que ceux pour lesquels il n'existe pas, à nos yeux, d'explication innocente. »

39. La SIAC conclut dans le même sens dans les décisions qu'elle rendit le 2 juillet et le 15 décembre 2004 à l'occasion du réexamen périodique du certificat litigieux.

4. *Le quatrième requérant*

40. Le quatrième requérant est né en Algérie en 1971. Son premier séjour au Royaume-Uni remonte à 1994. En mai 1997, il fut arrêté et accusé de plusieurs délits, notamment d'association de malfaiteurs en vue de l'exportation vers l'Algérie de matériel destiné, selon les autorités, à des activités terroristes. On lui reprochait aussi d'appartenir au GIA. Les poursuites engagées contre lui furent abandonnées en mars 2000, après qu'un témoin clé – un agent des services de sécurité – eut refusé de comparaître au motif qu'il était trop dangereux pour lui de témoigner sur la nécessité pour les civils de se protéger contre les atrocités dont le gouvernement algérien était soupçonné.

41. En 1998, le requérant épousa une Française. Il acquit la nationalité française en mai 2001, ce dont il omit d'informer les autorités britanniques. Le 17 décembre 2001, il fit l'objet d'un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur sur le fondement de l'article 21 de la loi de 2001 et fut incarcéré le 19 décembre 2001. Le 13 mars 2002, il quitta le Royaume-Uni pour la France. A son arrivée sur le territoire français, il fut interrogé par les services de sécurité, qui le laissèrent en liberté. Le certificat délivré contre lui fut révoqué au motif qu'il avait quitté le territoire britannique. La révocation en question fut antidatée au 22 mars 2002.

42. Dans la décision qu'elle rendit le 29 octobre 2003, la SIAC considéra qu'il résultait de l'antidate portée sur la révocation que le requérant ne se trouvait pas sous le coup d'un certificat lors de l'introduction de son recours et que cette voie de droit ne lui était donc pas ouverte. Estimant cependant qu'elle pouvait se tromper sur ce point, elle décida d'examiner ledit recours. Relevant que le ministre de l'Intérieur ne pouvait raisonnablement savoir, au moment de la délivrance du certificat litigieux, que le requérant était un ressortissant français dont l'expulsion vers la France ne présentait aucun risque, elle jugea qu'elle ne pouvait se fonder sur ce motif pour conclure que le certificat n'aurait pas dû être délivré. Aussi procéda-t-elle à l'examen des éléments à charge, parvenant aux conclusions suivantes :

« Pour statuer sur cette affaire, nous devons examiner non seulement des documents non confidentiels mais aussi des pièces confidentielles. L'appelant semble soupçonner qu'il a été surveillé pendant la plus grande partie de la période pertinente.

Nous sommes conscients que nous devons nous garder de conclure à la culpabilité de l'intéressé en nous fondant sur ses fréquentations. Le fait que des terroristes internationaux présumés font partie de ses amis ou de son entourage ne suffit pas pour que l'on puisse raisonnablement le soupçonner d'être personnellement impliqué dans des opérations terroristes ni même d'apporter, en connaissance de cause, son soutien ou son concours à de telles opérations. Nous gardons à l'esprit que [le *solicitor*] de l'appelant voit dans cette procédure une tentative de reprise des poursuites sans qu'aucun élément nouveau n'ait été découvert dans les activités de l'intéressé. La détention doit être envisagée en dernier recours et ne saurait donc se fonder

exclusivement sur les accointances de l'appelant, d'autant que la culpabilité de celles-ci reste à démontrer. (...)

Cela dit, les autorités ayant des motifs raisonnables de soupçonner l'intéressé d'avoir activement participé à des opérations terroristes pour le compte du GIA, il est légitime de tenir compte du fait qu'il continue à fréquenter des terroristes internationaux présumés liés à Al-Qaida. Né d'une scission au sein du GIA, le GSPC s'est rattaché à Al-Qaida et l'appelant a choisi de suivre les partisans du GSPC plutôt que ceux du GIA. Nous sommes en réalité convaincus de la véracité des allégations figurant dans les conclusions non confidentielles selon lesquelles l'intéressé a d'abord joué un rôle actif au sein du GIA avant de se rallier au GSPC et a fourni de faux documents aux membres de ces deux organisations ainsi qu'aux Moudjahidines [arabes] de Tchétchénie. Nous reconnaissons cependant que les activités menées par lui en 2000 et 2001 dénotent une mise en retrait de sa part, comme le montrent les documents non confidentiels et les pièces secrètes que nous avons examinés. Toutefois, cet effacement n'interdit pas de le considérer comme un terroriste international au sens de l'article 21 [de la loi de 2001]. Il nous incombe d'apprécier ce dont l'intéressé est capable en nous penchant sur son comportement passé. A cet égard, il est très significatif qu'il ait eu la volonté et la capacité d'offrir aide et assistance à des suspects par le passé, qu'il continue de les fréquenter et qu'il collabore encore avec eux (notamment en leur laissant l'usage de sa camionnette).

Nous avons eu de grandes difficultés à nous prononcer sur cet aspect de l'affaire. Nous avons pleinement tenu compte des arguments que [le *solicitor*] de l'intéressé nous a exposés de manière si convaincante. Toutefois, après avoir apprécié de manière globale les éléments qui nous ont été soumis, nous estimons en définitive que la délivrance du certificat n'était pas injustifiée. En conséquence, au vu des faits de l'espèce, nous n'aurions pas accueilli le recours de l'intéressé. »

5. *Le cinquième requérant*

43. Le cinquième requérant est né en Algérie en 1969. Selon les conclusions qu'il a présentées à la SIAC, il aurait contracté la poliomyélite dans son enfance, raison pour laquelle il souffrirait d'une atrophie et d'une paralysie permanente de la jambe droite. Il aurait été arrêté et torturé par des agents du gouvernement algérien en 1991, ce qui l'aurait incité à s'enfuir en Arabie Saoudite. En 1992, il se serait rendu au Pakistan et aurait effectué plusieurs voyages en Afghanistan. Entré au Royaume-Uni en août 1995, il formula une demande d'asile en prétendant avoir été blessé à la jambe par un obus en Afghanistan en 1994. L'asile lui fut refusé. En décembre 1999, il fut débouté du recours qu'il avait formé contre la décision de rejet de sa demande. Il est marié à une ressortissante française, dont il a un enfant.

44. Le 17 décembre 2001, il fit l'objet d'un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur sur le fondement de l'article 21 de la loi de 2001 et fut placé en détention le 19 décembre 2001. Dans la décision qu'elle rendit sur cette affaire le 29 octobre 2003, par laquelle elle conclut au rejet du recours formé par l'intéressé contre le certificat en question, la SIAC s'exprima ainsi :

« Les conclusions non confidentielles présentées pour justifier la délivrance du certificat litigieux ne contiennent guère d'éléments tangibles, elles se ramènent

essentiellement à des assertions. Dans la présente affaire – comme dans la plupart des affaires analogues – les preuves figurent en grande partie dans des documents secrets, situation qui, nous le savons bien, place les appelants dans une position désavantageuse en les privant de la possibilité de prendre connaissance d'éléments qui pourront être retenus contre eux. Les avocats spéciaux ont eu l'occasion de contester – parfois avec succès – certaines preuves à charge, notamment celles relatives au camp dans le Dorset auquel ont participé plusieurs individus intéressant les services de sécurité, y compris l'appelant. (...)

L'intéressé est soupçonné d'avoir été membre du GIA avant de rejoindre le GSPC lors de la scission de ces deux organisations. Il collaborerait avec plusieurs chefs extrémistes – dont certains appartiendraient aussi au GSPC ou y seraient liés – et leur apporterait un soutien actif en fournissant des faux documents et en aidant de jeunes musulmans originaires du Royaume-Uni à se rendre en Afghanistan pour se préparer au jihad. Il jouerait un rôle crucial dans des opérations d'assistance menées au Royaume-Uni et à l'étranger pour le compte du GSPC et d'autres islamistes radicaux. Dans ses conclusions, l'intéressé nie en bloc ces accusations et donne des explications innocentes aux fréquentations qui lui sont reprochées. Il reconnaît qu'il compte des Algériens parmi ses amis au Royaume-Uni et indique que sa famille est proche de celle [du quatrième requérant], ne serait-ce que parce que l'épouse de celui-ci et la sienne sont françaises. Il admet fréquenter la mosquée dirigée [par le huitième requérant] dont il admire les talents de prédicateur et qu'il dit écouter sans jamais intervenir. Il prétend ne pas connaître [le huitième requérant] hors du cadre des opérations d'assistance à la Tchétchénie auxquelles il participe – comme des centaines d'autres musulmans – et assure n'avoir jamais conversé avec lui au téléphone. Il ajoute avoir parfois demandé [au huitième requérant] des conseils sur des questions d'ordre social lors de la prière du vendredi à la mosquée. »

La SIAC indiqua que des rapports de surveillance « non confidentiels » révélaient que le requérant était entré en contact avec d'autres membres présumés du GIA ou du GSPC, notamment à l'occasion d'un camp organisé dans le Dorset en juillet 1999. Elle se référa à d'autres documents non confidentiels qualifiant de « sans intérêt » ou de « partiellement inexacts » les réponses fournies par l'intéressé aux agents des services de sécurité qui l'avaient interrogé en juillet et septembre 2001. Elle poursuivit ainsi :

« Les autorités s'appuient sur un certain nombre de pièces découvertes chez l'appelant lors de son arrestation, notamment la copie d'une fatwa émise par Ben Laden que l'intéressé prétend n'avoir jamais vue auparavant et dont il ne s'explique pas la présence à son domicile. Quant au communiqué du GSPC qui y fut aussi retrouvé, l'appelant indique qu'il s'agit sans doute d'un document distribué à la mosquée. L'analyse du disque dur de l'ordinateur de l'intéressé a révélé que celui-ci avait consulté un site Internet consacré à la technologie militaire américaine, sujet étranger aux études qu'il suit. Il prétend enfin ne rien savoir du diagramme manuscrit de missile découvert chez lui, indiquant que celui-ci provenait peut-être d'un livre d'occasion sur l'Islam qu'il avait acheté à la mosquée.

Nous prenons bonne note des dénégations de l'intéressé, mais nous devons tenir compte de l'ensemble des éléments dont nous disposons. Comme il ressort de la présente décision, nous avons des raisons de mettre en doute certaines déclarations de l'appelant. A l'inverse, les documents confidentiels nous confortent dans l'opinion selon laquelle il est raisonnable de soupçonner que l'intéressé est un terroriste international au sens de l'article 21 [de la loi de 2001] et de penser que sa présence au

Royaume-Uni menace la sécurité nationale. Il ne fait aucun doute qu'il est impliqué dans la fabrication de faux documents, qu'il a aidé de jeunes musulmans à se rendre en Afghanistan pour se préparer au jihad et qu'il a apporté son concours à des terroristes liés à Al-Qaida. Nous sommes également convaincus qu'il a activement soutenu le GSPC. Nous rejetons sans hésitation le recours dont il nous a saisis. ».

45. Le 22 avril 2004, le cinquième requérant bénéficia d'une libération conditionnelle motivée par son état de santé. Cette libération fut assortie de conditions rigoureuses consistant en une assignation à domicile accompagnée de mesures de surveillance. Dans la décision sur le réexamen du certificat qu'elle rendit le 2 juillet 2004, la SIAC s'exprima ainsi :

« (...) lorsqu'ils ont accordé à l'intéressé une libération conditionnelle, [les membres de cette juridiction] ne sont pas revenus sur la position qu'ils avaient adoptée quant à la pertinence des raisons pour lesquelles les autorités pensent qu'il est un terroriste international et qu'il représente une menace pour la sécurité nationale. Ils ont estimé que, dans le cas de l'appelant, cette menace pouvait être contenue par des mesures proportionnées prenant en compte les graves troubles mentaux dont il est atteint. Cette appréciation ne constitue pas un motif de révocation du certificat. Il est possible que l'intéressé ne respecte pas les conditions mises à sa libération ou qu'il faille révoquer cette mesure pour d'autres raisons. Le maintien du certificat dépend de la réponse à la question de savoir si la situation correspond toujours aux prévisions de la loi et de la dérogation.

Plusieurs comparses de l'intéressé – dont certains sont soupçonnés d'implication active dans la planification d'actes terroristes – demeurent en liberté. Rien ne donne à penser que les troubles mentaux de l'appelant aient atténué son soutien à l'islamisme radical. Il a l'expérience et les aptitudes nécessaires pour s'engager à nouveau dans des activités extrémistes. Les conditions mises à sa libération revêtent un caractère essentiel ; elles lui ont été imposées en raison du certificat qui le vise et du rejet, par les membres de cette juridiction, du recours qu'il avait exercé contre cette mesure. Le maintien du certificat est justifié. »

46. Le 15 décembre 2004, la SIAC réexamina à nouveau l'affaire et conclut que le maintien du certificat était justifié.

6. Le sixième requérant

47. Le sixième requérant est né en Algérie en 1967 et réside au Royaume-Uni depuis 1989. Le 17 décembre 2001, il fit l'objet d'un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur et fut placé en détention deux jours plus tard, le 19 décembre.

48. Dans la décision qu'elle rendit sur cette affaire le 29 octobre 2003, la SIAC déclara :

« Bien que nous devions examiner les documents non confidentiels tout autant que les pièces secrètes pour statuer sur le présent recours, il importe de faire état des accusations portées contre [le sixième requérant] telles qu'elles sont exposées dans les conclusions non confidentielles du ministre de l'Intérieur parce que ce sont celles dont l'intéressé a connaissance et dont il doit se défendre. Appelés à porter une appréciation sur les déclarations de ce dernier ainsi que sur les autres éléments de preuve et arguments présentés en son nom, nous gardons constamment à l'esprit qu'il ignore tout des documents secrets produits par le ministre de l'Intérieur mais qu'il ne

se trouve pas pour autant en terrain complètement inconnu puisqu'il existe des accusations non confidentielles. Or nous pouvons évaluer la validité de ses arguments au vu de la manière dont il se défend des accusations en question.

Les griefs formulés par le ministre de l'Intérieur contre [le sixième requérant] peuvent se résumer comme suit :

1. l'intéressé appartient au GSPC et/ou en est membre, et il faisait auparavant partie du GIA ;
2. il prête aide et assistance au GSPC (et avant lui, au GIA) en participant à des escroqueries à la carte de crédit, source majeure de financement du GSPC au Royaume-Uni ;
3. depuis août 2000 environ, il joue un rôle important en matière de fourniture de matériel de télécommunication au GSPC et de soutien logistique aux utilisateurs de téléphones satellitaires, pour lesquels il achète et à qui il attribue du temps d'antenne ;
4. il joue aussi un rôle important en matière de fourniture de matériel de télécommunication et d'équipements divers aux Moudjahidines combattant en Tchétchénie, c'est-à-dire à la faction qu'Ibn Khattab a dirigée jusqu'en 2002. »

La SIAC se pencha ensuite sur des documents non confidentiels indiquant qu'Abou Doha avait acheté des téléphones satellitaires et d'autres équipements de télécommunication d'une valeur de 229 265 livres sterling avec la complicité des sixième et septième requérants et faisant état de la nature et de l'étendue des liens existant entre ces derniers. Elle en tira les conclusions suivantes :

« Au vu de ce qui précède, nous estimons que le ministre de l'Intérieur a de bonnes raisons de soupçonner que les opérations d'approvisionnement réalisées par [le sixième requérant] visaient à soutenir la faction arabe islamiste extrémiste combattant en Tchétchénie, soutien qui découle des liens que [le sixième requérant] entretient avec le GSPC et de l'aide qu'il lui apporte. Nous soulignons que, dans cette affaire comme dans d'autres, notre conviction est fondée sur l'accumulation d'éléments qui se recoupent plutôt qu'ils ne divergent et qui apportent un éclairage et un cadre à des faits formant un tout. On aurait tort d'examiner les faits en question isolément les uns des autres au risque d'en affaiblir le sens et de ne pas voir l'ensemble du tableau. La décision-cadre confirme cette appréciation. Les activités décrites relèvent pleinement de la dérogation. [Le sixième requérant] n'oppose à ses accusateurs que des dénégations invraisemblables et ne fournit aucune autre explication crédible aux faits qui lui sont reprochés. Les éléments étudiés nous suffisent pour statuer sur le recours introduit par l'intéressé. Il n'y a pas lieu de se pencher sur les autres griefs formulés par le ministre de l'Intérieur, dont le bien-fondé ne peut être établi – comme il l'a lui-même reconnu dans les conclusions et les pièces non confidentielles qu'il a soumises [à la SIAC] – que par l'examen des éléments confidentiels. »

49. Ayant réexaminé le certificat le 2 juillet 2004 et le 28 février 2005, la SIAC conclut à chaque fois que le maintien de cette mesure demeurerait justifié.

7. Le septième requérant

50. Le septième requérant est né en Algérie en 1971. Il serait entré sur le territoire britannique avant ou pendant l'année 1994, en se servant de faux

papiers d'identité français. Le 7 décembre 2001, il fut condamné pour plusieurs infractions routières à une peine de quatre mois d'emprisonnement. Le 5 février 2002, il fit l'objet d'un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur et fut incarcéré sur le fondement de ce document aussitôt après avoir purgé sa peine, qui prit fin le 9 février 2002.

51. Dans la décision qu'elle rendit sur cette affaire le 29 octobre 2003, la SIAC releva que le ministre de l'Intérieur alléguait que le septième requérant appartenait au GSPC depuis 1997 ou 1998 après avoir été membre du GIA, que les contacts de l'intéressé avec des responsables du GSPC au Royaume-Uni traduisaient la confiance que cette organisation lui accordait et qu'il avait acquis, avec la complicité d'Abou Doha et du sixième requérant, du matériel de télécommunication destiné à des extrémistes opérant en Algérie et en Tchétchénie. Elle poursuivit ainsi :

« [Le septième requérant] n'a pas témoigné devant [la SIAC] et a même refusé de comparaître à l'audience consacrée à l'examen de son recours. Sa déclaration, dont nous avons bien entendu pris connaissance, est formulée dans des termes extrêmement généraux, de même que les conclusions écrites et les plaidoiries [de son conseil], ce qui ne semble guère surprenant. On ne saurait faire grief au [septième requérant] de la position qu'il a adoptée à l'égard de la présente procédure ou du fait qu'il n'a pas déposé à la barre et qu'il n'a pas présenté de conclusions écrites circonstanciées. Nous savons combien il est difficile pour l'auteur d'un recours de se trouver confronté à une situation dans laquelle il n'a accès qu'à un résumé des griefs formulés contre lui et ne peut se voir communiquer directement, pour des raisons de sécurité nationale, une grande partie des pièces sur lesquelles ils sont fondés. Toutefois, nul mieux que [le septième requérant] ne sait quelles étaient ses activités et ses aspirations à l'époque pertinente. Il ne tient qu'à lui d'en parler en détail et de s'en expliquer s'il le souhaite. En se refusant à fournir un récit détaillé de ses faits et gestes, [le septième requérant] n'apporte aucun élément susceptible de faire échec aux preuves et aux arguments présentés par ses adversaires. »

La SIAC estima que les documents non confidentiels et les pièces secrètes étaient les accusations portées contre le septième requérant et rejeta le recours dont il l'avait saisie.

52. Dans les décisions qu'elle rendit le 2 juillet et le 15 décembre 2004 dans le cadre du réexamen du certificat, la SIAC jugea que le maintien de cette mesure se justifiait.

8. Le huitième requérant

53. Le huitième requérant est un ressortissant jordanien né à Bethléem en 1960. A son arrivée au Royaume-Uni, le 16 septembre 1993, il demanda l'asile. Il se vit accorder le statut de réfugié et un permis de séjour expirant le 30 juin 1998. Le 8 mai 1998, il sollicita un permis de séjour illimité mais la loi de 2001 entra en vigueur avant qu'il ne fût statué sur sa requête.

54. L'intéressé fut condamné par contumace en Jordanie pour sa participation à des attentats terroristes commis dans ce pays ainsi que pour son implication dans un projet d'attentats à la bombe qui devaient coïncider avec le millénium. En février 2001, il fut entendu dans le cadre d'une

enquête menée par la police anti-terroriste au sujet d'un attentat à l'explosif projeté en décembre 2000 contre le marché de Noël de Strasbourg, mais aucune poursuite ne fut diligentée contre lui. Il entra dans la clandestinité au moment de l'adoption de la loi de 2001. Arrêté le 23 octobre 2002, il se vit aussitôt notifier un certificat en application de l'article 21 de cette loi et fut placé en détention. Le même jour, un arrêté d'expulsion fut pris contre lui.

55. Dans la décision qu'elle rendit sur cette affaire le 8 mars 2004 et par laquelle elle rejeta le recours formé par le huitième requérant contre le certificat qui le visait, la SIAC s'exprima ainsi :

« [Le conseil du huitième requérant] nous a informés, à la demande de son client, que celui-ci refusait de comparaître et qu'il ne participerait à la procédure en aucune manière. Selon lui, l'intéressé est certain que l'issue de la présente instance ne fait aucun doute depuis qu'il a lu les décisions statuant sur les recours formés par les individus contre lesquels un certificat avait été délivré lors de l'entrée en vigueur de la loi de 2001 ainsi que la décision-cadre. Son rôle aurait été amplement évoqué dans le cadre des procédures d'appel précédentes et la délivrance d'un certificat contre certaines personnes ainsi que leur incarcération auraient été motivées – au moins en partie – par leurs liens avec lui. Les liens en question ayant suffi à justifier le maintien en détention de ces personnes, sa cause serait entendue. Son refus de participer à la présente instance serait précisément motivé par son manque de confiance en la capacité du système à faire surgir la vérité. A ses yeux, la procédure mise en œuvre par la SIAC aurait été délibérément instituée pour éviter un débat libre et public sur les litiges portés devant elle, ce qui priverait les justiciables d'une possibilité équitable de répondre aux accusations portées contre eux.

Cela dit, [le conseil du huitième requérant] nous a précisé que son client n'entendait pas se désister de son appel, raison pour laquelle nous avons examiné le présent recours en tenant compte de la déclaration de l'intéressé. [Le conseil de celui-ci] a insisté sur certains éléments plaidant – à ses yeux – en faveur de la thèse de son client, qui nie toute implication présente ou passée dans des activités terroristes au sens de la loi de 2001. Les griefs formulés contre l'intéressé refléteraient l'appréciation déformée et simpliste portée par les services de sécurité sur les activités de celui-ci ainsi que sur son statut de professeur respecté et de défenseur du droit de communiquer le message de l'Islam à travers le monde.

Nous tenons à souligner que nous avons examiné la valeur intrinsèque des accusations portées contre le requérant. Nous n'avons pas été influencés par les constats opérés à l'occasion des autres procédures d'appel ou dans les décisions-cadres. Si nous avons mis autant de temps à élaborer la présente décision, c'est notamment parce que nous avons dû lire et analyser les pièces non confidentielles ainsi que les documents secrets qui nous ont été soumis, lesquels sont beaucoup plus abondants dans la présente procédure que dans la plupart des autres affaires. Cela tient aux liens et aux relations que l'appelant entretient avec bon nombre des autres personnes visées par un certificat ainsi qu'avec des individus et des groupes liés à Al-Qaida. Nous n'apercevons pas de raison de nous écarter des appréciations portées par les auteurs de la décision-cadre sur le rôle joué par les divers groupes et personnes qui y sont mentionnés. Il ne s'ensuit pas pour autant que nous sommes nécessairement tenus par leurs conclusions. Il convient de souligner que la décision-cadre a été rendue par un collège autrement composé que le nôtre et que les renvois à cette décision opérés par notre président se limitent à des points de droit. Nous avons examiné les griefs formulés contre l'appelant au vu des éléments qui nous ont été soumis au cours de la présente instance. (...)

Lors de la procédure secrète, les avocats spéciaux nous ont fait savoir qu'ils avaient décidé, après mûre réflexion, que leur participation à l'instance n'était pas dans l'intérêt de l'appelant. Cette décision, à nos yeux fâcheuse, nous a beaucoup préoccupés, l'instance devant se poursuivre sans que l'intéressé sache quels éléments figurent dans les documents confidentiels. Compte tenu de cette situation, nous n'avons pas compris comment les avocats spéciaux auraient pu nuire aux intérêts de l'appelant en cherchant à obtenir ou à découvrir, en toute liberté, des informations favorables à l'intéressé et en nous adressant des observations susceptibles de nous convaincre de la fragilité des éléments de preuve ou de leur incapacité à justifier les conclusions que l'on en a tirées. Nous avons invité [l'un des deux avocats spéciaux commis pour représenter l'intéressé] à nous expliquer les raisons de sa décision. Il nous a répondu qu'il ne pouvait le faire sans compromettre les intérêts du requérant. Nous avons suspendu l'instance pour permettre aux avocats spéciaux de demander à l'intéressé – par l'intermédiaire de ses représentants – s'il souhaitait leur laisser carte blanche pour sa défense et nous avons aussi prié la *Solicitor General*, responsable de leur désignation, de nous aider à les convaincre de participer à la procédure. Les représentants de l'appelant ont répondu qu'ils n'avaient aucun commentaire à faire sur cette question et la *Solicitor General* a estimé que toute intervention de sa part aurait été intempestive. Les démarches ultérieures que nous avons entreprises pour tenter de convaincre les avocats spéciaux de changer d'avis n'ont pas abouti. Faute de pouvoir les contraindre à adopter tel ou tel comportement, nous avons dû poursuivre l'instance sans eux. A notre demande, [le conseil du ministre de l'Intérieur] a identifié un certain nombre d'éléments susceptibles de disculper l'intéressé. Nous avons nous-mêmes relevé d'autres éléments à décharge au cours de l'audience secrète.

Nous sommes conscients que l'absence d'avocat spécial rend notre travail encore plus difficile qu'il ne l'est d'ordinaire et que le caractère potentiellement inéquitable de la procédure pour l'appelant n'en est que plus apparent. Nous ne doutons pas que les avocats spéciaux croyaient avoir de bonnes raisons d'agir comme ils l'ont fait et qu'ils ont longuement réfléchi à la question de savoir si leur position était légitime. Cependant, nous nous voyons contraints de marquer notre ferme désaccord avec ce point de vue et de souligner que rien ne saurait justifier leur refus de continuer à participer à une procédure d'appel pendante. (...) Il se trouve que les éléments de preuve à charge sont si solides qu'aucun avocat spécial – si brillant fût-il – n'aurait pu nous amener à conclure que les autorités n'avaient pas démontré que des soupçons raisonnables pesaient sur l'intéressé et que la délivrance du certificat litigieux n'était pas justifiée. Il s'ensuit que le retrait des avocats spéciaux n'a pas nui à l'intéressé. (...) »

56. La SIAC résuma ensuite les griefs non confidentiels formulés contre le requérant. Elle releva que celui-ci était soupçonné de collaborer avec certains individus et groupes liés à Al-Qaida ainsi que de leur prodiguer des conseils spirituels. Elle observa qu'on lui reprochait de professer des opinions extrémistes et radicales ainsi que d'avoir prononcé, dans une mosquée de Londres, des discours appelant à l'assassinat des Juifs et des Américains où qu'ils se trouvent. Elle en tira les conclusions suivantes :

« Nous sommes convaincus que l'intéressé ne s'est pas borné à prodiguer de simples conseils, tant s'en faut. Il a certainement cautionné au nom du Coran les desseins d'individus désireux de servir les fins d'Al-Qaida par des attentats-suicides à la bombe ou des actes meurtriers d'une autre nature. Les preuves suffisent à établir qu'il est l'instigateur d'actes de terrorisme international. En tout état de cause, le fait pour une personne de donner des conseils spirituels en sachant à quelles fins et de quelle

manière ils seront employés constitue un acte d'assistance au sens de l'article 21 § 4 de la loi de 2001.

(...)

De nombreuses allégations ont été formulées. Il n'est pas utile de les examiner les unes après les autres. Nous avons indiqué les raisons pour lesquelles nous estimons que les accusations portées contre l'appelant sont fondées. D'ailleurs, si le critère applicable en la matière était plus rigoureux que celui du soupçon raisonnable, nous serions convaincus qu'elles y satisferaient. L'intéressé a été largement impliqué – et a même joué un rôle central – dans des activités terroristes portant la marque d'Al-Qaida au Royaume-Uni. Il représente un réel danger. Ses recours sont rejetés. »

9. Le neuvième requérant

57. Le neuvième requérant est un ressortissant algérien né en 1972. En 1991, il quitta l'Algérie pour l'Afghanistan, où il enseigna l'arabe dans un camp de réfugiés. Il demanda l'asile au Royaume-Uni en 1993. En 1994, il obtint un permis de séjour de quatre ans. En 2000, les autorités estimèrent qu'il devait être considéré comme un réfugié et lui accordèrent un permis de séjour illimité. Il fut arrêté et relâché sans avoir été inculpé à quatre reprises, les trois premières fois pour fraude à la carte de crédit, la dernière – en mai 1998 – pour implication dans des activités terroristes. Par la suite, il obtint de la police une indemnité pour arrestation illégale.

58. Le 22 avril 2002, il fit l'objet d'un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur et d'un arrêté d'expulsion. Il fut placé en détention le même jour. Selon l'un des témoins cités par le ministre de l'Intérieur, le certificat visant l'intéressé n'avait pas été délivré en même temps que les autres – c'est-à-dire en décembre 2001 – en raison de la perte de l'un des dossiers qui le concernaient.

59. Dans la décision qu'elle rendit sur cette affaire le 29 octobre 2003, la SIAC observa qu'il était reproché au neuvième requérant d'apporter un concours actif au GSPC et de lui avoir fourni des sommes considérables obtenues par escroquerie. Relevant qu'il était établi que l'intéressé avait par le passé été intercepté par des douaniers en possession de fortes sommes en espèces alors qu'il tentait de gagner le Royaume-Uni en ferry et qu'il était étroitement lié avec des individus condamnés pour fraude à la carte de crédit, elle considéra cependant que la preuve de son implication dans des activités frauduleuses ne démontrait pas qu'il était un terroriste. Toutefois, elle retint que le requérant avait participé à un camp dans le Dorset en compagnie du cinquième requérant ainsi que d'autres personnes soupçonnées de soutenir le GSPC et que, lors de son arrestation, on avait découvert à son domicile une facture téléphonique établie au nom de Yarkas, un individu qui avait été arrêté en Espagne en novembre 2001 pour ses liens présumés avec Al-Qaida. Elle se déclara non convaincue par la déposition de l'intéressé et par les explications qu'il avait fournies au sujet des éléments à charge. Estimant que les pièces confidentielles corroboraient

les accusations du ministre de l'Intérieur, elle conclut au rejet du recours formé par l'intéressé contre le certificat qui le visait.

60. Dans les décisions qu'elle rendit le 2 juillet et le 15 décembre 2004 dans le cadre du réexamen du certificat, elle jugea que le maintien de cette mesure se justifiait.

10. Le dixième requérant

61. Le dixième requérant est un ressortissant algérien. Victime de l'explosion d'une bombe en Algérie, il est amputé de la main gauche (au niveau du poignet) et de l'avant-bras droit (au-dessous du coude). En 1999, il entra au Royaume-Uni *via* Abou Dhabi et l'Afghanistan, et sollicita l'asile, qui lui fut refusé le 27 février 2001. Arrêté le 15 février 2001 et inculpé de possession de matériel destiné à des activités terroristes, d'association de malfaiteurs et d'entente frauduleuse en vue de la confection de faux documents, il fut placé en détention provisoire. Lors de son arrestation, il était en possession de quelque quarante documents administratifs français vierges (permis de conduire, cartes d'identité et passeports), d'un lecteur de cartes de crédit, de pelliculeuses et d'une gaufreuse. Toutefois, l'affaire fut classée et le requérant fut remis en liberté le 17 mai 2001.

62. Le 14 janvier 2003, il se vit notifier un certificat délivré par le ministre de l'Intérieur en application de l'article 21 de la loi de 2001 et fut incarcéré. Le même jour, il fit l'objet d'un arrêté d'expulsion.

63. Dans la décision qu'elle rendit le 27 janvier 2004, la SIAC releva qu'il était principalement reproché au requérant d'entretenir des liens étroits, depuis son arrivée au Royaume-Uni, avec un réseau d'extrémistes anciennement dirigé par Abou Doha (paragraphe 26 ci-dessus). Elle observa qu'il était notamment accusé d'offrir à cette organisation un soutien logistique en lui procurant de faux documents et des fonds obtenus par fraude à la carte de crédit. Elle nota qu'il était soupçonné d'avoir passé beaucoup de temps à la mosquée de Finsbury Park, notoirement connue pour être un foyer de l'islamisme radical, ainsi que d'avoir participé à une réunion qui s'y était tenue en juin 2001 et au cours de laquelle des menaces avaient été proférées contre le sommet du G8 à Gênes.

Dans ses conclusions écrites du 28 juin 2003, l'intéressé nia les accusations portées contre lui. Toutefois, il refusa de comparaître à l'audience consacrée à l'examen de son recours, ce dont la SIAC fit état dans les termes suivants :

« [Le conseil de l'intéressé] a déclaré que son client était un véritable réfugié, qu'il n'appartenait à aucune organisation ou groupe, qu'il n'était nullement impliqué dans des activités terroristes et qu'il ne prônait pas le recours au terrorisme. Il a ajouté que l'intéressé n'avait pas connaissance de projets d'attentat et ne comprenait pas pourquoi on portait des accusations contre lui. Il a précisé que, faute d'avoir pu prendre connaissance des pièces pertinentes, son client était dans l'incapacité de les

contester et qu'il ne pouvait donc que se borner à affirmer qu'elles étaient impropres à démontrer qu'il était un terroriste international au sens de la loi, puisque tel n'était pas le cas. Il a indiqué que son client avait reçu lecture des décisions précédemment rendues [par la SIAC] en instance d'appel et que, compte tenu de l'importance accordée aux documents confidentiels et des critères légaux applicables, l'intéressé était certain que sa cause était entendue. Il a expliqué que celui-ci refusait de prendre part à l'instance pour ne pas donner l'impression – fausse – qu'il était en mesure de contester les éléments à charge, que cette procédure ne lui inspirait aucune confiance et que sa participation se limiterait en conséquence aux conclusions d'avocat présentées en son nom.

L'intéressé ne s'est pas désisté de son recours. Tout en ayant conscience des contraintes qui lui sont imposées, lesquelles pèsent également sur tous les autres appelants, nous tenons à préciser que l'issue d'une procédure d'appel n'est jamais acquise d'avance. Il nous incombe d'examiner tous les éléments qui nous sont soumis, qu'ils soient non confidentiels ou secrets, tâche dont nous nous acquittons scrupuleusement car nous savons que l'examen en question pourra déboucher sur une détention sans procès pour une durée indéterminée. Il est vrai que la tâche de l'avocat spécial est ardue puisqu'il n'a aucune instruction en ce qui concerne les documents secrets et ne peut en obtenir. Cela étant, il lui est possible de contester les preuves présentées par les services de sécurité et d'attirer notre attention sur les éléments favorables à la cause de l'intéressé. »

La SIAC jugea que les preuves de l'implication du requérant dans des activités frauduleuses étaient nombreuses. Estimant que les pièces – pour la plupart confidentielles – dont elle disposait suffisaient à démontrer que ces activités visaient à financer des objectifs terroristes et à soutenir des individus engagés dans la voie du terrorisme, elle conclut au rejet de l'appel interjeté contre la délivrance du certificat.

64. Dans le cadre du réexamen périodique du certificat, elle parvint à des conclusions identiques le 4 août 2004 et le 16 février 2005. Dans la décision qu'elle rendit à cette dernière date, elle estima que l'appréciation du risque auquel le requérant exposerait la sécurité nationale en cas de remise en liberté n'était nullement affectée par le fait qu'il avait été transféré à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor en raison des troubles mentaux dont il souffrait.

11. Le onzième requérant

65. Le onzième requérant est un ressortissant algérien. Il demanda l'asile au Royaume-Uni une semaine après y être entré au moyen d'une fausse pièce d'identité italienne en février 1998. Alors que sa demande était pendante, il se rendit en Géorgie en juillet 2001, en utilisant un faux passeport français, et fut expulsé vers le Royaume-Uni, où il fut informé que la demande en question était devenue caduque du fait de son voyage à l'étranger. Il sollicita à nouveau l'asile, qui lui fut refusé le 21 août 2001, puis entra dans la clandestinité. Arrêté le 10 octobre 2001, il fut incarcéré dans un centre de rétention administrative, dont il s'enfuit en février 2002. Appréhendé à nouveau le 19 septembre 2002, il fut placé en détention à la

prison de Belmarsh, en application des dispositions de la législation sur les étrangers.

66. Le 2 octobre 2003, le ministre de l'Intérieur notifia à l'intéressé un certificat le désignant comme un terroriste international au sens de l'article 21 de la loi de 2001 et un arrêté d'expulsion fondé sur des motifs de sécurité nationale.

67. Dans la décision qu'elle rendit le 12 juillet 2004 et par laquelle elle conclut au rejet du recours formé par le onzième requérant contre le certificat qui le visait, la SIAC énuméra les accusations non confidentielles formulées contre lui. Elle indiqua que les autorités le soupçonnaient d'appartenir depuis longtemps au groupe d'Abou Doha (paragraphe 26 ci-dessus) et d'y jouer un rôle éminent. Selon elles, il avait tenté de se rendre en Tchétchénie en juillet 2001 et les policiers géorgiens auteurs de son arrestation avaient trouvé sur lui des numéros de téléphone appartenant respectivement à un responsable du groupe d'Abou Doha et à un membre nommément désigné du GSPC que l'on savait impliqué dans la collecte de fonds pour les Moudjahiddines de Tchétchénie. Il aurait fourni de l'argent et un soutien logistique à un réseau nord-africain d'extrémistes islamistes implanté au Pakistan et en Afghanistan et lié à Al-Qaida. Il aurait aidé des membres du groupe d'Abou Doha à se rendre en Afghanistan, au Pakistan et en Tchétchénie. Il aurait vécu à la mosquée de Finsbury Park pendant une période de plus d'un an à cheval sur 1999 et 2000. Très soucieux de sa sécurité, il aurait pris des mesures pour déjouer une filature lors d'un voyage à St Albans effectué en septembre 2001. Lors de son arrestation en septembre 2002, on aurait trouvé sur lui un faux passeport belge portant la photographie d'un responsable du groupe d'Abou Doha. Il serait lourdement impliqué dans la fourniture de faux documents et l'utilisation frauduleuse de chèques et de cartes de crédit.

68. Le requérant soumit à la SIAC une déclaration écrite dans laquelle il niait être un terroriste international. Il admettait avoir voyagé en Afghanistan en 1999 et avoir tenté de se rendre en Tchétchénie en 2001, affirmant cependant que son intérêt pour ces pays n'était pas différent de celui dont témoignaient maints musulmans pieux. Pour protester contre une procédure qu'il estimait fondamentalement inique, il refusa de participer à l'audience consacrée à l'examen de son recours et de s'y faire représenter par un avocat. Compte tenu de la position adoptée par l'intéressé, les avocats spéciaux estimèrent qu'il valait mieux pour lui qu'ils s'abstiennent d'interroger les témoins et de présenter des observations en son nom dans le cadre de la procédure secrète.

69. Dans sa décision concluant au rejet du recours formé par le requérant, la SIAC s'exprima comme suit :

« Nous reconnaissons que le fait de n'avoir accès qu'aux pièces non confidentielles cause des difficultés aux appelants, et nous comprenons que [l'intéressé] puisse estimer que la procédure n'est pas équitable. Toutefois, nous statuons sur chacun des

cas dont nous sommes saisis en fonction des éléments qui lui sont propres, et il est spécieux de donner à penser – comme cherche à le faire [le *solicitor* de l'intéressé] – que cet appelant se trouverait dans une situation particulière où la procédure instituée par la loi de 2001 l'empêcherait d'élaborer une défense adéquate contre les accusations qui pèsent sur lui.

Nous avons résumé les éléments à charge dont [le onzième requérant] a pu prendre connaissance aux différents stades de la procédure (...) ainsi que les réponses que [l'intéressé] y a apportées dans sa déclaration écrite. Si certaines des allégations figurant dans les documents non confidentiels peuvent à juste titre être qualifiées d'assertions générales ne reposant sur aucune pièce, auxquelles [le onzième requérant] ne pouvait opposer que des dénégations tout aussi générales, il n'en demeure pas moins que celui-ci s'est vu communiquer des informations nombreuses et précises – des noms, des dates, des lieux et des pièces justificatives – en rapport avec d'autres accusations.

Nul mieux que [le onzième requérant] ne peut expliquer les déplacements et les activités qu'il a réalisés depuis l'introduction, en 1998, de sa première demande d'asile. Sa déclaration écrite est plus instructive par ce qu'elle tait que par ce qu'elle énonce. Par exemple, en ce qui concerne St Albans et la cabine photographique, dont l'intimé tirerait, selon [le onzième requérant], une accusation « totalement erronée » (...), nous observons que [l'intéressé] n'a pas nié s'être rendu à St Albans. Il connaît ceux qui l'y ont accompagné et les motifs de leur voyage. Il n'en a rien dit et n'a pas révélé l'identité de ses compagnons, bien qu'on lui eût montré les photographies prises au cours de l'opération de surveillance. (...) »

La SIAC pointa ensuite les incohérences qui émaillaient les diverses versions que le requérant avait données de ses voyages en Afghanistan, en Géorgie et à Dubaï. Elle observa qu'il n'avait pas répondu aux accusations du ministre de l'Intérieur relatives à sa collaboration avec plusieurs membres du groupe d'Abou Doha nommément cités. Elle poursuivit ainsi :

« Les éléments que nous avons mentionnés (...) ne sont pas exhaustifs car nous nous sommes bornés à évoquer ceux qui illustrent le mieux le fait que la déclaration écrite [du onzième requérant] ne répond pas aux accusations non confidentielles portées contre lui. L'insuffisance de cette déclaration est telle que nous estimons ne pas pouvoir accorder beaucoup de crédit aux dénégations générales qui y figurent (...) Nous nous sommes arrêtés assez longuement sur les éléments en question parce qu'ils montrent bien jusqu'à quel point [le onzième requérant] aurait pu répondre à ses accusateurs s'il y avait été disposé. Si nous ne tirons pas de conséquence défavorable [au onzième requérant] de son refus de déposer ou de prendre autrement part à l'audience consacrée à l'examen de son recours, nous sommes cependant tenus de statuer au regard des données en notre possession, et nous restons sur l'impression que l'intéressé ne s'est pas défendu de manière efficace – par des preuves, des contre-interrogatoires et des observations – contre les éléments non confidentiels produits par l'intimé.

(...)

Le critère de preuve énoncé à l'article 25 § 2 de la loi de 2001 est relativement peu contraignant puisqu'il n'exige que la démonstration de l'existence de motifs raisonnables propres à étayer une conviction ou des soupçons. Pour les raisons exposées ci-dessus, nous estimons que, à elles seules, les preuves non confidentielles satisfont facilement à cette exigence relativement modeste. Au vu de l'ensemble du dossier – pièces non confidentielles et documents secrets –, nous sommes convaincus

que [le onzième requérant] est bien le membre éminent et actif du groupe d'Abou Doha que décrivent les documents soumis par l'intimé. »

E. Les conditions de détention des requérants et les effets de celle-ci sur leur santé

70. Dans un premier temps, les requérants sous le coup d'un placement en détention furent tous incarcérés à Londres, à la prison de Belmarsh. Par la suite, le sixième requérant fut transféré à la prison de Woodhill, et les premier, septième et dixième requérants à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor.

71. Les intéressés furent soumis au régime de détention applicable aux prisonniers de catégorie A présentant un risque ordinaire, niveau de sécurité qui paraissait approprié à leur dangerosité. Ils étaient autorisés à recevoir la visite de personnes bénéficiant d'une habilitation de sécurité, à fréquenter leurs codétenus, à téléphoner, à entretenir une correspondance et à rencontrer un imam ainsi que leurs représentants. Ils avaient accès à des soins médicaux et pouvaient faire de l'exercice, se former et travailler dans les mêmes conditions que les autres prisonniers soumis au même régime de sécurité.

Pour donner suite à une recommandation de l'inspecteur chargé du contrôle des conditions de détention nommé en application de la loi de 2001, le Gouvernement créa, dans la prison de Woodhill, une unité spéciale destinée à l'accueil des détenus incarcérés sur le fondement de cette loi. Au sein de l'unité en question, qui avait été réaménagée en consultation avec les requérants incarcérés et leurs représentants, et dont le personnel avait été spécialement sélectionné et formé, les intéressés auraient pu bénéficier d'un régime de détention assoupli qui leur aurait notamment permis de passer plus de temps à l'extérieur de leur cellule. Toutefois, ils refusèrent d'y être transférés, décision que l'inspecteur qualifia de regrettable.

72. Le premier requérant, qui aurait été maltraité dans les geôles israéliennes et avait suivi un premier traitement pour dépression en mai 1999, vit sa santé mentale se dégrader gravement lors de sa détention à Belmarsh. Il fut transféré à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor en juillet 2002.

73. Le septième requérant, qui a fait état d'antécédents familiaux de troubles mentaux et aurait connu des épisodes de dépression pendant son adolescence, prétend que, tout au long de sa détention, ses souffrances dues à des troubles dépressifs et paranoïaques ainsi qu'à des hallucinations auditives se sont aggravées. Après avoir tenté de se suicider en mai 2004, il fut transféré à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor le 17 novembre 2004.

74. Le dixième requérant, qui est bi-amputé, affirme avoir été détenu et torturé en Algérie. Sa santé physique et mentale s'est détériorée au cours de

sa détention à la prison de Belmarsh. Il fit une grève de la faim en mai et juin 2003 et refusa d'utiliser les prothèses qu'on lui avait fournies ainsi que de coopérer avec le personnel sanitaire de la prison. Au début du mois de novembre 2003, les autorités pénitentiaires lui retirèrent les soins infirmiers dont il bénéficiait. Ses représentants demandèrent le contrôle juridictionnel de la décision de retrait des soins en question, lesquels furent rétablis en décembre 2003, en application d'une ordonnance prise par le tribunal administratif. Le 1^{er} novembre 2004, le requérant fut transféré à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor.

75. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (le CPT) rendit visite à deux reprises aux requérants incarcérés, en février 2002 et en mars 2004. Il critiqua sur plusieurs points leurs conditions de détention. Le Gouvernement réfuta les critiques en question (paragraphe 101-102 ci-dessous).

76. En octobre 2004, à la demande des représentants des intéressés, un groupe de huit psychiatres consultants établit un rapport conjoint sur la santé mentale des requérants incarcérés. Ce rapport était ainsi rédigé :

« Les détenus sont originaires de pays où les maladies mentales sont fortement stigmatisées. En outre, le suicide est expressément interdit aux musulmans pratiquants. Il s'agit là d'une considération essentielle car bon nombre des intéressés ont tenté ou envisagent de se suicider. Ils souffrent tous d'importants désordres psychiques dont l'origine ou l'aggravation est directement imputable au caractère indéterminé de la durée de leur détention et qui se traduisent principalement par des troubles dépressifs majeurs ainsi que des crises d'angoisse. Chez certains d'entre eux, ces troubles ont dégénéré en symptômes psychotiques. Certains sujets présentent un syndrome de SPT [stress post-traumatique] déclenché soit par un traumatisme prémigratoire, soit par les conditions de leur arrestation et de leur incarcération, soit par la combinaison de ces éléments.

La détérioration continue de la santé mentale des intéressés s'explique également par la nature de leur régime de détention et de la procédure de recours, par la défiance que ceux-ci leur inspirent ainsi que par la durée indéterminée de leur incarcération, élément sous-jacent et essentiel. Le système médical pénitentiaire est incapable de répondre comme il convient aux besoins de ces détenus en matière de santé. Les comportements de détresse et l'automutilation n'y sont pas perçus comme des syndromes pathologiques mais plutôt comme des tentatives de manipulation. Les problèmes physiques complexes n'y sont pas correctement pris en charge.

Les troubles mentaux de ces détenus n'ont guère de chances de se résorber si la situation dans laquelle ceux-ci se trouvent actuellement ne change pas. Les entretiens répétés qui ont été menés montrent que ces troubles vont très probablement continuer à s'aggraver au cours de la détention.

Les maux dont les détenus se plaignent sont très similaires à ceux que décrivent les études consacrées aux effets de la rétention administrative des étrangers. Les études en question font état d'une importante prévalence de la dépression et de l'angoisse chez ces derniers. Elles révèlent, de manière convaincante, une corrélation directe entre la durée de l'incarcération et la gravité des symptômes et prouvent que la détention est en elle-même un facteur d'aggravation des symptômes dont il s'agit. »

77. Pour les besoins de la présente procédure, le docteur J., psychiatre consultant, fut invité par le Gouvernement à commenter le rapport psychiatrique conjoint en question. Il critiqua la méthodologie suivie par les auteurs de ce rapport ainsi que leurs conclusions, dans les termes suivants (les références à d'autres rapports ont été retranchées) :

« A mes yeux, bon nombre des affirmations qui y sont formulées ne résistent pas à un examen rigoureux. Par exemple, après avoir analysé en détail le cas du [premier requérant], j'estime que, de manière générale, sa santé mentale n'a pas empiré – et ne s'est sans doute pas améliorée – après sa détention et son admission à l'hôpital de Broadmoor par rapport à ce qu'elle était lorsqu'il était libre. De même, il ne ressort pas de son dossier médical que son état aurait d'abord connu une rémission et se serait ensuite dégradé au cours de son hospitalisation à Broadmoor. Je considère que l'aggravation de ses symptômes à la prison de Belmarsh est due à la grève de la faim qu'il a menée et qu'il s'est comporté de manière lunatique à l'hôpital [psychiatrique de sécurité] de Broadmoor bien qu'il eût accepté de s'alimenter. Sa conduite histrionique n'a guère varié d'un lieu de détention à l'autre. J'estime qu'il est atteint de désordres de la personnalité et que diagnostiquer chez lui un trouble dépressif majeur, une psychose ou un SPT serait inexact. En outre, ses fréquentes automutilations relèvent de la manipulation.

(...)

Je ne suis pas le seul à penser que les diagnostics des auteurs de cette étude sont erronés et j'observe ici que certains de mes confrères qui ont établi un rapport sur [le premier et le septième requérant] ont eux aussi exprimé des doutes à ce sujet. Dans ces conditions, on ne saurait affirmer, comme le fait le rapport conjoint, qu'il y a consensus. En ce qui concerne les deux détenus [les premier et septième requérants] dont j'ai étudié le cas, je constate que les symptômes qualifiés de psychotiques par certains des auteurs du rapport conjoint et dont les intéressés auraient été indemnes avant leur détention s'étaient en réalité déclarés avant l'arrestation.

L'acceptation tacite des renseignements spontanément fournis par les intéressés est l'un des aspects les plus préoccupants de ce rapport. Je relève par exemple que ses auteurs semblent tenir pour acquis que trois des détenus ont connu l'emprisonnement et la torture et se sont sentis sérieusement menacés avant d'immigrer. J'observe qu'aucun élément ne corrobore ces allégations et que rien n'a été entrepris pour les vérifier. Compte tenu de l'obligation faite aux immigrants et aux demandeurs d'asile de justifier leur demande d'accès au pays d'accueil, n'est-il pas possible, voire probable, que certains d'entre eux manquent parfois de sincérité dans leur description des épreuves endurées par le passé et des symptômes actuels dont ils se plaignent ? Il faut garder à l'esprit que les terroristes présumés contestent les soupçons pesant sur eux en dépit des preuves non confidentielles et des documents secrets qui les incriminent et qui ont été examinés au plus haut niveau. Cela ne remet-il pas en cause leur crédibilité ? »

F. La liberté conditionnelle accordée au cinquième requérant

78. Le 20 janvier 2004, la SIAC indiqua qu'elle devait en principe accorder au cinquième requérant la liberté conditionnelle. Le ministre de l'Intérieur tenta d'interjeter appel de cette décision mais, par une

ordonnance provisoire du 12 février 2004, la Cour d'appel se déclara incompétente pour connaître de son recours.

79. Le 22 avril 2004, la SIAC rendit une décision plus amplement motivée sur l'octroi de la liberté conditionnelle. Elle expliqua que la loi de 2001 ne l'autorisait à accorder pareille mesure que dans le cas exceptionnel où il était établi que le refus de celle-ci entraînerait une telle altération de la santé physique ou mentale d'un prisonnier que le maintien en détention de celui-ci violerait l'article 3 de la Convention, par son caractère inhumain, ou l'article 8, par son caractère disproportionné.

80. Elle releva que certains agents pénitentiaires avaient commencé à avoir des inquiétudes pour l'état psychique de l'intéressé en mai 2002 mais qu'ils s'étaient abstenus d'en faire part à ses représentants. Elle observa que celui-ci avait connu une sérieuse rechute dépressive accompagnée de symptômes psychotiques, d'hallucinations auditives et d'idées suicidaires en décembre 2003. Elle nota que, à la demande de ses représentants et à l'initiative du ministre de l'Intérieur, le requérant avait subi plusieurs examens psychologiques et psychiatriques d'où il ressortait qu'il était gravement malade et que sa santé mentale s'améliorerait probablement s'il était autorisé à rentrer chez lui. Elle en tira les conclusions suivantes :

« Nous ne pensons pas que le seuil requis pour qu'il y ait violation des droits de l'homme [du cinquième requérant] soit atteint. La jurisprudence de [la Cour européenne des droits de l'homme] insiste sur le fait qu'il se situe à un niveau élevé et précise qu'une détention ne saurait être considérée comme disproportionnée sauf lorsqu'elle peut être assimilée à un traitement contraire à l'article 3. Cela dit, nous sommes convaincus que le maintien de l'intéressé en détention violerait cette disposition. Laisser une personne en arriver à une situation où elle a besoin d'une prise en charge dans un établissement spécialisé ou de soins et d'une d'attention continus pour ne pas s'infliger des blessures peut emporter violation de l'article 8 – sauf peut-être lorsqu'il n'y a pas d'autre choix que la détention – et probablement de l'article 3. Comme nous l'avons déjà indiqué, rien ne nous force à attendre qu'une telle situation se présente. La mesure que nous prenons est légitime dès lors que nous ne doutons pas que les conditions dont elle s'accompagne suffisent à minimiser le risque que la libération [du cinquième requérant] fait courir à la sécurité de l'Etat.

Nous tenons à souligner que l'octroi d'une libération conditionnelle est exceptionnel. Nous ordonnons cette mesure seulement parce que les données médicales vont toutes dans le même sens et que la détention est à l'origine de troubles mentaux qui iront en s'aggravant. (...) »

81. En exécution de la décision de la SIAC, le cinquième requérant fut remis en liberté le 22 avril 2004. Cette mesure était assortie de conditions telles qu'elle s'apparentait à une assignation à domicile. L'intéressé avait l'interdiction de sortir de chez lui et l'obligation de porter en permanence un dispositif de surveillance électronique. Il n'avait pas accès à Internet et la ligne téléphonique dont il disposait n'était reliée qu'aux agents des services de sécurité, qu'il devait contacter cinq fois par jour et laisser à tout moment accéder à son domicile. Il n'était autorisé à rencontrer personne d'autre que

sa femme, son enfant, son représentant, un médecin agréé par le ministère de l'Intérieur et les visiteurs habilités par celui-ci.

G. Les événements consécutifs à l'arrêt rendu par la Chambre des lords le 16 décembre 2004

82. L'annulation prononcée par la Chambre des lords le 16 décembre 2004 priva d'effet l'arrêté de dérogation et rendit l'article 5 de la Convention applicable en toutes ses dispositions à la détention des requérants. Toutefois, une déclaration d'incompatibilité étant dépourvue de force obligatoire à l'égard des parties au litige dans le cadre duquel elle est prononcée (paragraphe 94 ci-dessous), les requérants furent maintenus en détention, sauf les deuxième et quatrième – qui avaient décidé de quitter le territoire britannique – ainsi que le cinquième, remis en liberté dans des conditions équivalant à une assignation à domicile. Par ailleurs, aucun d'eux ne put bénéficier, au titre du droit interne, d'une indemnité compensatrice du préjudice résultant de la détention. C'est pourquoi les intéressés introduisirent, le 21 janvier 2005, leur requête devant la Cour.

83. Fin janvier 2005, le Gouvernement indiqua qu'il envisageait d'abroger le chapitre 4 de la loi de 2001 pour y substituer un dispositif de contrôle autorisant l'imposition de diverses restrictions aux personnes sur lesquelles pèseraient des soupçons raisonnables d'implication dans le terrorisme, quelle que fût leur nationalité.

84. Les requérants qui avaient été maintenus en détention furent relâchés les uns le 10, les autres le 11 mars 2005. Ils se virent aussitôt notifier des arrêtés de contrôle pris en application de la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme, entrée en vigueur le 11 mars 2005.

85. Le Gouvernement leva la dérogation le 16 mars 2005.

86. Le 11 août 2005, à l'issue de négociations que les autorités britanniques menaient depuis fin 2003 environ avec l'Algérie et la Jordanie en vue d'obtenir l'assurance que les requérants ne seraient pas maltraités en cas de retour vers ces pays, le Gouvernement notifia un avis d'expulsion aux cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants. Ceux-ci furent placés en rétention administrative dans l'attente de leur expulsion vers l'Algérie (dans le cas des cinquième, sixième, septième, neuvième, dixième et onzième requérants) et la Jordanie (en ce qui concerne le huitième requérant). Le 9 avril 2008, la Cour d'appel jugea que ce dernier ne pouvait être légalement extradé vers la Jordanie car il était probable que des preuves obtenues par la torture seraient utilisées contre lui au cours du procès dont il ferait l'objet dans ce pays, en violation flagrante de son droit à un procès équitable. A la date d'adoption du présent arrêt, l'affaire était pendante devant la Chambre des lords.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La rétention des personnes en instance d'expulsion avant l'adoption de la loi de 2001

87. L'article 3 § 5 de la loi de 1971 sur l'immigration habilite le ministre de l'Intérieur à ordonner par arrêté l'expulsion d'une personne ne possédant pas la nationalité britannique lorsqu'il juge cette mesure favorable au bien public, notamment pour des motifs de sécurité nationale. En vertu du paragraphe 2 de l'annexe 3 de la loi de 1971, les personnes en instance d'expulsion peuvent être placées en rétention. Toutefois, depuis l'arrêt *R. v. Governor of Durham Prison, ex parte Hardial Singh* ([1984] 1 WRL 704), l'exercice du pouvoir de rétention prévu par cette dernière disposition est limité à la durée raisonnablement nécessaire à l'exécution de la mesure d'expulsion. Il s'ensuit que les autorités ne peuvent placer un individu en rétention sur le fondement de la loi de 1971 lorsqu'elles savent que son expulsion est impossible parce qu'aucun pays n'acceptera d'accueillir l'intéressé ou que le renvoi de celui-ci vers son pays d'origine l'exposerait à un risque de torture ou d'autres mauvais traitements.

B. La loi de 2000 sur le terrorisme

88. En juillet 2000, le Parlement adopta la loi de 2000 sur le terrorisme (*Terrorism Act 2000*). Dans l'arrêt rendu par la Chambre des lords en la présente affaire, Lord Bingham releva qu'il « s'agi[ssait] là d'un important dispositif législatif comprenant 131 articles et 16 annexes, destiné à refondre, moderniser et renforcer la réponse juridique au problème grandissant du terrorisme ». L'article 1 de cette loi qualifie de « terroriste » :

« (...) la réalisation ou la menace de réalisation d'un acte :

- a) relevant du paragraphe 2 du présent article ;
- b) visant à influencer le gouvernement ou à intimider la population ou une partie de celle-ci ; et

c) destiné à promouvoir une cause politique, religieuse ou idéologique.

2. Relèvent du présent paragraphe les actes :

- a) impliquant des violences graves envers les personnes ;
- b) impliquant de graves dommages aux biens ;
- c) mettant en danger la vie de personnes autres que leur auteur ;
- d) exposant la santé ou la sécurité de la population ou d'une partie de celle-ci à un risque grave ; ou
- e) visant à compromettre ou à perturber gravement le fonctionnement d'un système électronique.

3. Lorsqu'elle implique l'utilisation d'armes à feu ou d'explosifs, la réalisation ou la menace de réalisation d'un acte relevant du paragraphe 2 du présent article constitue un acte de terrorisme même si la condition fixée au paragraphe 1 b) du présent article ne se trouve pas remplie.

4. Aux fins du présent article :

a) le terme « acte » désigne notamment les actes commis hors du territoire du Royaume-Uni ;

b) les termes « personne » et « bien » désignent respectivement toute personne et tout bien, en quelque lieu qu'ils se trouvent ;

c) le terme « population » désigne notamment la population d'un pays autre que le Royaume-Uni ; et

d) l'expression « autorités publiques » désigne les autorités publiques du Royaume-Uni, celles des collectivités qui le composent ou celles de pays tiers.

5. Aux fins la présente loi, l'expression « acte réalisé dans un but terroriste » vise les actes servant les intérêts d'une organisation proscrite. »

Aux fins de la présente loi, une organisation « proscrite » est :

« 3. 1. (...) »

a) une organisation figurant dans la liste établie dans l'annexe 2 à la présente loi ;
ou

b) une organisation opérant sous le même nom qu'une organisation figurant dans la liste établie dans l'annexe 2.

2. Le paragraphe 1 b) du présent article ne s'applique pas aux organisations dont l'insertion dans la liste établie dans l'annexe 2 fait l'objet d'une note figurant dans l'annexe en question.

3. Le ministre de l'Intérieur peut, par arrêté :

a) ajouter le nom d'une organisation à la liste établie dans l'annexe 2 ;

b) rayer une organisation de la liste en question ;

c) modifier ladite liste d'une autre manière.

4. Le ministre de l'Intérieur ne peut exercer le pouvoir que lui confère le paragraphe 3 a) du présent article à l'égard d'une organisation que s'il est convaincu de l'implication de celle-ci dans le terrorisme.

5. Aux fins du paragraphe 4 du présent article, une organisation est impliquée dans le terrorisme lorsqu'elle :

a) commet des actes terroristes ou y participe ;

b) s'apprête à recourir au terrorisme ;

c) défend ou encourage le recours au terrorisme ; ou

d) est engagée d'une autre manière dans la voie du terrorisme. »

89. Le chapitre 2 de cette loi incrimine l'appartenance et le soutien à une organisation proscrite, la collecte, l'utilisation et la détention de fonds destinés au terrorisme, la conclusion d'accords en vue du transfert de fonds

destinés au terrorisme, le blanchiment de capitaux et la non-dénonciation d'un blanchiment de capitaux présumé. Le chapitre 4 crée lui aussi un certain nombre d'infractions, notamment l'enseignement du maniement des armes, la direction d'activités terroristes, la possession, sans motif raisonnable, d'objets pouvant être utilisés par l'auteur ou l'instigateur d'un acte terroriste ainsi que la collecte, sans motif raisonnable, d'informations pouvant être utilisées par l'auteur ou l'instigateur d'un acte de cette nature. L'article 62 confère à cette loi un champ d'application extraterritorial en ce sens qu'il habilite les autorités à poursuivre les personnes relevant de la juridiction du Royaume-Uni du chef de n'importe laquelle des infractions susmentionnées, quel que soit le lieu de commission de leurs actes constitutifs.

C. La loi de 2001 relative à la sécurité et à la lutte contre la criminalité et le terrorisme

90. Le chapitre 4 de la loi de 2001 (paragraphe 12 ci-dessus), intitulé « Immigration et asile », habilitait les autorités à incarcérer des étrangers soupçonnés de terrorisme international même si leur expulsion était momentanément impossible. Ses dispositions pertinentes étaient ainsi libellées :

« CHAPITRE 4 – IMMIGRATION ET ASILE Personnes soupçonnées de terrorisme international

21. Certificats délivrés contre les personnes soupçonnées de terrorisme international

1. En vertu du présent article, le ministre de l'Intérieur peut délivrer un certificat à l'encontre d'une personne s'il a des motifs raisonnables :

- a) de croire que la présence de cette personne sur le sol britannique représente une menace pour la sécurité nationale ; et
- b) de soupçonner que cette personne est un terroriste.

2. Aux fins du paragraphe 1 b) du présent article, le mot « terroriste » désigne une personne :

- a) impliquée ou ayant été impliquée dans la commission, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme international ;
- b) membre d'un groupe terroriste international ou appartenant à un tel groupe ; ou
- c) entretenant des liens avec un groupe terroriste international.

3. Aux fins du paragraphe 2 b) et c) du présent article, un groupe terroriste international est un groupe :

- a) soumis au contrôle ou à l'influence de personnes se trouvant hors du territoire du Royaume-Uni, et
- b) soupçonné, par le ministre de l'Intérieur, d'être impliqué dans la commission, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme international.

4. Aux fins du paragraphe 2 c) du présent article, une personne n'est réputée entretenir des liens avec un groupe terroriste international que si elle le soutient ou lui prête assistance.

5. Aux fins du présent chapitre :

le mot « terrorisme » a le sens que lui donne l'article 1 de la loi de 2000 sur le terrorisme (c. 11), et

l'expression « personne soupçonnée de terrorisme international » désigne une personne visée par un certificat délivré en application du paragraphe 1 du présent article.

6. Lorsqu'il délivre un certificat en application du paragraphe 1 du présent article, le ministre de l'Intérieur doit, dès que possible :

- a) prendre des mesures raisonnables pour le notifier à la personne concernée ; et
- b) en adresser copie à la Commission spéciale des recours en matière d'immigration.

7. Le ministre de l'Intérieur peut révoquer un certificat délivré en application du paragraphe 1 du présent article.

8. Une décision du ministre de l'Intérieur relative à un certificat délivré en application du présent article ne peut être contestée en justice que dans les conditions prévues aux articles 25 et 26 de la présente loi.

9. Un acte du ministre de l'Intérieur fondé en tout ou partie sur un certificat délivré en vertu du présent article ne peut être contesté en justice qu'au moyen ou à l'occasion d'une procédure relevant :

- a) des articles 25 ou 26 de la présente loi ; ou
- b) de l'article 2 de la loi de 1997 sur la Commission spéciale des recours en matière d'immigration (c. 68) (recours).

22. Expulsion, renvoi, etc.

1. Un individu soupçonné de terrorisme international peut faire l'objet d'une mesure prise au titre du paragraphe 2 du présent article même s'il est momentanément ou définitivement exclu qu'elle aboutisse à son renvoi du Royaume-Uni en raison :

- a) d'un motif de droit tiré en tout ou partie d'une convention internationale ; ou
- b) d'une considération d'ordre pratique (...)

2. Les mesures visées au paragraphe 1 du présent article consistent en :

(...)

- e) l'adoption d'un arrêté d'expulsion (...)

3. Dans le cas où une personne soupçonnée de terrorisme international se trouve sous le coup de l'une des mesures énumérées au paragraphe 2 du présent article lorsqu'elle fait l'objet d'un certificat délivré en application de l'article 21 de la présente loi, la mesure en question sera réputée avoir été renouvelée sur le fondement du paragraphe 1 du présent article aussitôt après la délivrance du certificat.

23. Détention

1. Un individu soupçonné de terrorisme international peut être détenu en application de l'une des mesures énumérées au paragraphe 2 du présent article même si son renvoi ou son expulsion du Royaume-Uni est temporairement ou définitivement exclu en raison :

- a) d'un motif de droit tiré en tout ou partie d'une convention internationale ; ou
- b) d'une considération d'ordre pratique (...)

2. Les dispositions auxquelles renvoie le paragraphe 1 du présent article sont :

- a) le paragraphe 16 de l'annexe 2 de la loi de 1971 sur l'immigration (c. 77) (détention des personnes en instance de vérification ou d'éloignement), et
- b) le paragraphe 2 de l'annexe 3 de cette loi (détention des personnes en instance d'expulsion). »

Une disposition du chapitre 4 limitait la durée de validité de la loi de 2001 à cinq ans et la soumettait à une procédure de ratification annuelle par les deux chambres du Parlement.

D. La Commission spéciale des recours en matière d'immigration (« la SIAC »)

91. Instituée consécutivement à l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Chahal c. Royaume-Uni* ([GC], 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V), la SIAC est une juridiction composée de magistrats indépendants. Ses décisions sont susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour d'appel et la Chambre des lords.

En ses passages pertinents, l'article 25 de la loi de 2001 était ainsi libellé :

« 1. Une personne soupçonnée de terrorisme international visée par un certificat délivré en application de l'article 21 peut exercer un recours contre cette mesure devant la [SIAC].

2. La [SIAC] est tenue d'annuler un certificat frappé de recours si elle estime :

- a) qu'il n'existe pas de motifs raisonnables justifiant la conviction ou les soupçons respectivement mentionnés aux alinéas a) et b) du paragraphe 1 de l'article 21 ; ou
- b) que, pour quelque autre raison, il n'aurait pas dû être délivré. »

Il incombait à la SIAC de procéder à un premier contrôle d'un certificat délivré en application de la loi de 2001 pour vérifier si le maintien de celui-ci se justifiait six mois après la date de sa délivrance ou de celle de la décision statuant définitivement sur un recours dirigé contre lui. Les contrôles ultérieurs devaient être effectués tous les trois mois.

En vertu de l'article 30 de la loi de 2001, la SIAC était aussi compétente pour connaître de tout recours dirigé contre la dérogation formulée au titre de l'article 15 de la Convention.

92. La SIAC applique une procédure spéciale qui lui permet d'examiner non seulement des éléments (qualifiés de « non confidentiels ») pouvant être rendus publics mais aussi d'autres éléments (qualifiés de « confidentiels ») qui, pour des motifs de sécurité nationale, ne peuvent l'être et dont l'accès est interdit aux justiciables et à leurs avocats, raison pour laquelle cette procédure prévoit le recours au ministère d'un ou plusieurs « avocats spéciaux » bénéficiant d'une habilitation de sécurité et désignés par le *Solicitor General* pour agir au nom des personnes qui saisissent la SIAC.

93. En l'espèce, dans le cadre de la procédure d'examen des recours exercés devant la SIAC contre les certificats litigieux, il fut d'abord donné communication à chaque appelant des conclusions et des preuves non confidentielles qui le concernaient, ce qui permit à l'avocat spécial d'en discuter avec l'intéressé ainsi qu'avec son représentant et d'obtenir des instructions générales de ces derniers. Ensuite, les documents confidentiels furent soumis aux juges et à l'avocat spécial, phase à partir de laquelle celui-ci ne fut plus autorisé à communiquer avec l'appelant et/ou son représentant sans l'accord de la SIAC. Au cours de la phase confidentielle de l'instance, l'avocat spécial avait pour fonction de soulever, au nom de l'appelant, des moyens de procédure – tendant par exemple à la communication d'informations complémentaires – et de fond. La SIAC rendit une décision « non confidentielle » et une décision « confidentielle » sur chacun des recours dont elle avait été saisie. L'avocat spécial put prendre connaissance des décisions en question mais les requérants et leurs représentants n'eurent accès qu'aux décisions non confidentielles.

E. Les déclarations d'incompatibilité prévues par la loi de 1998 sur les droits de l'homme

94. L'article 4 de la loi de 1998 habilite les tribunaux à déclarer incompatibles avec la Convention les dispositions de la législation primaire qu'ils estiment contraires à cet instrument. Une déclaration d'incompatibilité n'a pas d'incidence sur la validité de la disposition qu'elle vise et ne lie pas les parties à la procédure dans le cadre de laquelle elle est prononcée. Toutefois, l'article 10 de la loi de 1998 instaure un mécanisme spécifique en vertu duquel la disposition en cause peut être amendée en vue de l'élimination de l'incompatibilité constatée (pour de plus amples informations sur ce mécanisme, *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, §§ 21-24 et 40-44, CEDH 2008).

F. La loi de 2006 sur le terrorisme

95. Entrée en vigueur le 30 mars 2006, la loi de 2006 sur le terrorisme créa de nouvelles incriminations destinées à étendre la responsabilité pénale aux actes préparatoires aux infractions terroristes définies par la loi de 2000 sur le terrorisme. Réprimant les actes d'incitation au terrorisme, de diffusion de publications à caractère terroriste, de préparation et d'entraînement au terrorisme, les incriminations en question ont été établies dans le but de permettre aux autorités d'intervenir à un stade précoce des menées terroristes afin d'éviter qu'elles ne débouchent sur des actes plus graves. Par ailleurs, la loi facilite l'administration de la preuve de la commission des actes incriminés.

G. Les considérations sur le recours au ministère d'avocats spéciaux sous l'empire de la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme

96. Le 31 octobre 2007, la Chambre des lords rendit en l'affaire *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. MB (FC) (Appellant)* ([2007] UKHL 46) un arrêt statuant sur un recours dirigé contre un arrêté de contrôle non dérogatoire pris par le ministre de l'Intérieur en application des articles 2 et 3 § 1 a) de la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme. Dans cette affaire, la haute juridiction était appelée à se prononcer sur la compatibilité avec l'article 6 de la Convention de la procédure définie à l'article 3 de la loi en question, disposition prévoyant la tenue d'audiences secrètes ainsi que le recours au ministère d'avocats spéciaux et dont l'application avait conduit à une situation où le contenu des accusations portées contre l'un des appelants était entièrement confidentiel et où les documents non confidentiels de la procédure dont il avait fait l'objet ne contenaient aucun grief précis d'activités terroristes.

La Chambre des lords estima, à l'unanimité, que la procédure critiquée relevait de l'article 6 de la Convention car elle avait pour objet la détermination de droits et d'obligations de caractère civil. Sur la question de la compatibilité, elle jugea, à la majorité de ses membres – la Baronne Hale, Lord Carswell et Lord Brown – que le recours au ministère d'avocats spéciaux constituait dans la plupart des cas un contrepois suffisant au pouvoir de la ministre de l'Intérieur de refuser la communication d'éléments qu'elle entendait invoquer comme preuves de l'existence de motifs raisonnables de soupçonner l'implication passée ou présente d'une personne visée par une mesure de contrôle dans des activités à caractère terroriste, déclarant cependant que chaque affaire méritait un examen individuel. La Baronne Hale s'exprima ainsi :

« 65. (...) Tout dépend des caractéristiques de l'affaire, notamment des mesures que l'on a prises pour informer l'individu faisant l'objet de la mesure de contrôle critiquée, du contenu des griefs formulés contre lui de manière à lui permettre de

deviner sur quelles informations ils sont fondés, de la manière dont on a résumé les pièces confidentielles à charge sans révéler les noms, les dates et les lieux pertinents, de la nature et du contenu des éléments non communiqués, de la question de savoir si l'avocat spécial a pu les contester efficacement dans l'intérêt de la personne concernée et de ce que leur communication aurait changé. L'on doit prendre en compte l'ensemble de ces facteurs pour juger si la personne visée par la mesure litigieuse s'est vu offrir « une véritable possibilité de contester les faits » qui l'ont motivée.

66. Il ne me semble pas que nous puissions tenir pour acquis que la Cour de Strasbourg jugerait systématiquement conformes aux exigences de l'article 6 [de la Convention] les audiences consacrées à l'examen de mesures de contrôle où des avocats spéciaux sont intervenus en vertu de la procédure prévue par la loi de 2005 [sur la prévention du terrorisme] et le chapitre 76 du code de procédure civile. Toutefois, grâce aux efforts inlassables de toutes les personnes impliquées, il devrait être possible, dans la plupart des cas, « d'accorder en suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure », quels que soient le temps que cela prendra et les difficultés que nous rencontrerons. Tous les intervenants doivent s'efforcer de garantir, dans la plus large mesure possible, le respect des « principes gouvernant l'instruction judiciaire ». Il incombe à la ministre de l'Intérieur d'expliquer aussi précisément que possible les raisons qui la conduisent à estimer que les conditions énumérées à l'article 2 § 1 [de la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme] sont réunies. Plus ces explications seront détaillées, meilleures seront les instructions que les avocats spéciaux pourront obtenir de leurs clients avant de prendre connaissance des pièces confidentielles. Les juges et les avocats spéciaux doivent examiner avec beaucoup de circonspection et de scepticisme les arguments avancés en faveur du maintien de la confidentialité des informations tenues secrètes. La tendance des autorités à invoquer trop fréquemment l'impératif du secret dans les affaires de terrorisme a été amplement démontrée ailleurs que dans notre pays (voir, à ce sujet, Serrin Turner et Stephen J. Schulhofer, *The Secrecy Problem in Terrorism Trials*, 2005, Centre Brennan pour la justice, faculté de droit de l'université de New York). Il incombe aux juges et aux avocats spéciaux d'analyser en profondeur les éléments non communiqués. L'on doit tout faire pour que les pièces confidentielles soient rédigées ou résumées de manière à permettre aux avocats spéciaux d'obtenir à leur sujet des instructions des personnes qu'ils défendent. De même, ceux-ci doivent se voir accorder la plus grande latitude possible pour poser des questions précises et soigneusement choisies au nom de leurs clients. Bien que l'article 76.24 du code de procédure civile ne prévoie pas expressément cette possibilité, les avocats spéciaux devraient pouvoir citer ou faire citer à comparaître des témoins pour contester les éléments confidentiels. Dans certains cas, la personne mise en cause peut ne pas avoir besoin d'être informée des éléments à charge dans tous leurs détails pour leur opposer une défense efficace.

67. Le magistrat ayant présidé l'audience est sans doute mieux placé que quiconque pour se prononcer sur la question de savoir si l'instance a assuré en suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure. (...) »

Lord Carswell formula l'observation suivante :

« L'éventail des situations dans lesquelles la ministre de l'Intérieur peut s'appuyer sur des éléments confidentiels est très large. A l'une de ses extrémités se trouveraient les affaires où les accusations portées contre les individus soumis à une mesure de contrôle se fonderaient exclusivement sur des informations confidentielles dont ils ne pourraient prendre connaissance, même sous une forme résumée, et auxquelles les avocats spéciaux ne seraient pas en mesure d'opposer une défense efficace faute de pouvoir obtenir des instructions suffisantes de leurs clients. A son autre extrémité se

trouveraient les affaires où les éléments secrets n'auraient qu'une portée probatoire très limitée ou ne serviraient qu'à corroborer des documents non confidentiels convaincants, la présentation d'une défense efficace ne se heurtant alors à aucune difficulté. Entre ces deux extrêmes, il existe une infinie variété de situations possibles. L'équilibre entre les éléments non confidentiels et les pièces secrètes ainsi que leur valeur probatoire respective varient d'une affaire à une autre. Dans certains cas, les avocats spéciaux peuvent se faire une idée suffisamment précise de la manière dont ils doivent traiter les informations secrètes en l'absence d'instructions directes de la part des personnes qu'ils défendent. C'est aux juges qu'il incombe d'examiner et d'apprécier ces questions lorsqu'ils sont appelés à vérifier si les individus sous le coup d'une mesure de contrôle ont bénéficié d'un procès équitable. Cette appréciation dépend (...) des circonstances de la cause. Le magistrat qui a eu connaissance des pièces tant confidentielles que non confidentielles et qui a bénéficié du concours des avocats spéciaux est mieux placé que quiconque pour en juger. Cela étant, j'estime qu'il convient d'accorder le poids qu'il mérite à l'intérêt public légitime poursuivi par un refus de communication de pièces fondé sur des motifs valables de sécurité nationale et que cela justifie l'obligation – plutôt lourde – mise à la charge des personnes faisant l'objet d'une mesure de contrôle de prouver l'existence d'une violation de l'article 6 [de la Convention]. Les tribunaux ne doivent pas se montrer trop enclins à considérer le désavantage que constitue pour les personnes soumises à pareille mesure la non-communication des pièces en question comme une atteinte à l'article 6. »

Lord Brown s'exprima ainsi :

« Aussi exceptionnelles soient-elles, on ne peut exclure que se présentent des situations où, en dépit des efforts déployés par tous les intervenants pour rédiger, anonymiser et résumer les pièces pertinentes, la communication aux suspects d'informations en quantité suffisante pour qu'ils puissent contester utilement les accusations portées contre eux par la ministre de l'Intérieur sera tout simplement impossible. Sauf à avoir la quasi-certitude qu'aucune contestation n'aurait eu la moindre chance de prospérer (conclusion que je crois difficile mais non impossible à établir), le juge confronté à ce type de situation doit conclure que l'adoption ou, selon le cas, la confirmation d'une mesure de contrôle est profondément injuste pour le suspect. En bref, un suspect placé dans ce genre de situation ne se verrait même pas accorder « en suffisance (...) le bénéfice des règles de procédure » (*Chahal*, [précité], § 131) malgré le ministère d'un avocat spécial ; [son] droit [à un procès équitable] s'en trouve[rait] atteint dans sa substance même (*Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni*, [10 juillet 1998], § 72, [*Recueil* 1998-IV]). »

Lord Bingham suivit une approche différente – mais non divergente – de celle de la majorité. Il estima qu'il s'imposait de procéder à une appréciation globale du procès et de rechercher si le recours à une procédure donnée avait été profondément injuste pour la personne placée sous contrôle, ajoutant que le ministère d'un avocat spécial était de nature à renforcer les garanties procédurales accordées à celle-ci mais qu'il ne pouvait compenser entièrement les graves inconvénients découlant pour elle de l'ignorance des éléments à charge et de son inaptitude corrélative à donner des instructions utiles à l'avocat en question.

Se démarquant de la majorité, Lord Hoffmann considéra pour sa part que, dès lors que le juge du fond estimait la communication de certaines pièces contraire à l'intérêt public, le ministère d'un avocat spécial

constituait une garantie suffisante pour la personne soumise à une mesure de contrôle et que la procédure ne pouvait jamais passer pour contraire à l'article 6 de la Convention dans cette hypothèse.

97. Dans l'arrêt qu'elle rendit en l'affaire *Secretary of State for the Home Department v. AF* ([2008] EWCA Civ 1148), à la majorité composée des juges Sir Anthony Clark MR et Waller LJ – le juge Sedley LJ – étant dissident, la Cour d'appel se fonda sur les conclusions établies par la majorité de la Chambre des lords dans l'arrêt *MB*, précité, pour formuler les recommandations suivantes quant au respect de l'article 6 dans les instances portant sur des mesures de contrôle et nécessitant le ministère d'avocats spéciaux :

[Extraits du sommaire de l'arrêt]

« 1) Pour statuer sur la question de savoir si la conduite d'une audience selon les modalités prévues à l'article 3 § 10 de la loi de 2005 a violé les droits qu'un individu placé sous contrôle tire de l'article 6 [de la Convention], il faut rechercher si, considérée dans son ensemble, l'audience a été fondamentalement inéquitable pour celui-ci, ou si le bénéfice des règles de procédure ne lui a pas été accordé en suffisance, ou s'il a été porté atteinte à la substance même de son droit à un procès équitable. Plus généralement, il faut se demander si le procès a été pour lui profondément injuste. 2) Tout doit être entrepris pour fournir à l'individu en question autant d'informations que possible sur les accusations portées contre lui et les éléments à charge, le cas échéant sous une forme résumée. 3) Lorsque des motifs de sécurité nationale s'opposent à ce que l'ensemble des allégations et éléments retenus contre l'intéressé lui soient communiqués d'emblée, il doit se voir accorder l'assistance d'un avocat spécial. En pareil cas, les principes énumérés ci-après trouvent à s'appliquer. 4) L'absence de communication à la personne placée sous contrôle d'un minimum incompressible d'accusations et de preuves à charge ne confère pas *ipso facto* à l'audience un caractère inéquitable. Dans les cas où pareille communication est possible, la fourniture à l'intéressé d'informations aussi succinctes que celles communiquées dans l'affaire *AF* – informations vraiment très sommaires – peut être considérée comme suffisante, eu égard aux circonstances de l'espèce, pour atteindre le minimum en question. 5) Pour répondre à la question de savoir si une audience a été inéquitable, il échet de tenir compte de toutes les caractéristiques de l'affaire, notamment de sa nature, des mesures que l'on a prises pour informer l'individu placé sous contrôle du contenu des griefs formulés contre lui de manière à lui permettre de deviner sur quelles informations ils sont fondés, de la façon dont on a résumé les pièces confidentielles à charge sans révéler les noms, les dates et les lieux pertinents, de la nature et du contenu des éléments tenus secrets, de l'efficacité avec laquelle l'avocat spécial a pu les contester au nom de l'intéressé et de ce que leur communication aurait changé ou aurait pu changer. 6) Lorsqu'ils sont appelés à rechercher si la divulgation de renseignements à des personnes placées sous contrôle aurait pu conduire à une conclusion différente sur la question de l'existence de motifs raisonnables propres à justifier les soupçons d'implication passée ou présente de celles-ci dans des activités terroristes, il incombe aux tribunaux de tenir pleinement compte des difficultés auxquelles les intéressées ainsi que les avocats spéciaux ont été confrontés et d'avoir égard à l'ensemble des circonstances de la cause en s'interrogeant notamment sur les conséquences qu'auraient pu avoir la communication d'une information quelconque ainsi que sur le point de savoir si les avocats spéciaux ont pu travailler efficacement. La manière dont il convient d'aborder chaque paramètre et le poids qu'il faut lui accorder dépendent des circonstances de la

cause. 7) Il n'existe pas de règle d'airain en la matière. L'appréciation de l'équité est une question qui relève par essence du rôle du juge, dont la décision échappe à l'intervention de la Cour d'appel, sauf cas exceptionnel. »

III. LES COMMENTAIRES INTERNES ET INTERNATIONAUX DU CHAPITRE 4 DE LA LOI DE 2001

A. Le Comité Newton

98. Le chapitre 4 de la loi de 2001 institua un comité de conseillers privés chargés d'en contrôler l'application. Présidé par Lord Newton, le comité en question établit un rapport en décembre 2003. Prenant note de la thèse du ministère de l'Intérieur selon laquelle la menace terroriste liée à Al-Qaida émanait principalement d'étrangers, il formula l'observation suivante :

« De nombreux indices montrent que ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'exemple des Britanniques auteurs de l'attentat-suicide à la bombe commis à Tel-Aviv en mai 2003, celui de Richard Reid (« le terroriste à la chaussure ») et de récentes arrestations révèlent que des citoyens britanniques peuvent représenter une réelle menace. L'année dernière, près de 30 % des suspects tombant sous le coup de la loi de 2000 sur le terrorisme étaient des Britanniques. On nous a indiqué que près de la moitié des individus intéressant les autorités en raison de leur implication présumée dans le terrorisme international sont des ressortissants britanniques. »

Il estima que ces informations fournissaient non seulement des arguments de principe défavorables aux dispositions discriminatoires, mais aussi la démonstration de la relative inefficacité de celles-ci en matière de lutte contre la menace terroriste. En conséquence, il recommanda l'adoption d'urgence d'une loi qui répondrait à cette menace sans établir de discrimination fondée sur la nationalité et qui ne nécessiterait pas de dérogation à l'article 5 de la Convention.

99. En février 2004, le Gouvernement rendit publique sa réponse au rapport en question, dans laquelle il réaffirmait que la menace terroriste « émanait principalement – mais non exclusivement – d'étrangers ». L'avis du Comité Newton recommandant l'application des mesures de lutte contre le terrorisme à toutes les personnes placées sous la juridiction du Royaume-Uni quelle que soit leur nationalité lui inspira le commentaire suivant :

« Il serait certes possible de conférer aux autorités de nouveaux pouvoirs qui leur permettraient d'incarcérer des citoyens britanniques pouvant être impliqués dans le terrorisme international, mais il s'agirait là d'une décision aux conséquences très graves. Le Gouvernement estime que de tels pouvoirs, draconiens, seraient difficiles à justifier. L'expérience montre que cette approche est dangereuse et qu'elle est susceptible de nuire à la cohésion de la société, et donc d'affaiblir le soutien de toutes les composantes de celle-ci, dont nous avons tant besoin pour lutter contre la menace terroriste. »

Le Gouvernement indiqua en outre qu'il travaillait sur des projets d'accords-cadres avec des pays susceptibles d'accueillir des personnes soupçonnées de terrorisme sous le coup d'une mesure d'expulsion.

B. La Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme

100. La commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme est l'organe constitutionnellement responsable au Royaume-Uni du contrôle de la compatibilité des lois avec les droits énumérés par la Convention. Dans son deuxième rapport relatif à la session 2001-2002, élaboré très peu de temps après la publication du projet de loi qui allait devenir la loi de 2001, elle fit état de ses préoccupations au sujet des effets potentiellement discriminatoires de celui-ci, dans les termes suivants :

« 38. Deuxièmement, en renvoyant à des dispositions du droit des étrangers pour autoriser l'incarcération des terroristes internationaux présumés, le projet de loi risque d'instaurer une discrimination, relativement au placement en détention sans inculpation, entre les terroristes internationaux présumés soumis à la police des étrangers et ceux qui jouissent du droit inconditionnel de demeurer au Royaume-Uni. Nous craignons qu'il n'en résulte une discrimination fondée sur la nationalité dans l'exercice du droit à la liberté. En l'absence de justification objective, raisonnable et proportionnée, cette situation pourrait conduire à des actes contraires à l'article 5 de la Convention, pris isolément ou combiné avec l'article 14, lequel garantit le droit à la non-discrimination dans la jouissance des droits conventionnels. Elle pourrait aussi porter atteinte aux droits à la non-discrimination et à la liberté respectivement consacrés par les articles 26 et 9 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques] (« PIDCP »).

39. Nous avons fait part de nos préoccupations au ministre de l'Intérieur lors d'une audition. Au vu de sa réponse, nous doutons que le risque de discrimination fondée sur la nationalité que recèlent les dispositions du chapitre 4 du projet de loi ait été suffisamment pris en considération. »

Dans son sixième rapport sur la session 2003-2004, daté du 23 février 2004, cette commission mixte se déclara profondément préoccupée « par les incidences sur les droits de l'homme du rattachement du pouvoir de détention au droit des étrangers plutôt qu'à la législation antiterroriste » et signala que « le chapitre 4 [de la loi de 2001] risquait fort de violer le droit à la non-discrimination garanti par l'article 14 de la Convention ». Après la publication du rapport du Comité Newton et celle du document de réflexion du ministre de l'Intérieur en réponse, la commission mixte revint sur cette question dans son dix-huitième rapport sur la session 2003-2004, daté du 21 juillet 2004, dont les paragraphes 42 à 44 se lisent ainsi :

« 42. Le document de réflexion rejette la recommandation figurant dans le rapport Newton selon laquelle les nouvelles dispositions législatives à prévoir en remplacement du chapitre 4 [de la loi de 2001] devraient s'appliquer également à toutes les personnes placées sous la juridiction du Royaume-Uni quelle que soit leur nationalité, y compris aux ressortissants britanniques. Le gouvernement s'y déclare

convaincu que la distinction critiquée entre les ressortissants étrangers et les citoyens britanniques est légitime, leurs droits et devoirs respectifs n'étant pas identiques.

43. Nous nous sommes toujours déclarés préoccupés par la discrimination fondée sur la nationalité résultant des dispositions du chapitre 4 [de la loi de 2001], qui nous semble injustifiée, et par conséquent contraire à l'article 14 de la Convention. Nous souscrivons à l'opinion de Lord Newton selon laquelle il est inouï de soutenir, comme le fait [le ministère de l'Intérieur] dans le document de réflexion, que le fait de conférer aux autorités des pouvoirs identiques d'incarcération envers les citoyens britanniques serait une « décision aux conséquences très graves » et que « de tels pouvoirs, draconiens, seraient difficiles à justifier ».

44. L'enjeu est identique pour les ressortissants étrangers et les citoyens britanniques : le droit fondamental à la liberté garanti par l'article 5 et les droits procéduraux y afférents. L'article 1 oblige les Etats à reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés consacrés par la Convention. L'article 14 de cet instrument dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée sans distinction fondée sur la nationalité. Pour justifier sa réticence à solliciter, au profit des autorités, des pouvoirs identiques à l'égard des citoyens britanniques, le gouvernement fournit dans son document de réflexion une explication donnant à penser qu'il juge le droit des étrangers à la liberté moins digne de protection que ne l'est le droit exactement identique des Britanniques, ce que la Convention interdit. »

C. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (le CPT)

101. Une délégation du CPT se rendit en février 2002 et en mars 2004 auprès des requérants incarcérés. Dans un rapport publié le 9 juin 2005, le CPT critiqua leurs conditions de détention à la prison de Belmarsh et à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor. En outre, il signala que des plaintes de mauvais traitements mettant en cause le personnel pénitentiaire avaient été formulées. Il indiqua que le régime de détention en vigueur à la prison de Woodhill était plus souple, et déclara que l'état de santé de la plupart des détenus s'était détérioré du fait de l'incarcération, à cause notamment du caractère indéterminé de la durée de celle-ci. Les passages pertinents du rapport du CPT sont ainsi libellés :

« Les constatations faites en 2004 mettent en effet en évidence un important malaise dans la gestion de cette catégorie de détenus, emprisonnés sans réelle perspective de mise en liberté et sans accompagnement pour contrecarrer les effets délétères de cette forme particulière de détention. Elles montrent aussi les limites de la capacité d'adaptation du système pénitentiaire face à une tâche difficilement compatible avec sa mission. L'objectif annoncé, dans la réponse au rapport du CPT sur sa visite de février 2002, d'entreprendre l'élaboration d'une stratégie afin de permettre au service pénitentiaire de gérer de la façon la plus appropriée possible la prise en charge et la détention des personnes détenues en vertu de la loi de 2001, n'a pas été atteint.

Deux années après la visite que le CPT avait consacrée à ces détenus, nombreux étaient ceux qui se trouvaient dans un mauvais état de santé psychique général résultant de leur détention, et, pour certains aussi, en mauvais état de santé physique. Pour une grande majorité des personnes détenues en vertu de [la loi de 2001], la

détention a provoqué des troubles psychiatriques et, pour ceux d'entre eux qui avaient souffert par le passé d'expériences traumatisantes, voire avaient été torturés, elle a clairement ravivé l'expérience, entraînant même des rechutes graves de troubles psychiatriques antérieurs. Le traumatisme lié à la détention est d'autant plus préjudiciable à l'état de santé de ces détenus qu'il se double d'une absence de contrôle lié au caractère indéterminé de la détention, aux difficultés continues expérimentées pour contester leur détention et l'ignorance dans laquelle ils sont laissés des preuves retenues contre eux pour la certification et/ou le maintien de celle-ci comme personnes suspectées de terrorisme international. Pour certains d'entre eux leur situation lors de la visite pourrait être considérée comme s'apparentant à un traitement inhumain et dégradant. » (traduction non officielle)

102. Dans la réponse au rapport du CPT qu'il publia le 9 juin 2005, le Gouvernement récusait fermement les allégations de mauvais traitements formulées contre le personnel pénitentiaire. Il souligna que les requérants détenus avaient accès aux voies de recours civiles et administratives ouvertes à tous les prisonniers souhaitant se plaindre de pareils traitements. Il poursuivit ainsi :

[Traduction du greffe de la Cour]

« Le gouvernement respecte les conclusions auxquelles les délégués [du CPT] sont parvenus sur la foi des constatations qu'ils ont opérées le jour de leur visite, mais rejette catégoriquement la thèse selon laquelle les personnes détenues [en application de la loi de 2001] auraient subi, à un moment quelconque de leur incarcération, un traitement « inhumain ou dégradant » pouvant passer pour une violation des obligations internationales souscrites par le Royaume-Uni en matière de droits de l'homme. Il affirme avec force que les intéressés ont en toutes circonstances bénéficié de soins et de traitements appropriés à Belmarsh et qu'ils se sont vu offrir une assistance médicale complète – sur le plan tant psychologique que physique – par le personnel soignant et les médecins de cet établissement. Il admet que les individus en question ont eu un parcours difficile avant leur incarcération, mais récusait l'affirmation selon laquelle « la détention a provoqué des troubles psychiatriques ». Les désordres mentaux dont souffraient certains de ces prisonniers avant leur incarcération ne les ont pas empêchés de se livrer aux activités pour lesquelles ils ont fait l'objet d'un certificat et ont été placés en détention. Les problèmes psychiques dont un individu peut être affligé n'éliminent pas la menace qu'il peut représenter pour la sécurité nationale.

(...)

Le gouvernement s'élève contre la thèse selon laquelle les personnes incarcérées [sur le fondement de la loi de 2001] n'avaient aucune perspective de libération. (...)

(...)

La SIAC et les autres juridictions n'ont jamais déclaré que les conditions de détention critiquées emportaient violation de l'obligation absolue imposée au gouvernement par l'article 3 [de la Convention]. Compte tenu des importantes garanties judiciaires dont les détenus bénéficiaient, le gouvernement estime qu'il n'aurait pas pu les maintenir en détention si les pouvoirs dont il était investi avaient porté atteinte, d'une manière ou d'une autre, aux droits des intéressés au titre de cette disposition. Suggérer le contraire, c'est faire fi des multiples voies d'accès au système judiciaire britannique ouvertes aux détenus et de l'obligation impérative imposée à la justice de les protéger contre de pareils manquements. »

D. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

103. En août 2002, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe émit un avis sur certains aspects de la dérogation du Royaume-Uni à l'article 5 de la Convention et du chapitre 4 de la loi de 2001, dans lequel il critiqua explicitement l'insuffisance du contrôle parlementaire des dispositions de la dérogation et s'interrogea sur la question de savoir si la nature de la menace représentée par Al-Qaida constituait une base suffisante pour que l'on pût conclure à l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation :

« Tout en reconnaissant l'obligation des gouvernements de protéger leurs citoyens contre la menace terroriste, le commissaire est d'avis que la mise en garde générale contre un risque accru d'activité terroriste après le 11 septembre 2001 ne peut pas en soi être suffisante pour justifier la dérogation à la Convention. Plusieurs Etats européens confrontés depuis longtemps à une activité terroriste fréquente n'ont pas jugé nécessaire de déroger aux droits de la Convention. Aucun Etat n'a jugé bon de le faire dans les circonstances actuelles. Il conviendra donc de présenter des informations détaillées mettant en évidence un danger réel et imminent qui menace la sécurité publique du Royaume-Uni. »

En ce qui concerne le régime de détention prévu par le chapitre 4 de la loi de 2001, il poursuivit ainsi :

« Ces mesures n'étant applicables qu'aux étrangers non expulsables, elles pourraient par ailleurs conduire à une justice à deux vitesses, selon laquelle des normes différentes en matière de droits de l'homme s'appliqueraient aux étrangers et aux nationaux. »

104. Le 8 juin 2005, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe publia un rapport sur la visite qu'il avait effectuée au Royaume-Uni en novembre 2004. Il se référa expressément à l'arrêt rendu par la Chambre des lords dans l'affaire concernant les requérants et releva que le Gouvernement n'avait pas cherché à renouveler les dispositions critiquées de la loi de 2001 en mars 2005. Il se félicita de l'arrêt en question, dont les conclusions rejoignaient les opinions exprimées dans l'avis qu'il avait précédemment rendu, et de la remise en liberté des requérants, soulignant que sa visite lui permettait de témoigner personnellement de « l'état d'extrême agitation psychologique dans lequel se trouvaient beaucoup d'entre [eux] ». Des entretiens menés, entre autres, avec le ministre de l'Intérieur, le *Lord Chancellor*, l'*Attorney General*, le *Lord Chief Justice* et le *Director of Public Prosecutions* le conduisirent aux conclusions suivantes sur les autres mesures dont l'ordre juridique britannique disposait pour lutter contre la menace terroriste :

« Les activités terroristes non seulement doivent mais peuvent être combattues dans le cadre actuel du système des droits de l'homme qui permet de maintenir un équilibre, dans les questions relatives à la sécurité nationale, entre les droits individuels et l'intérêt public et prévoit le recours à des pouvoirs spéciaux proportionnés. Pour ce faire, des forces de l'ordre bien équipées, la coopération

internationale et l'application effective de la loi sont nécessaires. Il y a lieu de noter, à cet égard, qu'avec la loi de 2000 sur le terrorisme (...), le Royaume-Uni dispose déjà de l'une des législations anti-terroristes les plus fermes et les plus complètes d'Europe. »

E. Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale

105. Le paragraphe 17 des observations finales de ce comité sur le Royaume-Uni publiées le 10 décembre 2003 est ainsi libellé :

« 17. Le comité est profondément préoccupé par les dispositions de la loi [de 2001] qui prévoit la détention sans inculpation ou jugement de non-ressortissants soupçonnés d'activités en relation avec le terrorisme en instance d'expulsion du Royaume-Uni.

Tout en prenant acte des préoccupations de l'Etat partie en matière de sécurité nationale, le comité lui recommande de parvenir à un équilibre entre ces préoccupations d'une part et la protection des droits de l'homme et ses obligations juridiques internationales de l'autre. A ce propos, l'attention de l'Etat partie est appelée sur la déclaration du comité en date du 8 mars 2002, dans laquelle il souligne l'obligation incombant aux Etats de veiller à ce que « les mesures prises pour lutter contre le terrorisme n'aient pas pour but ou pour effet d'entraîner une discrimination fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. »

IV. LES AUTRES DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

A. La Résolution (2002)1271 sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

106. Au paragraphe 9 de sa Résolution Res(2002)1271, adoptée le 24 janvier 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe formula la recommandation suivante :

« Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les Etats membres du Conseil de l'Europe ne devraient pas introduire des dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme. »

Au paragraphe 12 de cette résolution, elle appela les Etats membres à :

« (...) s'abstenir de faire usage de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme pour limiter les droits et libertés garantis par l'article 5 de la Convention (droit à la liberté et à la sûreté). »

Aucun autre Etat membre du Conseil de l'Europe que le Royaume-Uni ne dérogea à l'article 5 § 1 au lendemain du 11 septembre 2001.

B. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

107. Donnant suite à la réunion qu'il avait tenue le 14 novembre 2001 sur le thème « les démocraties face au terrorisme » (CM/AS(2001) Rec 1534), le Comité des Ministres adopta le 11 juillet 2002 des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

I. Obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

« Les Etats ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des Etats contre le terrorisme, dans le respect des présentes lignes directrices. »

II. Interdiction de l'arbitraire

« Les mesures prises par les Etats pour lutter contre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire ou raciste, et faire l'objet d'un contrôle approprié. »

C. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

108. Dans sa Recommandation de politique générale n° 8 pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, publiée le 8 juin 2004, l'ECRI déclara que l'Etat a le devoir de combattre le terrorisme. Elle souligna que la réponse à cette menace ne doit pas elle-même porter atteinte aux valeurs de la liberté, de la démocratie, de la justice, de la primauté du droit, des droits de l'homme et du droit humanitaire. Elle précisa que la lutte contre le terrorisme ne doit pas devenir un prétexte permettant à la discrimination raciale de se développer et releva que la lutte contre le terrorisme entreprise depuis le 11 septembre 2001 avait entraîné dans certains cas l'adoption de législations discriminatoires, notamment pour des motifs de nationalité, d'origine nationale ou ethnique et de religion. Déclarant qu'il incombait aux Etats membres de faire en sorte que la lutte contre le terrorisme n'ait d'impact négatif sur aucun groupe minoritaire, elle leur recommanda :

« (...) d'examiner la législation et les réglementations adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme pour s'assurer qu'elles n'établissent pas de discrimination directe ou indirecte contre des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique, et d'abroger toute législation discriminatoire de ce type ».

V. LA NOTION DE « DANGER PUBLIC » AU REGARD DE L'ARTICLE 4 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES (« PIDCP »)

109. L'article 4 § 1 du PIDCP est ainsi libellé :

« Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. »

Au printemps 1984, trente et un spécialistes du droit international se réunirent à Syracuse (Italie) pour débattre entre autres de cette disposition, à l'invitation de la Commission internationale de juristes, de l'Association internationale de droit pénal, de l'association américaine pour la Commission internationale de juristes, de l'Institut Urban Morgan des droits de l'homme et de l'Institut international des hautes études en sciences criminelles. Insérés sous la rubrique intitulée « danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation », les paragraphes 39 et 40 des « Principes de Syracuse concernant les dispositions du PIDCP qui autorisent des restrictions ou des dérogations » énoncent :

« 39. Un Etat partie ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conformément à l'article 4 (ci-après qualifiées de « mesures de dérogation ») que lorsqu'il est confronté à une situation qui constitue un danger exceptionnel et actuel ou imminent menaçant l'existence de la nation. Une menace à l'existence de la nation doit :

a) être dirigée contre l'ensemble de la population et contre la totalité ou une partie du territoire de l'Etat ; et

b) menacer l'intégrité physique de la population, l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale de l'Etat ou l'existence ou les fonctions essentielles des institutions qui sont indispensables pour assurer le respect et protéger les droits reconnus par le Pacte.

40. Un conflit ou une agitation interne qui ne constitue pas une menace grave et imminente à l'existence de la nation ne peut justifier des dérogations en vertu de l'article 4. »

Le paragraphe 54 des principes en question est ainsi rédigé :

« 54. Le principe de la stricte nécessité doit être appliqué de manière objective. Chaque mesure doit être dirigée contre un danger réel, manifeste, présent ou imminent et ne peut être imposée par simple crainte d'un danger potentiel. »

110. Le paragraphe 2 des Observations générales n° 29 sur l'article 4 du PIDCP adoptées par le Comité des droits de l'homme des Nations unies le 24 juillet 2001 est ainsi rédigé :

« Les mesures dérogeant aux dispositions du pacte doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire. »

VI. LES AUTRES DOCUMENTS RELATIFS À LA NON-DIVULGATION DE PREUVES DANS DES AFFAIRES DE SÉCURITÉ NATIONALE

111. Au paragraphe 53 de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada en l'affaire *Charkaoui c. ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration* ([2007] 1 SCR 350), la juge en chef McLachlin s'exprima ainsi :

« Dernier élément, qui n'est toutefois pas le moindre, une audition équitable suppose que l'intéressé soit informé des allégations formulées contre lui et ait la possibilité d'y répondre. »

Aux paragraphes 57-58 de l'arrêt en question, elle précisa que ce droit n'était pas absolu et qu'il pouvait être limité par des considérations de sécurité nationale. Toutefois, elle poursuivit ainsi au paragraphe 64 de l'arrêt :

« (...) le juge n'est pas en mesure de compenser l'absence d'examen éclairé, de contestation et de contre-preuve par une personne qui serait au fait de la cause. Or, pareil examen est précisément ce que requiert le principe selon lequel une personne dont la liberté est en jeu doit savoir ce qu'on lui reproche. En l'espèce, ce principe n'a pas été simplement restreint, il a été vidé de sa substance. Comment peut-on réfuter des allégations dont on ignore tout ? »

112. S'exprimant au nom de la majorité de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique dans l'arrêt *Hamdi v. Rumsfeld* (542 US 507 (2004)), la juge O' Connor déclara (p. 533) :

« Au vu de ce qui précède, nous concluons qu'un citoyen détenu qui souhaite contester la mesure le désignant comme un combattant ennemi doit recevoir communication des faits sur lesquels cette mesure est fondée et se voir offrir une réelle possibilité de réfuter les allégations factuelles du gouvernement devant un organe décisionnel neutre [référence jurisprudentielle]. « Le contenu essentiel du volet procédural du procès équitable est défini depuis plus d'un siècle : les justiciables dont les intérêts sont mis en cause ont le droit d'être entendus. Pour exercer ce droit, ils doivent au préalable se voir notifier [les faits qu'on leur reproche] (...) ». Les garanties constitutionnelles ne doivent pas être affaiblies. »

113. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, au paragraphe 21 de son rapport du 8 juin 2005 (paragraphe 104 ci-dessus), et la Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme (paragraphe 100 ci-dessus), au paragraphe 76 de son douzième rapport sur la session 2005-2006 (HL Paper 122, HC 915), se sont déclarés réticents à admettre qu'une audience dans le cadre de laquelle un individu placé sous contrôle pouvait faire l'objet d'une décision défavorable fondée sur des éléments qu'il n'avait pas été vraiment en mesure de contester ou de réfuter pût passer pour équitable.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 13 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 3

114. Les requérants allèguent que la détention dont ils ont fait l'objet sur le fondement du chapitre 4 de la loi de 2001 a porté atteinte à leurs droits au titre de l'article 3 de la Convention, lequel énonce :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

Ils se plaignent en outre d'avoir été privés d'un recours effectif pour leurs griefs tirés de l'article 3, au mépris de l'article 13 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Thèses des comparants

1. Les requérants

115. Les intéressés soulignent que leur présence sur le territoire britannique tient à ce qu'aucun d'eux n'était en sécurité dans son propre pays ou ailleurs qu'au Royaume-Uni. Palestinien apatride, le premier requérant n'aurait pas d'autre endroit où aller. Certains des requérants auraient connu la torture avant leur arrivée dans ce pays. La loi de 2001 sur la sécurité et la lutte contre la criminalité et le terrorisme (« la loi de 2001 ») aurait contraint les intéressés à choisir entre des conditions de détention à leurs yeux intolérables et les traitements qu'ils auraient risqué de subir s'ils avaient accepté leur expulsion. En outre, les épreuves endurées par le passé et les troubles tant psychiques que physiques dont ils seraient atteints auraient accru leur vulnérabilité aux effets néfastes de la détention arbitraire. Le caractère discriminatoire de leur incarcération – mesure applicable aux seuls étrangers sous l'empire de la loi de 2001 – aurait aggravé leur angoisse.

116. Le régime pénitentiaire de haute sécurité en vigueur à la prison de Belmarsh et à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor aurait été inadapté et nuisible à leur santé. Cela dit, les souffrances d'une intensité anormale excédant celles inhérentes à la détention éprouvées par les requérants auraient été principalement liées au caractère indéterminé de la durée de celle-ci, dont ils n'auraient pu discerner la fin, et à sa longueur effective. D'autres caractéristiques du régime d'exception auquel ils

auraient été soumis, notamment la confidentialité des éléments retenus contre eux, auraient aggravé cette situation. Le fait que l'indifférence des autorités au sort des intéressés ait reçu l'onction législative n'atténuerait en rien la souffrance que leur aurait causée cette situation.

117. Les effets cumulés de ces facteurs auraient provoqué une profonde angoisse chez les requérants. Il ressortirait des constats médicaux opérés par le CPT et le groupe de psychiatres-consultants ainsi que des rapports établis par eux (paragraphe 101 et 76 ci-dessus) que le régime de détention critiqué avait aussi provoqué des traumatismes chez tous les intéressés ou les avait exposés à un risque élevé de traumatisme et qu'il avait eu de graves conséquences pour les premier, cinquième, septième et dixième requérants.

118. Au cours de la période durant laquelle les intéressés furent détenus, la SIAC n'aurait pas été en mesure d'exercer de manière effective le pouvoir qui lui était reconnu d'accorder la liberté conditionnelle, d'abord parce que l'étendue de sa compétence en la matière n'aurait pas été clairement définie, ensuite parce que la procédure suivie devant elle aurait connu des retards, enfin parce que les critères d'octroi de pareille mesure auraient été trop sévères. En effet, les candidats à la liberté conditionnelle auraient été tenus de démontrer que, « selon toute vraisemblance », leur maintien en détention aurait dégradé leur santé physique ou mentale au point de pouvoir passer pour un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention. La libération conditionnelle aurait été qualifiée de mesure « exceptionnelle » ne pouvant être accordée que dans des « situations extrêmes ». Même en pareils cas, l'assignation à domicile aurait été la seule autre possibilité que la détention (paragraphe 79 ci-dessus).

2. Le Gouvernement

119. Le Gouvernement nie que les droits des requérants au titre de l'article 3 aient été violés. La SIAC et la Cour d'appel auraient rejeté les griefs articulés par les intéressés sur le terrain de l'article 3 et la Chambre des lords aurait jugé inutile de les examiner (paragraphe 15, 16 et 22 ci-dessus).

120. La détention sans inculpation ne serait pas en soi contraire à l'article 3 ; l'article 5 § 1 l'autoriserait dans de nombreuses situations. Les requérants auraient été incarcérés pour une durée indéterminée mais non indéfinie. La validité de la loi sur le fondement de laquelle cette mesure avait été prise aurait été limitée à cinq ans et soumise à une procédure de reconduction annuelle par les deux chambres du Parlement. En outre, le maintien en détention de chacun des requérants aurait été subordonné à la question de savoir si sa situation continuait à justifier pareille mesure – notamment du point de vue de l'intensité de la menace qu'il représentait pour la sécurité nationale et de la possibilité de l'expulser vers un pays sûr – et aurait fait l'objet d'un contrôle semestriel par la SIAC. Les autorités

auraient fourni à chaque requérant autant d'informations que possible sur les motifs de leurs soupçons et tous les indices communicables sur lesquels ils étaient fondés. Les intéressés auraient bénéficié d'une procédure aussi équitable que possible pour contester les motifs de leur détention. En outre, la SIAC aurait eu le pouvoir de leur accorder, le cas échéant, une libération conditionnelle. Dans ces conditions, on ne pourrait dire que les requérants ont été détenus sans perspective d'élargissement. Au contraire, le régime auquel ils ont été soumis leur aurait permis de solliciter leur libération et aurait instauré un contrôle judiciaire obligatoire de la régularité ainsi que de la proportionnalité de leur maintien en détention tenant compte de l'ensemble des circonstances. Par ailleurs, ils auraient eu la possibilité de quitter le Royaume-Uni, solution choisie par les deuxième et quatrième d'entre eux.

121. Considérés comme très dangereux pour la sécurité nationale, les intéressés auraient été soumis à un régime pénitentiaire de haute sécurité qui n'était ni inhumain ni dégradant. Ils auraient tous reçu des soins adaptés à leurs troubles physiques et mentaux. Pour déterminer leur lieu de détention et se prononcer sur l'opportunité de leur libération conditionnelle, les autorités auraient procédé à un examen individuel de leur situation, prenant notamment en compte l'état de leur santé mentale. Les intéressés auraient refusé d'occuper l'unité spécialement aménagée à leur intention à la prison de Woodhill (paragraphe 71 ci-dessus).

122. Pour autant qu'ils dénoncent à titre individuel leurs conditions de détention et leur situation personnelle, les requérants n'auraient pas épuisé les voies de droit internes, faute d'avoir exercé les recours pertinents. Chaque grief dirigé contre le régime d'incarcération aurait pu donner lieu à une action judiciaire distincte. Tenue au respect de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (« la loi de 1998 », paragraphe 94 ci-dessus), l'administration pénitentiaire aurait été dans l'obligation, en vertu de l'article 6 § 1 de ce texte, d'offrir aux requérants des conditions de détention compatibles avec leurs droits au titre de l'article 3 de la Convention. Quant au grief que les intéressés tirent du caractère prétendument indéterminé de la durée de leur détention sur le terrain de l'article 3, il conviendrait de constater que celle-ci était prévue par la législation primaire, à savoir le chapitre 4 de la loi de 2001. Or l'article 13 de la Convention n'irait pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse contester, devant une autorité nationale, une disposition procédant d'un choix délibéré du législateur.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité

123. La Cour observe que le deuxième requérant fut placé en détention le 19 décembre 2001, sur le fondement du chapitre 4 de la loi de 2001, et

qu'il fut relâché le 22 décembre 2001, après qu'il eut décidé – de son plein gré – de retourner au Maroc (paragraphe 35 ci-dessus). Eu égard à la brièveté de l'incarcération de l'intéressé – quelques jours seulement – et à l'absence de tout élément donnant à penser qu'il aurait subi au cours de cette période une épreuve d'une intensité excédant le niveau de souffrance inhérent à la détention, la Cour estime que le grief formulé par lui sur le terrain de l'article 3 est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

L'article 13 visant à garantir l'existence d'un recours interne au moyen duquel on puisse faire valoir un « grief défendable » fondé sur la Convention (voir, par exemple, *Ramirez Sanchez c. France* [GC], n° 59450/00, § 157, CEDH 2006-IX), le grief de l'intéressé tiré de cette disposition est lui aussi manifestement dépourvu de fondement.

Il s'ensuit que les deux moyens soulevés par le deuxième requérant doivent être déclarés irrecevables.

124. La Cour note que le Gouvernement reproche aux intéressés d'avoir omis d'exercer un recours que leur offrait la loi de 1998. Relevant que ces derniers se plaignent, sous l'angle de l'article 13 de la Convention, de ne pas avoir disposé d'un recours effectif pour faire valoir leurs griefs au titre de l'article 3, la Cour estime devoir joindre l'exception de non-épuisement des voies de droit internes soulevée par le Gouvernement à l'examen du fond des griefs tirés des dispositions en question.

125. La Cour considère que les requérants – à l'exception du deuxième d'entre eux – formulent sur le terrain des articles précités de la Convention des allégations posant des questions de droit et de fait complexes qui ne peuvent être tranchées qu'après un examen au fond de la requête. Il s'ensuit que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été soulevé, elle doit être déclarée recevable.

2. Sur le fond

a) Principes généraux

126. Pleinement consciente des difficultés que les Etats rencontrent pour protéger leur population contre la violence terroriste, la Cour y voit une raison supplémentaire de souligner que l'article 3 consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Cette disposition ne prévoit pas de restrictions, en quoi elle contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles n°s 1 et 4, et d'après l'article 15 § 2, elle ne souffre nulle dérogation, même s'il existe un danger public menaçant la vie de la nation. Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme, et quels que soient les agissements de la personne concernée, la Convention prohibe en termes

absolus la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants (*Ramirez Sanchez*, précité, §§ 115-116).

127. Pour tomber sous le coup de l'article 3, un traitement doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques ou mentaux, ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime (*Kafkaris c. Chypre* [GC], n° 21906/04, § 95, CEDH 2008). La Cour a jugé un traitement « inhumain » au motif notamment qu'il avait été appliqué avec préméditation pendant des heures et qu'il avait causé soit des lésions corporelles, soit de vives souffrances physiques ou mentales. Elle a par ailleurs considéré qu'un traitement était « dégradant » en ce qu'il était de nature à inspirer à ses victimes des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à les humilier et à les avilir (voir, entre autres, *Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 92, CEDH 2000-XI). En recherchant si une peine ou un traitement est « dégradant » au sens de l'article 3, la Cour examinera si le but était d'humilier et de rabaisser l'intéressé et si, considérée dans ses effets, la mesure a ou non atteint la personnalité de celui-ci d'une manière incompatible avec l'article 3. Toutefois, l'absence d'un tel but ne saurait exclure de façon définitive un constat de violation de cette disposition. Enfin, pour qu'une peine ou le traitement dont elle s'accompagne soient « inhumains » ou « dégradants », la souffrance ou l'humiliation doivent en tout cas aller au-delà de celles que comporte inévitablement une forme donnée de traitement ou de peine légitime (*Ramirez Sanchez*, précité, §§ 118-119).

128. L'article 3 impose à l'Etat de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions compatibles avec le respect de la dignité humaine et que les modalités d'exécution de la mesure de détention ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention (*Kudla*, précité, §§ 92-94). Si l'on ne peut en déduire une obligation générale de libérer un détenu pour motifs de santé, cette disposition impose en tout cas à l'Etat de protéger l'intégrité physique et mentale des personnes privées de liberté notamment par l'administration des soins médicaux requis (*Hurtado c. Suisse*, 28 janvier 1994, avis de la Commission, § 79, série A n° 280-A, *Mouisel c. France*, n° 67263/01, § 40, CEDH 2002-IX, *Aerts c. Belgique*, 30 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V, § 66, et *Keenan c. Royaume-Uni*, n° 27229/95, § 111, CEDH 2001-III). Par ailleurs, lorsqu'on évalue les conditions de détention, il y a lieu de prendre en compte leurs effets cumulatifs ainsi que les allégations spécifiques du requérant (*Ramirez Sanchez*, précité, § 119). Infliger à un adulte une peine perpétuelle et incompressible d'emprisonnement excluant tout espoir d'élargissement peut soulever une question sous l'angle de l'article 3, mais, lorsque le droit national offre la possibilité de revoir la peine perpétuelle dans le but de la commuer, de la suspendre ou d'y mettre fin ou encore de

libérer le détenu sous condition, il est satisfait aux exigences de cette disposition (*Kafkaris*, précité, §§ 97-98).

b) Application des principes précités aux faits de l'espèce

129. La Cour relève que trois des requérants ont été détenus pendant trois ans et trois mois environ, les autres ayant été incarcérés pendant des durées plus courtes. Pendant une grande partie de leur détention, tous les intéressés ont été dans l'impossibilité de prévoir à quel moment ils seraient relâchés et même de savoir s'ils seraient un jour libérés. S'appuyant sur les constats opérés dans le rapport conjoint des psychiatres consultants, ils soutiennent que le caractère indéterminé de la durée de leur détention leur a causé d'importants désordres psychologiques ou a aggravé des troubles préexistants. Le Gouvernement combat ces allégations en renvoyant aux conclusions du rapport du docteur J., lesquelles critiquent la méthodologie suivie par les auteurs du rapport conjoint (paragraphe 76-77 ci-dessus).

130. Pour la Cour, l'incertitude qui caractérisait le sort des requérants et la crainte suscitée par la perspective d'une détention illimitée n'ont pu manquer de provoquer chez eux – comme sans doute chez tout détenu qui aurait été placé dans une situation identique – une angoisse et une détresse profondes. En outre, il est vraisemblable que le stress auquel ils ont été soumis a été suffisamment grave et durable pour affecter la santé mentale de certains d'entre eux. Il s'agit là d'un critère – parmi d'autres – dont la Cour usera pour rechercher si le seuil de gravité requis pour l'application de l'article 3 a été atteint.

131. Toutefois, on ne saurait dire que les requérants ont été privés de tout espoir ou perspective d'élargissement (*ibidem*, précité, § 98), notamment parce qu'ils ont pu contester en justice la légalité du régime de détention prévu par la loi de 2001 et qu'ils ont obtenu gain de cause devant la SIAC le 30 juillet 2002, et devant la Chambre des lords le 16 décembre 2004. En outre, chacun d'eux a pu exercer, à titre individuel, un recours dirigé contre le certificat qui le visait et la SIAC avait l'obligation légale de réexaminer tous les six mois la régularité de son maintien en détention. Dans ces conditions, les mesures imposées aux requérants ne sauraient être assimilées à une peine perpétuelle et incompressible susceptible de soulever, comme dans l'affaire *Kafkaris*, précitée, une question sous l'angle de l'article 3 de la Convention.

132. En ce qui concerne l'allégation des intéressés selon laquelle leurs conditions de détention ont contribué aux souffrances d'une intensité intolérable qu'ils ont endurées, la Cour constate que les auteurs du rapport psychiatrique conjoint ont critiqué le système médical pénitentiaire et jugé que les problèmes de santé complexes des requérants n'y étaient pas correctement pris en charge. Elle observe que le CPT s'est lui aussi déclaré préoccupé par cet état de choses, qu'il a formulé des allégations précises sur les conditions d'incarcération des intéressés et qu'il a estimé que « pour

certaines d'entre eux, leur situation lors de la visite [pouvait] être considérée comme s'apparentant à un traitement inhumain et dégradant ». Elle note que le Gouvernement a fermement combattu les reproches en question dans la réponse qu'il a donnée au rapport du CPT (paragraphe 101-102 ci-dessus).

133. La Cour relève que chacun des requérants disposait des mêmes voies de recours administratives et civiles que tous les autres prisonniers pour se plaindre de ses conditions de détention, notamment pour faire valoir des griefs tirés de l'insuffisance des soins médicaux dispensés. Faute d'avoir exercé les recours en question, les intéressés n'ont pas satisfait à l'exigence d'épuisement des voies de droit internes posée par l'article 35 de la Convention. Dès lors, la Cour ne peut connaître de leurs griefs concernant leurs conditions de détention ; en conséquence, elle ne peut tenir compte de celles-ci pour apprécier de manière globale, aux fins de l'article 3, le traitement qui leur a été imposé.

134. Dans l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour estime que la situation subie par les intéressés du fait de leur détention n'a pas atteint le seuil de gravité élevé à partir duquel un traitement peut passer pour inhumain ou dégradant.

135. Les requérants se plaignent en outre de ne pas avoir bénéficié d'un recours effectif qui leur eût permis de faire valoir leur grief tiré de l'article 3, et dénoncent un manquement à l'article 13. A cet égard, la Cour rappelle avoir constaté ci-dessus que les intéressés disposaient de recours civils et administratifs qu'ils auraient pu exercer s'ils avaient voulu contester leurs conditions de détention. En ce qui concerne l'élément essentiel du grief articulé par eux, selon lequel le régime de détention instauré par le chapitre 4 de la loi de 2001 était par nature incompatible avec l'article 3 de la Convention, la Cour rappelle que l'article 13 de cet instrument ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un Etat contractant comme contraires en tant que telles à la Convention (*James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 85, série A n° 98, et *Roche c. Royaume-Uni* [GC], n° 32555/96, § 137, CEDH 2005-X).

136. Partant, la Cour conclut à la non-violation de l'article 3 de la Convention, pris isolément ou combiné avec l'article 13.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 1 DE LA CONVENTION

137. Les requérants soutiennent que leur détention était illégale et contraire à l'article 5 § 1 de la Convention.

138. Dans ses observations écrites initiales soumises à la Cour après que la chambre lui eut communiqué la requête, le Gouvernement avait indiqué qu'il ne se prévaudrait pas de la dérogation établie au titre de l'article 15 comme moyen de défense contre le grief formulé par les requérants sur le

terrain de l'article 5 § 1, considérant que ce point avait été tranché en sa défaveur par la Chambre des lords. Il avait précisé qu'il entendait au contraire axer sa défense sur la démonstration de la régularité de la détention des intéressés en vue de leur expulsion au regard de l'article 5 § 1.

Toutefois, dans ses observations à la Grande Chambre présentées le 11 février 2008, il a annoncé, pour la première fois, son intention de plaider que la détention des requérants ne pouvait en aucun cas être considérée comme contraire à l'article 5 § 1 car la dérogation notifiée par le Royaume-Uni au titre de l'article 15 était valide.

139. Les passages pertinents de l'article 5 § 1 sont ainsi libellés :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

(...)

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne (...) contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

L'article 15 de la Convention énonce :

« 1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la (...) Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. 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.

3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application. »

A. Thèses des parties

1. Les requérants

140. Les requérants soutiennent que, devant les juridictions britanniques, le Gouvernement n'a pas cherché à faire admettre qu'ils avaient été détenus en tant que « personne[s] contre l[es]quelle[s] une procédure d'expulsion ou d'extradition [était] en cours », préférant invoquer la dérogation établie au titre de l'article 15. Dans ces conditions, le Gouvernement commettrait un abus et irait à l'encontre du principe de subsidiarité en soulevant un argument nouveau devant la Cour : il devrait être déclaré forclos à le faire.

141. A supposer que la Cour croie pouvoir examiner le moyen soulevé par le Gouvernement, il importerait de garder à l'esprit que la garantie énoncée à l'article 5 a une valeur fondamentale et que les exceptions qu'elle admet appellent une interprétation stricte. Un individu dont l'expulsion est

impossible en raison du risque d'un traitement contraire à l'article 3 qu'il courrait dans le pays de destination – situation dans laquelle se seraient trouvés les intéressés – ne pourrait être placé en détention sur le fondement de l'article 5 § 1 f), même s'il représentait un danger pour la sécurité nationale. Le simple fait, pour les autorités, de continuer à examiner les possibilités de procéder à une expulsion ne pourrait être qualifié d'« action (...) engagée en vue d'une expulsion » mais seulement de démarche, étrangère à toute procédure de refoulement en cours, susceptible de conduire à une expulsion. Il serait arbitraire d'ordonner une détention sur la base d'une « démarche » aussi incertaine et imprécise. En outre, le Gouvernement aurait manifestement estimé, pendant la période où la SIAC examinait les recours formés par les requérants (de juillet 2002 à octobre 2003), qu'il était impossible d'expulser les intéressés sans contrevenir à l'article 3 et qu'il n'y avait pas lieu d'engager des négociations à cet effet avec les pays susceptibles de les recevoir. Dans ces conditions, on ne saurait dire que le Gouvernement avait continué à « examiner de près » les possibilités d'expulsion.

142. Le Gouvernement commettrait un abus en annonçant à un stade aussi avancé de la procédure suivie devant la Grande Chambre son intention de contester l'annulation de l'arrêté de dérogation prononcée par la Chambre des lords. Il serait contraire à l'article 19 et au principe de subsidiarité qu'un Etat invite la Cour à contrôler des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par ses propres juridictions, en l'occurrence celles que la Chambre des lords aurait faites en jugeant que les dispositions légales litigieuses n'étaient pas strictement nécessaires et qu'elles instaurent une discrimination injustifiée. La position du Gouvernement consistant à contester les conclusions établies par la plus haute juridiction britannique sur une législation abrogée par le Parlement viserait à limiter les droits de l'homme reconnus par le droit interne, au mépris de l'article 53 de la Convention. Les dispositions litigieuses ayant été abrogées et la dérogation retirée, le Gouvernement chercherait en réalité à obtenir de la Cour un avis consultatif dont il pourrait faire un usage ultérieur. De surcroît, l'autoriser à persister dans cette voie aurait des répercussions importantes sur le droit de recours individuel consacré par l'article 34, puisque cela risquerait de dissuader les justiciables de s'adresser à la Cour de crainte de voir les Etats tenter de s'opposer aux décisions de leur propre juridiction suprême.

143. Dans le cas où la Cour déciderait de contrôler la légalité de la dérogation, elle devrait interdire au Gouvernement de soulever des arguments qu'il n'a jamais invoqués devant les juridictions internes, notamment la thèse selon laquelle il était légitime, pour les autorités, de réserver le placement en détention aux étrangers soupçonnés de terrorisme international et d'exclure du champ d'application de cette mesure les ressortissants britanniques parce qu'elles avaient intérêt à cultiver la loyauté

des citoyens musulmans plutôt que de les exposer à la menace des pouvoirs de détention, au risque de les radicaliser, et que cela leur permettait de libérer des moyens de la force publique pour les concentrer sur les ressortissants britanniques (paragraphe 151 ci-dessus). Le Gouvernement cherchant, selon les intéressés, à justifier la dérogation par des arguments qu'il n'a jamais invoqués devant les juridictions internes, inviterait la Cour à se comporter en juridiction de première instance et à se prononcer sur des questions fort controversées.

144. Par ailleurs, si la Cour devait aborder ce sujet, elle n'aurait aucune raison d'accorder un poids particulier aux conclusions des juridictions britanniques sur le point de savoir s'il y avait un danger au sens de l'article 15. Il n'existerait aucun précédent jurisprudentiel au soutien de la thèse selon laquelle une vague crainte d'attentats terroristes dont l'imminence n'a pas été établie peut être ainsi qualifiée. Dans la jurisprudence de la Convention, toutes les décisions rendues en la matière concerneraient des affaires où des dérogations avaient été établies en vue de la lutte contre un terrorisme actif qui menaçait de manière certaine l'infrastructure tout entière de l'Irlande du nord ou de la Turquie du sud-est. Les autorités britanniques auraient commis une erreur d'interprétation en pensant que l'article 15 permettait une dérogation dans une situation où la menace ne visait pas nécessairement le Royaume-Uni mais plutôt d'autres pays alliés.

145. En tout état de cause, comme la Chambre des lords l'aurait jugé, l'adoption du chapitre 4 de la loi de 2001 et ses dispositions autorisant la détention sans inculpation de ressortissants étrangers pour une durée indéterminée n'auraient pas été « strictement exigées par la situation ». Les mesures litigieuses ne se seraient pas rattachées de manière logique à la nécessité de prévenir un attentat terroriste au Royaume-Uni et auraient institué une discrimination injustifiable fondée sur la nationalité. Au vu des preuves secrètes et des éléments non confidentiels à sa disposition, la SIAC aurait constaté qu'il existait des preuves abondantes de la gravité de la menace émanant de ressortissants britanniques. Rien ne pourrait justifier l'idée que le droit fondamental à la liberté est moins important pour un étranger que pour un citoyen. Selon un principe bien établi du droit interne, du droit de la Convention et du droit international public, les étrangers jouiraient du droit à l'égalité de traitement, sauf dans le domaine de l'immigration et en matière politique. Les autorités auraient pu parer à la menace terroriste par des dispositions moins oppressives, telles que les mesures de contrôle prévues par la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme, la création d'infractions pénales permettant la poursuite d'individus impliqués dans des préparatifs terroristes ou la levée de l'interdiction de l'emploi de renseignements obtenus par l'interception de communications dans le cadre d'une instance pénale.

2. *Le Gouvernement*

146. Le Gouvernement soutient que le droit international reconnaît aux Etats contractants le droit fondamental de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers. Il faudrait pouvoir se fonder sur une disposition claire pour conclure que les Etats parties à la Convention ont entendu, par leur adhésion à cet instrument, renoncer à la possibilité de se protéger eux-mêmes contre une menace sur la sécurité nationale émanant d'étrangers. Dans le langage courant, l'expression « procédure d'extradition ou d'expulsion (...) en cours » viserait la situation où un Etat contractant désireux d'expulser un étranger ne s'abstient de mettre pareille mesure à exécution que pour des raisons contingentes et extérieures, tout en continuant à examiner de près les possibilités d'y procéder. Dans l'arrêt *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, la détention pendant plus de six ans d'une personne qui, au cours de cette période, avait été inexpulsaible pendant plus de trois ans en raison d'une mesure provisoire indiquée par la Commission aurait été jugée compatible avec l'article 5 § 1 f) de la Convention.

147. Chacun des intéressés se serait vu notifier simultanément un avis d'expulsion et un certificat délivré sur le fondement de la loi de 2001. Ayant choisi de regagner respectivement le Maroc et la France, les deuxième et quatrième requérants auraient obtenu l'autorisation de quitter le sol britannique dès que leur départ aurait été possible. Par conséquent, leur situation ne soulèverait aucune question au regard de l'article 5 § 1 de la Convention. Les autorités auraient examiné activement les possibilités de procéder à l'expulsion des autres requérants tout au long de la période au cours de laquelle ils furent détenus, notamment en contrôlant l'évolution de la situation dans leur pays d'origine. Fin 2003, elles auraient entamé des négociations avec l'Algérie et la Jordanie en vue de la conclusion de protocoles d'entente garantissant que les requérants ressortissants de ces Etats ne seraient pas maltraités en cas de retour.

148. Le principe du juste équilibre inhérent à l'ensemble de la Convention devrait conduire la Cour à interpréter l'alinéa f) de l'article 5 § 1 de manière à ménager un tel équilibre entre les intérêts individuels et celui de l'Etat à protéger sa population contre des étrangers malveillants. La détention des intéressés aurait réalisé l'équilibre voulu en servant l'objectif légitime de protection de la population poursuivi par l'Etat sans sacrifier l'intérêt supérieur des étrangers à ne pas être expulsés vers des pays où ils risquent la torture ou la mort. L'octroi aux étrangers de garanties adéquates contre l'exercice arbitraire des pouvoirs de détention dans les affaires concernant la sécurité nationale aurait aussi contribué à la sauvegarde de ce juste équilibre.

149. A titre subsidiaire, le Gouvernement plaide que la détention des requérants n'était pas contraire à la Convention car la dérogation établie au titre de l'article 15 était valide. A l'époque pertinente, les autorités auraient

conclu qu'un danger public menaçait la vie de la nation et leur appréciation de la situation aurait fait l'objet d'un contrôle minutieux des tribunaux internes. La SIAC aurait examiné en détail les éléments secrets et les documents non confidentiels corroborant cette thèse, en s'aidant des dépositions orales de témoins ayant subi un contre-interrogatoire. Ses membres auraient unanimement souscrit à l'opinion du Gouvernement, de même que tous les juges de la Cour d'appel et huit des neuf magistrats de la Chambre des lords. Compte tenu de la marge d'appréciation accordée aux autorités nationales en la matière, la Cour n'aurait aucune raison de revenir sur l'appréciation des autorités britanniques à cet égard.

150. Le Gouvernement aurait pleinement respecté la décision de la Chambre des lords et la déclaration d'incompatibilité en abrogeant les dispositions législatives litigieuses. Toutefois, au moment où le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre fut décidé, il aurait estimé devoir remettre en cause le raisonnement et les conclusions de la Chambre des lords compte tenu de la portée constitutionnelle de la question et de l'ardente nécessité, pour les Etats contractants, d'obtenir de la Grande Chambre un avis clair sur les mesures qu'ils peuvent légitimement adopter pour tenter d'empêcher la matérialisation de la menace terroriste. La Chambre des lords aurait commis une erreur en accordant à l'Etat une marge d'appréciation trop étroite pour déterminer quelles étaient les mesures strictement nécessaires. A cet égard, il conviendrait de relever que les dispositions du chapitre 4 de la loi de 2001 n'étaient pas d'origine purement gouvernementale puisqu'elles avaient été débattues devant le Parlement. En outre, les juridictions nationales auraient examiné la loi *in abstracto* au lieu de se pencher sur les circonstances propres au cas de chacun des intéressés, omettant notamment de prendre en compte que leur expulsion était exclue, qu'ils représentaient tous une menace pour la sécurité nationale, qu'une surveillance plus étroite ou d'autres mesures de contrôle non privatives de liberté n'auraient pas été adaptées à la situation et qu'ils bénéficiaient de garanties procédurales.

151. Enfin, la solution adoptée par la Chambre des lords ne procéderait pas du refus de considérer l'incarcération des requérants comme une mesure nécessaire mais plutôt du fait que la loi n'autorisait pas le placement en détention des ressortissants britanniques menaçant la sécurité nationale et soupçonnés de terrorisme international. Pourtant, il y aurait eu de bonnes raisons de cantonner cette mesure aux étrangers et la Convention reconnaîtrait expressément et implicitement la légitimité des distinctions établies entre les citoyens et les étrangers en matière d'immigration. Le Gouvernement aurait avant tout voulu expulser les requérants, mesure possible à l'égard des étrangers mais non des citoyens. L'analogie entre « les étrangers [comme les requérants] inexpulsables » et les « ressortissants britanniques qui ne peuvent être expulsés » établie par la Chambre des lords serait erronée car, pendant leur détention, les requérants n'auraient pas

bénéficié de la même protection contre l'expulsion que les citoyens britanniques. En outre, à l'époque pertinente, le Gouvernement aurait estimé que les étrangers représentaient la menace la plus grave. Or il serait légitime pour un Etat confronté à un danger public de procéder par étapes et de chercher à neutraliser d'abord la menace qu'il estime la plus dangereuse, libérant ainsi des moyens pour traiter la menace perçue comme la moins grave, celle émanant de ressortissants britanniques. De plus, l'Etat aurait à juste titre tenu compte de la sensibilité de la population musulmane britannique dans le but de réduire le risque de voir certains de ses membres se rallier aux thèses extrémistes.

3. Les observations de Liberty, tiers intervenant

152. Liberty (paragraphe 6 ci-dessus) considère que, en s'abstenant de soulever devant les juridictions internes la question de la compatibilité des mesures de détention critiquées avec l'article 5 § 1 de la Convention, le Gouvernement a privé la Cour de l'avis de la Chambre des lords et adopté une ligne de conduite en principe interdite à un requérant. En tout état de cause, les mesures litigieuses n'auraient pas relevé de l'exception prévue à l'article 5 § 1 f) car le chapitre 4 de la loi de 2001 autorisait la détention pour une durée illimitée et les autorités n'avaient aucune perspective tangible de pouvoir procéder à l'expulsion des requérants pendant la période où ils furent détenus. Dès lors que les droits dont ils jouissent au titre de l'article 3 de la Convention protégeaient les requérants d'une expulsion, il n'aurait pas été loisible au Gouvernement d'invoquer des raisons de sécurité nationale pour tenter de limiter ou de modifier leurs droits au titre de l'article 5. Au lieu de cela, le Gouvernement aurait dû déroger à l'article 5 dans la mesure strictement exigée par la situation ou poursuivre les intéressés du chef de l'une des nombreuses infractions terroristes énumérées et réprimées par la législation pénale britannique, telles que l'appartenance déclarée à une organisation illégale, la non-dénonciation d'activités présumées terroristes, la possession d'objets compromettants et l'incitation indirecte à commettre, préparer ou favoriser des activités terroristes (paragraphe 89 et 95 ci-dessus).

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'objet du litige

153. La Cour doit d'abord se prononcer sur la première exception préliminaire soulevée par les requérants, selon laquelle le Gouvernement ne devrait pas être autorisé à opposer aux griefs tirés de l'article 5 § 1 une défense fondée sur l'exception prévue à l'alinéa f) de cette disposition, faute de l'avoir invoquée devant les juridictions internes.

154. La Cour est appelée à jouer un rôle subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de protection des droits de l'homme. Il est donc souhaitable que les tribunaux nationaux aient initialement la possibilité de trancher les questions de compatibilité du droit interne avec la Convention. Si une requête est néanmoins introduite par la suite devant la Cour, celle-ci doit pouvoir tirer profit des avis de ces tribunaux, lesquels sont en contact direct et permanent avec les forces vives de leurs pays (*Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 42, CEDH 2008). Il importe donc que les moyens développés par le Gouvernement devant les juridictions internes se situent dans la ligne de ceux qu'il articule devant la Cour. En particulier, le Gouvernement ne saurait présenter à la Cour des arguments incompatibles avec la thèse qu'il a soutenue devant le juge national (voir, *mutatis mutandis*, *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, 29 novembre 1991, § 47, série A n° 222, et *Kolompar c. Belgique*, 24 septembre 1992, §§ 31-32, série A n° 235-C).

155. Cela dit, la Cour n'estime pas devoir déclarer le Gouvernement forclos à invoquer l'alinéa f) de l'article 5 § 1 pour tenter de justifier les mesures de détention litigieuses. Il ressort clairement du texte de la dérogation et de la procédure à laquelle celle-ci a donné lieu devant les juridictions internes que le Gouvernement a expressément réservé la question de l'application de l'article 5. De plus, la majorité des *Law Lords* se sont prononcés – expressément ou implicitement – sur la question de la compatibilité de la détention avec l'article 5 § 1 avant d'examiner la validité de la dérogation (paragraphe 17 ci-dessus).

156. Les requérants invitent en outre la Cour à interdire au Gouvernement de contester devant elle l'invalidation de la dérogation prononcée par la Chambre des lords.

157. La situation dont la Cour est actuellement saisie est sans conteste inhabituelle, car il n'est pas courant qu'un gouvernement défendeur soit conduit à remettre en cause les décisions rendues par la juridiction suprême de son pays ou qu'il estime devoir les critiquer devant la Cour. Toutefois, rien n'interdit à un gouvernement de procéder ainsi, en particulier s'il considère qu'une décision de la plus haute juridiction interne pose problème au regard de la Convention et qu'il juge nécessaire d'obtenir des indications complémentaires auprès de la Cour.

158. Une déclaration d'incompatibilité prononcée en application de la loi de 1998 n'ayant pas d'effet obligatoire pour les parties au litige interne (paragraphe 94 ci-dessus), le succès des prétentions des requérants devant la Chambre des lords n'a pas conduit à la libération immédiate des intéressés ni au versement d'une indemnité pour détention illégale, raison pour laquelle ils ont dû introduire la présente requête. Les requérants l'ayant invitée à se prononcer sur la légalité de leur détention, la Cour n'aperçoit aucune raison de principe de priver le Gouvernement de l'occasion de soulever devant elle tous les moyens de défense dont il dispose, même si

cela doit le conduire à remettre en cause les conclusions de la plus haute juridiction britannique.

159. Partant, il y a lieu de rejeter les deux exceptions préliminaires soulevées par les requérants.

2. Sur la recevabilité

160. La Cour estime que les moyens formulés par les requérants sur le terrain de l'article 5 § 1 de la Convention posent des questions de droit et de fait complexes qui ne peuvent être tranchées qu'après un examen au fond de la requête. Il s'ensuit que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été soulevé, elle doit être déclarée recevable.

3. Sur le fond

161. La Cour doit d'abord rechercher si la détention infligée aux intéressés était régulière au regard de l'alinéa f) de l'article 5 § 1. En effet, s'il apparaît que cette disposition peut être utilement invoquée comme moyen de défense contre les griefs formulés sur le terrain de l'article 5 § 1, la Cour n'aura pas à statuer sur la validité de la dérogation (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 191, série A n° 25).

a) Sur la régularité de la détention des requérants au regard de l'article 5 § 1 f) de la Convention

162. L'article 5 consacre un droit fondamental de l'homme, la protection de l'individu contre les atteintes arbitraires de l'Etat à sa liberté (*Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, § 76, *Recueil* 1996-VI). Il précise explicitement que les garanties qu'il consacre s'appliquent à « toute personne ».

163. Les alinéas a) à f) de l'article 5 § 1 contiennent une liste exhaustive des motifs pour lesquels une personne peut être privée de sa liberté ; pareille mesure n'est pas régulière si elle ne relève pas de l'un de ces motifs (*Saadi c. Royaume-Uni* [GC], n° 13229/03, § 43, CEDH 2008). Enoncée à l'alinéa f) de l'article 5 § 1, l'une des exceptions au droit à la liberté permet aux Etats de restreindre celle des étrangers dans le cadre du contrôle de l'immigration (*ibidem*, § 64). Le Gouvernement soutient que la détention des requérants se justifiait au regard du second membre de phrase de l'alinéa en question et que les intéressés avaient été régulièrement détenus en tant que « personnes contre lesquelles une procédure d'expulsion ou d'extradition [était] en cours ».

164. L'article 5 § 1 f) n'exige pas que la détention d'une personne soit considérée comme raisonnablement nécessaire, par exemple pour l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir. Cependant, une privation de liberté fondée sur le second membre de phrase de cette

disposition ne peut se justifier que par le fait qu'une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. Si celle-ci n'est pas menée avec la diligence requise, la détention cesse d'être justifiée au regard de l'article 5 § 1 f) (*Chahal*, précité, § 113). La privation de liberté doit aussi être « régulière ». En matière de « régularité » d'une détention, y compris l'observation des « voies légales », la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure. Toutefois, le respect du droit national n'est pas suffisant : l'article 5 § 1 exige de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but consistant à protéger l'individu contre l'arbitraire. Il est un principe fondamental selon lequel nulle détention arbitraire ne peut être compatible avec l'article 5 § 1, et la notion d'« arbitraire » que contient l'article 5 § 1 va au-delà du défaut de conformité avec le droit national, de sorte qu'une privation de liberté peut être régulière selon la législation interne tout en étant arbitraire et donc contraire à la Convention (*Saadi c. Royaume-Uni*, précité, § 67). Pour ne pas être taxée d'arbitraire, une mesure privative de liberté prise sur le fondement de l'article 5 § 1 f) doit être mise en œuvre de bonne foi ; elle doit aussi être étroitement liée au motif de détention invoqué par le Gouvernement ; en outre, le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés ; enfin, la durée de cette mesure ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi (voir, *mutatis mutandis*, *Saadi*, précité, § 74).

165. Les premier, troisième et sixième requérants furent placés en détention en application de la loi de 2001 le 19 décembre 2001. Les septième, huitième et neuvième requérants subirent le même sort le 9 février, le 23 octobre et le 22 avril 2002 respectivement. Les dixième et onzième requérants furent incarcérés à leur tour le 14 janvier et le 2 octobre 2003. Aucun d'entre eux ne fut libéré avant le 10 ou le 11 mars 2005. Le cinquième requérant fut maintenu en détention du 19 décembre 2001 au 22 avril 2004, date à laquelle il bénéficia d'une libération assortie de conditions rigoureuses. Incarcérés eux aussi le 19 décembre 2001, les deuxième et quatrième requérants furent relâchés le 22 décembre 2001 et le 13 mars 2002 respectivement, après qu'ils eurent décidé de quitter le Royaume-Uni, l'un pour le Maroc, l'autre pour la France. Tout au long de leur détention, les intéressés furent soumis à un régime pénitentiaire de haute sécurité dans les prisons de Belmarsh ou de Woodhill ou à l'hôpital psychiatrique de sécurité de Broadmoor. Il est donc incontestable qu'ils ont été privés de leur liberté au sens de l'article 5 § 1 (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, série A n° 22).

166. Les requérants sont des étrangers que le Gouvernement aurait expulsés du territoire britannique s'il avait pu trouver un pays de destination où ils n'auraient pas couru un risque réel de subir un traitement contraire à l'article 3 de la Convention (*Saadi c. Italie* [GC], n° 37201/06, §§ 125 et 127, CEDH 2008). Ne pouvant expulser les intéressés en raison des

obligations souscrites par le Royaume-Uni au titre de l'article 3, le ministre de l'Intérieur n'en a pas moins considéré que leur placement en détention s'imposait pour des raisons de sécurité, estimant que leur présence sur le territoire britannique constituait un risque pour la sécurité nationale et les soupçonnant d'avoir été ou d'être impliqués dans la commission, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme international ainsi que d'être ou d'avoir été membres d'un groupe terroriste international ou d'appartenir ou d'avoir appartenu à pareil groupe ou d'entretenir ou d'avoir entretenu des liens avec lui. Une personne en instance d'expulsion ne pouvant être incarcérée – depuis l'arrêt *Hardial Singh* rendu en 1984 – que si son expulsion est réalisable dans un délai raisonnable, le placement en détention voulu par le ministre de l'Intérieur aurait été illégal au regard du droit interne avant l'adoption du chapitre 4 de la loi de 2001 (paragraphe 87 ci-dessus). C'est pourquoi l'avis de dérogation notifié au titre de l'article 15 de la Convention précisait que le Royaume-Uni estimait nécessaire d'instituer un pouvoir d'arrestation et de détention élargi à l'égard d'étrangers « dont le refoulement ou l'expulsion du Royaume-Uni [était] (...) momentanément impossible et dont la détention [aurait été] par conséquent illégale en l'état (...) du droit interne » (paragraphe 11 ci-dessus).

167. Il apparaît donc que l'un des présupposés fondamentaux sur lesquels s'appuyaient l'avis de dérogation, la loi de 2001 et la décision de placer les requérants en détention était que l'impossibilité de les refouler ou de les expulser avait un caractère « momentané » (paragraphe 11 et 90 ci-dessus). Pourtant, rien n'indique que les autorités aient eu une perspective réaliste d'expulser les intéressés pendant la période durant laquelle ils furent détenus – sauf en ce qui concerne les deuxième et quatrième requérants – sans les exposer à un risque réel de mauvais traitements contraires à l'article 3 de la Convention. Au contraire, le Gouvernement n'a fourni aucun élément donnant à penser qu'un Etat tiers était disposé à recevoir le premier requérant, qui est apatride. En outre, il semble qu'il n'ait commencé que fin 2003 à négocier avec l'Algérie ou la Jordanie en vue d'obtenir l'assurance que les requérants qui étaient ressortissants de ces Etats ne seraient pas maltraités en cas de renvoi, et qu'il n'ait reçu de telles assurances qu'en août 2005 (paragraphe 86 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour considère que la politique du gouvernement défendeur consistant à continuer à « examiner activement » les possibilités d'expulser les requérants n'était pas suffisamment certaine et résolue pour s'analyser en une « action (...) engagée en vue d'une expulsion ».

168. Cependant, cette conclusion ne vaut pas pour le deuxième requérant, qui fut incarcéré pendant trois jours seulement avant d'être autorisé à regagner le Maroc, ni pour le quatrième, qui quitta le Royaume-Uni pour la France le 13 mars 2002, après un peu moins de trois mois de détention (paragraphe 35 et 41 ci-dessus). Dans la mesure où les autorités

étaient encore en train de tenter d'établir la nationalité des intéressés à l'époque où ils étaient détenus et de rechercher si leur renvoi dans leur pays d'origine ou un pays tiers était possible, la Cour estime que l'on peut raisonnablement dire qu'une action était engagée à l'encontre des deuxième et quatrième requérants en vue de leur expulsion (*Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, n° 25389/05, § 74, CEDH 2007-II). Il n'y a donc pas eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention en ce qui concerne les deuxième et quatrième requérants.

169. Il est vrai que même les requérants les plus longuement détenus ne l'ont pas été aussi longtemps que M. Chahal (*Chahal*, précité), qui avait passé plus de six ans en prison sans pour autant que la Cour y vît une atteinte à l'article 5 § 1. Toutefois, pendant toute la durée de la détention de M. Chahal, la question de la légalité et de la compatibilité avec l'article 3 de son éventuelle expulsion vers l'Inde avait fait l'objet d'une procédure conduite de manière active et diligente devant les autorités internes et la Cour. On ne peut pas en dire autant dans la présente affaire, où la procédure concerne au premier chef la légalité de la détention.

170. Vu les circonstances de l'espèce, les premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants ne pouvaient passer pour des personnes contre lesquelles une « action [était] engagée en vue de leur expulsion ou de leur extradition ». Dès lors, leur détention ne relevait pas de l'exception au droit à la liberté prévue à l'article 5 § 1 f) de la Convention. La majorité de la Chambre des lords est parvenue – de manière expresse ou implicite – à la même conclusion (paragraphe 17 ci-dessus).

171. Au contraire, il ressort clairement du texte de l'avis de dérogation et du chapitre 4 de la loi de 2001 que les requérants s'étaient vu notifier les certificats litigieux et placer en détention parce que les autorités les soupçonnaient d'être des terroristes internationaux et pensaient que, en liberté sur le sol britannique, ils représentaient une menace pour la sécurité nationale. La Cour ne souscrit pas à la thèse du Gouvernement selon laquelle l'article 5 § 1 de la Convention doit s'interpréter comme autorisant la recherche d'un juste équilibre entre le droit à la liberté individuelle et l'intérêt de l'Etat à protéger sa population contre la menace terroriste. Cette thèse contredit non seulement la jurisprudence de la Cour relative à l'alinéa f) de l'article 5 § 1, mais aussi le principe voulant que les alinéas a) à f) de cette disposition contiennent une liste exhaustive des exceptions au droit à la liberté et que seule une interprétation étroite de celles-ci soit compatible avec les buts poursuivis par cet article. Lorsqu'une détention sort des limites de ces alinéas fixées par la jurisprudence de la Cour, on ne peut l'y ramener en invoquant la nécessité de mettre en balance les intérêts de l'Etat et ceux des détenus.

172. La Cour rappelle avoir déjà jugé à plusieurs reprises l'internement et la détention préventive sans inculpation incompatibles avec le droit

fondamental à la liberté consacré par l'article 5 § 1 en l'absence d'une dérogation valable établie au titre de l'article 15 (*Lawless c. Irlande* (n° 3), 1^{er} juillet 1961, pp. 34- 36, §§ 13-14, série A n° 3, et *Irlande c. Royaume-Uni*, précité, §§ 194-196 et 212-213). En conséquence, elle doit maintenant examiner la question de la validité de la dérogation notifiée par le Royaume-Uni.

b) Sur la validité de la dérogation du Royaume-Uni aux obligations découlant de l'article 5 § 1 de la Convention

i. L'approche de la Cour

173. La Cour rappelle qu'il incombe à chaque Etat contractant, responsable de « la vie de [sa] nation », de déterminer si celle-ci est menacée par un « danger public » et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer. Partant, on doit leur laisser en la matière une ample marge d'appréciation.

Les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine. La Cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la « stricte mesure » des exigences de la crise. La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen. Quand elle exerce celui-ci, la Cour doit en même temps attacher le poids qui convient à des facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé (*Irlande c. Royaume-Uni*, précité, § 207, *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, § 43, série A n° 258-B, et *Aksoy*, précité, § 68).

174. Conformément à l'objet et au but sous-jacents à la Convention, tels qu'ils se dégagent de l'article 1 de celle-ci, chaque Etat contractant doit assurer dans son ordre juridique interne la jouissance des droits et libertés garantis. Il est fondamental pour le mécanisme de protection établi par la Convention que les systèmes nationaux eux-mêmes permettent de redresser les violations commises, la Cour exerçant son contrôle dans le respect du principe de subsidiarité (*Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, § 103, CEDH 2001-V). En outre, les juridictions internes figurent au nombre des « autorités nationales » auxquelles la Cour accorde une ample marge d'appréciation au titre de l'article 15. Compte tenu des circonstances exceptionnelles de la présente affaire, où la Cour suprême de l'Etat défendeur a jugé, après avoir examiné les questions soulevées par la dérogation, qu'il existait un danger public menaçant la vie de la nation mais que les mesures prises pour le conjurer n'étaient pas strictement exigées par

la situation, la Cour estime ne pouvoir parvenir à une solution contraire sans avoir la certitude que les juridictions internes ont commis une erreur d'application ou d'interprétation de l'article 15 ou de sa jurisprudence ou que leurs conclusions sont manifestement déraisonnables.

ii. Sur l'existence d'un « danger public menaçant la vie de la nation »

175. Les requérants soutiennent qu'il n'existait pas de danger public menaçant la vie de la nation britannique à l'époque pertinente. Ils avancent trois arguments principaux à l'appui de cette thèse, à savoir, premièrement, que la menace en question n'était ni actuelle ni imminente, deuxièmement, qu'elle ne revêtait pas un caractère temporaire et, troisièmement, que la pratique des autres Etats membres – dont aucun n'avait dérogé à la Convention – ainsi que les avis éclairés d'institutions tant nationales qu'internationales donnaient à penser que la réalité d'un tel danger n'était pas établie.

176. La Cour rappelle avoir jugé, en l'affaire *Lawless* (précitée, § 28), que, dans le contexte de l'article 15 de la Convention, le sens normal et habituel de l'expression « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation » est suffisamment clair et qu'elle désigne « 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'Etat ». Dans « *l'Affaire grecque* » (*Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c. Grèce* nos 3321/67, 3322/67, 3323/67 et 3344/67, rapport de la Commission du 5 novembre 1969, § 113, Annuaire 12, vol. I, p. 70), la Commission a déclaré que, pour justifier une dérogation, un danger devait être actuel ou imminent, avoir des répercussions sur l'ensemble de la nation, constituer une menace pour la vie organisée de la communauté, et avoir un caractère exceptionnel en ce sens que les mesures ou restrictions ordinaires autorisées par la Convention pour assurer la sécurité, la santé et l'ordre publics devaient être manifestement insuffisantes. En l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni* (précitée, §§ 205 et 212), les parties, la Commission et la Cour sont tombées d'accord pour dire qu'un terrorisme ayant représenté des années durant « un danger d'une ampleur et d'une acuité particulières pour l'intégrité du territoire du Royaume-Uni, les institutions des six comtés et la vie des habitants de la province » justifiait l'application de l'article 15. Dans les affaires *Brannigan et McBride* (précitée) et *Marshall c. Royaume-Uni* ((déc.), n° 41571/98, 10 juillet 2001), la Cour est parvenue à des conclusions analogues quant à la persistance de l'état d'urgence en Irlande du nord. Dans l'arrêt *Aksoy* (précité), elle a admis que les actions violentes des séparatistes kurdes constituaient un « danger public » pour la Turquie.

177. Le ministre de l'Intérieur a soumis aux juridictions britanniques des éléments tendant à démontrer l'existence d'une menace réelle d'attentats terroristes dirigés contre le Royaume-Uni. La SIAC s'est vu communiquer

d'autres informations, confidentielles. Tous les juges internes ayant connu de la présente affaire ont déclaré croire à la réalité du danger invoqué (sauf Lord Hoffmann, aux yeux duquel il ne représentait pas une menace de nature à « mettre en péril la vie de la nation », paragraphe 18 ci-dessus). La Cour estime quant à elle que, même si Al-Qaida n'avait pas encore commis d'attentat sur le sol britannique au moment où la dérogation fut établie, on ne saurait reprocher aux autorités nationales d'avoir cru à « l'imminence » d'un attentat au vu des éléments dont elles disposaient à l'époque pertinente, car une atrocité aurait pu se produire à tout instant, sans avertissement. L'exigence d'imminence ne doit pas recevoir une interprétation étroite au point d'obliger les Etats à attendre qu'un désastre survienne pour prendre des mesures propres à le conjurer. En outre, la réalité de la menace terroriste a été tragiquement démontrée par les attentats et tentatives d'attentat à l'explosif commis à Londres en juillet 2005. L'article 15 ayant pour objet de permettre aux Etats de prendre des mesures dérogatoires pour protéger leur population contre des dangers à venir, la réalité de la menace dirigée contre la vie de la nation doit s'apprécier principalement au regard des faits connus à l'époque de la dérogation. Cependant, rien n'empêche la Cour de tenir compte d'éléments apparus ultérieurement (voir, *mutatis mutandis*, *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, § 107.2), série A n° 215).

178. Si, aux yeux du Comité des droits de l'homme des Nations unies, les mesures dérogatoires aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doivent avoir un caractère « exceptionnel et provisoire » (paragraphe 109 ci-dessus), la Cour, quant à elle, n'a encore jamais expressément jugé que le danger invoqué devait être de nature temporaire, quoique la durée de celui-ci puisse entrer en ligne de compte pour la question de la proportionnalité de la riposte qui lui est apportée. Il ressort au contraire des affaires précitées concernant l'état d'urgence en Irlande du nord qu'un « danger public » au sens de l'article 15 peut persister plusieurs années. La Cour estime que des mesures dérogatoires mises en œuvre immédiatement après les attentats perpétrés par Al-Qaida sur le territoire américain et soumises à un réexamen annuel par le Parlement ne sauraient être déclarées invalides au motif qu'elles ne sont pas « provisoires ».

179. La thèse des requérants selon laquelle il n'existait pas de « menace pour la vie de la nation » à l'époque pertinente se fonde principalement sur l'interprétation de cette expression qui se dégage de l'opinion dissidente de Lord Hoffman, lequel estime que pareille menace n'est constituée que si elle met en péril la vie organisée de la communauté et que l'on peut en redouter des conséquences plus graves que de lourdes pertes matérielles et humaines. Aux yeux de Lord Hoffman, le danger en question doit mettre en péril « les institutions politiques du Royaume-Uni ou l'existence de notre Etat en tant que société civilisée » (paragraphe 18 ci-dessus). Pour sa part, la Cour a été

amenée à prendre en compte un éventail de facteurs beaucoup plus large pour se prononcer sur la nature et l'intensité de la menace actuelle ou imminente pour la « nation » invoquée dans des affaires antérieures, reconnaissant dans certains cas l'existence d'un état d'urgence dans des situations qui semblaient moins menaçantes pour les institutions de l'Etat que celle envisagée par Lord Hoffman.

180. Comme la Cour l'a déjà indiqué, les Etats bénéficient d'une ample marge d'appréciation, au regard de l'article 15, pour apprécier si la vie de la nation est menacée par un danger public. Frappée par le fait que le Royaume-Uni a été le seul Etat contractant à avoir dérogé à la Convention pour riposter à la menace d'Al-Qaida, alors pourtant que d'autres Etats y ont été confrontés, la Cour n'en reconnaît pas moins que chaque gouvernement, garant de la sécurité de la population dont il a la charge, demeure libre d'apprécier par lui-même les faits à la lumière des informations qu'il détient. L'opinion de l'exécutif et du Parlement britannique importe donc en la matière, et il convient d'accorder un grand poids à celle des juridictions internes, qui sont mieux placées pour évaluer les éléments de preuve relatifs à l'existence d'un danger.

181. Dès lors, la Cour souscrit, sur ce premier point, à l'avis de la majorité de la Chambre des lords, qui a estimé qu'il existait un danger public menaçant la vie de la nation.

iii. Sur la question de savoir si les mesures litigieuses étaient strictement exigées par la situation

182. L'article 15 n'autorise les Etats à prendre des mesures dérogeant à leurs obligations au titre de la Convention que « dans la stricte mesure où la situation l'exige ». Comme elle l'a précédemment déclaré, la Cour estime devoir en principe suivre les conclusions de la Chambre des lords sur la question de la proportionnalité de la détention des requérants, à moins que l'on ne puisse établir que la haute juridiction a mal interprété la Convention ou la jurisprudence de la Cour ou que ses conclusions sont manifestement déraisonnables. C'est dans cette optique que la Cour abordera les critiques formulées par le Gouvernement envers l'arrêt de la Chambre des lords.

183. Le Gouvernement soutient d'abord que la majorité de la Chambre des lords aurait dû accorder beaucoup plus de latitude au Parlement et à l'exécutif pour apprécier la nécessité de la détention des requérants. L'*Attorney General* avait avancé un argument analogue devant la haute juridiction en plaçant que la détermination des mesures nécessaires à la protection de la population ressortissait davantage à la sphère politique qu'au domaine judiciaire (paragraphe 19 ci-dessus).

184. Lorsque la Cour est appelée à examiner une dérogation établie au titre de l'article 15, elle accorde aux Etats une ample marge d'appréciation dans la détermination de la nature et de la portée des mesures dérogoires qui leur semblent nécessaires pour conjurer le danger invoqué. Cependant, il

lui appartient en dernier ressort de statuer sur la question de savoir si les mesures prises sont « strictement exigées » par la situation. En particulier, lorsqu'une mesure dérogatoire porte atteinte à un droit conventionnel fondamental – tel que le droit à la liberté –, la Cour doit s'assurer qu'elle constitue une réponse véritable à l'état d'urgence, qu'elle se justifie pleinement au regard des circonstances spéciales de cette situation et qu'il existe des garanties contre les abus (voir, par exemple, *Brannigan et McBride*, précité, §§ 48-66, *Aksoy*, précité, §§ 71-84, et les principes mentionnés au paragraphe 173 ci-dessus). La théorie de la marge d'appréciation est depuis toujours perçue comme un moyen de définir les rapports entre les autorités internes et la Cour. Cette théorie ne trouve pas à s'appliquer de la même manière aux rapports entre les organes de l'Etat au niveau interne. Comme l'a indiqué la Chambre des lords, la question de la proportionnalité relève en dernière instance du domaine judiciaire, particulièrement lorsque, comme en l'espèce, des justiciables ont subi une longue privation de leur droit fondamental à la liberté. En tout état de cause, compte tenu du soin apporté par les *Law Lords* à l'examen des questions qui se posaient dans la présente affaire, on ne saurait leur reprocher de ne pas avoir accordé à l'opinion de l'exécutif et du Parlement le poids qu'elle méritait.

185. Le Gouvernement soutient ensuite que la majorité des membres de la Chambre des lords ont fait fausse route en considérant la loi *in abstracto* au lieu de se pencher sur les circonstances propres au cas de chacun des intéressés. Pour sa part, la Cour estime que l'article 15 appelle nécessairement une démarche axée sur la situation globale du pays concerné, en ce sens qu'il incombe à la juridiction saisie – qu'elle soit interne ou internationale – d'examiner les mesures adoptées en dérogation aux droits conventionnels en jeu et de les mettre en balance avec la nature de la menace pesant sur la nation. Lorsque, comme en l'espèce, les mesures en question sont jugées disproportionnées par rapport à la menace et discriminatoires dans leurs effets, il est inutile d'aller plus loin et de contrôler au cas par cas la manière dont elles ont été mises en œuvre.

186. La troisième critique formulée par le Gouvernement contre l'arrêt de la Chambre des lords porte principalement sur la manière dont y est abordée la comparaison entre les étrangers soupçonnés de terrorisme et les citoyens britanniques sur lesquels pèsent les mêmes soupçons. Pour sa part, la Cour estime que les *Law Lords* ont jugé à bon droit que les mesures litigieuses ne pouvaient être considérées comme ressortissant au droit des étrangers, où une distinction entre ces derniers et les nationaux aurait pu se justifier, mais bien plutôt comme ressortissant à la sécurité nationale. Le chapitre 4 de la loi de 2001 avait pour objectif de parer à une menace réelle et imminente d'attentats terroristes qui, à l'évidence, émanait aussi bien de ressortissants britanniques que d'étrangers. En choisissant de recourir à une mesure relevant du droit des étrangers pour traiter un problème d'ordre

essentiellement sécuritaire, l'exécutif et le Parlement lui ont apporté une réponse inadaptée et ont exposé un groupe particulier de terroristes présumés au risque disproportionné et discriminatoire d'une détention à durée indéterminée. Comme l'a indiqué la Chambre des lords, les effets potentiellement néfastes d'une détention sans inculpation peuvent affecter de manière sensiblement identique un citoyen britannique et un étranger que l'on ne peut, en pratique, soumettre à une mesure d'éloignement de crainte qu'il ne soit torturé à l'étranger.

187. Enfin, le Gouvernement avance deux arguments qui, d'après les requérants, n'ont pas été invoqués devant les juridictions internes. Il est constant que ni les décisions de celles-ci ni les documents non confidentiels présentés à la Cour n'en font mention. Dans ces conditions, à supposer même que le principe de subsidiarité n'empêche pas la Cour d'examiner des moyens nouveaux, il exige qu'ils soient étayés par des éléments convaincants.

188. Le premier des arguments prétendument nouveaux avancés par le Gouvernement tend à faire admettre à la Cour que les pouvoirs publics avaient légitimement cantonné les mesures litigieuses aux étrangers pour tenir compte de la sensibilité de la population musulmane britannique, dans le but de réduire le risque de voir certains de ses membres se rallier aux thèses extrémistes. Toutefois, le Gouvernement n'a fourni à la Cour aucun élément donnant à penser que la détention sans inculpation d'un citoyen britannique musulman raisonnablement soupçonné de liens avec Al-Qaida aurait très probablement suscité davantage de réprobation de la part de la communauté musulmane du Royaume-Uni que celle d'un étranger musulman qui se serait trouvé dans la même situation. A cet égard, la Cour relève que le dispositif de mesures de contrôle institué par la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme n'établit pas de distinction entre les suspects selon qu'ils possèdent ou non la nationalité britannique.

189. Le second argument du Gouvernement que les requérants qualifient de nouveau tend à faire reconnaître que les autorités pouvaient d'autant mieux répondre à la menace terroriste qu'elles avaient le pouvoir de placer en détention ceux qui représentaient à leurs yeux la source principale de cette menace, à savoir les étrangers. A cet égard, la Cour relève cette fois encore que le Gouvernement ne lui a présenté aucun élément propre à la convaincre de s'écarter de la conclusion de la Chambre des lords selon laquelle la différence de traitement critiquée ne se justifiait pas. D'ailleurs, elle observe que les juridictions internes – en particulier la SIAC, qui a eu accès aux pièces tant non confidentielles que secrètes – n'ont pas ajouté foi à la thèse selon laquelle les étrangers étaient plus dangereux que les citoyens britanniques.

190. En conclusion, la Cour estime, comme la Chambre des lords, que les mesures dérogatoires étaient disproportionnées en ce qu'elles opéraient une discrimination injustifiée entre étrangers et citoyens britanniques. Il

s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention dans le chef des premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 1 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14

191. Les requérants se prétendent victimes d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention pour avoir été détenus au Royaume-Uni alors que les ressortissants britanniques soupçonnés de liens avec Al-Qaida ont été laissés en liberté.

L'article 14 est ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

192. Compte tenu du raisonnement qu'elle a suivi et des conclusions auxquelles elle est parvenue sur le terrain de l'article 5 § 1 pris isolément, la Cour estime que ce grief n'appelle pas un examen séparé.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 4 DE LA CONVENTION

193. Les intéressés soutiennent que la procédure suivie par les juridictions internes aux fins de l'examen de leurs recours contre leur détention ne répondait pas aux exigences de l'article 5 § 4, lequel se lit ainsi :

« Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

Le Gouvernement nie qu'il y ait eu violation de cette disposition.

A. Thèses des parties

1. Les requérants

194. Les intéressés soulèvent deux griefs principaux sur le terrain de l'article 5 § 4. En premier lieu, ils soulignent que, bien qu'ils aient pu contester devant la SIAC, la Cour d'appel et la Chambre des lords la légalité de leur placement en détention ordonné sur le fondement du chapitre 4 de la loi de 2001 au regard de la Convention, ils ont obtenu pour tout remède une déclaration d'incompatibilité prononcée en vertu de la loi de 1998. Une telle déclaration étant dépourvue d'effet obligatoire pour le Gouvernement, leur

détention serait demeurée légale jusqu'à ce que la loi fût amendée par le Parlement. Dans ces conditions, il y aurait lieu de constater que, au mépris de l'article 5 § 4 de la Convention, aucun tribunal n'était habilité à ordonner leur libération.

195. En second lieu, les requérants se plaignent de la procédure de recours devant la SIAC prévue à l'article 25 de la loi de 2001 (paragraphe 91 ci-dessus), en particulier des dispositions réservant la communication de certains éléments de preuve déterminants à des avocats spéciaux que les détenus n'étaient pas autorisés à consulter. Ils plaident que l'article 5 § 4 reprend les garanties du procès équitables énoncées à l'article 6 § 1 en les adaptant à la gravité de l'enjeu. Si un juge peut approuver, dans certaines circonstances, le refus des autorités de divulguer des éléments de preuve pertinents à un accusé pour des motifs de sécurité nationale, il ne lui serait en revanche jamais permis, lorsqu'il est appelé à statuer sur la légalité d'une détention, de s'appuyer sur de tels éléments dès lors qu'ils revêtent une importance décisive pour le bien-fondé des griefs pesant sur l'intéressé et que celui-ci n'en a pas eu suffisamment connaissance – ne fût-ce que sous la forme d'un exposé sommaire ou d'un résumé – pour savoir ce qu'on lui reproche et se défendre. Pour se prononcer sur chacun des recours dont elle était saisie, sauf celui exercé par le dixième requérant, la SIAC se serait fondée sur des pièces secrètes tout en reconnaissant que cette pratique plaçait les intéressés dans une situation désavantageuse.

2. *Le Gouvernement*

196. Pour le Gouvernement, l'article 5 § 4 doit se lire à la lumière de la jurisprudence constante de Strasbourg relative à l'article 13 – à l'égard duquel il constitue une *lex specialis* en ce qui concerne la détention – selon laquelle cette dernière disposition ne peut être invoquée pour contester des normes impératives de la législation primaire devant les juridictions nationales. Combiné avec le système de déclarations d'incompatibilité institué par la loi sur les droits de l'homme, ce principe illustrerait la valeur que l'on accorde à la souveraineté du Parlement élu dans une société démocratique.

197. En ce qui concerne le second grief formulé par les requérants, le Gouvernement soutient que la non-divulgence des pièces confidentielles répondait à un intérêt public légitime. Ni l'article 6 ni l'article 5 § 4 ne confèreraient aux justiciables un droit absolu à la communication des éléments de preuve. Depuis l'arrêt *Chahal* (précité), la jurisprudence de la Cour témoignerait d'une certaine bienveillance à l'égard des procédures faisant appel à des avocats spéciaux dans des domaines particulièrement sensibles. Du reste, chacun des requérants se serait vu communiquer des informations non confidentielles l'informant suffisamment des charges retenues contre lui pour lui permettre de bâtir une défense efficace.

3. *Les observations de Justice, tiers intervenant*

198. L'organisation Justice (paragraphe 6 ci-dessus) indique à la Cour que, à l'époque où la SIAC fut instituée par la loi de 1997 sur la Commission spéciale des recours en matière d'immigration, l'emploi de pièces confidentielles et le recours au ministère d'avocats spéciaux dans le cadre de l'instance suivie devant elle étaient considérés comme des pratiques calquées sur une procédure appliquée au Canada, celle suivie par le Comité canadien de surveillance des activités de renseignement de sécurité (« le SIRC ») pour examiner le bien-fondé des décisions ministérielles d'éloignement d'étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent fondées sur des motifs de sécurité nationale. Cependant, si la procédure en question faisait bien intervenir un conseil désigné par le SIRC et habilité à examiner les documents confidentiels ainsi qu'à participer aux audiences à huis clos non contradictoires se déroulant devant cet organe pour y représenter les intérêts des personnes sous le coup d'une mesure d'éloignement, elle se serait très nettement distinguée de celle applicable devant la SIAC, notamment en ce que les avocats spéciaux auraient été autorisés à garder contact avec les intéressés et leurs conseils tout au long de l'instance, même après avoir pris connaissance de l'ensemble des charges tenues secrètes.

199. Contrairement à la procédure suivie devant le SIRC, celle prévoyant l'utilisation de pièces confidentielles et le ministère d'avocats spéciaux appliquée par la SIAC se serait attiré une pluie de critiques, notamment de la part de la Commission de recours de la Chambre des lords, de la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des communes, de la Commission parlementaire mixte des droits de l'homme, de la Commission spéciale du Sénat canadien sur la loi antiterroriste et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Après que la Chambre des lords eut conclu, en décembre 2004, à l'incompatibilité du chapitre 4 de la loi de 2001 avec les articles 5 et 14 de la Convention, la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des communes aurait ouvert une enquête sur les activités de la SIAC et le rôle joué par les avocats spéciaux devant cette juridiction. Plusieurs documents lui auraient été soumis, entre autres les observations de neuf des treize avocats spéciaux en fonction, dans lesquelles ceux-ci auraient signalé que l'interdiction de divulguer les informations classées confidentielles leur causait de grandes difficultés pour représenter les appelants dans les phases secrètes de la procédure, insistant notamment sur le fait que l'impossibilité d'obtenir des intéressés des instructions utiles les cantonnait dans un rôle très limité lors des audiences secrètes.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité

200. La Cour relève que l'article 5 § 4 reconnaît à « toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention » le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin qu'il statue sur la légalité de sa détention et ordonne son élargissement si celle-ci est illégale. Ayant respectivement opté pour un départ vers le Maroc et vers la France, les deuxième et quatrième requérants avaient déjà été remis en liberté au moment de l'ouverture des diverses procédures relatives à la légalité de leur détention ordonnée sur le fondement de la loi de 2001. Il s'ensuit que les griefs qu'ils tirent de l'article 5 § 4 sont manifestement dénués de fondement aux fins de l'article 35 § 3 de la Convention (*Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni*, 30 août 1990, § 45, série A n° 182) et doivent être déclarés irrecevables.

201. La Cour estime que les griefs formulés par les autres requérants sur le terrain de l'article 5 § 4 posent des questions de droit et de fait complexes qui ne peuvent être tranchées qu'après un examen au fond de l'affaire. Il s'ensuit que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été soulevé, elle doit être déclarée recevable.

2. Sur le fond

a) Principes jurisprudentiels applicables

202. L'article 5 § 4 est une *lex specialis* par rapport aux exigences plus générales de l'article 13 (*Chahal*, précité, § 126). Il reconnaît aux personnes arrêtées ou détenues le droit d'introduire un recours pour faire contrôler le respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la « légalité », au sens de la Convention, de leur privation de liberté. Le concept de « légalité » doit avoir le même sens au paragraphe 4 de l'article 5 qu'au paragraphe 1, de sorte qu'une personne arrêtée ou détenue a le droit de faire contrôler la « légalité » de sa détention sous l'angle non seulement du droit interne, mais aussi de la Convention, des principes généraux qu'elle consacre et du but des restrictions qu'autorise l'article 5 § 1. L'article 5 § 4 ne garantit pas un droit à un contrôle juridictionnel d'une ampleur telle qu'il habiliterait le tribunal compétent à substituer sur l'ensemble des aspects de la cause, y compris des considérations de pure opportunité, sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la décision. Il n'en veut pas moins un contrôle assez ample pour s'étendre à chacune des conditions indispensables à la « légalité » de la détention d'un individu au regard du paragraphe 1 (*E. c. Norvège*, 29 août 1990, § 50, série A n° 181-A). La « juridiction » chargée de ce contrôle ne doit pas posséder de simples attributions consultatives, mais aussi la compétence de « statuer » sur la

« légalité » de la détention et d'ordonner la libération en cas de détention illégale (*Irlande c. Royaume-Uni*, précité, § 200, *Weeks c. Royaume-Uni*, 2 mars 1987, § 61, série A n° 114, et *Chahal*, précité, § 130).

203. L'exigence d'équité procédurale découlant de l'article 5 § 4 n'impose pas l'application de critères uniformes et immuables indépendants du contexte, des faits et des circonstances de la cause. Si une procédure relevant de l'article 5 § 4 ne doit pas toujours s'accompagner de garanties identiques à celles que l'article 6 prescrit pour les litiges civils ou pénaux, elle doit revêtir un caractère judiciaire et offrir à l'individu mis en cause des garanties adaptées à la nature de la privation de liberté dont il se plaint (voir, par exemple, *Winterwerp c. Pays-Bas*, 24 octobre 1979, § 57, série A n° 33, *Bouamar c. Belgique*, 29 février 1988, §§ 57 et 60, série A n° 129, *Włoch c. Pologne*, n° 27785/95, § 125, CEDH 2000-XI, et *Reinprecht c. Autriche*, n° 67175/01, § 31, CEDH 2005-XII).

204. Il s'ensuit que la procédure doit être contradictoire et garantir dans tous les cas « l'égalité des armes » entre les parties (*Reinprecht*, précité, § 31). La tenue d'une audience peut s'imposer, notamment en cas de détention provisoire (*Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 58, CEDH 1999-II). De plus, en pareil cas, le suspect privé de liberté doit se voir offrir une véritable occasion de contester les éléments à l'origine des accusations portées contre lui car la persistance de soupçons raisonnables qu'il a commis une infraction est une condition *sine qua non* de la légalité de son maintien en détention (*Becciev c. Moldova*, n° 9190/03, §§ 68-72, 4 octobre 2005). Cette exigence peut imposer au tribunal compétent d'entendre les témoins dont les dépositions semblent, de prime abord, susceptibles d'influer de manière décisive sur la légalité du maintien en détention de l'intéressé (*ibidem*, précité, §§ 72-76, et *Turcan c. Moldova*, n° 39835/05, §§ 67-70, 23 octobre 2007). Elle peut aussi commander que celui-ci – ou son représentant – puisse accéder aux pièces du dossier d'instruction sur lesquelles sont fondées les poursuites dirigées contre lui (*Włoch*, précité, § 127, *Nikolova*, précité, § 58, *Lamy c. Belgique*, 30 mars 1989, § 29, série A n° 151, et *Fodale c. Italie*, n° 70148/01, CEDH 2006-VII).

205. Cela dit, la Cour a jugé que, même dans les instances impliquant une décision sur une accusation en matière pénale justiciables de l'article 6, le droit à un procès pleinement contradictoire peut être restreint dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde d'un intérêt public important tel que la sécurité nationale, la nécessité de garder secrètes certaines méthodes policières de recherche des infractions ou la protection des droits fondamentaux d'un tiers. Toutefois, si l'on veut garantir un procès équitable à l'accusé, toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires (voir, par exemple, *Doorson c. Pays-Bas*, 26 mars 1996, § 70, *Recueil* 1996-II, *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, § 58, *Recueil* 1997-III, *Jasper c. Royaume-Uni* [GC], n° 27052/95,

§§ 51-53, 16 février 2000, *S.N. c. Suède*, n° 34209/96, § 47, CEDH 2002-V, et *Botmeh et Alami c. Royaume-Uni*, n° 15187/03, § 37, 7 juin 2007).

206. Ainsi, si le droit à un procès pénal équitable garanti par l'article 6 englobe le droit à la communication de toutes les preuves pertinentes en possession des autorités de poursuite, à charge comme à décharge, la Cour considère qu'il peut parfois se révéler nécessaire, au nom de l'intérêt public, de dissimuler certaines preuves à la défense. Dans l'arrêt *Jasper* (précité, §§ 52-53), elle a jugé que constituait un contrepoids suffisant aux restrictions apportées aux droits de la défense l'examen non contradictoire d'éléments pertinents pour les questions en litige – mais dont l'accusation n'entendait pas se prévaloir – auquel un juge avait procédé avant de refuser de les communiquer à l'accusé au motif que l'intérêt public à les garder secrets prévalait sur l'utilité de leur divulgation à la défense. Pour se prononcer ainsi et conclure à la non-violation de l'article 6, elle a souligné que la mise en balance des intérêts concurrents avait été effectuée par un juge parfaitement au fait de l'ensemble des circonstances de la cause, que la défense avait été tenue informée et qu'elle avait eu l'occasion de formuler des observations ainsi que de participer au processus décisionnel autant qu'il était possible sans que lui fussent divulgués les éléments de preuve que l'accusation souhaitait ne pas devoir communiquer (*ibidem*, §§ 55-56). A l'inverse, dans l'arrêt *Edwards et Lewis c. Royaume-Uni* ([GC], nos 39647/98 et 40461/98, §§ 46-48, CEDH 2004-X), la Cour a jugé inapte à garantir suffisamment l'équité du procès une procédure non contradictoire dans laquelle les éléments probatoires confidentiels soumis au juge du fond se rapportaient ou pouvaient se rapporter à une question de fait soulevée par l'accusation susceptible de revêtir une importance décisive pour l'issue du procès et dont le règlement incombait à ce juge, non à un jury.

207. Dans d'autres affaires où un intérêt public était à l'origine de restrictions apportées aux droits de la défense relativement à des preuves à charge sur lesquelles s'appuyait l'accusation, la Cour a recherché jusqu'à quel point les mesures compensatoires existantes pouvaient remédier à l'absence partielle de contradiction entachant la procédure. Ainsi a-t-elle jugé, dans l'arrêt *Lucà c. Italie* (n° 33354/96, § 40, CEDH 2001-II), que les autorités de poursuite n'enfreignaient pas nécessairement l'article 6 § 1 en ayant recours, dans le cadre du procès, à des dépositions remontant à la phase de l'instruction préparatoire – notamment lorsque l'auteur de celles-ci refusait de les réitérer en public par crainte pour sa sécurité –, si l'accusé avait eu une occasion adéquate et suffisante de les contester au moment où elles avaient été faites ou plus tard. Cependant, elle a souligné que les droits de la défense étaient restreints de manière incompatible avec les garanties de l'article 6 lorsqu'une condamnation se fondait, uniquement ou dans une mesure déterminante, sur des dépositions faites par une personne que l'accusé n'avait pu interroger ou faire interroger ni au stade de l'instruction ni pendant les débats.

208. De la même manière, dans l'arrêt *Doorson* (précité, §§ 68-76), la Cour a estimé que la dissimulation de l'identité de certains témoins au requérant par crainte de représailles n'emportait pas violation de l'article 6. L'avocat de la défense ayant pu interroger en appel les témoins anonymes pour tenter de jeter le doute sur la crédibilité de leurs dépositions hors la présence de son client et la cour d'appel ayant déclaré dans son arrêt avoir utilisé les dépositions en question avec circonspection, la Cour a jugé que le désavantage causé à la défense s'en trouvait suffisamment compensé. Elle a souligné qu'une condamnation ne pouvait se fonder uniquement, ni dans une mesure déterminante, sur des déclarations anonymes (voir aussi *Van Mechelen et autres*, précité, § 55). Dans chacun de ces arrêts, elle a précisé que sa mission consistait à rechercher si la procédure considérée dans son ensemble, y compris le mode de présentation des moyens de preuve, avait revêtu un caractère équitable (*Doorson*, précité, § 67).

209. La Cour a évoqué à plusieurs reprises la possibilité du recours au ministère d'avocats spéciaux en tant que contrepoids au désavantage procédural résultant du défaut de communication intégrale des pièces dans des affaires de sécurité nationale, mais elle n'a jamais été appelée à se prononcer sur la question de la compatibilité de pareille procédure avec l'article 5 § 4 ou l'article 6 de la Convention.

210. Dans l'affaire *Chahal* (précitée), où le requérant en instance d'expulsion avait été détenu sur le fondement de l'article 5 § 1 f) pour des motifs de sécurité nationale et s'était vu refuser par le ministre de l'Intérieur ses demandes de mise en liberté conditionnelle et d'*habeas corpus* pour les mêmes motifs, la Cour a reconnu que l'utilisation d'informations confidentielles pouvait se révéler inévitable dans les affaires où la sécurité nationale était en jeu (*ibidem*, §§ 130 et 131), tout en précisant que cela ne signifiait pas que les autorités nationales étaient exemptées du contrôle effectif des juridictions internes dès lors qu'elles affirmaient que l'affaire touchait à la sécurité nationale et au terrorisme. Pour conclure à la violation de l'article 5 § 4 dans cette affaire, la Cour a constaté que la *High Court* ayant statué sur le recours d'*habeas corpus* n'avait pas eu accès à l'ensemble des pièces sur lesquelles le ministre de l'Intérieur avait fondé sa décision. Même si l'existence d'un comité consultatif présidé par un juge de la Cour d'appel ayant connaissance de toutes les informations détenues par les services de la sécurité nationale constituait une certaine garantie, la Cour a considéré que ledit comité ne pouvait passer pour un « tribunal » au sens de l'article 5 § 4, aux motifs que le requérant n'avait pas le droit de s'y faire représenter, que celui-ci avait seulement reçu un exposé sommaire des griefs d'atteinte à la sécurité nationale dirigés contre lui, que le comité n'avait aucun pouvoir de décision et que l'avis que celui-ci avait transmis au ministre de l'Intérieur n'était pas contraignant et n'avait pas été rendu public. Aux paragraphes 131 et 144 de l'arrêt rapporté, la Cour s'est référée aux observations présentées par des parties intervenantes (Amnesty

International, Liberty, le Centre for Advice on Individual Rights in Europe et le *Joint Council for the Welfare of Immigrants* ; voir aussi les observations de Justice dans la présente affaire, paragraphe 198 ci-dessus) au sujet de la procédure qui s'appliquait au Canada dans le domaine des expulsions fondées sur des motifs de sécurité nationale, selon laquelle le juge compétent examinait tous les éléments de preuve lors d'une audience à huis clos où la personne dont l'éloignement était envisagé se voyait communiquer un résumé aussi exhaustif que possible des charges retenues contre elle et avait le droit de se faire représenter ainsi que de citer des témoins. Le caractère confidentiel des éléments concernant la sécurité était sauvegardé par l'obligation de procéder à leur examen hors la présence de l'intéressé et de son représentant. Dans ce cas néanmoins, leur place était prise par un avocat bénéficiant d'une habilitation de sécurité et mandaté par le tribunal, qui contre-interrogeait les témoins et aidait d'une manière générale le juge à mesurer la solidité des arguments présentés par l'Etat. La personne concernée recevait un résumé des éléments recueillis lors de cette procédure, avec les omissions nécessaires à la confidentialité. Ce dispositif a inspiré à la Cour le commentaire suivant :

« La Cour attache de l'importance au fait que, comme les *amici curiae* l'ont signalé dans le contexte de l'article 13 (...), au Canada, une forme plus efficace de contrôle juridictionnel a été mise au point pour les affaires de ce genre. Cela illustre bien l'existence de techniques permettant de concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements et, de l'autre, la nécessité d'accorder en suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure. »

211. Dans les affaires *Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni* (10 juillet 1998, § 78, *Recueil* 1998-IV) et *Al-Nashif c. Bulgarie* (n° 50963/99, §§ 93-97 et 137, 20 juin 2002), la Cour s'est référée aux observations qu'elle avait formulées dans l'arrêt *Chahal* au sujet de la procédure faisant appel au ministère d'avocats spéciaux, mais ne s'est pas prononcée sur la question de la conformité de cette procédure avec les droits conventionnels qui étaient en cause.

b) Application des principes précités aux faits de l'espèce

212. Devant les juridictions internes, les requérants ont contesté la légalité de leur détention sous deux angles. Ils ont d'abord exercé collectivement le recours prévu à l'article 30 de la loi de 2001 dans le but de mettre en cause la validité de la dérogation établie au titre de l'article 15 de la Convention et, par ce biais, la compatibilité de l'ensemble du régime de détention litigieux avec la Convention. Arguant que les autorités n'avaient pas de motifs raisonnables de croire que sa présence au Royaume-Uni représentait un risque pour la sécurité nationale et de le soupçonner d'être un terroriste, chacun d'eux a ensuite exercé une action fondée sur l'article 25 de la loi de 2001 en vue de faire constater l'illégalité de sa détention au regard du droit interne.

213. La Cour ayant déjà constaté que les dispositions litigieuses du droit interne emportaient violation de l'article 5 § 1 de la Convention, elle estime inutile de statuer séparément, sous l'angle de l'article 5 § 4, sur le grief des intéressés tiré de l'incompétence de la Chambre des lords pour ordonner leur libération.

214. Le second grief des requérants fondé sur l'article 5 § 4 concerne l'équité de la procédure prévue par l'article 25 de la loi de 2001 et appliquée par la SIAC pour déterminer si le ministre de l'Intérieur pouvait raisonnablement croire que la présence des intéressés au Royaume-Uni représentait un risque pour la sécurité nationale et les soupçonner de terrorisme. Il s'agit là d'une question séparée et distincte, qui ne se trouve pas absorbée par le constat de violation de l'article 5 § 1 de la Convention, que la Cour doit par conséquent examiner.

215. La Cour rappelle que les juges siégeant à la SIAC ont pu examiner les pièces tant « non confidentielles » que « secrètes », mais que les requérants et leurs conseils n'ont pas eu accès à ces dernières. En revanche, celles-ci ont été communiquées à un ou plusieurs avocats spéciaux mandatés par le *Solicitor General* pour agir au nom de chacun des intéressés. Dans le cadre de la phase confidentielle de la procédure suivie devant la SIAC, les avocats spéciaux pouvaient soulever, au nom des requérants, des moyens de procédure – tendant par exemple à l'obtention d'informations complémentaires – et de fond. Toutefois, à partir du moment où ils avaient pris connaissance des pièces secrètes, ils n'étaient plus autorisés à communiquer avec les intéressés et leurs représentants sans l'accord de la SIAC. Celle-ci a rendu une décision « non confidentielle » et une décision « confidentielle » sur chacun des recours dont elle a été saisie.

216. La Cour partira du constat opéré par les juridictions internes – auquel elle déclare souscrire – selon lequel les visées et menées du réseau Al-Qaida avaient créé un « danger public menaçant la vie de la nation » pendant la période où les requérants ont été détenus. Il convient donc de garder à l'esprit que, à l'époque pertinente, on considérait que la protection de la population du Royaume-Uni contre un attentat terroriste était une nécessité pressante et qu'un intérêt public éminent s'attachait à la collecte d'informations sur Al-Qaida et ses complices ainsi qu'à la dissimulation des sources d'où elles étaient tirées, bien que le Royaume-Uni n'eût pas dérogé à l'article 5 § 4 (à cet égard, voir aussi *Fox, Campbell et Hartley*, précité, § 39).

217. Toutefois, ces importants intérêts publics se heurtaient au droit des requérants à une procédure équitable au titre de l'article 5 § 4. Bien que la Cour ait conclu que l'incarcération des intéressés – sauf celle des deuxième et quatrième requérants – ne relève d'aucun des cas de privation de liberté énumérés aux alinéas a) à f) de l'article 5 § 1, elle estime que sa jurisprudence relative au contrôle juridictionnel de la détention provisoire est pertinente en l'espèce puisqu'elle érige aussi en pareil cas la persistance

de soupçons raisonnables pesant sur le détenu en condition *sine qua non* de la légalité du maintien en détention (paragraphe 204 ci-dessus). En outre, compte tenu des circonstances de la cause et des conséquences dramatiques que la longue privation de liberté des requérants – qui paraissait, à l’époque, pouvoir être d’une durée indéfinie – a eues sur les droits fondamentaux dont ils jouissent, l’article 5 § 4 doit impliquer des garanties substantiellement identiques à celles que consacre le volet pénal de l’article 6 § 1 (*Garcia Alva c. Allemagne*, n° 23541/94, § 39, 13 février 2001, et voir aussi *Chahal*, précité, §§ 130-131).

218. Dans ces conditions, il était essentiel que chacun des requérants se vît communiquer autant d’informations que possible sur les griefs et les éléments à charge retenus contre lui sans que la sécurité nationale et celle des tiers s’en trouvent compromises. Si la divulgation intégrale des informations en question était exclue, le respect de l’article 5 § 4 exigeait que les inconvénients découlant de pareille restriction fussent compensés de telle manière que chacun des intéressés conservât la possibilité de contester utilement les accusations portées contre lui.

219. En tant qu’organe juridictionnel pleinement indépendant (paragraphe 91 ci-dessus) et habilité à examiner tous les éléments de preuve pertinents, tant secrets que non confidentiels, la SIAC était la mieux placée pour veiller à ce qu’aucune information ne fût inutilement dissimulée aux détenus. A cet égard, la faculté reconnue aux avocats spéciaux d’interroger les témoins à charge sur la nécessité de la confidentialité et de solliciter auprès des magistrats la divulgation d’informations complémentaires pouvait apporter un surcroît de garantie. Au vu des éléments en sa possession, la Cour n’aperçoit aucune raison de conclure que le secret a été invoqué de manière excessive et injustifiée dans le cadre des recours exercés par les intéressés ou que les refus de communication que ceux-ci se sont vu opposer n’étaient pas motivés par des raisons impérieuses.

220. La Cour considère en outre que la possibilité offerte aux avocats spéciaux de vérifier les preuves administrées et de plaider la cause des requérants en chambre du conseil pouvait leur conférer un rôle important susceptible de compenser la divulgation seulement partielle des éléments probatoires et l’absence d’une véritable audience, publique et contradictoire. Toutefois, les avocats spéciaux n’étaient aptes à remplir efficacement cette fonction que si les détenus avaient reçu suffisamment d’informations sur les charges retenues contre eux pour pouvoir leur donner des instructions utiles. S’il s’agit là d’un point à examiner au cas par cas, la Cour relève que, d’une manière générale, dans l’hypothèse où les preuves auraient été divulguées dans une large mesure et où les éléments non confidentiels auraient joué un rôle décisif dans la décision rendue à l’égard d’un requérant, on ne pourrait dire que celui-ci s’est vu priver d’une occasion de contester utilement le caractère raisonnable de la conviction et des soupçons que le ministre de l’Intérieur nourrissait à son égard. Dans d’autres cas, où les allégations

figurant dans les éléments non confidentiels auraient été suffisamment précises bien que l'intégralité ou la majorité des éléments à charge eussent été tenus secrets, le requérant aurait pu, le cas échéant, fournir des renseignements à ses représentants ainsi qu'à l'avocat spécial, et ce dernier s'en servir pour réfuter les accusations en question sans avoir besoin de connaître le détail ou la source des éléments de preuve sur lesquels elles étaient fondées. On en trouve un exemple dans le reproche fait à plusieurs des requérants de s'être rendus dans un camp d'entraînement au terrorisme dans un endroit donné entre des dates données : par sa précision, cette allégation conférerait aux intéressés la possibilité de fournir aux avocats spéciaux des éléments à décharge suffisants pour leur permettre de la contester utilement, tels que des alibis ou une autre explication à leur présence en ce lieu. En revanche, dans les cas où les éléments non confidentiels auraient consisté exclusivement en des assertions générales et où la SIAC se serait fondée uniquement ou dans une mesure déterminante sur des pièces secrètes pour approuver la délivrance d'un certificat ou maintenir les requérants en détention, il n'aurait pas été satisfait aux exigences de l'article 5 § 4.

221. En conséquence, la Cour doit examiner la procédure de délivrance des certificats à l'aune de ces critères pour chacun des requérants placés en détention.

222. Elle relève d'abord que les charges non confidentielles dirigées contre les sixième, septième, huitième, neuvième et onzième requérants renfermaient des allégations précises au sujet, par exemple, de l'achat d'équipements de télécommunication clairement identifiés, de la possession de tel ou tel document se rapportant à des terroristes présumés nommément désignés et de rencontres avec de tels terroristes présumés en des lieux et à des dates déterminés. Les allégations en question étant suffisamment circonstanciées pour permettre aux intéressés de les contester utilement, la Cour considère que les droits que les sixième, septième, huitième, neuvième et onzième requérants tirent de l'article 5 § 4 n'ont pas été violés.

223. Elle constate ensuite qu'il était essentiellement reproché aux premier et dixième requérants d'avoir collecté des fonds destinés à des organisations terroristes liées à Al-Qaida. Il ressort des informations non confidentielles les concernant que d'importantes sommes ont transité sur le compte bancaire du premier requérant et que le dixième a participé à des escroqueries dans le but de collecter des fonds. Toutefois, les éléments censés démontrer le lien entre l'argent recueilli et le terrorisme furent dissimulés aux deux requérants. Dans ces conditions, la Cour estime que ceux-ci n'ont pas été en mesure d'opposer une véritable contestation aux griefs qui les visaient. Partant, elle conclut que l'article 5 § 4 a été violé dans le chef des premier et dixième requérants.

224. Elle observe enfin que les charges non confidentielles pesant sur les troisième et cinquième requérants, principalement axées sur l'appartenance

présumée des intéressés à des organisations islamistes radicales liées à Al-Qaida, avaient un caractère très général. Dans ses décisions concluant au rejet des recours formés par ces requérants, la SIAC a constaté que les éléments non confidentiels étaient dépourvus de contenu et que les éléments qu'elle retenait contre eux figuraient pour l'essentiel dans des documents secrets. Ici encore, la Cour estime que les intéressés n'ont pas été en mesure de contester utilement les allégations formulées contre eux. Elle en conclut que l'article 5 § 4 a été violé dans le chef des troisième et cinquième requérants.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 1 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 13

225. A titre subsidiaire, les requérants plaident que les faits dénoncés sous l'angle de l'article 5 § 4 emportent aussi violation de l'article 13. Vu les conclusions auxquelles elle est parvenue ci-dessus, la Cour estime inutile d'examiner ce grief séparément.

VI. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 5 DE LA CONVENTION

226. Enfin, les requérants allèguent avoir été privés d'un droit exécutoire à réparation du préjudice résultant de leur détention illégale contraire à l'article 5 §§ 1 et 4. Ils y voient une violation de l'article 5 § 5, lequel se lit ainsi :

« Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation. »

227. Le Gouvernement considère pour sa part que, en l'absence de violation de l'article 5 dans la présente affaire, l'article 5 § 5 ne trouve pas à s'appliquer. A supposer que la Cour conclue au contraire à la violation de l'article 5, force serait de constater que le cinquième paragraphe de cette disposition exige un « droit exécutoire à réparation » mais n'impose pas l'octroi d'une indemnité dans tous les cas. Le constat des juridictions internes selon lequel le ministre de l'Intérieur avait de bonnes raisons de soupçonner les requérants d'être des « terroristes internationaux » exclurait par principe qu'ils puissent réclamer réparation devant elles.

A. Sur la recevabilité

228. La Cour rappelle avoir conclu à la violation de l'article 5 § 1 dans le chef de tous les intéressés – à l'exception des deuxième et quatrième d'entre eux – et à la violation de l'article 5 § 4 en ce qui concerne les premier, troisième, cinquième et dixième requérants. Dès lors, les griefs que

les intéressés tirent de l'article 5 § 5 doivent être déclarés recevables, sauf ceux formulés par les deuxième et quatrième requérants.

B. Sur le fond

229. La Cour relève que les requérants n'ont pu se prévaloir d'un droit exécutoire à réparation devant les juridictions internes pour les violations constatées ci-dessus. Il s'ensuit que l'article 5 § 5 a été violé dans le chef de tous les intéressés, à l'exception des deuxième et quatrième d'entre eux (*Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1988, § 67, série A n° 145-B, et *Fox, Campbell et Hartley*, précité, § 46).

VII. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

230. A titre subsidiaire, les requérants plaident que la procédure suivie devant la SIAC ne se conciliait pas avec l'article 6 §§ 1 et 2 de la Convention, lequel se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

231. Les intéressés avancent que l'article 6 est la *lex specialis* du droit à un procès équitable. De toutes les mesures adoptées après 2001 par les exécutifs des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'encontre de terroristes présumés, celles qui sont en cause dans la présente affaire seraient les plus sévères. Le dispositif critiqué aurait été mis en place pour permettre au Gouvernement de poursuivre des individus sur la seule base de soupçons raisonnables fondés sur des éléments de preuve qui n'auraient pas été admissibles devant les juridictions ordinaires, ce qui justifierait en soi un examen sur le terrain de l'article 6. La procédure mise en œuvre aurait impliqué une décision sur une accusation en matière pénale – au sens autonome que l'article 6 § 1 attribue à cette notion – ainsi que sur une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil. L'utilisation de pièces confidentielles porterait atteinte à l'article 6.

232. Le Gouvernement plaide que l'article 5 § 4 est la *lex specialis* de la détention, de sorte que les questions que celle-ci soulève devraient plutôt être examinées sur le terrain de cette disposition. Quoi qu'il en soit, l'article 6 ne trouverait pas à s'appliquer car les jugements rendus par la SIAC en matière d'incarcération constitueraient des « mesures spéciales de police des étrangers » et n'impliqueraient donc pas une décision sur une accusation en matière pénale ou sur une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil. A supposer même que l'article 6 § 1 fût applicable, il y aurait lieu de conclure à la non-violation de cette disposition, pour les motifs exposés ci-dessus au sujet des griefs tirés de l'article 5 § 4.

233. Sans se prononcer sur le point de savoir si la procédure devant la SIAC relève de l'article 6, la Cour déclare ce grief recevable. Elle rappelle toutefois avoir analysé ci-dessus les questions que soulèvent le recours au ministère d'avocats spéciaux, les audiences secrètes et le défaut de communication intégrale des éléments à charge dans le cadre de la procédure devant la SIAC, lorsqu'elle a envisagé les griefs formulés par les requérants sous l'angle de l'article 5 § 4. Compte tenu de l'examen complet auquel elle s'est livrée, elle estime inutile d'étudier le grief des intéressés sur le terrain de l'article 6 § 1.

VIII. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

234. Les requérants réclament l'allocation d'une indemnité au titre des dommages tant matériels que moraux qui découleraient des violations dont ils se plaignent, ainsi que le remboursement de leurs frais et dépens. A cet égard, ils invoquent l'article 41 de la Convention, aux termes duquel :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

Le Gouvernement considère pour sa part que l'octroi d'une satisfaction équitable n'est ni nécessaire ni approprié en l'espèce.

A. Dommage

1. Prétentions des requérants

235. Les intéressés soutiennent que l'allocation d'une indemnité au titre de la satisfaction équitable est nécessaire et appropriée. Renvoyant notamment à l'affaire *Perks et autres c. Royaume-Uni* (nos 25277/94, 25279/94, 25280/94, 25282/94, 25285/94, 28048/95, 28192/95 et 28456/95, 12 octobre 1999), où la Cour avait alloué 5 500 livres sterling (GBP) à l'un des requérants en dédommagement de la détention illégale de six jours qu'il avait subie, et à l'affaire *Tsirlis et Kouloumpas c. Grèce* (29 mai 1995,

Recueil des arrêts et décisions 1997-III), où les requérants s'étaient respectivement vu accorder l'équivalent de 17 890 et de 16 330 GBP pour les treize et douze mois d'emprisonnement que leur avait valu leur refus d'effectuer leur service militaire, ils suggèrent à la Cour de s'inspirer de la pratique suivie par les juridictions internes dans le domaine de l'indemnisation de la détention illégale ainsi que de sa propre jurisprudence en la matière pour évaluer le montant de la réparation à allouer.

236. Le premier requérant réclame une indemnité pour la privation de liberté de trois ans et quatre-vingt-trois jours qu'il a subie du 19 décembre 2001 au 11 mars 2005, ainsi que pour la souffrance morale qui en est résultée, y compris les troubles mentaux dont il est atteint. Il avance que l'indemnité doit aussi refléter la souffrance éprouvée par son épouse et les autres membres de sa famille pour avoir été séparés de lui et exposés à une publicité fâcheuse. Il évalue le montant à allouer au titre du dommage moral à 234 000 GBP et invite la Cour à lui accorder, au titre du préjudice matériel, une somme de 7 500 GBP environ destinée à couvrir les frais exposés par sa famille pour lui rendre visite pendant sa détention ainsi que d'autres dépenses.

237. Le troisième requérant demande réparation du préjudice résultant de sa privation de liberté du 19 décembre 2001 au 11 mars 2005 ainsi que des traumatismes psychologiques engendrés par cette situation, qui se sont notamment manifestés par des désordres psychiques. Il réclame aussi une indemnisation pour les épreuves que sa famille a endurées du fait de son incarcération. Il considère que l'allocation d'une somme de 230 000 GBP constituerait une réparation adéquate du dommage moral subi. Par ailleurs, il souhaite se voir attribuer 200 GBP au titre des frais de déplacement exposés par son épouse ainsi qu'une somme destinée à couvrir la perte d'une chance d'exercer une activité commerciale au Royaume-Uni.

238. Le cinquième requérant revendique une indemnité pour avoir été incarcéré du 19 décembre 2001 au 22 avril 2004 et assigné à domicile jusqu'au 11 mars 2005, pour la détresse morale et les troubles mentaux provoqués par cette situation ainsi que pour les souffrances éprouvées par son épouse et ses enfants. Il évalue à 240 000 GBP la somme devant lui revenir au titre de ces préjudices moraux et à 5 500 GBP le montant de la réparation du dommage matériel subi, correspondant notamment aux frais de garde d'enfant et de déplacement exposés par son épouse ainsi qu'aux sommes qu'elle lui a fait parvenir pendant sa détention.

239. Le sixième requérant réclame une indemnisation pour la détention qu'il a subie du 19 décembre 2001 au 11 mars 2005, pour la souffrance psychique qui en est résultée ainsi que pour la détresse ressentie par son épouse et ses enfants. Il estime à 217 000 GBP le montant de l'indemnité due au titre des dommages moraux en question et à 51 410 GBP celui de la réparation à lui accorder pour le dommage matériel lié notamment au

manque à gagner dû à l'impossibilité d'exercer son activité de coursier indépendant, ainsi qu'aux frais de déplacement déboursés par son épouse.

240. Le septième requérant demande réparation du préjudice découlant de l'incarcération qu'il s'est vu infliger du 9 février 2002 au 11 mars 2005, ainsi que de la détresse psychologique et de la maladie mentale en résultant. Il évalue le montant des dommages et intérêts dus au titre du préjudice moral à 197 000 GBP. Il ne formule aucune prétention quant au dommage matériel.

241. Le huitième requérant invite la Cour à lui attribuer une indemnité pour la privation de liberté qu'il s'est vu infliger du 23 octobre 2002 au 11 mars 2005, pour la souffrance psychologique qu'elle lui a causée et pour la détresse que cette situation a provoquée chez son épouse et ses enfants. Il estime à 170 000 GBP le montant à lui accorder en réparation de ces préjudices moraux, et à 4 570 GBP celui du dommage matériel subi, correspondant notamment aux sommes que son épouse lui a fait parvenir pendant sa détention et aux frais du déménagement qu'elle a dû effectuer pour échapper à l'attention indésirable des médias.

242. Le neuvième requérant revendique l'octroi d'une réparation pour la détention subie du 22 avril 2002 au 11 mars 2005, pour la détresse morale et les troubles mentaux en découlant ainsi que pour les épreuves endurées par son épouse et ses enfants. Il réclame 215 000 GBP du chef du préjudice moral, ainsi que 7 725 GBP au titre du dommage matériel constitué, entre autres, par les sommes qu'il a dû emprunter et remettre à son épouse pour contribuer aux charges du ménage, l'argent qu'elle lui a envoyé pendant sa détention et les frais de déplacement qu'elle a exposés pour lui rendre visite. Enfin, il demande une indemnité destinée à couvrir la perte d'une chance d'exercer une activité commerciale sur le territoire britannique.

243. Le dixième requérant réclame une indemnisation pour la privation de liberté qu'il s'est vu infliger du 14 janvier 2003 au 11 mars 2005, ainsi que pour la souffrance psychologique et les troubles mentaux provoqués par cette situation. Il évalue à 144 000 GBP le préjudice moral subi, et à 2 751 GBP le dommage matériel lié notamment à la perte d'une aide hebdomadaire de 37 GBP qu'il percevait du service national de soutien aux demandeurs d'asile (*National Asylum Support Service*) avant d'être placé en détention et au coût des communications téléphoniques avec ses représentants légaux.

244. Le onzième requérant invite la Cour à lui octroyer 95 000 GBP de dommages et intérêts pour la détention qu'il a subie du 2 octobre 2003 au 11 mars 2005 et la détresse morale qui s'en est ensuivie. Il ne formule pas de prétention au titre du préjudice matériel.

2. *Observations du Gouvernement*

245. S'appuyant sur l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni* (27 septembre 1995, § 219, série A n° 324), le Gouvernement soutient qu'il est par principe exclu que les intéressés se voient accorder une quelconque indemnité parce qu'ils ont été légitimement soupçonnés d'implication dans le terrorisme, pour des motifs objectifs et raisonnables, et qu'ils ont échoué à dissiper les soupçons en question.

246. Les autorités auraient adopté le chapitre 4 de la loi de 2001 et notifié la dérogation litigieuse en toute bonne foi, afin de faire face à une situation jugée extrêmement grave, constitutive d'un danger public menaçant la vie de la nation. Ainsi que l'auraient constaté la SIAC et la Chambre des lords, le régime de détention institué par le chapitre 4 de la loi de 2001 aurait eu pour principal défaut de s'appliquer aux étrangers mais non aux citoyens britanniques. Après que la Chambre des lords eut rendu son arrêt, le gouvernement se serait immédiatement penché sur la question de savoir comment il convenait de traiter les intéressés dans le contexte de danger public du moment, et aurait décidé de mettre en place un dispositif de contrôle. Dans ces conditions, on ne pourrait prétendre qu'il a agi avec cynisme ou au mépris flagrant des droits individuels.

247. A supposer que la Cour conclue à la violation d'une obligation procédurale (au titre, par exemple, de l'article 5 §§ 4 et 5 de la Convention), aucune satisfaction équitable ne devrait être allouée aux requérants car il serait impossible de spéculer sur l'issue qu'aurait connue la procédure si les violations alléguées de la Convention n'avaient pas eu lieu (*Kingsley c. Royaume-Uni* [GC], n° 35605/97, CEDH 2002-IV, et *Hood c. Royaume-Uni* [GC], n° 27267/95, CEDH 1999-I).

248. Enfin, si la Cour devait décider d'octroyer une indemnité aux intéressés, il lui incomberait de vérifier avec soin que chaque chef de demande est suffisamment étayé par des pièces justificatives, qu'il présente un lien assez étroit avec la violation constatée et que son montant est raisonnable.

3. *Appréciation de la Cour*

249. La Cour rappelle d'emblée qu'elle n'a pas conclu à la violation de l'article 3 en l'espèce. Il s'ensuit qu'elle ne peut accorder aucune indemnisation en réparation de la souffrance morale – y compris les troubles mentaux – prétendument causée par les conditions d'incarcération des intéressés ou par le caractère indéterminé de la durée de la détention dans le dispositif institué par le chapitre 4 de la loi de 2001.

250. En revanche, elle a conclu à la violation de l'article 5 §§ 1 et 5 de la Convention en ce qui concerne les premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants, et à la violation de l'article 5 § 4 dans le chef des premier, troisième, cinquième et

dixième requérants. Dans ces conditions, elle peut allouer aux requérants dont les droits conventionnels ont été violés une indemnité au titre de l'article 41 si elle considère qu'« il y a lieu » de leur accorder une réparation. Jouissant d'une grande latitude pour déterminer dans quels cas il y a lieu d'octroyer des dommages et intérêts aux requérants, la Cour est fréquemment amenée à conclure que le constat de violation représente une satisfaction équitable suffisante et que l'octroi d'une compensation pécuniaire ne s'impose pas (voir, parmi beaucoup d'autres, *Nikolova c. Bulgarie*, n° 31195/96, § 76, CEDH 1999-II). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle prend en compte l'ensemble des faits de la cause, notamment la nature des violations qu'elle a constatées ainsi que les éventuelles particularités du contexte dans lequel l'affaire s'inscrit.

251. La Cour rappelle que, dans l'arrêt *McCann et autres* (précité, § 219), elle a refusé d'accorder une quelconque indemnité au titre du dommage matériel ou du préjudice moral découlant de la violation constatée de l'article 2 de la Convention, eu égard au fait que les trois terroristes présumés abattus avaient l'intention de déposer une bombe à Gibraltar. Elle considère que la cause dont elle est ici saisie se distingue de l'affaire en question en ce que la participation ou la tentative de participation de l'un quelconque des requérants à des actes de violence terroriste n'a pas été établie.

252. Pour se prononcer sur la question de savoir s'il y a lieu d'allouer une indemnité en l'espèce et, le cas échéant, en déterminer le montant, la Cour doit prendre en compte plusieurs facteurs. Les requérants ont été détenus pendant de longues périodes dans des conditions violant l'article 5 § 1. Il est arrivé à la Cour d'accorder d'importants dommages et intérêts au titre de la satisfaction équitable dans des affaires où était en cause une détention illégale (voir, entre autres, *Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, CEDH 2004-II, ainsi que les exemples cités par les requérants au paragraphe 235 ci-dessus). Cependant, la présente affaire est très différente. Au lendemain des attentats perpétrés le 11 septembre 2001 par Al-Qaïda sur le territoire américain, le Gouvernement s'est trouvé confronté à une situation jugée extrêmement grave – reconnue par les juridictions internes et par la Cour comme constitutive d'un danger public menaçant la vie de la nation – qui l'a obligé à protéger la population du Royaume-Uni de la violence terroriste. Les autorités ont élaboré de bonne foi le régime de détention institué par le chapitre 4 de la loi de 2001 de manière à tenter de concilier la nécessité d'empêcher la commission d'actes de terrorisme et l'interdiction qui leur est faite par l'article 3 de la Convention de refouler ou d'expulser des personnes vers des pays où elles s'exposeraient à un risque réel de mauvais traitements (paragraphe 166 ci-dessus). Si la Cour, comme la Chambre des lords, conclut que les mesures dérogoires litigieuses étaient disproportionnées, elle relève que ce constat était principalement fondé sur le caractère discriminatoire du régime de détention, lequel ne

s'appliquait qu'aux étrangers. En outre, consécutivement à l'arrêt rendu par la haute juridiction britannique, les autorités ont substitué au régime de détention prévu par la loi de 2001 un dispositif de contrôle instauré par la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme. Tous les requérants à l'égard desquels la Cour a conclu à la violation de l'article 5 § 1 ayant fait l'objet de mesures de contrôle immédiatement après avoir été libérés en mars 2005, on ne peut pas présumer qu'ils n'auraient pas été soumis à des mesures restrictives de liberté si les violations constatées dans la présente affaire n'avaient pas eu lieu.

253. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les circonstances justifient d'octroyer une somme nettement inférieure à celle qu'elle a eu l'occasion d'accorder dans d'autres affaires de détention irrégulière. Elle alloue 3 900 euros (EUR) aux premier, troisième et sixième requérants, 3 800 EUR au septième requérant, 3 400 EUR aux cinquième et neuvième requérants, 2 800 EUR au huitième requérant, 2 500 EUR au dixième requérant, et 1 700 EUR au onzième requérant.

B. Frais et dépens

254. Les requérants ayant obtenu, consécutivement à l'arrêt rendu par la Chambre des lords, le remboursement des frais et dépens exposés pour les besoins des procédures suivies devant les juridictions britanniques, ils ne formulent aucune prétention à ce titre. En ce qui concerne les dépens engagés devant la Cour, ils réclament au total 144 752, 64 GBP (taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comprise). Cette somme correspondrait aux honoraires dus pour les 599 heures (au taux horaire de 70 GBP, plus TVA), 342, 5 heures (au taux horaire de 150 GBP, plus TVA) et 85 heures (au taux horaire de 200 GBP, plus TVA) que les *solicitors*, les avocats et l'avocat principal auraient respectivement consacrées à la requête, aux observations et aux demandes de satisfaction équitable présentées au nom des intéressés à la chambre et à la Grande Chambre, augmentés de divers débours, tels que les frais d'expertise et ceux exposés pour l'audience tenue par la Grande Chambre. Les requérants auraient été contraints de mandater plusieurs avocats aux spécialités différentes compte tenu de la diversité des questions à traiter et de la nature des preuves produites, qui concernaient des faits se rapportant à une période de plus de dix ans.

255. Le Gouvernement estime que les prétentions des intéressés sont excessives. En particulier, le nombre d'heures de travail que les *solicitors* et les avocats auraient consacrées à la préparation de cette affaire se justifierait d'autant moins que les requérants auraient tous été représentés devant les juridictions internes, qu'ils auraient dû fournir à leurs représentants des instructions précises et que ces derniers auraient certainement examiné la quasi-totalité des questions soulevées dans la requête introduite devant la Cour. Le taux horaire des honoraires d'avocat serait d'ailleurs excessif.

256. La Cour rappelle que les requérants ont droit au remboursement des frais réellement et nécessairement engagés pour prévenir ou redresser une violation de la Convention, pour autant que les dépens en question soient d'un montant raisonnable (*Kingsley*, précité, § 49). Tout en reconnaissant que le nombre des requérants parties à la présente affaire n'a pu manquer d'engendrer un supplément de travail pour leurs représentants, la Cour relève que les conclusions qui lui ont été présentées pour chacun des intéressés se rapportent principalement aux griefs et aux demandes de satisfaction équitable relatifs à la violation alléguée de l'article 3 de la Convention, qu'elle a rejetés. En outre, elle estime que le Gouvernement a raison d'observer que certaines questions soulevées devant elle – notamment en ce qui concerne la dérogation au titre de l'article 15 de la Convention – avaient déjà été évoquées devant les juridictions internes, ce qui aurait dû réduire le temps nécessaire à la préparation de la partie de la requête où ces questions sont traitées. Dans ces conditions, elle considère que les requérants doivent se voir allouer, au total, la somme de 60 000 EUR pour frais et dépens, plus tout autre montant pouvant être dû à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

257. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* irrecevables les griefs que le deuxième requérant tire des articles 3 et 13 de la Convention, et recevables ceux formulés par les premier, troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants sur le terrain de ces dispositions (paragraphe 123-125) ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 13, dans le chef des premier, troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants (paragraphe 126-136) ;
3. *Rejette* les exceptions préliminaires des requérants tirées de la forclusion du Gouvernement à se prévaloir d'un moyen de défense fondé sur l'article 5 § 1 f) de la Convention et à contester la décision de la

Chambre des lords concluant à l'invalidité de la dérogation établie au titre de l'article 15 (paragraphe 153-159) ;

4. *Déclare* recevables les griefs que les requérants tirent de l'article 5 § 1 de la Convention (paragraphe 160) ;
5. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention en ce qui concerne les deuxième et quatrième requérants (paragraphe 162-168) ;
6. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention dans le chef des premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants (paragraphe 162-190) ;
7. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs que les requérants tirent de l'article 5 § 1 combiné avec l'article 14 (paragraphe 192) ;
8. *Déclare* irrecevables les griefs formulés par les deuxième et quatrième requérants sous l'angle de l'article 5 § 4 de la Convention, et recevables ceux articulés par les premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants sur le terrain de cette disposition (paragraphe 200-201) ;
9. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'incompétence de la Chambre des lords pour ordonner une libération formulé par les premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants sur le terrain de l'article 5 § 4 (paragraphe 213) ;
10. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention dans le chef des premier, troisième, cinquième et dixième requérants, mais qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition en ce qui concerne les sixième, septième, huitième, neuvième et onzième requérants (paragraphe 202-224) ;
11. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs que les requérants tirent de l'article 5 § 1 combiné avec l'article 13 (paragraphe 225) ;
12. *Déclare* irrecevables les griefs formulés par les deuxième et quatrième requérants sous l'angle de l'article 5 § 5 de la Convention, et recevables ceux que les premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants tirent de cette disposition (paragraphe 228) ;

13. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 § 5 de la Convention en ce qui concerne les premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants (paragraphe 229) ;
14. *Déclare* recevables les griefs que les requérants tirent de l'article 6 de la Convention (paragraphe 233) ;
15. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs que les requérants formulent sur le terrain de l'article 6 (paragraphe 233) ;
16. *Dit* que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois, les sommes suivantes, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, à convertir en livres sterling au taux applicable à la date du règlement :
 - a) pour tout dommage matériel ou moral, 3 900 EUR (trois mille neuf cents euros) aux premier, troisième et sixième requérants, 3 800 EUR (trois mille huit cents euros) au septième requérant, 3 400 EUR (trois mille quatre cents euros) aux cinquième et neuvième requérants, 2 800 EUR (deux mille huit cents euros) au huitième requérant, 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros) au dixième requérant, et 1 700 EUR (mille sept cents euros) au onzième requérant ;
 - b) aux requérants conjointement, 60 000 EUR (soixante mille euros) pour frais et dépens ;
 - c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage (paragraphe 249-257) ;
17. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 19 février 2009.

Michael O'Boyle
Greffier adjoint

Jean-Paul Costa
Président