

Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste

Droits de l'homme

Fiche d'information n°

32

Haut-Commissariat des Nations Unies
aux droits de l'homme



Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste

Fiche information N° **32**

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

* *

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur des documents publiés dans la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10 (Suisse).

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction	1
I. DROITS DE L'HOMME ET TERRORISME	3
A. Qu'est-ce que les droits de l'homme?	3
B. Qu'est-ce que le terrorisme?	6
C. L'impact du terrorisme sur les droits de l'homme.....	7
D. Responsabilité, et droits fondamentaux des victimes	9
E. Terrorisme et autres aspects du droit international	12
II. DROITS DE L'HOMME ET LUTTE ANTITERRORISTE.....	20
A. La promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste.....	20
B. La flexibilité du droit relatif aux droits de l'homme.....	24
III. DÉFIS PARTICULIERS EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTEXTE DU TERRORISME ET DE LA LUTTE ANTITERRORISTE	31
A. Le droit à la vie.....	31
B. Menace contre le principe de l'interdiction absolue de la torture	33
C. Transfert d'individus soupçonnés d'activités terroristes ...	35
D. La liberté et la sécurité de la personne	37
E. Le profilage et le principe de non-discrimination	38
F. Le droit à une procédure régulière et à un procès équitable.....	39
G. Le principe de la légalité et la définition du terrorisme ...	41
H. La liberté d'expression et l'interdiction de l'incitation au terrorisme.....	43
I. La liberté d'association	45
J. Surveillance, protection des données et droit à la vie privée	47
K. Droits économiques, sociaux et culturels	48
<i>Annexe: L'action des Nations Unies contre le terrorisme.....</i>	<i>59</i>

«La défense et la protection des droits de l'homme pour tous et la primauté du droit sont indispensables pour toutes les composantes de la Stratégie, reconnaissant qu'une action efficace contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme sont des objectifs non pas contradictoires mais complémentaires et synergiques»

Stratégie antiterroriste mondiale
de l'Organisation des Nations Unies
(Résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe)

INTRODUCTION

Le coût humain du terrorisme n'a pratiquement épargné aucune région du globe. La famille des Nations Unies a elle-même subi de tragiques pertes en vies humaines à la suite de violents actes terroristes. L'attaque perpétrée le 19 août 2003 contre ses bureaux de Bagdad a coûté la vie au Représentant spécial du Secrétaire général, Sergio Vieira de Mello, ainsi qu'à 21 autres personnes, et blessé plus de 150 autres hommes et femmes, parfois très grièvement.

Il est clair que le terrorisme a des effets très réels et directs sur les droits de l'homme, avec des conséquences catastrophiques pour la réalisation du droit à la vie, à la liberté et à l'intégrité physique des victimes. Outre ces coûts individuels, le terrorisme peut déstabiliser les gouvernements, affaiblir la société civile, compromettre la paix et la sécurité et menacer le développement social et économique, toutes choses qui ont aussi un réel impact sur l'exercice des droits de l'homme.

La sécurité de la personne étant un droit fondamental de l'homme, la protection des individus constitue pour les gouvernements une obligation essentielle. Les États sont tenus de garantir les droits fondamentaux de leurs citoyens et des autres ressortissants en prenant des mesures positives pour les protéger contre la menace d'actes terroristes et de traduire les auteurs de tels actes en justice.

Ces dernières années, toutefois, les mesures prises par les États pour combattre le terrorisme ont souvent elles-mêmes constitué de sérieuses menaces pour les droits de l'homme et la primauté du droit. Certains États ont eu recours à des actes de torture et à d'autres mauvais traitements pour lutter contre le terrorisme, ignorant fréquemment les garanties juridiques et pratiques prévues pour empêcher la torture, comme le contrôle régulier et indépendant des centres de détention. D'autres ont expulsé des personnes soupçonnées de se livrer à des activités terroristes vers des pays où elles risquent réellement de faire l'objet de torture ou d'autres violations graves des droits de l'homme, enfreignant ce faisant l'obligation juridique internationale de non-refoulement. L'indépendance de la magistrature s'est parfois trouvée compromise tandis que le recours à des tribunaux d'exception pour juger des civils a eu des répercussions sur l'efficacité des systèmes judiciaires ordinaires. Des mesures de répression ont été utilisées pour faire taire des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes, des minorités, des groupes autochtones et des représentants de la société civile. Des ressources normalement affectées à des programmes sociaux et à l'aide au développement ont été consacrées au secteur de la sécurité au détriment des droits économiques, sociaux et culturels de nombreux individus.

Ces pratiques, surtout lorsqu'elles se conjuguent, sont préjudiciables à l'état de droit, à la gouvernance et aux droits de l'homme. Elles ont également un effet négatif sur l'action nationale et internationale menée pour lutter contre le terrorisme.

Le respect des droits de l'homme et la primauté du droit doivent constituer le fondement du combat mondial contre le terrorisme. D'où la nécessité d'élaborer des stratégies antiterroristes nationales qui visent à prévenir les actes de terrorisme, à poursuivre les auteurs de tels actes criminels et à promouvoir et protéger les droits de l'homme et l'état de droit. Des mesures doivent donc être prises pour éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, notamment l'absence d'état de droit et les violations des droits de l'homme, la discrimination ethnique, nationale et religieuse, l'exclusion politique et la marginalisation socioéconomique; favoriser la participation active et l'initiative de la société civile; condamner les violations des droits de l'homme, les interdire en droit national, enquêter rapidement à leur sujet et poursuivre les auteurs, et prévenir ces violations; et accorder toute l'attention voulue aux victimes de violations des droits de l'homme, par exemple en rétablissant celles-ci dans leurs droits et en réparant le préjudice subi.

La présente fiche d'information a été établie dans le but de faire mieux comprendre les liens complexes et multiformes qui existent entre les droits de l'homme et le terrorisme. Elle définit un certain nombre de questions essentielles qui se posent dans le contexte du terrorisme en matière de droits de l'homme et met en avant les principes et les normes qui doivent être respectés dans ce domaine à tout moment, et en particulier dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Cette fiche d'information est destinée aux autorités nationales, aux organisations non gouvernementales nationales et internationales, aux institutions nationales de défense des droits de l'homme, aux juristes et à tous ceux qui s'occupent de la défense et de la promotion des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme et de la lutte antiterroriste.

Plus précisément, la présente fiche d'information a pour ambition:

- De mieux faire connaître l'impact du terrorisme et de la lutte antiterroriste sur l'exercice de tous les droits de l'homme;
- D'être un outil pratique pour les professionnels qui s'occupent de terrorisme, de lutte antiterroriste et de droits de l'homme;
- De fournir des orientations sur la manière d'assurer le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme;
- De donner un aperçu des défis particuliers que pose la lutte antiterroriste pour les droits de l'homme.

I. DROITS DE L'HOMME ET TERRORISME

On commencera dans ce chapitre par présenter le dispositif relatif aux droits de l'homme, avant d'examiner l'impact du terrorisme sur les droits de l'homme. Puis on considérera les liens entre le terrorisme, les droits de l'homme et d'autres dispositions juridiques internationales pertinentes.

A. Qu'est-ce que les droits de l'homme?

1. *La nature des droits de l'homme*

Les droits de l'homme sont des valeurs universelles et des garanties juridiques qui protègent les individus et les groupes contre des actes et des omissions commis principalement par des agents de l'État qui portent atteinte aux libertés fondamentales, aux droits et à la dignité de l'être humain. Assurer la gamme complète des droits de l'homme suppose le respect, la protection et la réalisation des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, ainsi que du droit au développement. Les droits de l'homme sont universels – c'est-à-dire qu'ils appartiennent de façon inhérente à tous les êtres humains – et sont interdépendants et indivisibles¹.

2. *Le droit international relatif aux droits de l'homme*

Le droit international relatif aux droits de l'homme est consigné dans un certain nombre d'instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et dans le droit international coutumier.

Ces instruments comprennent notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses deux Protocoles facultatifs. Les autres principaux instruments universels concernant les droits de l'homme sont la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son Protocole facultatif, la Convention relative aux droits de l'enfant et ses deux Protocoles facultatifs, et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Les instruments les plus récents, adoptés en décembre 2006, sont la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif. Il existe un corps de plus en plus important de traités et de protocoles

spécifiques ainsi que divers instruments régionaux sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le droit international relatif aux droits de l'homme ne se limite pas à l'énumération de droits énoncés dans des instruments; il comprend aussi des droits et des libertés qui font désormais partie du droit international coutumier, c'est-à-dire de droits dont le respect constitue une obligation pour tous les États, même pour ceux qui ne sont pas partie à tel ou tel instrument. Un grand nombre des droits consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme sont généralement considérés comme tels. Le Comité des droits de l'homme a ainsi souligné, dans ses Observations générales n° 24 (1994) et n° 29 (2001), que certains droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques représentent des règles de droit international coutumier. Certains droits sont en outre reconnus comme ayant un statut particulier en tant que normes de *jus cogens* (normes impératives du droit international coutumier), ce qui veut dire qu'ils ne souffrent aucune dérogation quelles que soient les circonstances. L'interdiction de la torture, de l'esclavage, du génocide, de la discrimination raciale et des crimes contre l'humanité ainsi que le droit à l'autodétermination sont généralement reconnus comme des normes impératives, ainsi qu'il ressort des articles de la Commission du droit international concernant la responsabilité des États. La Commission du droit international présente également comme exemples de normes impératives les règles fondamentales du droit international humanitaire applicables dans les conflits armés². De la même façon, le Comité des droits de l'homme a évoqué comme étant intangible l'interdiction de la privation arbitraire de la vie, de la torture et des traitements inhumains et dégradants, des prises d'otages, des châtiments collectifs, de la privation arbitraire de liberté et de la violation de certains droits relatifs à la régularité de la procédure, tandis que le Comité contre la discrimination raciale, dans sa déclaration sur la discrimination raciale et les mesures visant à lutter contre le terrorisme, a confirmé que le principe de non-discrimination était une règle de *jus cogens*.

3. La nature des obligations de l'État dans le droit international relatif aux droits de l'homme

Le droit relatif aux droits de l'homme oblige avant tout les États à faire certaines choses et les empêche de faire d'autres choses. Les États sont tenus d'assurer le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme. Le *respect* des droits de l'homme suppose essentiellement qu'il ne soit pas porté atteinte à l'exercice de ces droits. La *protection* est axée sur l'adoption de mesures positives visant à faire en sorte qu'autrui ne porte pas atteinte à l'exercice des droits. La *réalisation* des droits

de l'homme exige des États qu'ils adoptent des mesures appropriées, notamment des mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou éducatif, pour s'acquitter de leurs obligations juridiques. Un État partie peut être tenu responsable pour des atteintes commises par des personnes privées, physiques ou morales, à l'exercice de droits de l'homme s'il n'a pas exercé la diligence nécessaire pour assurer une protection contre de tels actes. Par exemple, en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États parties doivent prendre des mesures positives pour assurer que des personnes privées, physiques ou morales, n'infligent pas des tortures ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants à d'autres personnes en leur pouvoir. Selon le droit relatif aux droits de l'homme, les États sont en outre responsables de prévoir des recours utiles en cas de violation³.

Les droits de l'homme qui font partie du droit international coutumier s'appliquent à tous les États⁴. Dans le cas des instruments relatifs aux droits de l'homme, les États parties à un instrument doivent s'acquitter des obligations découlant de cet instrument. Différents mécanismes permettent d'assurer le respect de ces obligations, notamment la procédure d'examen effectué par les organes conventionnels et la possibilité qu'ont les individus de saisir des organes internationaux lorsque leurs droits ont été violés. En outre, et ceci est particulièrement important pour un certain nombre de défis que la lutte antiterroriste présente en matière de droits de l'homme, tous les membres de l'Organisation des Nations Unies doivent s'engager, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55 de la Charte, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation, notamment pour assurer le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

La portée territoriale des obligations internationales des États en matière de droits de l'homme pose une question essentielle. La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties à cet égard est considérée à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Comme l'a confirmé le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 31 (2004), l'obligation qu'ont ainsi les États de garantir les droits reconnus dans le Pacte à toutes les personnes qui se trouvent sur leur territoire et relèvent de leur compétence signifie qu'un État partie doit garantir ces droits à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif même s'il ne se trouve pas sur son territoire. En outre, l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, loin d'être limité aux citoyens des États parties, doit être accordé aussi à tous les individus, quelle que soit leur nationalité ou même s'ils sont apatrides, par exemple demandeurs d'asile ou réfugiés. Dans un avis consultatif, la Cour internationale de justice

a de même estimé que «le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est applicable aux actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire». La Cour est parvenue à la même conclusion quant à l'applicabilité de la Convention relative aux droits de l'enfant⁵.

B. Qu'est-ce que le terrorisme?

On entend communément par *terrorisme* les actes de violence visant des civils et poursuivant des buts politiques ou idéologiques. En termes juridiques, si la communauté internationale n'a toujours pas adopté de définition exhaustive du terrorisme, les déclarations, les résolutions et les traités universels «sectoriels» concernant des aspects particuliers du phénomène définissent certains actes et éléments fondamentaux. En 1994, l'Assemblée générale, dans la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international figurant dans la résolution 49/60, a indiqué que le terrorisme comprend «les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers» et que de tels actes «sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier».

Dix ans plus tard, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1566 (2004), a évoqué «les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire». La même année, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement établi par le Secrétaire général a décrit le terrorisme comme étant tout acte «commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire» et a défini un certain nombre d'éléments clefs, renvoyant aux définitions figurant dans la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et à la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité⁶.

L'Assemblée générale réfléchit actuellement à l'adoption d'une convention générale contre le terrorisme, qui viendrait compléter les conventions antiterroristes sectorielles existantes. Le projet d'article 2 contient une définition du terrorisme qui inclut le fait de causer, tenter ou menacer

de causer, «illicitement ou intentionnellement»: «a) la mort d'autrui ou des dommages corporels graves à autrui; ou b) de sérieux dommages à un bien public ou privé, notamment un lieu public, une installation gouvernementale ou publique, un système de transport public, une infrastructure, ou à l'environnement; ou c) des dommages aux biens, lieux, installations ou systèmes ..., qui entraînent ou risquent d'entraîner des pertes économiques considérables, lorsque le comportement incriminé, par sa nature ou son contexte, a pour but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à faire ou à ne pas faire quelque chose». Le projet d'article 2 définit ensuite comme une infraction le fait de se rendre complice d'une infraction visée, d'organiser la commission d'une infraction ou d'ordonner à d'autres de commettre celle-ci, ou de contribuer à la commission de telles infractions par un groupe de personnes agissant de concert. Si les États membres se sont mis d'accord sur bon nombre des dispositions du projet de convention générale, des divergences de vues sur la question de savoir s'il faut ou non exclure les mouvements de libération nationale du champ d'application de la convention les ont empêchés de parvenir à un consensus sur l'adoption du texte intégral. Les négociations se poursuivent. De nombreux États définissent le terrorisme en droit national en reprenant, à des degrés divers, ces éléments.

Les problèmes particuliers posés par la définition du terrorisme et le principe de la légalité sont considérés de façon plus détaillée au chapitre III, section G.

C. L'impact du terrorisme sur les droits de l'homme

Le terrorisme vise la destruction même des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. Il s'attaque aux valeurs qui sont au cœur de la Charte des Nations Unies et d'autres instruments internationaux: le respect des droits de l'homme; la primauté du droit; les règles régissant les conflits armés et la protection des civils; la tolérance entre les peuples et les nations; et le règlement pacifique des conflits.

Le terrorisme a un impact direct sur l'exercice d'un certain nombre de droits de l'homme, en particulier du droit à la vie, à la liberté et à l'intégrité physique. Les actes terroristes peuvent déstabiliser les gouvernements, affaiblir la société civile, compromettre la paix et la sécurité, menacer le développement social et économique, et avoir un effet particulièrement préjudiciable pour certains groupes, toutes choses qui influent directement sur l'exercice des droits fondamentaux de l'homme.

Les effets destructeurs du terrorisme pour les droits de l'homme et la sécurité ont été reconnus au plus haut niveau de l'Organisation des Nations

Unies, notamment par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, l'ex-Commission des droits de l'homme et le nouveau Conseil des droits de l'homme⁷. Les États Membres ont en particulier déclaré que le terrorisme:

- Menace la dignité et la sécurité des êtres humains partout, met en danger ou prend des vies innocentes, crée un climat qui empêche les populations d'être libérées de la peur, compromet les libertés fondamentales et vise à la destruction des droits de l'homme;
- A un effet négatif sur l'instauration de l'état de droit, affaiblit la société civile pluraliste, vise à détruire les bases démocratiques de la société, et déstabilise des gouvernements légitimement constitués;
- A des liens avec la criminalité transnationale organisée, le trafic de drogues, le blanchiment d'argent et le trafic d'armes ainsi que les transferts illégaux de matières nucléaires, chimiques et biologiques et est aussi lié à des crimes graves tels qu'assassinats, chantages, enlèvements, agressions, prises d'otages et vols, commis en conséquence;
- A des conséquences négatives pour le développement économique et social des États, met à mal les relations amicales entre les États, et a un effet pernicieux sur les liens de coopération entre les États, y compris la coopération pour le développement; et
- Menace l'intégrité territoriale et la sécurité des États, constitue une grave violation du but et des principes des Nations Unies, est une menace pour la paix et la sécurité internationales, et doit être éliminé comme une condition essentielle du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le droit international et régional relatif aux droits de l'homme établit clairement que les États ont à la fois le droit et le devoir de protéger les individus relevant de leur compétence contre les attaques terroristes. Ceci découle de l'obligation générale qu'ont les États de protéger les individus relevant de leur compétence contre toute atteinte à l'exercice des droits de l'homme. Plus précisément, cette obligation fait partie des obligations qu'ont les États d'assurer le respect du droit à la vie et du droit à la sécurité.

Le droit à la vie, qui est protégé par des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a été décrit comme le «droit suprême»⁸ car, s'il n'est pas effectivement garanti, aucun autre droit de l'homme n'a de sens⁹. Les États sont donc tenus de protéger le droit à la vie de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire¹⁰ et cette obligation ne souffre d'aucune dérogation, même en cas de danger public exceptionnel. La protection du droit à la vie implique l'obligation pour les États de prendre

toutes les mesures appropriées et nécessaires pour protéger la vie des personnes relevant de leur compétence. Dans le cadre de cette obligation, les États doivent mettre en place des systèmes de justice pénale et de répression efficaces, comme des mesures propres à prévenir la perpétration d'infractions et à enquêter sur les violations lorsqu'elles se produisent; veiller à ce que les personnes soupçonnées d'actes criminels soient poursuivies; prévoir des recours utiles pour les victimes; et prendre les autres mesures nécessaires pour empêcher que les violations se reproduisent¹¹. Le droit international et régional relatif aux droits de l'homme a en outre reconnu que, dans certaines circonstances, les États ont une obligation positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu ou les individus dont on sait ou soupçonne que la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui¹², lesquels comprennent certainement les actes terroristes. Il importe également de souligner que les États ont l'obligation d'assurer la sécurité personnelle des individus relevant de leur compétence lorsqu'on sait ou soupçonne qu'une menace existe¹³. Ceci inclut évidemment les menaces terroristes.

Afin de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du droit relatif aux droits de l'homme pour ce qui est de protéger le droit à la vie et à la sécurité des individus relevant de leur compétence, les États ont le droit et le devoir de prendre des mesures antiterroristes efficaces, de prévenir et d'empêcher de futures attaques terroristes et de poursuivre les coupables de tels actes. La lutte contre le terrorisme présente cependant de sérieux défis pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Dans le cadre de l'obligation qu'ont les États de protéger les individus relevant de leur compétence, les États doivent veiller à ce que toutes les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient également conformes à leurs obligations au regard du droit international, en particulier en regard du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire.

D. Responsabilité, et droits fondamentaux des victimes

Du point de vue des droits de l'homme, l'assistance aux victimes en cas de terrorisme est un souci primordial. Si les droits des victimes ont été largement négligés dans l'action qui a immédiatement suivi les événements du 11 septembre 2001, on reconnaît de plus en plus que la communauté internationale doit prendre pleinement en compte les droits fondamentaux de toutes les victimes du terrorisme. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale), par exemple, les États membres ont souligné qu'«il importe d'aider les victimes du terrorisme et de leur apporter, à elles-mêmes ainsi

qu'à leur famille, le soutien matériel et moral dont elles ont besoin». De même, dans le plan d'action de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, les États s'engagent à s'efforcer «de promouvoir la solidarité internationale avec les victimes et d'encourager la société civile à s'associer à la campagne mondiale de prévention et de condamnation du terrorisme».

En répondant aux besoins des victimes du terrorisme, il convient de veiller à distinguer les victimes de la criminalité des victimes de violations des droits de l'homme. Si cette distinction n'est pas toujours claire, il importe de noter que, dans la plupart des cas, les actes liés au terrorisme seront traités comme des infractions pénales commises par des particuliers et qu'un État ne sera pas, en principe, responsable de la conduite illicite même. Les actes constituant des violations des droits de l'homme sont principalement commis par des organes ou des individus au nom ou pour le compte de l'État. Dans certaines circonstances, cependant, l'État peut être responsable des actes commis par des particuliers pouvant constituer une violation du droit international des droits de l'homme.

S'il n'y a pas lieu ici d'analyser en détail les besoins des victimes de la criminalité et de violations des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme, ni les réponses à ces besoins, plusieurs principes fondamentaux méritent néanmoins d'être soulignés. Les normes internationales et régionales concernant les victimes de la criminalité et les victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire peuvent notamment être instructives pour répondre aux besoins des victimes du terrorisme¹⁴. Certaines dispositions des instruments universels concernant des aspects particuliers du terrorisme sont également intéressantes pour traiter les situations des victimes du terrorisme.

D'après la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir énoncée dans la résolution 40/34 de l'Assemblée générale, «on entend par "victimes" des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir». Il importe de noter que la Déclaration indique qu'une personne peut être considérée comme une «victime», «que l'auteur soit identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient ses liens de parenté avec la victime». Le terme victime inclut aussi, le cas échéant, «la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en

intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation».

La Déclaration définit ensuite les règles minimum pour le traitement des victimes conformément à plusieurs principes fondamentaux de justice. Les victimes doivent notamment:

- Être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité;
- Être informées des mécanismes judiciaires et pouvoir présenter leurs vues et leurs préoccupations devant les instances judiciaires;
- Bénéficier de l'assistance voulue pendant toute la procédure;
- Être préservées des manœuvres d'intimidation et des représailles;
- Bénéficier de la protection de leur vie privée;
- Se voir proposer des moyens non judiciaires de règlement des différends, y compris la médiation;
- Obtenir restitution et réparation, s'il y a lieu; et
- Recevoir une assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale.

Les Principes fondamentaux et Directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, adoptés en 2005 par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/147, soulignent que les victimes devraient être traitées avec humanité ainsi que dans le respect de leur dignité et de leurs droits humains, et que des mesures appropriées devraient être prises pour assurer leur sécurité, leur bien-être physique et psychologique et la protection de leur vie privée, de même que ceux de leur famille. Les victimes de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire doivent également avoir droit à des recours. Elles ont notamment droit à un accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité; à une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi; et à un accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation. Plus précisément, les Principes définissent un certain nombre d'obligations pour les États, qui doivent prévoir une réparation pour les victimes d'actes ou d'omissions pouvant être imputés à l'État et constituant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire, et créer des programmes nationaux pour fournir réparation et toute autre assistance aux victimes, lorsque la partie responsable du préjudice subi n'est pas en mesure ou n'accepte pas de s'acquitter de ses obligations.

E. Terrorisme et autres aspects du droit international

1. *Terrorisme et droit international humanitaire*

Le droit international humanitaire renferme un ensemble de règles sur la protection des personnes dans les «conflits armés», au sens des instruments pertinents, ainsi que lors de la conduite d'hostilités. Ces règles figurent dans plusieurs traités, dont les quatre Conventions de Genève et leurs deux Protocoles additionnels, ainsi que dans plusieurs autres instruments internationaux dont le but est de réduire les souffrances humaines en période de conflit armé. Nombre de leurs dispositions sont désormais reconnues également comme des règles du droit international coutumier¹⁵.

Le droit international humanitaire ne donne pas de définition explicite du «terrorisme» en tant que tel, mais il interdit de nombreux actes commis en période de conflit armé communément considérés comme des actes terroristes lorsqu'ils sont commis en temps de paix¹⁶.

Par exemple, des actes délibérés de violence perpétrés contre des civils ou des biens de caractère civil constituent des crimes de guerre en droit international, et leurs auteurs peuvent être poursuivis. Cette règle découle de l'un des principes fondamentaux du droit international humanitaire concernant la protection des civils en période de conflit armé, à savoir le principe de distinction. Selon ce principe, toutes les parties à un conflit armé doivent en tout temps opérer une distinction entre les civils et les combattants. Cela signifie essentiellement que les attaques ne peuvent viser que des objectifs militaires, c'est-à-dire les objets qui, par leur nature, le lieu où ils se trouvent, leur objet ou leur utilisation, contribuent réellement à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la saisie ou la neutralisation, dans les circonstances applicables à ce moment, présentent un avantage militaire défini. Les civils perdent leur protection en tant que civils pendant la période où ils participent directement aux hostilités.

En outre, le droit international humanitaire interdit strictement les attaques sans discrimination. Cela comprend les attaques qui ne sont pas directement dirigées sur un objectif militaire particulier, emploient une méthode ou des moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés sur un objectif militaire particulier, ou emploient une méthode ou des moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités conformément au droit international humanitaire, et sont donc de nature à toucher des objectifs militaires et des civils ou des objets civils sans distinction. Les attaques sans discrimination comprennent les attaques disproportionnées, qui sont également interdites.

Le droit international humanitaire interdit aussi explicitement les «mesures de terrorisme» ou les «actes de terrorisme». Ces interdictions ont pour objet de faire valoir la responsabilité pénale individuelle et de protéger contre les peines collectives, de même que contre «toute mesure d'intimidation ou de terrorisme»¹⁷. De surcroît, «les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile» sont également strictement interdits par le droit international humanitaire¹⁸. Selon le Comité international de la Croix-Rouge, si une attaque contre des objectifs militaires, même si elle est conforme au droit, peut répandre la terreur parmi les civils, les dispositions en question, concernant la conduite des hostilités, cherchent à prohiber «les attaques qui ont précisément pour objectif de terroriser les civils, par exemple les campagnes de bombardements ou de tirs isolés contre des civils dans les zones urbaines»¹⁹.

Il importe de noter qu'outre le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme continue de s'appliquer en période de conflit armé, sous réserve seulement de certaines restrictions admissibles conformément aux strictes dispositions énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La différence entre les deux corps législatifs réside essentiellement en ce que, tandis que le droit des droits de l'homme protège l'individu à tout moment, le droit humanitaire ne s'applique qu'en cas de conflit armé. À cet égard, le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale n° 31, a déclaré ce qui suit:

[Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques] s'applique aussi dans les situations de conflit armé auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables. Même si, pour certains droits consacrés par le Pacte, des règles plus spécifiques du droit international humanitaire peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation des droits consacrés par le Pacte, les deux domaines du droit sont complémentaires et ne s'excluent pas l'un l'autre.

La Cour internationale de Justice a également affirmé le principe de l'applicabilité du Pacte en période de conflit armé, déclarant que «le droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie vaut aussi pendant des hostilités. C'est toutefois, en pareil cas, à la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés, qu'il appartient de déterminer ce qui constitue une privation arbitraire de la vie.»²⁰. La Cour, dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, a de nouveau posé en principe l'applicabilité du droit des droits de l'homme en période de conflit armé, déclarant que «la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogoratoires du type de celle figurant à l'article 4 du

[Pacte international relatif aux droits civils et politiques]»²¹. Dernièrement, la Cour a appliqué à la fois le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire au conflit armé entre la République démocratique du Congo et l'Ouganda²².

Les actes de terrorisme commis en dehors d'un conflit armé constituent généralement des crimes en droit national pénal ainsi que, selon les circonstances, en droit international pénal, et devraient donc être régis par l'application du droit pénal national et international.

2. *Terrorisme et droit international pénal*

En quatre décennies, la communauté internationale a élaboré, sous les auspices de l'ONU, 13 conventions concernant la prévention et la répression du terrorisme. Ces instruments dits sectoriels, qui portent sur des questions allant de la capture illicite d'aéronefs et de la prise d'otages à la répression des attentats terroristes à l'explosif, contribuent au régime juridique général contre le terrorisme et constituent un cadre pour la coopération internationale. Ils font obligation aux États de prendre des mesures particulières pour prévenir les actes terroristes et interdisent les infractions liées au terrorisme, notamment en obligeant les États parties à ériger certaines conduites en infractions pénales, établir certains critères juridictionnels (y compris le fameux principe *aut dedere aut judicare*, «extrader ou juger») et assurer une base juridique pour la coopération en matière d'extradition et d'entraide judiciaire.

La plupart des instruments concernant des aspects spécifiques du terrorisme qualifient d'infractions certains actes déterminés et demandent aux États de les criminaliser. Ils portent sur des infractions liées au financement du terrorisme, fondées sur le statut de la victime (comme les prises d'otages ou les crimes contre des personnes jouissant d'une protection internationale), liées à l'aviation civile, concernant les navires et les plates-formes fixes, et liées aux matières dangereuses²³. Conformément par exemple à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, le terrorisme comprend notamment tout «acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque». Les États sont invités à criminaliser certaines infractions relatives au financement du terrorisme ainsi défini.

Le Conseil de sécurité a reconnu que la ratification et l'application effective des instruments universels de lutte contre le terrorisme étaient

des priorités absolues. Le 28 septembre 2001, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil a adopté sa résolution 1373 (2001), déclarant explicitement que tout acte de terrorisme international constitue «une menace à la paix et à la sécurité internationales» et que les «actes, méthodes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies». Le Conseil a également demandé à tous les États d'ériger en infractions pénales les actes de terrorisme, les actes de soutien et de préparation d'infractions terroristes ainsi que le financement du terrorisme; de dépolitiser les infractions de terrorisme; de geler les fonds des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme; et de renforcer la coopération internationale en matière pénale.

En fonction du contexte dans lequel ils se produisent, les actes de terrorisme peuvent également constituer des crimes en droit international. Lors de l'élaboration du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, plusieurs délégations ont prôné l'inclusion du terrorisme dans le domaine de compétence de la Cour en tant que crime distinct. La majorité des États se trouvaient en désaccord, précisément à cause de la question de la définition. L'Acte final de la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour criminelle internationale, adopté à Rome le 17 juillet 1998, a recommandé qu'une conférence de révision du Statut de Rome, qui pourrait avoir lieu sept ans après l'entrée en vigueur du Statut, à savoir en 2009, étudie le cas de plusieurs crimes, notamment les crimes de terrorisme, en vue de dégager une définition acceptable de ces crimes et de les inscrire sur la liste de ceux qui relèvent de la compétence de la Cour.

Bien que le Statut de Rome ne prévoie pas spécifiquement le crime de «terrorisme», il prévoit diverses infractions pouvant inclure un comportement «terroriste», en fonction des faits et des circonstances particulières de chaque cas. Un acte terroriste pourrait constituer un crime contre l'humanité, infraction définie à l'article 7 du Statut de Rome comme incluant certains actes commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque²⁴. En outre, des actes tels que des attaques délibérées ou sans discrimination contre des civils ou des prises d'otages pourraient relever du crime de guerre tel qu'il est défini à l'article 8 du Statut de Rome.

Les dispositions du droit international pénal concernant la lutte contre le terrorisme ont aussi été invoquées dans la pratique par des tribunaux internationaux. En 2003, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a condamné pour la première fois un individu pour sa responsabilité dans le crime de guerre de terrorisation de la population civile à Sarajevo, en

vertu de l'article 3 de son Statut. Le Tribunal a conclu que le crime de terrorisation de la population civile était constitué du fait de la réunion des éléments communs aux autres crimes de guerre ainsi que d'autres éléments tirés de la Convention pour la répression du financement du terrorisme²⁵.

3. *Terrorisme et droit international des réfugiés*

Avec les obligations générales prévues par le droit des droits de l'homme, le droit international des réfugiés constitue le corps législatif qui établit un cadre juridique spécifique pour la protection des réfugiés, définissant le terme de *réfugié*, énonçant les obligations des États à l'égard des réfugiés et établissant des règles pour le traitement des réfugiés. Certains aspects du droit international des réfugiés se rapportent également aux demandeurs d'asile. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 sont les deux instruments universels relevant du droit international des réfugiés.

S'agissant du terrorisme et de la lutte antiterroriste, les deux instruments comportent un système de contrepoids qui prend pleinement en compte les intérêts des États et des collectivités d'accueil en matière de sécurité, tout en protégeant les droits des personnes qui, contrairement à d'autres catégories d'étrangers, ne bénéficient plus de la protection offerte par leur pays d'origine.

Comme on l'a vu plus haut, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité oblige les États Membres à adopter un certain nombre de mesures pour prévenir les activités terroristes et à ériger en infractions pénales diverses formes d'actions terroristes, et les appelle à prendre des mesures pour faciliter et promouvoir la coopération entre les pays, notamment en adhérant aux instruments internationaux de lutte contre le terrorisme. Cette résolution porte également sur des questions relatives à l'immigration et au statut de réfugié. Les États sont par exemple priés d'empêcher les mouvements de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières et d'assurer l'intégrité des documents d'identité et des documents de voyage (par. 2 g). Ils sont en outre invités à s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé (par. 3 f) et à veiller à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié (par. 3 g).

Il convient de noter que, s'agissant du statut de réfugié et de l'asile, la résolution du Conseil de sécurité n'ajoute pas d'obligations nouvelles dans le droit international des réfugiés. La Convention de 1951 comporte déjà des dispositions visant à faire en sorte que la protection internationale

des réfugiés ne s'étend pas aux personnes qui ont encouragé, facilité ou commis des actes de terrorisme.

La position du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est que les responsables de la perpétration d'actes terroristes ne doivent pas être autorisés à manipuler les mécanismes prévus pour les réfugiés afin de trouver un refuge sûr ou obtenir l'impunité²⁶. Le droit international des réfugiés contient des dispositions visant à préserver de l'abus et il est donc en mesure de répondre à une éventuelle exploitation des mécanismes prévus pour les réfugiés par les responsables de la perpétration d'actes terroristes.

Premièrement, le statut de réfugié ne peut être accordé qu'aux personnes qui satisfont aux critères de la définition du réfugié énoncée à l'article premier, section A, de la Convention de 1951, à savoir toute personne «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques». Les personnes responsables d'actes terroristes, bien souvent, ne craignent pas d'être persécutées du fait de l'un de ces motifs mais cherchent plutôt à échapper à des poursuites légitimes à cause des actes criminels qu'elles ont commis.

Deuxièmement, en vertu de la section F de l'article premier de la Convention de 1951, les dispositions de la section A du même article ne sont pas applicables aux personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime de guerre, un crime contre l'humanité, un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés, ou qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. L'alinéa *b* de la section F, qui concerne le fait pour des demandeurs d'asile de commettre un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admis comme réfugiés, est particulièrement intéressant. Des actes de nature terroriste équivaldront pratiquement toujours à des crimes graves de droit commun. Le HCR a publié des principes directeurs²⁷ concernant l'application des clauses d'exclusion prévues par la Convention de 1951, notant en particulier le caractère exceptionnel de ces clauses et la nécessité de les appliquer scrupuleusement.

Si, lorsqu'il existe des éléments indiquant qu'un demandeur d'asile a participé à des actes de terrorisme, il est nécessaire d'examiner l'applicabilité des dispositions de la section F de l'article premier de la Convention de 1951, le droit international des réfugiés exige, avant l'adoption de toute décision, que soient évalués le contexte et les circonstances de chaque cas dans le cadre d'une procédure juste et efficace. Tout rejet sommaire d'un demandeur d'asile, y compris aux frontières ou points d'entrée, peut

équivaloir à un refoulement, lequel est interdit par le droit international relatif aux réfugiés et aux droits de l'homme. Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a le droit de chercher asile en d'autres pays.

Troisièmement, les personnes reconnues comme réfugiés et les demandeurs d'asile attendant que l'on statue sur leur demande ont l'obligation de se conformer aux lois et règlements du pays d'accueil, ainsi qu'il est stipulé à l'article 2 de la Convention de 1951. Faute de quoi, elles s'exposent à toutes les sanctions prévues par la loi.

En outre, la Convention de 1951 prévoit à l'article 33, paragraphe 2, des exceptions au principe de non-refoulement. Le bénéfice de la défense de refoulement et d'expulsion ne peut être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté du pays d'accueil. Enfin, la Convention de 1951 prévoit à l'article 32 la possibilité d'expulser un réfugié dans un autre pays pour des raisons de sécurité nationale. L'application de l'un ou l'autre de ces articles ne peut se faire qu'en exécution d'une décision rendue par une autorité compétente dans le cadre d'une procédure régulière, le réfugié devant notamment pouvoir être entendu et présenter un recours. Il est essentiel de souligner toutefois que l'application de l'une ou l'autre des restrictions prévues aux articles 32 et 33 2) de la Convention de 1951 est subordonnée aux autres obligations de l'État en matière de droits de l'homme, en particulier aux obligations prévues à l'article 3 de la Convention contre la torture et à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le caractère est absolu.

Une personne ayant déjà obtenu le statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 peut voir ce statut annulé s'il y a des raisons de considérer qu'elle n'aurait pas dû avoir été reconnue comme réfugié en premier lieu. C'est le cas lorsqu'il y a des éléments indiquant que, au moment de la décision initiale, le demandeur ne répondait pas aux critères d'inclusion de la Convention de 1951, ou qu'une clause d'exclusion de cette Convention aurait dû lui être appliquée²⁸. Il peut s'agir d'éléments indiquant que la personne en question a commis des actes terroristes. L'annulation du statut de réfugié est conforme à l'objet et au but de la Convention de 1951 s'il est établi, selon les procédures appropriées, que l'intéressé ne répondait pas à la définition de réfugié au moment où il a été reconnu comme tel.

Les mesures antiterroristes et de sécurité nationale prises par les États ont parfois également eu des effets préjudiciables à la protection des réfugiés.

C'est le cas notamment des mesures législatives et administratives indûment restrictives, de l'absence d'accès aux procédures d'asile, ainsi que de la «criminalisation» des réfugiés et des demandeurs d'asile, qui a influé de façon négative sur la perception qu'en a la population.

II. DROITS DE L'HOMME ET LUTTE ANTITERRORISTE

Comme on l'a vu dans le premier chapitre, le terrorisme a un impact direct sur l'exercice des droits de l'homme. Les États en tant que tels ont l'obligation de prendre des mesures effectives pour combattre le terrorisme. Si la complexité et l'ampleur des défis que les États et d'autres entités rencontrent dans leur lutte contre le terrorisme sont parfois considérables, le droit international des droits de l'homme est assez souple pour permettre d'y faire face efficacement. On s'attachera dans ce chapitre aux liens qui existent entre la lutte antiterroriste et les droits de l'homme, en considérant plus spécialement l'obligation qu'ont les États de veiller à ce que les mesures antiterroristes elles-mêmes soient toujours conformes aux règles en matière de droits de l'homme (sect. A), puis en examinant la flexibilité de la structure du droit relatif aux droits de l'homme permettant de faire face à des circonstances exceptionnelles (sect. B).

A. La promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste

Tout comme le terrorisme, les mesures qu'adoptent les États pour lutter contre ce phénomène influent sur les droits de l'homme et le fonctionnement de la société. Le terrorisme ayant de graves effets sur toute une série de droits fondamentaux de l'homme, les États ont non seulement le droit mais aussi le devoir, on l'a vu, de prendre des mesures effectives pour s'y opposer. Une action antiterroriste efficace et la protection des droits de l'homme sont des objectifs complémentaires et synergiques qui doivent être poursuivis ensemble dans le cadre de l'obligation qui incombe aux États de protéger les personnes relevant de leur compétence.

Comme on l'a vu dans le premier chapitre, à la section E, le Conseil de sécurité est intervenu rapidement après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 pour renforcer le cadre juridique de la coopération internationale et de la concertation face à la menace terroriste en prenant des mesures dans des domaines tels que la prévention du financement du terrorisme, la réduction du risque que les terroristes se procurent des armes de destruction massive et l'amélioration de l'échange d'informations transfrontières par les responsables de l'application des lois, ainsi qu'en établissant un organe de surveillance, le Comité contre le terrorisme, chargé de superviser l'application de ces mesures. Des stratégies régionales ont d'autre part été élaborées dans le cadre de l'Union africaine, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de la Ligue des États arabes, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de l'Organisation des États

américains, de l'Organisation de la Conférence islamique, de l'Association sud-asiatique de coopération régionale ainsi que d'autres organisations.

Depuis l'adoption de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, une multitude de lois et politiques de sécurité et de lutte contre le terrorisme ont été adoptées dans le monde, dont beaucoup ont des répercussions sur l'exercice des droits de l'homme. La plupart des pays, en prenant précipitamment des mesures législatives et pratiques pour s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de combattre le terrorisme, ont créé des conséquences négatives pour les libertés civiles et les droits fondamentaux. On verra au chapitre III quels aspects des droits de l'homme les États devraient considérer à titre prioritaire pour faire en sorte que toutes les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes à leurs obligations découlant du droit relatif aux droits de l'homme.

Le rôle central des droits de l'homme et les obligations des États dans la lutte contre le terrorisme

La communauté internationale s'est engagée à prendre des mesures pour garantir le respect des droits de l'homme pour tous et la primauté du droit comme base fondamentale de la lutte contre le terrorisme en adoptant, avec la résolution 60/288 de l'Assemblée générale, la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies. Les États membres ont décidé de prendre des mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, notamment l'absence d'état de droit et les violations des droits de l'homme, et de veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier du droit des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire.

En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a noté que les groupes terroristes internationaux sont attirés par les États faibles où les frustrations alimentées par la misère, l'occupation étrangère, l'absence de droits fondamentaux et de démocratie font le lit du terrorisme²⁹.

Le Document final du Sommet mondial, adopté par l'Assemblée générale en 2005, a également considéré la question du respect des droits de l'homme dans le contexte du combat contre le terrorisme et conclu que la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste doit s'exercer dans le respect du droit international, notamment de la Charte des Nations Unies et des conventions et protocoles internationaux pertinents. L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont souligné que les États devaient veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme soient conformes aux obligations qui leur incombent au regard du droit international des droits de l'homme, du droit international

des réfugiés et du droit international humanitaire. Le Conseil de sécurité a fait de même, tout d'abord avec la déclaration figurant dans sa résolution 1456 (2003) où il a déclaré, réuni au niveau des ministres des affaires étrangères, que «lorsqu'ils prennent des mesures quelconques pour combattre le terrorisme, les États doivent veiller au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, les mesures adoptées devant être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés ainsi qu'au droit humanitaire». Le Conseil de sécurité a réitéré cette position dans sa résolution 1624 (2005). Dans son rapport de 2006 intitulé «S'unir contre le terrorisme: recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale» (A/60/825), le Secrétaire général de l'ONU a présenté la défense des droits de l'homme comme l'une des conditions essentielles du succès d'une stratégie antiterroriste et fait observer que, loin de s'exclure mutuellement, l'efficacité de la lutte antiterroriste et la protection des droits de l'homme étaient interdépendantes et complémentaires. Les organes conventionnels universels et régionaux ont de même souvent fait remarquer que la légalité des mesures antiterroristes dépendait de la conformité de ces mesures avec le droit international des droits de l'homme³⁰.

La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies réaffirme les liens inextricables qui existent entre les droits de l'homme et la sécurité et place le respect de la primauté du droit et des droits de l'homme au cœur de l'action antiterroriste nationale et internationale. Avec cette stratégie, les États Membres se sont engagés à garantir le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste. Pour donner des résultats, une telle mission suppose notamment l'élaboration de stratégies antiterroristes nationales visant à prévenir les actes de terrorisme et à éliminer les conditions propices à leur propagation; à poursuivre ou extradier légalement les auteurs de tels actes criminels; à favoriser la participation active et l'initiative de la société civile; et à accorder toute l'attention voulue à toutes les victimes de violations des droits de l'homme.

Outre qu'il est essentiel de promouvoir et de protéger les droits de l'homme pour combattre le terrorisme, les États doivent veiller à ce que toutes les mesures antiterroristes qu'ils adoptent soient conformes à leurs obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme.

L'Assemblée générale a adopté depuis décembre 1972 une série de résolutions concernant le terrorisme qui portent sur les mesures à prendre pour réprimer le terrorisme international ainsi que sur les liens entre le terrorisme et les droits de l'homme. Elle a souligné que les États devaient veiller à ce que toutes les mesures qu'ils prennent pour lutter contre le terrorisme soient conformes aux obligations qui leur incombent au regard

du droit international, en particulier du droit des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire³¹.

En vertu de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, notamment des mesures visant à réprimer le terrorisme en tant que menace à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité a pris un certain nombre de mesures antiterroristes, notamment en adoptant des sanctions contre des États considérés comme ayant des liens avec certains actes de terrorisme (essentiellement dans les années 90), puis contre les Talibans et Al-Qaida, et en créant des comités pour contrôler l'application de ces sanctions. En 2001, il a adopté la résolution 1373 (2001), qui oblige les États Membres à prendre un certain nombre de mesures pour prévenir les activités terroristes et à ériger en infractions pénales diverses formes d'actions terroristes, et qui les appelle à adopter des mesures pour faciliter et promouvoir la coopération entre les pays, notamment en adhérant aux instruments internationaux concernant la lutte contre le terrorisme. Les États Membres sont priés de rendre régulièrement compte des progrès réalisés à cet égard au Comité contre le terrorisme (voir annexe).

Comme on l'a vu plus haut, le Conseil de sécurité, dans plusieurs de ses résolutions, a appelé les États à veiller à ce que les mesures antiterroristes soient conformes au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire³². Dans son rapport au Conseil de sécurité (S/2005/800), le Comité contre le terrorisme a réitéré cet appel. Il a également souligné que sa direction exécutive (voir annexe) devait tenir compte de cette exigence dans ses activités.

Outre l'obligation générale qui incombe aux États d'agir à tout moment dans le respect des droits de l'homme, il convient de noter que les instruments universels de lutte contre le terrorisme exigent expressément le respect des différents aspects du droit des droits de l'homme. Dans le cadre de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, par exemple, ceci apparaît à l'article 15 (qui autorise expressément les États à refuser l'extradition ou l'entraide judiciaire s'ils ont des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition ou d'entraide a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des motifs de discrimination illicites); à l'article 17 (qui demande que toute personne placée en détention se voie garantir un «traitement équitable» et, en particulier, jouisse de tous les droits et bénéficie de toutes les garanties prévues par les dispositions applicables du droit international des droits de l'homme); et à l'article 21 (disposition très générale qui précise que la Convention n'a pas d'incidence sur les autres droits, obligations et responsabilités des États).

B. La flexibilité du droit relatif aux droits de l'homme

La promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme constituent une obligation des États et font partie intégrante du combat antiterroriste. Les stratégies antiterroristes nationales devraient s'efforcer avant tout de prévenir les actes de terrorisme, de poursuivre les responsables de tels actes criminels et de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et l'état de droit.

Il importe pour commencer de souligner que la grande majorité des mesures antiterroristes sont adoptées dans le cadre de la législation ordinaire. Dans un petit nombre de circonstances nationales exceptionnelles, quelques restrictions à l'exercice de certains droits de l'homme sont admissibles.

La tâche consistant à promouvoir et protéger les droits de l'homme tout en luttant efficacement contre le terrorisme pose néanmoins aux États de sérieuses difficultés pratiques. On le voit par exemple avec le dilemme devant lequel se trouvent les États qui souhaitent protéger certaines sources de renseignement – ce qui peut les amener à restreindre la divulgation d'éléments de preuve dans les procès liés au terrorisme – en respectant dans le même temps le droit à un procès équitable et le droit de la défense à être entendue.

De telles difficultés ne sont pas insurmontables. Les États peuvent s'acquitter efficacement de leurs obligations au regard du droit international en recourant aux flexibilités que comporte la structure du droit international des droits de l'homme. Le droit relatif aux droits de l'homme permet de limiter certains droits et, dans un très petit nombre de circonstances exceptionnelles, de déroger à certaines dispositions en matière de droits de l'homme. Ces deux types de restrictions sont précisément conçus pour donner aux États la latitude dont ils ont besoin pour faire face à des circonstances exceptionnelles tout en se conformant dans le même temps – sous réserve qu'un certain nombre de conditions soient satisfaites – aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme.

1. Limitations

Comme le prévoient les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, les États peuvent légitimement limiter l'exercice de certains droits, notamment le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté d'association et de réunion, le droit à la liberté de circulation et le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale. Pour se conformer pleinement à leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils imposent de telles limitations, les États doivent observer un certain nombre de conditions³³. Outre le respect des principes d'égalité et de

non-discrimination, les restrictions doivent être prévues par la loi, viser à satisfaire à de justes exigences et être «nécessaires dans une société démocratique».

a) *Prévues par la loi*

Les instruments et principes directeurs internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme prévoient généralement que toute mesure limitant l'exercice des droits et des libertés doit être énoncée dans le cadre de la loi ou autorisée par une disposition de la loi³⁴. Pour que la limitation soit «prévue par la loi»: a) la loi doit être suffisamment accessible pour que le citoyen puisse disposer de renseignements suffisants sur la façon dont la loi limite ses droits, et b) la loi doit être énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite³⁵.

En outre, toute proscription prévue par le droit pénal doit également être conforme au principe de non-rétroactivité. L'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule à cet égard qu'une disposition définissant un crime ne doit pas ériger en infraction pénale un acte qui a eu lieu avant son entrée en vigueur en tant que droit applicable. De même, il ne peut être infligé que la peine qui était applicable au moment où l'infraction a été commise, et si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier³⁶.

b) *Viser à satisfaire à de justes exigences*

Les justes exigences à satisfaire varient en fonction des droits susceptibles de faire l'objet de limitations ainsi que de l'instrument relatif aux droits de l'homme en question. Ce sont la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la santé publique, la moralité publique et les droits et les libertés d'autrui³⁷.

L'importance de l'objectif antiterroriste sert souvent de prétexte aux États pour étendre leurs pouvoirs dans d'autres domaines³⁸. Les actes criminels non qualifiés d'actes terroristes, aussi graves qu'ils soient, ne devraient pas tomber sous le coup de la législation antiterroriste. Les mesures antiterroristes ne devraient pas s'appliquer non plus aux comportements qui ne relèvent pas du terrorisme, même si ces comportements sont ceux d'une personne soupçonnée aussi d'actes terroristes. Là encore, une telle disposition figure dans plusieurs documents internationaux et régionaux relatifs à la promotion et à la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste³⁹.

c) *Nécessité et proportionnalité*

La condition souvent définie par le fait que la limitation doit être «nécessaire dans une société démocratique» constitue une garantie supplémentaire qui oblige les États à démontrer que les restrictions qu'ils imposent n'entravent pas le fonctionnement démocratique de la société. Dans la pratique, cela signifie que les limitations doivent satisfaire aux critères de nécessité et de proportionnalité. Toute limitation du libre exercice des droits et des libertés doit donc être nécessaire pour la poursuite d'un objectif pressant et ses effets sur les droits et les libertés doivent être strictement proportionnels à la nature de cet objectif.

De façon générale, compte tenu de l'impact qu'a le terrorisme sur les droits de l'homme, sur la sécurité et sur le fonctionnement de divers aspects des sociétés internationales et nationales, il est incontestable que la lutte contre le terrorisme international est un objectif important qui peut justifier, en principe, la limitation de certains droits. Mais pour être justifiable, l'imposition de limitations doit satisfaire à plusieurs conditions. À supposer que le droit soit susceptible de limitation et que la mesure restrictive soit imposée dans les limites de certaines exigences de procédure, la limitation doit être nécessaire pour réaliser un objectif antiterroriste particulier. Pour qu'elle soit nécessaire, il doit exister un lien rationnel entre la mesure restrictive et la poursuite d'un objectif particulier⁴⁰. L'existence d'un lien rationnel sera normalement acceptée si la mesure va logiquement dans le sens de l'objectif, bien qu'il puisse être nécessaire d'avoir plus de preuves de cette connexion si un tel lien n'est pas clairement évident⁴¹.

À cet égard, et afin de déterminer l'importance de l'objectif d'une mesure donnée, il sera instructif de déterminer la manière dont la mesure est liée à l'élimination d'une menace terroriste effective ou potentielle contre l'État, la manière dont elle contribue aux dispositifs antiterroristes internationaux et régionaux, ainsi que, subsidiairement, la manière dont elle contribue à d'autres intérêts nationaux de l'État⁴².

d) *Exemples de limitations admissibles*

Les conditions légitimant la limitation de certains droits peuvent être considérées en évoquant la question de l'incitation au terrorisme et de la liberté d'expression, laquelle est examinée plus avant au chapitre III. Interdire l'incitation au terrorisme implique de limiter la capacité de certaines personnes à s'exprimer à leur guise. Toute interdiction de l'incitation au terrorisme doit donc répondre aux conditions d'une limitation légitime des droits et des libertés, c'est-à-dire que la limitation doit être prévue par la loi, viser à satisfaire à de justes exigences et être à la fois nécessaire et proportionnelle.

La première condition, à savoir que la limitation doit être prévue par la loi, signifie que l'interdiction de l'incitation au terrorisme doit prendre la forme d'une disposition législative. S'agissant deuxièmement des justes exigences à satisfaire, l'interdiction de l'incitation au terrorisme va dans le sens des objectifs que sont la protection de la sécurité nationale ou la protection de l'ordre public, qui sont considérés à l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme des raisons légitimes pour limiter la liberté d'expression. L'interdiction de l'incitation au terrorisme est également conforme aux dispositions de l'article 20, paragraphe 2, du Pacte, qui demande aux États d'interdire tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

Quant à la dernière condition, à savoir la nécessité et la proportionnalité, elle renvoie à la manière dont l'interdiction est énoncée dans la législation et dont elle est appliquée. La disposition législative interdisant l'incitation au terrorisme doit être rédigée d'une façon qui non seulement respecte le principe de la légalité, mais aussi garantisse qu'elle se limite à ses exigences légitimes. L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'autorise que les restrictions à la liberté d'expression qui sont «nécessaires» à la satisfaction des exigences énumérées au paragraphe 3. L'interdiction de l'incitation au terrorisme doit donc se limiter à ce qui est réellement nécessaire pour protéger la sécurité nationale ou l'ordre public. La disposition, ainsi que la manière dont elle est appliquée, doivent en outre être proportionnelles, c'est-à-dire que, pour chaque mesure, on doit déterminer si, compte tenu de l'importance du droit ou de la liberté, l'impact de la mesure sur l'exercice de ce droit ou de cette liberté est proportionnel à l'importance de l'objectif poursuivi par la mesure et son efficacité potentielle pour la réalisation de cet objectif⁴³. Le bien-fondé de toute mesure dépendra de l'importance de l'objectif antiterroriste qu'elle vise, ainsi que de son efficacité potentielle pour sa réalisation. Limiter des droits et des libertés dans le but de combattre le terrorisme en recourant à des moyens inefficaces serait difficile à justifier. En évaluant l'impact d'une mesure antiterroriste sur les droits et les libertés, il convient de considérer, au cas par cas, dans quelle mesure celle-ci limite le droit considéré, ainsi que l'importance et le degré de la protection assurée par la limitation de ce droit⁴⁴.

2. Dérogations

Dans quelques circonstances, notamment en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation, les États peuvent prendre des mesures dérogeant à certaines dispositions concernant les droits de l'homme en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'article 4 du Pacte énonce les conditions de forme et de fond qu'un État partie doit respecter pour déroger légitimement à certaines obligations prévues dans le Pacte⁴⁵. Un état d'urgence doit être compris comme une mesure temporaire véritablement exceptionnelle auquel il est possible de recourir seulement en cas de situation menaçant véritablement l'existence de la nation. En dehors de telles situations extrêmes, les États doivent élaborer et appliquer des dispositions législatives nationales et d'autres mesures efficaces pour se conformer à leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme.

Un État qui use du droit de dérogation doit, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties au Pacte les dispositions auxquelles il a dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. L'État doit en outre se trouver dans une situation qui constitue une menace pour l'existence de la nation et ne peut prendre des mesures de dérogation que dans la stricte mesure où cette situation l'exige. Cette condition se rapporte au degré d'ingérence ainsi qu'à l'étendue géographique et à la durée temporelle de la mesure adoptée. Cela signifie que la nécessité de l'état d'urgence lui-même et les mesures de dérogation devraient être régulièrement examinées par des organes indépendants, en particulier par des organes du pouvoir législatif et judiciaire. Les mesures doivent en outre ne pas être incompatibles avec les autres obligations imposées par le droit international, notamment avec les règles du droit international humanitaire et les normes impératives du droit international.

a) *Droits de l'homme non susceptibles de dérogation*

Certains droits de l'homme énoncés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne peuvent pas faire l'objet de dérogation, même en situation d'urgence. L'article 4, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques définit comme intangibles le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude, le droit de ne pas être emprisonné pour la seule raison qu'on n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle, le droit de ne pas être condamné avec effet rétroactif, le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique, et la liberté de pensée, de conscience et de religion. Dans son Observation générale no 29, le Comité des droits de l'homme a en outre souligné que les dispositions du Pacte relatives aux garanties de procédure ne peuvent jamais faire l'objet de mesures qui porteraient atteinte à la protection de droits non susceptibles de dérogation. Les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme ont également fait valoir l'importance des garanties de procédure. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a par exemple déclaré que

«les procédures d’habeas corpus et d’amparo font partie des garanties judiciaires indispensables à la protection de différents droits auxquels il est interdit de déroger ... et servent en outre à préserver la légalité dans une société démocratique... Les constitutions et systèmes juridiques des États parties qui autorisent, explicitement ou implicitement, la suspension des procédures d’habeas corpus et d’amparo dans les situations d’urgence doivent être considérés comme incompatibles avec les obligations internationales que la Convention impose à ces États.»⁴⁶.

Outre cette liste de droits intangibles, l’article 4, paragraphe 1, du Pacte stipule que les mesures prises qui dérogent aux obligations prévues dans le Pacte ne doivent pas être incompatibles avec les autres obligations imposées par le droit international, qui, comme l’a souligné le Comité des droits de l’homme dans son Observation générale no 29, comprennent des obligations au regard du droit international des droits de l’homme, du droit international humanitaire et du droit international pénal. Le Comité a également défini les droits et les libertés protégés par le droit international coutumier (qui s’applique à tous les États) qui ne sont pas susceptibles de dérogation même s’ils ne sont pas énumérés à l’article 4, paragraphe 2, du Pacte. Le Comité a ainsi défini comme droits protégés par le droit coutumier: le droit de toute personne privée de sa liberté à être traitée avec humanité et avec le respect inhérent à la dignité de la personne humaine; l’interdiction de la prise d’otages, des enlèvements ou des détentions non reconnues; la protection internationale des droits des personnes appartenant à des minorités; l’interdiction de la déportation ou du transfert forcé de population sans motifs admis en droit international; et l’interdiction de la propagande en faveur de la guerre ou des appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitueraient une incitation à la discrimination, à l’hostilité ou à la violence.

Le respect des obligations découlant du droit international empêche d’autre part l’adoption de mesures de dérogation visant à autoriser un comportement qui engagerait la responsabilité pénale individuelle pour crime contre l’humanité. Le droit à un procès équitable étant expressément garanti par le droit international humanitaire en période de conflit armé, le Comité des droits de l’homme a exprimé l’avis que les garanties d’un procès équitable devaient être respectées également pendant les états d’urgence. En ce qui concerne le respect des principes de la légalité et de la primauté du droit, la protection de ces droits reconnus comme non susceptibles de dérogation exige que certaines garanties de procédure, y compris judiciaires, existent en toute situation. Le Comité a souligné que seuls les tribunaux peuvent juger et condamner un individu pour infraction pénale et que la présomption d’innocence doit être respectée. Afin de protéger les droits non susceptibles de dérogation, le droit d’introduire un

recours devant un tribunal (dans le but de lui permettre de statuer sans retard sur la légalité d'une détention) ne peut être affecté par la décision d'un État partie de déroger au Pacte.

b) *Qu'est-ce qu'un «danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation»?*

Le droit de dérogation prévu à l'article 4, paragraphe 1, du Pacte ne peut être utilisé qu'en cas de «danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation». Dans son Observation générale no 29, le Comité des droits de l'homme a caractérisé une telle situation comme étant de nature exceptionnelle. Tout trouble ou toute catastrophe n'entre pas automatiquement dans cette catégorie. Le Comité a fait valoir que, même pendant un conflit armé, des mesures dérogeant au Pacte ne peuvent être prises que si, et dans la mesure où, cette situation constitue une menace pour la vie de la nation. Il convient donc d'apprécier au cas par cas si des actes ou des menaces terroristes établissent ou non une telle situation⁴⁷.

c) *Mesure admissible des dérogations*

Les dérogations au titre de l'article 4, paragraphe 1, du Pacte ne sont autorisées que «dans la stricte mesure où la situation l'exige». La nature temporaire des dérogations, quelles qu'elles soient, est à cet égard essentielle. Le Comité des droits de l'homme a déclaré que le retour à une situation normale, permettant d'assurer de nouveau le plein respect du Pacte, doit être l'objectif primordial de l'État partie qui déroge au Pacte. Toute mesure dérogeant au Pacte doit être nécessaire et proportionnelle.

L'article 4, paragraphe 1, du Pacte précise que les mesures dérogeant aux obligations prévues dans le Pacte prises en situation d'urgence ne doivent pas entraîner une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. Il stipule en outre que de telles mesures ne doivent pas être incompatibles avec les autres obligations incombant aux États en vertu du droit international, qui comprennent des obligations au regard du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international pénal. L'article 5, paragraphe 1, du Pacte est également intéressant. Il précise qu'aucune disposition du Pacte (y compris la possibilité de dérogation prévue à l'article 4) ne peut être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le Pacte.

Enfin, comme pour les limitations décrites plus haut, toute dérogation doit être strictement conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité.

III. DÉFIS PARTICULIERS EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTEXTE DU TERRORISME ET DE LA LUTTE ANTITERRORISTE

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, le terrorisme et la lutte antiterroriste affectent l'un et l'autre l'exercice des droits de l'homme. S'il n'est pas possible d'analyser ici de façon approfondie tous les problèmes que soulèvent le terrorisme et l'action antiterroriste en matière de droits de l'homme, on considèrera dans ce troisième chapitre quelques-uns des défis actuels et nouveaux qui se posent dans ce domaine.

A. Le droit à la vie

Le droit des droits de l'homme, qu'il soit international ou régional, reconnaît que les États ont le droit et le devoir de protéger les individus relevant de leur compétence. Dans la pratique, toutefois, certaines des mesures que les États ont adoptées pour protéger les individus des actes de terrorisme ont elles-mêmes fait peser de graves menaces sur le droit à la vie. Ce sont notamment les assassinats «délibérés» ou «ciblés», qui visent à éliminer certains individus plutôt que de les arrêter et de les traduire en justice. Le Comité des droits de l'homme a déclaré que les opérations meurtrières ciblées ne devraient pas être utilisées comme mesure de dissuasion ou de sanction et qu'il fallait veiller à ce que la plus haute importance soit accordée au principe de proportionnalité. La politique de l'État en la matière devrait être clairement énoncée dans des directives adressées aux commandants militaires et toutes les plaintes relatives à un usage excessif de la force devraient donner rapidement lieu à une enquête effectuée par un organe indépendant. Avant de recourir à l'emploi d'une force meurtrière, tous les moyens permettant d'arrêter une personne soupçonnée d'être en train de commettre un acte de terrorisme devraient être épuisés⁴⁸.

Il est aussi arrivé que des États donnent pour instructions aux policiers et aux militaires de «tirer pour tuer» en réaction à ce qui était perçu comme une menace terroriste⁴⁹. Dans le contexte de la lutte antiterroriste, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a souligné qu'il importait d'assurer que l'ensemble du dispositif répressif, des policiers aux procureurs et aux directeurs des centres de détention et des établissements pénitentiaires, agisse dans le cadre du droit. Elle a averti que, dans la lutte contre le terrorisme, les détenteurs de pouvoir devaient faire preuve d'une extrême vigilance contre toute forme d'abus de pouvoir et devaient instiller une culture du respect du droit avant tout par ceux qui étaient chargés de le faire appliquer⁵⁰.

Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, «la rhétorique du "tirer pour tuer" et ses équivalents font peser une menace lourde et durable sur les approches de la répression fondées sur les droits de l'homme. L'expression "tirer pour tuer", comme "élimination ciblée", est utilisée pour désigner une approche nouvelle et suggérer que, face au terrorisme, il est vain d'agir dans le cadre de la loi. Cependant, le droit des droits de l'homme autorise déjà le recours à la force meurtrière lorsque cela est strictement nécessaire pour sauver des vies humaines. La rhétorique du "tirer pour tuer" ne sert donc qu'à évincer des normes juridiques claires au profit d'un permis de tuer mal défini, qui risque de semer la confusion chez les membres des forces de l'ordre, met des innocents en danger et permet de justifier des erreurs tout en évitant de s'attaquer aux problèmes véritablement difficiles que pose la menace en question.». Le Rapporteur spécial a suggéré que les États qui adoptent des politiques de «tirer pour tuer» à l'égard, par exemple, de kamikazes «mettent au point des cadres juridiques permettant d'intégrer les informations et analyses provenant des services de renseignements tant au stade de la planification des opérations qu'à celui de la mise en jeu de leurs responsabilités après les faits». Les États devraient en outre veiller à ce que «cette force meurtrière ne puisse être utilisée que sur la base d'informations solides et après adoption de garanties de procédure appropriées»⁵¹.

Conformément au droit international et régional des droits de l'homme, la protection contre la privation arbitraire de la vie n'est pas susceptible de dérogation même dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation⁵². Selon le Comité des droits de l'homme, «la protection contre la privation arbitraire de la vie ... est d'une importance capitale. Le Comité considère que les États parties doivent prendre des mesures ... pour empêcher que leurs propres forces de sécurité ne tuent des individus de façon arbitraire. La privation de la vie par les autorités de l'État est une question extrêmement grave. La législation doit donc réglementer et limiter strictement les cas dans lesquels une personne peut être privée de la vie par ces autorités.»⁵³. Pour se conformer au droit international des droits de l'homme, toute politique de l'État autorisant le recours à la force meurtrière doit donc relever de ces cas étroits où la privation de la vie ne peut être considérée comme arbitraire.

Pour être considéré comme légitime, le recours à la force meurtrière doit toujours se conformer au principe de nécessité et doit être utilisé dans une situation où il est nécessaire pour l'autodéfense ou pour la défense de la vie d'autrui. Il doit toujours être conforme au principe de proportionnalité, et des tactiques non meurtrières de capture ou de prévention doivent toujours être tentées si cela est faisable. Dans la plupart des circonstances,

les responsables de l'application des lois doivent donner aux suspects la possibilité de se rendre et employer un recours progressif à la force⁵⁴. «Le cadre juridique de l'État doit donc "strictement contrôler et limiter les circonstances" dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent avoir recours à la force meurtrière»⁵⁵.

Le droit international humanitaire contient des dispositions similaires contre l'«assassinat ciblé» de civils en période de conflit armé (voir chap. I).

B. Menaces contre le principe de l'interdiction absolue de la torture

L'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est absolue en droit international. Il s'agit d'une norme impérative – ou d'une norme de jus cogens⁵⁶ – à laquelle il n'est pas possible de déroger même en cas de danger exceptionnel menaçant l'existence de la nation conformément aux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme⁵⁷.

L'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ne cède pas devant la menace posée par le terrorisme ou devant le danger que poserait un individu à la sécurité d'un État⁵⁸. Dans la pratique, cependant, les États ont souvent adopté pour lutter contre le terrorisme des politiques et des méthodes qui, de facto, tournent et affaiblissent cette interdiction absolue⁵⁹.

Le recours à la torture et à d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants pour soutirer des informations à des personnes soupçonnées de terrorisme, par exemple, est absolument interdit, de même que l'utilisation dans les procédures judiciaires d'éléments de preuve obtenus par la torture, que ce soit dans le pays ou à l'étranger, et d'«éléments de preuve secrets» avancés par les autorités du parquet et autres dans les procédures judiciaires, en violation du principe de l'irrecevabilité des éléments de preuve obtenus par la torture tel qu'il est énoncé à l'article 15 de la Convention contre la torture⁶⁰.

Les politiques des États qui visent à exclure l'application du droit relatif aux droits de l'homme aux individus ne se trouvant pas sur leur territoire peuvent de fait miner le principe de l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. D'après le Comité des droits de l'homme, les droits consacrés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquent à toutes les personnes qui peuvent se trouver sur le territoire d'un État partie et à toutes les personnes relevant de sa compétence (voir plus haut). Cela signifie qu'un État partie doit respecter et garantir les droits énoncés dans

le Pacte – y compris l’interdiction absolue de la torture – à quiconque se trouve sous son pouvoir ou contrôle effectif, même s’il n’est pas situé dans les limites de son territoire. De la même façon, la Cour internationale de Justice a estimé que, bien que la compétence des États soit essentiellement territoriale, le Pacte est applicable «aux actes d’un État agissant dans l’exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire»⁶¹.

En ce qui concerne les conditions de détention, des pratiques telles que la détention au secret ou dans des lieux secrets⁶², ainsi que l’emprisonnement cellulaire prolongé et les mesures analogues visant à causer un stress, pourraient constituer un acte de torture ou un autre traitement cruel, inhumain ou dégradant⁶³.

Les États doivent veiller à ce que l’intégralité des garanties judiciaires et pratiques destinées à prévenir la torture soient disponibles, y compris les garanties relatives au droit à la liberté et à la sécurité de sa personne et au droit à une procédure régulière. Il s’agit, par exemple, du droit de tout individu arrêté ou détenu du chef d’une infraction pénale d’être traduit dans le plus court délai devant un juge et d’être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. Cela concerne aussi le droit d’introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention. Le Comité des droits de l’homme, dans son Observation générale n° 29, a confirmé que ce droit doit être protégé à tout moment, y compris dans les situations d’urgence, faisant ainsi valoir le rôle crucial des garanties de procédure pour assurer le respect de l’interdiction absolue de la torture et de toute autre forme de traitement inhumain, cruel ou dégradant. En outre, les détenus doivent avoir accès régulièrement à un médecin et à un conseil juridique. Enfin, les États devraient permettre le contrôle régulier et indépendant des centres de détention (voir également la section D ci-dessous).

L’entrée en vigueur, le 22 juin 2006, du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture constitue un progrès important dans la protection pratique des détenus contre la torture et les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Protocole établit un sous-comité de la prévention de la torture qui est chargé de se rendre dans les lieux de détention existant sur le territoire des États parties et exige de ces derniers qu’ils mettent en place des mécanismes nationaux de prévention, lesquels doivent aussi pouvoir avoir accès aux lieux de détention et aux prisonniers. La Haut-Commissaire aux droits de l’homme a encouragé tous les États à signer et ratifier cet instrument, car cela constituerait une mesure concrète importante attestant de leur volonté de prévenir la torture et les mauvais traitements et de protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur compétence.

C. Transfert d'individus soupçonnés d'activités terroristes

Pour tout transfert de détenus, les États sont tenus d'agir d'une manière transparente et conforme aux droits de l'homme et à la primauté du droit, notamment le droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine, le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique et le droit à une procédure régulière. Le dispositif juridique international relatif aux droits de l'homme prévoit que toute privation de liberté doit être fondée sur des motifs légaux et être conforme à des procédures prévues par la loi, que les détenus sont informés des raisons de leur détention, que les charges retenues contre eux leur sont rapidement notifiées, et qu'ils ont accès à un conseil. En outre, la détention doit être promptement soumise au contrôle effectif d'un officier de justice, qui se prononce sur la légalité de la détention et veille à ce que les autres droits fondamentaux des détenus soient protégés. Même en période d'état d'exception, il reste obligatoire d'assurer un minimum d'accès à un conseil et de respecter les limites raisonnables prescrites concernant la durée de la détention provisoire. Les autorités nationales sont en outre tenues de prévenir les violations des droits de l'homme et de vérifier et instruire diligemment les allégations de pratiques qui pourraient impliquer le transfert ou la détention d'individus dans des conditions incompatibles avec le droit international.

Certains États, surtout depuis le 11 septembre 2001, auraient extradé, expulsé, déplacé ou transféré par d'autres moyens des ressortissants étrangers soupçonnés de terrorisme, dont des demandeurs d'asile, vers leur pays d'origine ou d'autres pays où ils risquaient de faire l'objet de torture ou de mauvais traitements, en violation du principe de non-refoulement. Ce principe, énoncé à l'article 33, paragraphe 1, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, est également reconnu dans d'autres instruments internationaux, notamment à l'article 3 de la Convention contre la torture⁶⁴ et à l'article 16 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Il figure également à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale no 20 (1992), a interprété comme incluant l'obligation pour les États parties de ne pas exposer des individus à «un risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en les renvoyant dans un autre pays en vertu d'une mesure d'extradition, d'expulsion ou de refoulement»⁶⁵. Conformément à l'Observation générale no 31 du Comité, l'article 2 du Pacte entraîne aussi pour les États l'obligation de «ne pas extradater, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a

un risque réel de préjudice irréparable dans le pays vers lequel doit être effectué le renvoi ou dans tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite». Le droit international établit clairement que l'interdiction du refoulement est absolue s'il existe un risque de torture ou d'un autre traitement cruel, inhumain ou dégradant⁶⁶. Toutefois, cette obligation s'applique également dans les cas comportant un risque de préjudice irréparable et dans les cas de privation arbitraire de la vie (y compris l'imposition illicite de la peine de mort), de disparition forcée, de torture ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant et de risque de procès manifestement non équitable.

Le transfert d'un individu effectué en dehors de la légalité et en l'absence de procédure régulière peut conduire à un certain nombre de violations des droits de l'homme, notamment à des atteintes au droit à la liberté et la sécurité de la personne, à l'interdiction de la torture et des autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, au droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique, au droit à un procès équitable, au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale et au droit à un recours utile. Suivant les circonstances, un tel transfert peut également être assimilé à une disparition forcée⁶⁷.

Dans le cadre de la lutte antiterroriste, certains États ont utilisé des assurances diplomatiques, des protocoles d'accord et d'autres formes d'entente diplomatique pour justifier le renvoi ou le transfert dans des conditions irrégulières de personnes soupçonnées d'activités terroristes vers des pays où elles courent un risque réel d'être victimes de torture ou d'autres violations graves de leurs droits fondamentaux. Une telle pratique soulève plusieurs préoccupations sérieuses du point de vue des droits de l'homme. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a souligné que, pratiquement, de tels arrangements ne sont pas efficaces car ils ne garantissent pas une protection suffisante contre la torture et les mauvais traitements, et que, juridiquement, ils ne peuvent annuler l'obligation de non-refoulement. Dans la plupart des cas, les États qui sollicitent des assurances et ceux qui les donnent sont parties à des instruments internationaux et régionaux contraignants qui interdisent la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que le refoulement vers des États qui les pratiquent, ce qui pose, en tout état de cause, la question de l'utilité de nouvelles mesures bilatérales. En outre, alors même que chacun a droit à une protection égale des traités existants, les assurances reviennent à créer un système à deux classes entre les détenus, en créant une protection spéciale pour quelques-uns tout en ignorant le sort de nombreux autres. Les efforts devraient donc être axés sur la pleine application des obligations internationales en matière de droits de l'homme grâce aux structures existantes, notamment

au moyen de la mise en place de systèmes de visites régulières, par des organes internationaux et nationaux indépendants, des lieux de privation de liberté.

Tous les États ont l'obligation positive de faire en sorte que leur territoire ne soit pas utilisé pour le transfert de personnes vers des lieux où celles-ci risquent d'être soumises à la torture. Cela suppose notamment qu'ils prennent toutes les mesures concrètes voulues pour déterminer si des déplacements d'un pays à un autre à travers leur territoire impliquent de telles pratiques, lorsqu'il y a des raisons de croire qu'il existe un risque réel de préjudice irréparable. Les États doivent au minimum s'assurer que tout transfert de personnes d'un territoire à un autre est effectué conformément à une prescription légale et dans le cadre du droit international. En outre, un contrôle et un examen judiciaires doivent être possibles préalablement au transfert, et une enquête doit être menée en cas d'allégations crédibles de restitution impliquant un risque réel de torture. Il convient en tout état de cause d'apprécier toutes les circonstances, notamment les pratiques antérieures de l'État qui effectue le transit; l'origine et la destination de l'aéronef ou du véhicule en transit; et la mesure dans laquelle l'État qui effectue le transit est prêt à communiquer des informations et/ou à donner des assurances. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur la question de la torture ont insisté sur la nécessité de ne pas relâcher la vigilance au sujet de pratiques persistantes qui minent le principe de l'interdiction absolue de la torture dans le contexte de mesures de lutte contre le terrorisme⁶⁸.

La responsabilité internationale de l'État peut être engagée lorsque celui-ci commet un acte internationalement illicite, prête une assistance ou une aide à d'autres États pour la commission d'un acte illicite, consent à cet acte ou n'empêche pas qu'il se produise sur son territoire. L'État peut aussi être tenu responsable lorsque ses agents ont agi *ultra vires*. Par ailleurs, lorsque de telles violations se sont produites, l'État a l'obligation d'enquêter sans délai et efficacement pour identifier et poursuivre les coupables et pour assurer que les victimes bénéficient d'une réparation adéquate⁶⁹.

D. La liberté et la sécurité de la personne

Tous les individus sont protégés contre les atteintes illicites ou arbitraires à leur liberté. Cette protection s'applique dans le contexte des procédures pénales ainsi que dans d'autres domaines où l'État risque de porter atteinte à la liberté des personnes⁷⁰. Dans la pratique, dans le cadre de leur action contre le terrorisme, les États ont adopté certaines mesures qui ont un impact sur la liberté des individus: procédures avant jugement pour des infractions terroristes, y compris dispositions concernant la libération sous caution et placement en détention préventive; détention avant jugement

(placement en détention d'une personne avant que celle-ci fasse l'objet d'une accusation pénale afin d'enquêter plus avant pour voir si elle est impliquée dans la commission d'une infraction terroriste ou a prêté son assistance à la commission d'une telle infraction); détention administrative (placement en détention d'une personne afin de l'empêcher de commettre ou d'aider à commettre une infraction terroriste); mesures de restriction (imposition de certaines conditions à une personne, à l'exclusion de la détention, pour l'empêcher de commettre ou d'aider à commettre une infraction terroriste, y compris placement en détention d'une personne attendant que l'on statue sur son statut d'immigration ou de réfugié); et interrogatoire obligatoire (placement en détention et interrogatoire obligatoire d'une personne soupçonnée ou non de terrorisme en vue de réunir des renseignements sur des activités terroristes).

Il est légitime pour un État qui entend combattre le terrorisme de placer en détention des individus soupçonnés d'activités terroristes, comme c'est le cas pour toute autre infraction. Toutefois, dès lors qu'une mesure implique la privation de liberté d'une personne, il est primordial que les règles internationales et régionales concernant la liberté et la sécurité des personnes, le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique et le droit à une procédure régulière soient respectées. Toute mesure de ce type doit, au minimum, prévoir la réalisation d'un contrôle judiciaire et la possibilité pour l'intéressé qu'une autorité judiciaire statue sur la légalité de sa détention⁷¹. Le respect d'une procédure régulière et le droit à un procès équitable sont essentiels pour garantir comme il se doit la liberté et la sécurité de la personne.

E. Le profilage et le principe de non-discrimination

Comme on l'a souligné dans le premier chapitre, à la section A, les principes d'égalité et de non-discrimination sont au cœur du droit des droits de l'homme et sont reconnus comme des normes de jus cogens⁷². Selon la Cour interaméricaine des droits de l'homme, par exemple, «le principe de l'égalité devant la loi, de l'égle protection devant la loi et de la non-discrimination appartient au jus cogens, parce qu'il est le fondement de toute la structure juridique de l'ordre public national et international et imprègne tout le droit»⁷³. Dans le cadre particulier de la lutte antiterroriste, le Comité contre la discrimination raciale a déclaré que le principe de non-discrimination n'était pas susceptible de limitation puisqu'il était devenu une norme de jus cogens. Ceci ressort de plusieurs documents internationaux et régionaux concernant la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme⁷⁴.

Le recours à un ensemble d'indicateurs définissant les suspects potentiels peut, en principe, constituer un moyen d'enquête admissible et un important

instrument d'application de la loi. De façon générale, le profilage est un moyen de filtrage faisant appel à un indicateur unique ou à un ensemble d'indicateurs qui, lorsqu'ils sont regroupés, présentent les caractéristiques d'un individu, d'un passager ou d'un chargement à haut risque. Lorsque les agents de la force publique utilisent des profils généraux qui sont le fruit d'analogies hâtives, y compris dans le but de combattre le terrorisme, des répercussions excessives sur les droits de l'homme sont possibles. En particulier, le profilage fondé sur un indicateur tel que l'origine ethnique ou nationale des individus pose la question de sa compatibilité avec le principe de non-discrimination⁷⁵.

Dans sa recommandation générale no 30 (2004), le Comité contre la discrimination raciale a appelé les États à veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne soient pas discriminatoires, par leur but ou par leurs effets, en fonction de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, et à ce que les non-ressortissants ne fassent pas l'objet de profils ou stéréotypes raciaux ou ethniques. À l'échelon régional, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a souligné que «tout recours au profilage ou à une technique similaire par un État doit respecter strictement les principes internationaux de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination, et doit faire l'objet d'un étroit contrôle judiciaire»⁷⁶. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a demandé aux gouvernements de veiller à ce qu'aucune discrimination ne résulte de la législation et des réglementations ou de l'application de celles-ci, dans le domaine des contrôles auxquels procèdent les forces de police⁷⁷. Enfin, le Réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux de l'Union européenne a émis de sérieuses réserves en ce qui concerne l'élaboration de profils terroristes et le profilage sur la base de caractéristiques telles que la nationalité, l'âge ou le lieu de naissance, soulignant «le risque majeur de discrimination inhérent à ces pratiques»⁷⁸. Ceci s'applique également à l'établissement de profils à partir de la religion des individus. Le profilage et les dispositifs analogues doivent respecter strictement les principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination; ils doivent faire l'objet d'un étroit contrôle judiciaire et être périodiquement revus⁷⁹.

F. Le droit à une procédure régulière et à un procès équitable

La garantie des droits relatifs à une procédure régulière, notamment pour les individus soupçonnés d'activités terroristes, est essentielle pour assurer que les mesures antiterroristes soient efficaces et respectent la légalité. Les protections dont bénéficient toutes les personnes accusées d'infractions pénales, y compris de crimes liés au terrorisme, comprennent notamment

le droit à la présomption d'innocence, le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et dans un délai raisonnable par un tribunal compétent, indépendant et impartial, et le droit de faire examiner par une juridiction supérieure répondant aux mêmes critères la déclaration de culpabilité et la condamnation⁸⁰. Le droit international humanitaire prévoit des protections globalement similaires en ce qui concerne les procès dans le cadre de conflits armés⁸¹.

En juillet 2007, le Comité des droits de l'homme a adopté son Observation générale no 32, révisant son Observation générale se rapportant à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant le droit à un procès équitable et à l'égalité devant les cours et les tribunaux. Dans cette Observation générale révisée, le Comité note que le droit à un procès équitable et à l'égalité devant les cours et les tribunaux est un élément essentiel de la protection des droits de l'homme et sert à garantir la légalité par des moyens de procédure. L'article 14 du Pacte vise à assurer la bonne administration de la justice et, à cette fin, protège une série de droits spécifiques, tels que l'égalité devant les tribunaux et les autres organismes juridictionnels, le droit de chacun à ce que sa cause soit équitablement et publiquement entendue par un tribunal compétent, indépendant et impartial, le droit de toute personne accusée d'une infraction pénale à être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait légalement été établie et le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation.

L'ex-Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme s'est occupée pendant de nombreuses années de questions se rapportant au terrorisme et aux droits de l'homme, notamment de la question de l'administration de la justice par des tribunaux militaires. Le recours à des cours ou à des tribunaux spéciaux, notamment militaires, pour juger des personnes soupçonnées de terrorisme peut porter sérieusement atteinte au droit à une procédure régulière, suivant la nature du tribunal ou de la cour en question et les éventuelles restrictions dont fait l'objet la personne comparissant devant cette juridiction⁸². Il est rare, notamment, qu'un tribunal militaire soit l'instance indiquée pour juger un civil.

Plusieurs autres mesures adoptées par les États Membres pour lutter contre le terrorisme ont eu un sérieux impact sur les droits relatifs à une procédure régulière des individus soupçonnés de terrorisme ainsi que des membres de leur famille, notamment l'inscription, tant par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité que par des procédures nationales, de particuliers et de groupes sur des listes de terroristes et d'entités associées ainsi que leur radiation de ces listes⁸³. Si des sanctions ciblées visant des individus soupçonnés de participation à des activités terroristes peuvent se révéler un outil efficace pour les États dans la lutte qu'ils mènent

contre le terrorisme, un tel régime de sanctions pose plusieurs problèmes importants du point de vue des droits de l'homme. Des mesures devraient être prises pour garantir une procédure d'inscription sur les listes qui soit transparente, fondée sur des critères clairs, et assortie de normes appropriées, explicites et uniformément appliquées en matière de preuve, ainsi que d'un mécanisme d'examen effectif, accessible et indépendant à l'intention des individus et des États concernés. Pour garantir l'équité et la transparence des procédures, il faut au minimum que toute personne ait le droit d'être informée dès que possible des mesures prises à son égard et des charges retenues contre elle et, dans la mesure du possible, sans que cela compromette les buts visés par le régime de sanctions; d'être entendue dans un délai raisonnable par l'organe de décision compétent; d'obtenir le réexamen effectif de son cas par un mécanisme d'examen indépendant compétent; d'être assistée ou représentée par un conseil tout au long de la procédure; et de disposer d'un recours utile⁸⁴.

G. Le principe de la légalité et la définition du terrorisme

Le cadre juridique international établi en ce qui concerne la lutte antiterroriste énonce un certain nombre d'obligations se rapportant au terrorisme sans donner une définition exhaustive de ce terme. Sans définition, on peut interpréter les appels de la communauté internationale à la lutte contre le terrorisme comme signifiant qu'il appartient à chaque État de définir ce qu'il faut entendre par terrorisme. Il peut en résulter des violations non intentionnelles des droits de l'homme et même une utilisation délibérément abusive du terme par certains États⁸⁵.

Un exemple particulier à cet égard est le respect du principe de la légalité, qui est énoncé à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et auquel il ne peut être dérogé, même en cas de danger public exceptionnel. Cela exige que la conduite incriminée soit décrite en termes précis et dénués d'ambiguïté, de façon à respecter le principe de certitude de la loi et à empêcher une interprétation trop large de la conduite proscrite par le juge. Des définitions trop vagues ou trop larges du terrorisme peuvent être utilisées par certains États pour viser des actes pacifiques destinés à protéger, entre autres, les droits des travailleurs, les droits des minorités ou les droits de l'homme ou, de façon plus générale, pour limiter toute sorte d'opposition politique⁸⁶.

Comme on l'a vu plus haut, aucune des conventions internationales actuelles contre le terrorisme ne contient de définition exhaustive du terrorisme. Les résolutions des différents organismes des Nations Unies ne proposent pas non plus de définition exhaustive. Les conventions sont

plutôt de nature «sectorielle» et portent sur des thèmes particuliers, qu'il s'agisse de sécurité aérienne, de navigation maritime ou de plates-formes, de la protection des personnes ou de l'élimination des moyens de perpétrer ou supporter des actes terroristes.

Ainsi qu'il est indiqué à la section B du premier chapitre, les négociations concernant un projet de convention générale sur le terrorisme international, confiées en 2001 à un comité de l'Assemblée générale, se poursuivent. Il importe de noter que le projet de convention contient, à l'article 2, une définition exhaustive. Grâce à son approche globale, le projet de convention, s'il était adopté, contribuerait à renforcer le cadre juridique international en incorporant un certain nombre de conduites criminelles dont les conventions universelles «sectorielles» existantes ne tiennent pas compte. Certains aspects de ce projet demeurent toutefois controversés, en particulier le champ d'application de la définition des infractions terroristes proposée et la question de savoir si les mouvements de libération nationale doivent en être ou non exclus, ainsi que la question de son interaction avec d'autres dispositions du droit international⁸⁷. En outre, même si une définition exhaustive était acceptée au niveau international, des problèmes pourraient encore se poser du point de vue des droits de l'homme du fait des définitions des infractions liées au terrorisme adoptées à l'échelon national.

En 2004, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1566 (2004), dans laquelle il a appelé tous les États à coopérer sans réserve à la lutte contre le terrorisme, et, ce faisant, à prévenir et réprimer les actes criminels présentant les trois caractéristiques cumulatives suivantes, qu'ils soient ou non motivés par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire:

- Les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves; ou la prise d'otages; et
- Commis dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire; et
- Qui constituent des infractions au regard et selon les définitions des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme.

Bien que le Conseil de sécurité n'ait pas présenté ceci comme une définition du terrorisme, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a approuvé cette approche, qui était un moyen, selon

lui, d'assurer que le terme «terrorisme» ne soit employé que pour désigner des actes véritablement terroristes⁸⁸. Une telle approche est extrêmement utile puisqu'elle est fondée sur des paramètres agréés et est compatible avec les principes de légalité et de précision.

Malgré l'absence d'une définition internationalement acceptée, il est clair que ni l'autodétermination ni aucun autre objectif ne justifie les actes de terrorisme. Les premières résolutions de l'Assemblée générale portant sur la question du terrorisme affirmaient explicitement le principe d'autodétermination. Dans sa résolution 3034 (XXVII), par exemple, l'Assemblée générale a prié instamment les États de régler le problème du terrorisme en éliminant les causes sous-jacentes des actes terroristes. Elle a réaffirmé le droit à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples et affirmé la légitimité des mouvements de libération nationale. Depuis qu'elle a adopté, en 1994, la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, l'Assemblée générale a cependant clairement souligné que cela ne légitimait pas le recours au terrorisme par ceux qui cherchaient à réaliser l'autodétermination.

Dans sa Stratégie antiterroriste mondiale, l'Assemblée générale a déclaré que les États Membres de l'Organisation des Nations Unies décident «de condamner systématiquement, sans équivoque et vigoureusement le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, quels qu'en soient les auteurs, les lieux et les buts». Le Conseil de sécurité a déclaré dans ses résolutions 1269 (1999) et 1566 (2004) que tous les actes de terrorisme sont injustifiables, quels qu'en soient les motifs.

H. La liberté d'expression et l'interdiction de l'incitation au terrorisme

On a évoqué, à la section B du chapitre II, l'interdiction de l'incitation à commettre des actes terroristes pour montrer que toute limitation de droits devait être prévue par la loi, viser à satisfaire à de justes exigences et être à la fois nécessaire et proportionnelle. On examinera ici cette question de façon plus détaillée, en considérant le droit à la liberté d'expression.

L'incitation à commettre des actes terroristes est une stratégie couramment utilisée par les organisations terroristes pour renforcer l'adhésion à leur cause et à l'action violente. Le Conseil de sécurité a qualifié cette conduite de contraire aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies et appelé les États à adopter des mesures pour interdire et prévenir une telle incitation⁸⁹. L'interdiction de l'incitation au terrorisme s'inscrit dans le cadre de la sauvegarde de la sécurité nationale et de la sauvegarde de l'ordre public, deux objectifs considérés à l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme des motifs

légitimes pour restreindre la liberté d'expression. Une telle interdiction est également conforme à l'article 20, paragraphe 2, du Pacte, qui demande aux États d'interdire tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Il convient toutefois de veiller soigneusement à ce que toute restriction au droit à la liberté d'expression soit à la fois nécessaire et proportionnelle. Ceci est d'autant plus important que la liberté d'expression est un fondement essentiel de toute société démocratique⁹⁰, et que son exercice est lié à d'autres droits importants, notamment les droits à la liberté de pensée, de conscience et de religion, de croyance et d'opinion.

Bien qu'aucun des instruments universels concernant le terrorisme ne demande expressément d'interdire l'incitation à commettre des actes terroristes, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme prie les États parties d'ériger en infraction pénale la provocation publique illégale et intentionnelle à commettre une infraction terroriste, définissant celle-ci comme «... la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises» (art. 5, par. 1). Pour le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, cette disposition représente une bonne pratique en définissant l'interdiction de l'incitation à commettre des actes terroristes⁹¹. L'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe est le fruit de négociations intergouvernementales approfondies et définit ce qui représente une «provocation publique à commettre une infraction terroriste» en se référant à trois éléments. Il doit tout d'abord y avoir un acte de communication («la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message...»). Deuxièmement, il doit y avoir une intention subjective de la part de la personne d'inciter au terrorisme («... avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste ... qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes...»). Enfin, il doit aussi y avoir un risque objectif que le comportement de la personne incite au terrorisme («... lorsqu'un tel comportement ... crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises»). Cette dernière condition objective permet de distinguer l'incitation au terrorisme des actes de glorification du terrorisme. La condition de l'intention, énoncée à l'article 5, paragraphe 2, réaffirme l'élément subjectif dans la définition de la provocation publique à commettre une infraction terroriste et exige que l'acte de communication soit en outre intentionnel.

Une tendance préoccupante a été observée qui consiste à interdire la glorification (l'apologie) du terrorisme impliquant des déclarations qui, sans aller jusqu'à inciter ou promouvoir la commission d'actes terroristes, pourraient néanmoins faire l'éloge d'actes passés. Si de telles déclarations risquent d'offenser la sensibilité de certaines personnes et de la société, notamment des victimes d'actes terroristes, il importe de se garder d'employer des termes de portée incertaine tels que glorifier ou promouvoir le terrorisme, en limitant la liberté d'expression. Dans une déclaration commune sur la liberté d'expression, des experts ont expliqué que «l'incitation devrait être comprise comme le fait d'appeler directement à commettre des actes de terrorisme et de répandre intentionnellement une propagande terroriste, et ce dans un contexte où la diffusion de tels messages est susceptible d'accroître effectivement le risque que des actes de terrorisme se produisent»⁹².

I. La liberté d'association

Le droit à la liberté d'association, de même que le droit à la liberté d'expression, est le point de départ de l'exercice et de la défense d'autres droits, comme les droits concernant la participation à la vie politique et les droits culturels. Ce droit est souvent utilisé par les défenseurs des droits de l'homme comme la base légale de leur action. Il est central dans toute société démocratique⁹³.

Le droit à la liberté d'association est toutefois souvent limité par les États lorsque ceux-ci ripostent à une menace terroriste réelle ou perçue⁹⁴. S'il est susceptible de mesures de dérogation et de restriction en vertu de la plupart des instruments relatifs aux droits de l'homme, des garanties claires doivent être inscrites dans la loi pour assurer que ces mesures ne soient pas utilisées pour limiter les droits des partis politiques d'opposition, des syndicats ou des défenseurs des droits de l'homme⁹⁵. Il appartient à l'État de montrer que les mesures qu'ils prennent relèvent des buts admissibles en droit international des droits de l'homme. En conséquence, l'État n'invoquera pas l'intérêt de la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l'opposition ou soumettre sa population à des pratiques répressives.

Outre que les principes de nécessité et de proportionnalité doivent être respectés dans tous les cas, il convient de veiller à ce que toute limitation du droit à la liberté d'association soit assujettie à des garanties judiciaires⁹⁶. Cela suppose notamment que la définition du terrorisme, des actes terroristes et des groupes terroristes respecte le principe de la légalité. Une définition trop large ou trop vague peut conduire à la criminalisation de groupes dont l'objectif est de protéger pacifiquement, entre autres, les droits des travailleurs, les droits des minorités ou les droits de l'homme.

Toute décision tendant à interdire un groupe ou une association doit être prise au cas par cas. Les garanties générales de procédure consistent notamment à veiller à ce que la décision soit fondée sur l'examen des éléments factuels liés aux activités de l'association, ce qui signifie que l'État ne peut se baser sur des présomptions avant que l'association n'ait été enregistrée et ait commencé son activité⁹⁷. La décision doit être prise par un organe judiciaire indépendant et être dûment notifiée à l'association concernée, ainsi que la possibilité de faire appel de cette décision.

En ce qui concerne les défenseurs des droits de l'homme, la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée d'étudier la question des défenseurs des droits de l'homme a affirmé clairement que «toute organisation a le droit de défendre les droits de l'homme, que les défenseurs des droits de l'homme ont pour mission d'examiner l'action des pouvoirs publics avec un œil critique, et que la critique de cette action et la liberté de l'exprimer constituent un élément essentiel de toute démocratie et doivent être légitimées en droit et en pratique. Les États ne devraient pas adopter des lois ou des pratiques qui rendent illégales les activités de défense des droits de l'homme». La Représentante spéciale a mis en lumière à cet égard plusieurs problèmes rencontrés par les ONG lors de la procédure d'enregistrement. Dans ses recommandations, elle souligne que les autorités publiques devraient s'abstenir de s'immiscer a priori dans les objectifs des organisations non gouvernementales. La légalité des objectifs visés par une organisation et leur conformité avec la loi ne devraient être vérifiées qu'en cas de dépôt de plainte à l'encontre de l'organisation en question. Seule une instance judiciaire indépendante devrait avoir autorité pour examiner les objectifs poursuivis par une organisation et établir s'ils constituent une violation de la loi en vigueur⁹⁸.

Toutes les mesures qui se traduisent par une restriction du droit à la liberté d'association doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire. «Les juridictions civiles doivent être compétentes pour se prononcer sur toutes les mesures de lutte contre le terrorisme et pour en contrôler l'application sans aucune pression ou interférence, en particulier des autres pouvoirs»⁹⁹. Ce principe est fondamental dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, où des informations classées ou confidentielles peuvent être utilisées pour fonder une décision d'interdire une organisation ou d'inscrire une organisation sur la liste des organisations terroristes. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et la lutte antiterroriste a de même souligné que toute décision limitant les droits de l'homme doit être contrôlée par un organe judiciaire qui peut en vérifier la légalité, la proportionnalité et l'efficacité et faire en sorte que le gouvernement soit en dernier ressort responsable de cette décision et doive en rendre compte¹⁰⁰.

J. Surveillance, protection des données et droit à la vie privée

L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit aux États parties de porter atteinte à la vie privée des personnes relevant de leur compétence et les prie de protéger juridiquement ces personnes contre les immixtions arbitraires ou illégales dans leur vie privée. La notion de vie privée englobe les renseignements concernant l'identité d'un individu, ainsi que la vie privée de la personne¹⁰¹.

La plupart des États ont renforcé la sécurité dans les aéroports et dans d'autres lieux de transit, par exemple en collectant des données biométriques auprès des passagers (scanners des yeux et empreintes digitales, par exemple), des photographies, des données de passeport, etc. Les États ont depuis longtemps doté leurs services de renseignement de pouvoirs de surveillance, notamment grâce aux écoutes téléphoniques et à l'utilisation de dispositifs de localisation. Certains ont considérablement étendu au cours des dernières années ces pouvoirs de surveillance. Toutes ces pratiques impliquent la collecte d'informations sur les personnes. Elles limitent donc la vie privée des intéressés, tout en soulevant des questions sur la manière dont les données sont protégées. Les immixtions dans la vie privée découlent aussi des contrôles de sécurité et des fouilles de personnes.

Tout acte influant sur la vie privée d'un individu doit être légal, c'est-à-dire qu'il doit être prévu par la loi¹⁰². Cela signifie que toute fouille, surveillance ou collecte de données concernant une personne doit être autorisée par la loi. La mesure dans laquelle un tel acte se produit ne doit pas être arbitraire, ce qui exige que la législation ne soit pas injuste, imprévisible ni déraisonnable. La législation autorisant une immixtion dans la vie privée doit spécifier en détail les circonstances précises dans lesquelles cette immixtion est autorisée et ne doit pas être appliquée de façon discriminatoire¹⁰³. Les États ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée pour s'immiscer dans la vie privée puisque toute limitation des droits doit être nécessaire pour satisfaire à de justes exigences et être proportionnelle à ces exigences. Il convient aussi de considérer l'obligation qu'ont les États d'assurer une protection contre l'exercice arbitraire de telles autorisations. C'est ainsi que dans l'affaire *Klass c. Allemagne*, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que, quel que soit le système de surveillance retenu, des garanties adéquates et suffisantes doivent être prévues contre les abus¹⁰⁴.

Lorsque des informations à caractère personnel sont collectées, les données doivent être protégées contre tout accès, divulgation ou utilisation illégaux ou arbitraires. Si la jurisprudence en la matière est rare,

le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale no 16 (1988), a expliqué que l'État devait prendre des mesures efficaces afin d'assurer que les renseignements concernant la vie privée d'un individu ne tombent pas entre les mains de personnes non autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les exploiter, et ne soient jamais utilisés à des fins incompatibles avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour assurer une protection efficace de sa vie privée, chaque individu devrait avoir le droit de déterminer, sous une forme intelligible, si des données personnelles le concernant et, dans l'affirmative, lesquelles, sont stockées dans des fichiers automatiques de données, et à quelles fins, et disposer du droit de réclamer la rectification ou la suppression des données incorrectes.

D'autres organisations ont adopté des règles pour la collecte et le traitement des données à caractère personnel. Les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme stipulent par exemple ce qui suit:

«Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la collecte et le traitement de données à caractère personnel par toute autorité compétente en matière de sécurité de l'État ne peuvent porter atteinte au respect de la vie privée des personnes que si la collecte et le traitement sont, notamment:

- i) Régis par des dispositions appropriées en droit interne;
- ii) Proportionnés à l'objectif pour lequel cette collecte et ce traitement ont été prévus;
- iii) Susceptibles d'un contrôle par une autorité externe indépendante.».

K. Droits économiques, sociaux et culturels

L'action visant à faire face aux conséquences pour les droits de l'homme du terrorisme et de la lutte antiterroriste a eu tendance à être axée sur la protection des droits civils et politiques, au détriment des droits économiques, sociaux et culturels. Or il est évident que le terrorisme et les mesures adoptées par les États pour le combattre sont influencés par l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels des individus concernés et influent sur l'exercice de ces droits de même que sur des objectifs de développement plus larges. Seule une action concertée en faveur de la réalisation de tous les droits de l'homme peut permettre de réaliser des objectifs de sécurité à l'échelle mondiale. Il convient donc de redoubler d'efforts pour comprendre les liens qui existent entre le terrorisme et l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et agir sur ces liens. On considérera brièvement, dans la présente section, deux aspects

de la question: premièrement, l'importance de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et des objectifs de développement pour l'élimination des conditions propices à la propagation du terrorisme; et, deuxièmement, l'impact de certaines mesures antiterroristes sur l'exercice de ces droits.

Dans le plan d'action de la Stratégie antiterroriste mondiale, les États membres reconnaissent la nécessité d'éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, notamment de se pencher sur des questions comme la marginalisation socioéconomique, le non-respect des droits de l'homme et l'absence de gouvernance. Les liens en question sont complexes et demandent à être examinés et analysés attentivement. Il est évident, par exemple, que le développement économique et social, grâce notamment à la coopération et à l'assistance internationales, peut jouer un rôle dans la réduction de l'appui au terrorisme en empêchant les conditions qui donnent lieu à la violence en général et au terrorisme en particulier et en contribuant à la stabilité sociale et économique à long terme. Cela suppose, par exemple, des mesures propres à consolider la stabilité structurelle, à priver certains groupes ou individus des moyens d'entreprendre des actes terroristes et à favoriser la coopération internationale. Inversement, le détournement de ressources normalement affectées à des programmes et à des secteurs socioéconomiques (comme l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement), à l'aide au développement et à la réduction de la pauvreté, au profit de programmes de sécurité et de lutte antiterroriste peut avoir de graves conséquences pour les pays et pour les communautés concernées. Comme l'a déclaré le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il faut ajuster soigneusement les apports d'aide lorsque la prévention du terrorisme constitue un objectif pertinent de développement. Il convient en particulier de veiller à ce que «les révisions budgétaires éventuellement nécessaires s'appuient sur une analyse approfondie des besoins et de l'efficacité de l'aide de telle sorte que l'aide au développement contribue à la stabilité structurelle à long terme et ne devienne pas un instrument au service d'intérêts sans rapport avec le développement»¹⁰⁵.

L'adoption de certaines mesures antiterroristes peut aussi avoir des répercussions directes sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Si les sanctions ciblées contre des individus soupçonnés de participer à des activités terroristes, comme le gel des avoirs financiers ou l'imposition de restrictions de déplacement peuvent par exemple être un bon moyen de surveiller, voire d'empêcher, des activités terroristes, le régime actuel des sanctions ciblées pose un certain nombre de problèmes graves, s'agissant notamment de l'absence de transparence et de procédure régulière pour l'inscription sur les listes et la radiation des listes.

Des sanctions ciblées qui se traduisent par un gel des avoirs, l'imposition d'interdictions de déplacement et d'autres restrictions peuvent aussi nuire gravement à la capacité des intéressés et de leur famille à exercer leurs droits économiques et sociaux en limitant sérieusement l'accès de ces personnes à l'éducation et à l'emploi. Le recours effectif à des dérogations humanitaires peut être un bon moyen de limiter l'impact négatif des sanctions ciblées sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Les mesures de sécurité répressives adoptées pour lutter contre le terrorisme (comme les mesures de restriction et l'édification de barrières physiques pour limiter le déplacement de certains individus et groupes) ont de même sérieusement limité la capacité à travailler de certains individus et de certaines populations, ainsi que leurs droits à l'éducation, à la santé et à une vie de famille. L'analyse du point de vue des droits de l'homme de l'impact de ces mesures antiterroristes mérite de faire l'objet d'un examen particulier eu égard aux graves conséquences que de telles mesures peuvent avoir pour les individus, ainsi que pour leur famille et leur communauté.

Notes

¹ Voir, par exemple, Charte des Nations Unies, Art. 55 c), Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 2, et Déclaration et Plan d'action de Vienne.

² Voir Commission du droit international, *Projets d'articles sur la responsabilité des États pour des actes internationalement illicites, accompagnés de commentaires, 2001* (Organisation des Nations Unies, 2008), Commentaire se rapportant à l'article 26, par. 5, et à l'article 40, par. 3 à 5. Voir également Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Furundžija*, affaire IT-95-17/1, arrêt du 10 décembre 1998.

³ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte.

⁴ Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), Fond, arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, par. 172 à 201.

⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004, par. 111 et 113. Voir également affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo* (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt du 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005, par. 216 et 217. Pour des affaires régionales, voir Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Coard et autres c. États-Unis*, affaire 10.951, rapport n° 109/99, 29 septembre 1999, par. 37.

⁶ Voir *Un monde plus sûr: notre affaire à tous* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.05.I.5).

⁷ Voir, en particulier, résolutions 1373 (2001) et 1377 (2001) du Conseil de sécurité; résolutions 48/122, 49/185, 50/186, 52/133, 56/160 et 58/174 de l'Assemblée générale, et Déclaration de l'Assemblée générale sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international (résolution 49/60); résolutions 2001/37 et 2004/44 de la Commission des droits de l'homme, résolution 6/28 du Conseil des droits de l'homme et résolution récente du

Conseil sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme (28 mars 2008).

⁸ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 6 (1982).

⁹ Voir Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd rev. ed. (N.P. Engel, 2005), p. 121.

¹⁰ Voir Comité des droits de l'homme, constatations concernant la communication n° 859/1999, *Luis Asdrúbal Jiménez Vaca c. Colombie*, 25 mars 2002 (A/57/40 (vol. II), annexe IX, sect. W, par. 7.3).

¹¹ Voir, par exemple, «Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité» (E/CN.4/2005/102/Add.1). Voir également Comité des droits de l'homme, constatations concernant la communication n° 195/1985, *Delgado Páez c. Colombie*, 12 juillet 1990 (A/45/40 (vol. II), annexe IX, sect. D).

¹² Cour européenne des droits de l'homme, *Kiliç c. Turquie*, n° 22492/93, arrêt du 28 mars 2000, par. 62. Voir également *Velásquez Rodríguez*, par. 174.

¹³ Voir *Delgado Páez c. Colombie*: «Les États parties se sont engagés à garantir les droits énoncés par le Pacte. Or, les États ne sauraient s'acquitter de leurs obligations s'il leur est juridiquement possible d'ignorer les menaces qui pèsent sur la vie des personnes relevant de leur juridiction, uniquement parce qu'elles ne sont pas en état d'arrestation ou soumises à une autre forme de détention. Les États parties sont tenus de prendre toutes les mesures de protection raisonnables et appropriées, et les garanties prévues par le Pacte seraient entièrement inefficaces si l'on pouvait interpréter l'article 9 comme autorisant un État partie à ignorer les menaces qui pèsent sur la sécurité d'un individu sous prétexte qu'il n'est pas détenu» (par. 5.5).

¹⁴ Voir, par exemple, Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes; Recommandation n° R (85) 11 du Comité des ministres sur la position des victimes dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale.

¹⁵ Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, éd., *Étude sur le droit international humanitaire coutumier* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), ainsi que la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie.

¹⁶ Voir Comité international de la Croix-Rouge, «Droit international humanitaire et terrorisme: questions et réponses», 5 mai 2004, www.icrc.org.

¹⁷ Quatrième Convention de Genève, art. 33.

¹⁸ Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, art. 51, par. 2, et Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, art. 13, par. 2.

¹⁹ Voir «Droit international humanitaire et terrorisme...».

²⁰ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1995*, C.I.J. Recueil 1996, par. 25.

²¹ *Conséquences juridiques...*, par. 106.

²² Voir Observation générale n° 31, par. 11; *Conséquences juridiques...*, par. 163; et affaire des *Activités armées...*, par. 216 à 220, 345 3). Voir également «Règles d'humanité fondamentales» (E/CN.4/2006/87, chap. III), et *Récapitulatif de la jurisprudence de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales concernant la protection*

des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste (New York et Genève, 2003), chap. I, sect. C.

²³ Voir, par exemple, *Guide législatif sur les Conventions et Protocoles mondiaux contre le terrorisme* (publications des Nations Unies, numéro de vente F.03.XXX).

²⁴ Christopher Greenwood, "International Law and the 'War against Terrorism'", *International Affairs*, vol. 78, n° 2 (avril 2002), p. 301. En 2001, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de l'époque a qualifié les attaques terroristes qui s'étaient produites aux États-Unis le 11 septembre 2001 de crime contre l'humanité.

²⁵ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Procureur c. Galić* Affaire IT-98-29, arrêt du 5 décembre 2003. Le Tribunal a ajouté les éléments spécifiques suivants (par. 133):

«1. Actes de violence dirigés contre la population civile ou des personnes civiles ne participant pas directement aux hostilités, qui entraînent parmi elles la mort ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé.

2. L'auteur a intentionnellement soumis à ces actes de violence la population civile ou des personnes civiles ne participant pas aux hostilités.

3. L'infraction susmentionnée a été commise dans le but principal de répandre la terreur parmi la population civile.»

²⁶ Voir aussi les rapports du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés: "Addressing security concerns without undermining refugee protection – a UNHCR perspective" (Traiter les problèmes de sécurité sans nuire à la protection des réfugiés – point de vue du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) (novembre 2001); UNHCR, Ten refugee protection concerns in the aftermath of September 11, communiqué de presse, 23 octobre 2001.

²⁷ HCR, «Principes directeurs sur la protection internationale: application des clauses d'exclusion: art. 1^{er}, sect. F, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés» (HCR/GIP/03/05); HCR, «Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion, art. 1^{er}, sect. F, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés» (2003).

²⁸ Voir HCR, «Note sur l'annulation du statut de réfugié» (22 novembre 2004).

²⁹ *Un monde plus sûr...*, par. 21.

³⁰ Voir, par exemple, Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme 1990-1991, chap. V, sect. II, et *Récapitulatif de la jurisprudence...*

³¹ Voir, par exemple, résolution 60/158 de l'Assemblée générale, par. 1.

³² Voir résolutions 1456 (2003), annexe, par. 6, et 1624 (2005), par. 4, du Conseil de sécurité.

³³ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, par. 6, et Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations (E/CN.4/1985/4, annexe).

³⁴ Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29; Principes de Syracuse (E/CN.4/1985/4, annexe, par. 15 et 17); «Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et Suivi de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme – Droits de l'homme: un cadre fédérateur» (E/CN.4/2002/18, annexe, par. 3 a) et 4 a); Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme* (2002), Ligne directrice III; et Commission interaméricaine des droits de l'homme,

«Rapport sur le terrorisme et les droits de l'homme» (OEA/Ser.LV/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., par. 53).

³⁵ Comme l'a soutenu, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sunday Times c. Royaume-Uni*, n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, par. 49.

³⁶ Dans le contexte des infractions terroristes, ces dispositions ont été soulignées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (E/CN.4/2006/98, par. 49).

³⁷ Il existe cependant des exceptions. Voir, par exemple, l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction, et qui n'inclut pas la sécurité nationale parmi les motifs admissibles de restriction.

³⁸ Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souligné que les actes érigés en infractions en vertu de la législation antiterroriste ainsi que les pouvoirs correspondants en matière d'enquête et de poursuite devaient rester dans le champ de la lutte contre le terrorisme (E/CN.4/2006/98, par. 47). Voir également «Plan préliminaire d'un projet de principes et de directives concernant les droits de l'homme et le terrorisme» (E/CN.4/Sub.2/2005/39, par. 33).

³⁹ Voir, par exemple, Principes de Syracuse (E/CN.4/1985/4, annexe, par. 17); Conseil de l'Europe, *Lignes directrices...*, Ligne directrice III (par. 2); et Commission interaméricaine des droits de l'homme, «Rapport sur le terrorisme et les droits de l'homme» (par. 51 et 55).

⁴⁰ Voir, par exemple, E/CN.4/2002/18, annexe, par. 4 d); Conseil de l'Europe, *Lignes directrices...*, Ligne directrice III (par. 2); et Commission interaméricaine des droits de l'homme, «Rapport sur le terrorisme et les droits de l'homme» (par. 51 et 55).

⁴¹ Voir, par exemple, l'approche de la Cour suprême du Canada à cet effet: *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario* [1991] 2 SCR 211 et *Figuerola c. Canada (Procureur général)* [2003] 1 SCR 912.

⁴² Pour un examen de chacun de ces facteurs, voir aussi Alex Conte, «The ICT project on human rights compliance when countering terrorism: a guide to legislators, policy-makers and the judiciary», in *ISC 2005: Security, Terrorism and Privacy in Information Society*, K. von Knop and others, eds. (2006).

⁴³ Voir, par exemple, «Australie: étude sur le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme» (A/HCR/4/26/Add. 3); «Rapport de l'expert indépendant sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, M. Robert K. Goldman» (E/CN.4/2005/103, par. 8, 9 et 74); Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29, par. 4 et 5; E/CN.4/2002/18, annexe, par. 4 b) et e) à g); Conseil de l'Europe, *Lignes directrices...*, Ligne directrice III (par. 2); et Commission interaméricaine des droits de l'homme, «Rapport sur le terrorisme et les droits de l'homme» (par. 51).

⁴⁴ Voir, par exemple, jurisprudence canadienne, en particulier *R. c. Oakes* [1986] 1 SCR 103 et *R. c. Lucas* [1998] 1 SCR 439, par. 118.

⁴⁵ Voir également l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 27 de la Convention américaine des droits de l'homme. La Charte africaine ne contient pas de clause de dérogation. D'après la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, les restrictions aux droits et libertés énoncés dans la Charte ne peuvent donc pas être justifiées par des situations

d'urgence ou des circonstances particulières. «Les seules raisons légitimes de limitation des droits et libertés contenus dans la Charte sont stipulées à l'article 27 2), à savoir que les droits ... "s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun". En outre, les inconvénients de la limitation doivent être strictement proportionnels et absolument nécessaires pour les avantages à obtenir. Ce qui est plus important, une limitation ne doit jamais entraîner comme conséquence le fait de rendre le droit lui-même illusoire.» (*Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation et Media Rights Agenda c. Nigéria*, communications n^{os} 140/94, 141/94, 145/95, par. 41 et 42).

⁴⁶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-8/87 sur *l'habeas corpus* dans les situations d'urgence, 30 janvier 1987 (par. 42 et 43).

⁴⁷ Interprétant la disposition comparable figurant dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière de dérogation, la Cour européenne des droits de l'homme a évoqué quatre critères pour déterminer qu'une situation représente un «cas de danger public menaçant la vie de la nation». Premièrement, il doit s'agir d'une situation de crise ou d'un danger effectif ou imminent. Deuxièmement, le danger doit être exceptionnel, de sorte que des mesures «normales» sont insuffisantes. Troisièmement, il doit constituer une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État. Enfin, il doit affecter l'ensemble de la population de l'État. Sur ce dernier point, des décisions antérieures de la Cour ont évoqué la nécessité que la situation d'urgence affecte toute la population. La Cour semble avoir ultérieurement accepté qu'une situation menaçant la vie de la nation ne puisse affecter matériellement qu'une partie de la nation au moment du danger. Voir affaire *Lawless c. Irlande (n^o 3)*, n^o 332/57, arrêt du 1^{er} juillet 1961, par. 28. Voir également affaire *Brannigan and McBride c. Royaume-Uni*, n^o 14553/89; n^o 14554/89, arrêt du 25 mai 1993, contrastant avec l'opinion dissidente de M. le Juge Walsh, par. 2.

⁴⁸ Voir A/58/40 (Vol. I), par. 85 15).

⁴⁹ Voir «Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires: Rapport du Rapporteur spécial, Philip Alston» (E/CN.4/2006/53, par. 44 à 54) et «Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin» (A/HRC/4/26, par. 74 à 78).

⁵⁰ Voir allocution de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Louise Arbour, «A human rights framework for fighting terrorism», Université d'État de Moscou/Université des relations internationales, 11 février 2005.

⁵¹ E/CN.4/2006/53, par. 45 et 51.

⁵² Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 6) comme la Convention américaine des droits de l'homme (art. 4) interdisent la privation arbitraire de la vie, tandis que la Convention européenne stipule à l'article 2 que la mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement et qu'un recours à la force rendu absolument nécessaire peut être utilisé pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale. Voir également Comité des droits de l'homme, constatations concernant la communication n^o 146/1983, *Baboeram c. Suriname*, 4 avril 1985: «Le droit consacré dans cet article est le droit suprême de l'être humain. Il s'ensuit que la violation de ce droit par les autorités de l'État est une question extrêmement grave. C'est ce qui ressort de l'article dans son ensemble et c'est pourquoi notamment au paragraphe 2 de cet article on stipule que la peine de mort ne peut être prononcée que pour les crimes les plus graves. La stipulation selon laquelle le droit à la vie doit être protégé par la loi et que nul ne peut être arbitrairement privé de la vie signifie que la législation doit contrôler et limiter strictement les circonstances dans lesquelles une personne peut être privée de la vie par les autorités de l'État.» (A/40/40, annexe X, par. 14.3).

⁵³ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 6 (1982). Voir également Commission interaméricaine des droits de l'homme, «Rapport sur le terrorisme et les droits de l'homme» (par. 87 et 89), citant la Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Neira Alegria et autres c. Pérou*, arrêt du 19 janvier 1995 (par. 74 et 75).

⁵⁴ Voir Comité des droits de l'homme, constatations concernant la communication n° 45/1979, *Suárez de Guerrero c. Colombie*, 31 mars 1982 (A/37/40, annexe XI, par. 12.2, 13.1 à 13.3). Voir également Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (A/CONF.144/28/Rev.1), Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (résolution 34/169 de l'Assemblée générale) et Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (résolution 1989/65 du Conseil économique et social).

⁵⁵ Voir E/CN.4/2006/53, par. 48. S'agissant des strictes conditions relatives à l'usage de la force selon la Cour européenne des droits de l'homme, voir entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, *McCann c. Royaume-Uni*, n° 18984/91, arrêt du 27 septembre 1995.

⁵⁶ Voir, par exemple, *Procureur c. Furundžija*, par. 144.

⁵⁷ Voir art. 7 et 4 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 3 et 15 2) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 5 et 27 2) de la Convention américaine des droits de l'homme, art. 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. Voir également Commission interaméricaine des droits de l'homme, «Rapport sur la situation des droits de l'homme des demandeurs d'asile dans le cadre du système canadien de détermination du statut de réfugié» (OEA/Ser.LV/II.106, Doc. 40 rev., par. 118).

⁵⁸ Voir Comité contre la torture, constatations concernant la communication n° 39/1996, *Tapia Paez c. Suède*, 28 avril 1997: «[L]e critère énoncé à l'article 3 de la Convention est absolu. Chaque fois qu'il y a des motifs sérieux de croire qu'un individu risque d'être soumis à la torture s'il est expulsé vers un autre État, l'État partie est tenu de ne pas renvoyer l'intéressé dans cet État. La nature des activités auxquelles l'intéressé s'est livré n'est pas une considération pertinente quand on prend une décision conformément à l'article 3 de la Convention.» (A/52/44, annexe V). Voir également Comité des droits de l'homme: «L'État partie devrait reconnaître le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, interdiction à laquelle il ne peut être dérogé en aucune circonstance. Ces traitements ne peuvent jamais être justifiés au nom d'un équilibre à établir entre les intérêts de la société et les droits de l'individu en vertu de l'article 7 du Pacte. Aucun individu, sans exception, même lorsqu'un soupçonné de représenter un danger pour la sécurité nationale et la sécurité d'autrui, et même pendant un état d'urgence, ne peut être expulsé vers un pays où il risque d'être soumis à la torture ou à un traitement cruel, inhumain ou dégradant.» (A/61/40 (vol. I), par. 76 15)).

⁵⁹ Voir, par exemple, Rapport du Comité contre la torture (A/59/44, par. 67, 126 et 144) et «Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants: Rapport du Rapporteur spécial sur la question de la torture, M. Manfred Nowak» (E/CN.4/2006/6).

⁶⁰ Voir rapport du Rapporteur spécial sur la question de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (A/61/259, par. 44 à 65).

⁶¹ *Conséquences juridiques...*, par. 111.

⁶² Voir également résolution 2005/39 de la Commission des droits de l'homme: «... une période prolongée de détention au secret ou dans des lieux secrets peut faciliter la pratique de la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et peut en soi constituer un tel traitement, et demande instamment à tous les États de respecter les garanties concernant la liberté, la sécurité et la dignité de la personne» (par. 9).

⁶³ Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 20 (1992), par. 6, et «Situation des personnes détenues à Guantánamo Bay» (E/CN.4/2006/120, par. 53).

⁶⁴ Voir E/CN.4/2005/103, par. 52.

⁶⁵ Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88, arrêt du 7 juillet 1989.

⁶⁶ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Chahal c. Royaume-Uni*, n° 22414/93, arrêt du 15 novembre 1996, et Louise Arbour, "In our name and on our behalf", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, n° 3 (juillet 2006), p. 511.

⁶⁷ Voir, par exemple, Commission européenne de la démocratie par le droit (Commission de Venise), «Avis sur les obligations internationales légales des États membres du Conseil de l'Europe concernant les lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers», 7-18 mars 2006, avis n° 363/2005, CDL-AD(2006)009.

⁶⁸ Voir, par exemple, «Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste» (A/HRC/4/88) et déclaration de la Haut-Commissaire à l'occasion de la Journée des droits de l'homme, décembre 2005; et E/CN.4/2006/6, chap. III. Voir également Comité contre la torture, constatations concernant la communication n° 233/2003, *Agiza c. Suède*, 20 mai 2005 (A/60/44, annexe VIII, sect. A), et Comité des droits de l'homme, constatations concernant la communication n° 1416/2005, *Alzery c. Suède*, 25 octobre 2006 (A/62/40 (vol. II), annexe VII).

⁶⁹ Voir «Allégations de détentions secrètes dans des États membres du Conseil de l'Europe» («Rapport Marty») AS/Jur(2006)03 rev.; et rapport de suivi «Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus concernant des États membres du Conseil de l'Europe: deuxième rapport», Doc. 11302 rev.; «Rapport du Secrétaire général établi en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme, sur la question de la détention et du transport secrets de détenus soupçonnés d'actes terroristes, notamment par des agences relevant d'autres États ou à leur instigation» (SG/Inf(2006)5, 28 février 2006) et rapport complémentaire sur la question (SG/Inf(2006)13, 14 juin 2006); Commission de Venise, op. cit.

⁷⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 8 (1982) sur le droit à la liberté et à la sécurité de la personne (art. 9), par. 1 à 4.

⁷¹ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 9 3) et 4)). Voir également Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organisation c. Nigéria*, communications n° 137/94, n° 139/94, n° 154/96 et n° 161/97, par. 83.

⁷² Voir, par exemple, Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 1 et 2) et Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 26). Voir aussi *Récapitulatif de la jurisprudence...* (chap. III, sect. K).

⁷³ Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-18/03 sur la situation juridique et les droits des migrants sans papiers, 17 septembre 2003, par. 101.

⁷⁴ Voir, par exemple, E/CN.4/2006/98, par. 48; Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29 (2001) sur les dérogations en période d'état d'urgence (art. 4), par. 8 et 16; et E/CN.4/2002/18, annexe, par. 4 i).

⁷⁵ Voir A/HRC/4/26, par. 32 à 62.

⁷⁶ Commission interaméricaine des droits de l'homme «Rapport sur le terrorisme et les droits de l'homme», par. 353.

⁷⁷ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance: «Recommandation de politique générale n° 8 pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme» (CRI (2004) 26).

⁷⁸ Réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux de l'Union européenne, «Équilibre entre liberté et sécurité dans les réponses de l'Union européenne et de ses États membres à la menace terroriste» (2003), p. 21.

⁷⁹ Voir E/CN.4/2005/103, par. 71 à 76; et A/HRC/4/26, par. 32 à 62.

⁸⁰ Voir, de façon générale, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 13 (1984).

⁸¹ E/CN.4/2005/103, par. 44.

⁸² Voir, par exemple, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Media Rights Agenda c. Nigéria*, communication n° 224/98 (par. 59 à 62) et Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Castillo Petruzzi et autres c. Pérou*, arrêt du 30 mai 1999 (par. 128 à 131, 172).

⁸³ Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin (A/61/267).

⁸⁴ A/HRC/4/88, par. 17 à 22.

⁸⁵ Voir, par exemple, E/CN.4/2005/103, par. 32, et E/CN.4/2006/98, par. 26.

⁸⁶ Pour un exemple régional, voir *Castillo Petruzzi et autres c. Pérou* (par. 121).

⁸⁷ Pour les faits récents, voir <http://www.un.org/law/terrorism/index.html>.

⁸⁸ Voir E/CN.4/2006/98, par. 42.

⁸⁹ Résolution du Conseil de sécurité 1624 (2005), par. 1.

⁹⁰ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976.

⁹¹ A/HRC/4/26/Add.3.

⁹² Voir: «Mécanismes internationaux pour la promotion de la liberté d'expression», déclaration commune du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression (21 décembre 2005).

⁹³ Voir, par exemple, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Comité des avocats pour les droits de l'homme*,

Association des membres de la Conférence épiscopale de l'Afrique de l'Est c. Soudan, communications n° 48/90, n° 50/91, n° 52/91, n° 89/93 (par. 78 à 80).

⁹⁴ Voir «Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani» (E/CN.4/2006/95): «Les mesures dites de sécurité et de lutte antiterroriste ont (...) été utilisées pour limiter les activités dans le domaine des droits de l'homme. Les défenseurs et autres groupes de protection des droits de l'homme ont été pris pour cible et ont fait l'objet de mesures arbitraires avec l'apparition d'exceptions à l'état de droit et de dérogations aux droits de l'homme en vertu de lois spéciales sur la sécurité» (par. 52). Voir également la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Les mesures que les États doivent adopter consistent notamment à geler les fonds de certaines entités (par. 1 c)), à interdire à certaines entités se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds à la disposition (par. 1 d)), à s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit à certaines entités, en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes (par. 2 a)), à empêcher les mouvements de groupes terroristes (par. 2 g)) – toutes mesures qui concernent des «associations».

⁹⁵ Voir les rapports de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani (A/59/401 et E/CN.4/2006/95).

⁹⁶ Voir A/61/267.

⁹⁷ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998: «... la Cour n'exclut pas que l'association, une fois fondée, aurait pu, sous le couvert des buts mentionnés dans ses statuts, se livrer à des activités inconciliables avec ceux-ci. Toutefois, une telle éventualité, que les juridictions nationales ont perçue comme une certitude, n'aurait guère pu se voir démentie par des actions concrètes car, n'ayant pas existé, l'association n'a pas eu le temps d'en mener.» (par. 46).

⁹⁸ A/59/401, par. 49 et 51 à 82.

⁹⁹ Voir E/CN.4/2005/103, par. 13 à 15.

¹⁰⁰ Voir A/61/267, par. 29.

¹⁰¹ Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, constatations concernant la communication n° 453/1991, *Coeriel et autres c. Pays-Bas*, 31 octobre 1994 (A/50/40 (vol. II), annexe X, sect. D). En ce qui concerne la signification et la portée de la notion de «vie privée», voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Amann c. Suisse*, n° 27798/95, arrêt du 16 février 2000, et *Rotaru c. Roumanie*, n° 28341/95, arrêt du 4 mai 2000.

¹⁰² Voir art. 17 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 8 2) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et art. 11 2) de la Convention américaine des droits de l'homme.

¹⁰³ Voir Comité des droits de l'homme, constatations concernant la communication n° 35/1978, *Aumeeruddy-Cziffra et autres c. Maurice*, 9 avril 1981 (A/36/40, annexe XIII, par. 9.2 b) 2 i) 8).

¹⁰⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Klass c. Allemagne*, n° 5029/71, arrêt du 6 septembre 1978, par. 50.

¹⁰⁵ Voir, par exemple, Organisation de coopération et de développement économiques, *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme: Principaux points d'ancrage d'une action de coopération pour le développement*, Les Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD (OCDE, 2003), www.oecd.org.

Annexe

L'ACTION DES NATIONS UNIES CONTRE LE TERRORISME

Mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale

*La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies a été adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2006. C'est la première fois que les États Membres sont convenus d'un cadre stratégique mondial et global pour combattre le terrorisme. La Stratégie définit clairement les mesures que les États Membres doivent prendre individuellement et collectivement pour **éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, prévenir et combattre le terrorisme et renforcer leur capacité individuelle et collective à le faire, et protéger les droits de l'homme et défendre la primauté du droit dans la lutte contre le terrorisme**. La Stratégie engage les États Membres à collaborer avec le système des Nations Unies pour mettre en œuvre les dispositions de son plan d'action et invite les entités du système des Nations Unies à soutenir les États Membres dans leurs efforts.*

Les départements, programmes, fonds et institutions des Nations Unies ont pris des mesures dans divers domaines pour mettre en œuvre la Stratégie, tant à titre individuel qu'à la faveur d'une action conjointe dans le cadre de l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme:*

Coordination et coopération

Créée en 2005 par le Secrétaire général, l'**Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme** veille à la coordination et à la cohérence générales des activités menées par plus d'une vingtaine d'entités du système des Nations Unies qui participent à l'action contre le terrorisme. L'Équipe spéciale a élaboré un programme de travail et constitué des groupes de travail pour mener à bien une première série d'initiatives destinées à aider les États Membres à mettre en œuvre la Stratégie. Les tâches ci-après ont été confiées à des **groupes de travail**:

- **Faciliter une application cohérente de la Stratégie:** Le groupe responsable est chargé d'élaborer une méthode pratique afin d'aider les États Membres intéressés, à leur demande et en coopération avec les entités et organisations de l'Équipe spéciale, selon qu'il convient, à appliquer la Stratégie de façon cohérente.
- **Éliminer la radicalisation et l'extrémisme qui conduisent au terrorisme:** Le groupe responsable est chargé d'aider les États Membres à déterminer comment la radicalisation et l'extrémisme

peuvent conduire au terrorisme et à chercher des moyens pour affaiblir l'attrait du terrorisme.

- **Empêcher l'utilisation d'Internet à des fins terroristes:** Le groupe responsable est chargé d'identifier et de réunir les parties prenantes et les partenaires pour examiner la question de l'utilisation abusive qui est faite d'Internet à des fins terroristes et dégager des moyens d'y remédier aux niveaux national, régional et mondial.
- **Protéger les droits de l'homme dans la lutte antiterroriste:** Le groupe responsable est chargé de soutenir les efforts déployés par les États Membres pour assurer la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste, notamment en mettant au point des outils pratiques, et de faciliter les échanges d'informations sur les questions prioritaires en matière de droits de l'homme et la diffusion des bonnes pratiques touchant à la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste, tirées de l'expérience acquise aux niveaux national et régional.
- **Renforcer la protection des cibles vulnérables:** Le groupe responsable est chargé de créer des mécanismes appropriés pour faciliter la mise en commun des bonnes pratiques ainsi que le développement d'autres pratiques permettant de protéger les cibles vulnérables.
- **Aider les victimes du terrorisme et appeler l'attention sur elles:** Le groupe responsable est chargé de favoriser la mise en commun entre les acteurs concernés des bonnes pratiques permettant d'aider les victimes du terrorisme; d'établir les bases d'un dialogue constructif entre les victimes et les États Membres; de créer une solidarité entre les victimes, les États Membres, la communauté internationale et la société civile; et de mobiliser un large appui en faveur de l'action antiterroriste en appelant l'attention sur le sort des victimes.
- **S'attaquer au financement du terrorisme:** Le groupe responsable est chargé d'examiner les différentes composantes des stratégies de lutte contre le financement du terrorisme et de faire des propositions contribuant à une application plus efficace des règles internationales par les États Membres, notamment des recommandations spéciales du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI).

L'Équipe spéciale a établi des relations et est actuellement en train de développer des liens de **coopération avec plusieurs organisations régionales et sous-régionales**, notamment avec l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), l'Organisation islamique pour l'éducation,

la science et la culture (ISESCO), l'Union européenne (UE), le Conseil de l'Europe (CoE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme

Les représentants spéciaux et envoyés du Secrétaire général, en fournissant un appui en matière de médiation et une assistance technique au **Département des affaires politiques**, ont facilité la conclusion d'accords de paix dans 13 conflits survenus dans le monde entier depuis 2001. La création d'un groupe d'appui à la médiation au sein du Département, ainsi que du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, contribuera à renforcer encore la capacité des Nations Unies en matière de rétablissement et de consolidation de la paix.

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture encourage le dialogue entre les civilisations, les cultures et les peuples, notamment le dialogue interconfessionnel et intraconfessionnel, en favorisant les échanges et l'éducation de qualité à différents niveaux de la société qui permettent de promouvoir les droits de l'homme, la citoyenneté démocratique et la tolérance, les réseaux transculturels de journalistes et la formation en matière de médiation culturelle. Le programme de l'UNESCO pour une culture de la paix aide les organisations de la société civile à dénoncer les actes terroristes comme inexcusables.

Le **Département de l'information** collabore avec les États Membres, les médias, les établissements d'enseignement, les organisations non gouvernementales et la société civile pour promouvoir le dialogue, le respect d'autrui, la tolérance et la diversité culturelle. Il organise une série de séminaires sur le thème «Désapprendre l'intolérance», qui se penchent sur les différentes manifestations de l'intolérance et étudient les moyens de promouvoir le respect et la compréhension entre les peuples. Les cinq séminaires tenus à ce jour ont porté sur la lutte contre l'antisémitisme et l'islamophobie, le rôle des médias s'agissant d'«attiser la flamme de la tolérance», la prévention du génocide et la responsabilité des dessinateurs politiques.

Le **Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste**, qui relève du nouveau Conseil des droits de l'homme, s'occupe du rôle de la promotion des droits de l'homme dans l'élimination des conditions propices à la propagation du terrorisme. Il mène à cet effet des activités au niveau des pays, en effectuant notamment des visites de pays, et établit des rapports thématiques à l'intention du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale.

Prévenir et combattre le terrorisme

Seize instruments juridiques universels (13 instruments et 3 amendements) ont été élaborés et adoptés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et d'organisations intergouvernementales apparentées. La plupart de ces instruments sont en vigueur et constituent un cadre juridique pour des actions multilatérales contre le terrorisme, érigeant en infractions pénales certains actes de terrorisme, comme le détournement, la prise d'otages, les attentats terroristes à l'explosif, le financement du terrorisme et le terrorisme nucléaire. Ces instruments sont complétés par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale (49/60, 51/210 et 60/288) et du Conseil de sécurité (1267 (1999), 1373 (2001), 1540 (2004), 1566 (2004) et 1624 (2005)).

Le **Comité contre le terrorisme** et sa **Direction exécutive** sont chargés de veiller à l'application des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité et de faciliter la fourniture d'une assistance technique aux pays qui en font la demande. À partir des nombreux rapports présentés par les 192 États Membres ainsi que d'autres sources d'information, le Comité réalise des évaluations préliminaires de l'application de la résolution 1373 (2001), qui demande à tous les pays de prendre des mesures pour prévenir les actes terroristes, et formule des recommandations en vue d'améliorations. Le Comité s'est en outre rendu dans 22 États Membres et prévoit des visites dans 11 autres États Membres.

Au titre du **régime des sanctions contre Al-Qaida et les Talibans** administré par le Comité créé par la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité, le Conseil a demandé à tous les États d'imposer un gel des avoirs, une interdiction de voyager et un embargo sur les armes aux personnes et entités inscrites sur la liste récapitulative du Comité en raison de leur association à Al-Qaida, à Oussama ben Laden ou aux Talibans. Ces sanctions s'appliquent aux personnes et entités visées où qu'elles se trouvent. En novembre 2007, la liste récapitulative contenait le nom de 367 personnes et de 112 entités, et les avoirs financiers de 36 États avaient été gelés du fait de l'inscription de ces États sur la liste.

L'**Équipe d'appui**, qui aide le Comité créé par la résolution 1267 à promouvoir l'application du régime des sanctions, a établi à ce jour sept rapports analytiques évaluant l'application des sanctions, l'évolution de la nature de la menace posée par Al-Qaida et les Talibans et les moyens d'y faire face. L'Équipe s'est rendue dans plus de 60 États Membres pour examiner la manière d'améliorer le régime des sanctions et a établi des liens de coopération avec 28 organismes internationaux et régionaux. Elle a en outre mis en place quatre groupes régionaux d'organismes de renseignement et de sécurité de différents pays ainsi qu'un groupe de

banquiers et d'autres acteurs du secteur financier privé afin de fournir des conseils complémentaires et de soumettre des propositions à l'examen du Conseil de sécurité.

Le **Comité créé par la résolution 1540 (2004) et ses experts** ont examiné les rapports établis par 136 États Membres (dont 85 fournissaient un complément d'information) et une organisation (l'Union européenne) sur les mesures prises pour s'acquitter de leurs obligations au titre de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, s'attachant à relever les insuffisances et à proposer des améliorations en vue d'empêcher que les acteurs non étatiques se procurent des armes de destruction massive et leurs composants.

Les composantes militaire et de police civile des **opérations de maintien de la paix des Nations Unies** ont garanti des conditions plus sûres dans 16 zones de conflit dans le monde au cours des cinq dernières années, limitant ainsi la possibilité pour les terroristes de recruter et de mener leurs opérations dans ces régions.

L'**Agence internationale de l'énergie atomique** met en œuvre son deuxième Plan sur la sécurité nucléaire - après le premier, qui concernait la période 2002-2005, ce second plan porte sur la période 2006-2009 - en vue d'améliorer et d'accroître encore à l'échelle mondiale la sécurité des matières nucléaires et autres matières radioactives utilisées, stockées et transportées en aidant les États à renforcer leurs régimes nationaux de sécurité nucléaire.

Le **Bureau des affaires de désarmement** a entamé la première phase de la mise en place d'une base de données unique et complète sur les incidents biologiques, conformément à la Stratégie. Cette base de données contiendra des informations détaillées sur tous les événements (incidents biologiques) signalés au cours desquels un agent biologique porte atteinte ou menace de porter atteinte à des êtres humains, du bétail ou des ressources agricoles. Elle comprendra aussi des renseignements sur toutes les fausses alertes signalées. Des consultations ont eu lieu avec les États Membres intéressés sur la portée de la base de données. Le Bureau tient aussi un registre d'experts et de laboratoires pour le mécanisme d'enquête du Secrétaire général sur les cas d'allégations d'utilisation d'armes biologiques. Début 2007, le Bureau a demandé à tous les États Membres de fournir une liste à jour d'experts et de laboratoires qualifiés. Les directives techniques et les procédures établies pour la réalisation de telles enquêtes sont actuellement examinées par un groupe d'experts techniques.

L'**Organisation de l'aviation civile internationale** élabore des traités, des normes internationales et des pratiques recommandées ainsi que des

directives pour protéger les aéronefs, les aéroports et autres installations de navigation aérienne. Au 31 mars 2007, l'Organisation avait effectué des audits de sécurité dans 159 États Membres et coordonné l'assistance visant à remédier aux insuffisances relevées au cours des audits. Elle s'occupe aussi de la sécurité des documents de voyage et de la rationalisation des systèmes et procédures de contrôle aux frontières.

L'Organisation maritime internationale a adopté des mesures obligatoires pour renforcer la sécurité maritime, notamment le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires qui est appliqué par 158 États Membres représentant 99 % de la flotte marchande mondiale (environ 40 000 navires) effectuant des voyages internationaux, tandis que des plans de sécurité ont été élaborés et approuvés pour quelque 10 000 installations portuaires.

L'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice a collecté des données en provenance de 25 pays de la région eurasiatique sur les stratégies nationales de lutte contre le trafic illicite de matières chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires et a établi un rapport d'évaluation et des aperçus par pays qui indiquent les lacunes et les bonnes pratiques dans les stratégies nationales de lutte contre le trafic illicite de ces matières.

L'Organisation mondiale de la santé s'intéresse à l'état de préparation et à la capacité d'intervention des systèmes de santé publique en cas d'urgences sanitaires internationales, quelle qu'en soit la source, dans le cadre du Règlement sanitaire international (2005). Un système mondial d'alerte et d'action détecte les événements internationaux de santé publique, procède à une évaluation des risques et est en mesure de mobiliser un réseau international de partenaires du secteur de la santé publique pour aider les pays à intervenir. Des directives ont été élaborées pour aider les pays à évaluer et à améliorer leur état de préparation préalable pour la gestion des conséquences en matière de santé publique d'un acte de terrorisme biologique, chimique, radiologique ou nucléaire. L'OMS a mis au point des normes et dispense une formation pour assurer la sûreté et la sécurité biologiques des laboratoires, le but étant d'encourager l'utilisation et la garde des matières biologiques en toute sécurité et de réduire ainsi au minimum le risque qu'elles soient détournées.

*****L'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), grâce à une équipe spéciale, permet aux experts de la lutte antiterroriste d'échanger des informations sur les bonnes pratiques ainsi que des informations opérationnelles afin d'identifier les groupes terroristes actifs et leurs membres, et de déterminer notamment leur structure hiérarchique et les méthodes de formation, de financement et de recrutement des***

personnes et des groupes soupçonnés de terrorisme. Interpol gère un vaste ensemble de bases de données mondiales contenant des renseignements essentiels (personnes recherchées, empreintes digitales, photos, etc.) et a mis au point des techniques pour mettre ces données, en particulier la base de données sur les documents de voyage volés ou perdus, à la disposition des postes de sécurité aux frontières. L'Organisation coordonne aussi la diffusion de messages d'alerte et de mise en garde concernant les personnes soupçonnées de terrorisme ou les terroristes recherchés et aide le Conseil de sécurité de l'ONU à appliquer le régime de sanctions contre Al-Qaida et les Talibans en communiquant des renseignements aux autorités chargées de l'application des lois dans le monde entier sur les individus visés par les sanctions de l'ONU. À leur demande, Interpol aide ses pays membres dans leurs enquêtes en cas d'acte terroriste en dépêchant sur place une cellule de crise.

Renforcer la capacité des États à lutter contre le terrorisme

Le **Bureau des affaires juridiques** a établi des publications et organisé des séminaires et des programmes de formation pour diffuser des informations concernant les instruments universels de lutte contre le terrorisme et pour encourager les États à participer à ces régimes conventionnels.

L'**Office des Nations Unies contre la drogue et le crime** a aidé plus de 149 pays à adhérer aux instruments universels relatifs à la prévention et à la répression du terrorisme international et à appliquer ces instruments, ainsi qu'à consolider les mécanismes de coopération internationale en matière de criminalité liée au terrorisme, notamment grâce au renforcement des capacités nationales. L'Office a fourni des conseils à plus de 80 pays au sujet de la législation relative à la lutte antiterroriste. Il a aussi mis au point (ou est en train de mettre au point) plus d'une dizaine d'outils d'assistance technique, dont des bases de données législatives et des lois types, afin d'aider les pays à renforcer leurs régimes juridiques contre le terrorisme. L'Office continue de déployer des experts sur le terrain pour former les responsables concernés et pour mettre en place des institutions en vue d'améliorer la capacité des pays à combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il aide par ailleurs les États Membres à établir des systèmes de justice pénale conformes à l'état de droit et aux normes relatives aux droits de l'homme.

La **Direction exécutive du Comité contre le terrorisme** a déterminé et hiérarchisé les besoins d'assistance technique de plus de 90 États Membres et a informé de ces besoins les donateurs potentiels. Elle a en outre créé sur le site Web du Comité un répertoire des bonnes pratiques, normes et codes internationaux pour l'application de la résolution 1373 (2001).

L'**Équipe d'appui** du Comité créé par la résolution 1267 s'est elle aussi enquis auprès de 151 États Membres de l'assistance technique dont ils avaient besoin pour appliquer plus efficacement le régime des sanctions visant Al-Qaida et les Talibans et a communiqué les informations recueillies à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (Service de la prévention du terrorisme) et à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme pour information et suite à donner.

Fort de sa présence sur le terrain dans 166 pays, le **Programme des Nations Unies pour le développement** entreprend, à la demande des gouvernements, diverses activités pour promouvoir la gouvernance et l'état de droit, notamment des programmes d'appui à l'application de la législation concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux et au renforcement des systèmes judiciaires.

Le **Département des opérations de maintien de la paix** dispense une formation aux agents et aux responsables des forces de police nationales en matière criminelle, notamment sur les enlèvements, la collecte d'informations, la prise d'otages, la protection rapprochée et les enquêtes concernant les assassinats, les meurtres et les attentats à l'explosif.

Le **Département de la sûreté et de la sécurité** est chargé de coordonner les activités du système intégré de gestion de la sécurité du personnel, des biens et des opérations des Nations Unies dans tous les lieux d'affectation de l'Organisation, dans le monde entier, compte tenu de toutes les menaces, notamment de la menace terroriste. Le Département, Interpol et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires collaborent en outre à la mise en place d'une capacité d'intervention rapide face aux menaces contre la sécurité, y compris le terrorisme.

Conformément à la résolution du Conseil économique et social concernant l'Observatoire international permanent sur les mesures de sécurité pendant les grandes manifestations adoptée en juillet 2006 (E/2006/28), l'**Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice** a continué de fournir un appui à de nombreux États Membres pour la préparation, sur le plan de la sécurité, de grandes manifestations, comme les Jeux olympiques ou d'autres événements sportifs de grande ampleur, les sommets de haut niveau et les manifestations de masse. Il a également dispensé une formation aux responsables de la sécurité de 17 pays d'Amérique latine et a favorisé en Europe le développement d'un important domaine de recherche intégrée sur la sécurité lors de grandes manifestations. L'Institut a en outre mis au point un certain nombre d'outils techniques pour aider les décideurs et les responsables nationaux de la planification en matière de sécurité.

Les activités menées par l'**Agence internationale de l'énergie atomique** en vue de prêter assistance aux États ont notamment consisté à : effectuer plus de 100 missions d'évaluation pour aider les pays à déterminer leurs propres besoins en matière de sécurité nucléaire; prendre les dispositions nécessaires pour assurer la récupération, l'élimination ou le stockage d'une centaine de sources fortement radioactives et de sources de neutrons; aider les pays à former les agents des douanes et autres agents chargés du contrôle aux frontières et installer du matériel de détection aux postes frontière; et assurer le fonctionnement vingt-quatre heures sur vingt-quatre d'un réseau de contact visant à faciliter la coopération entre États en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radioactive. L'Agence aide également les États à s'acquitter de leurs engagements actuels et futurs au titre des instruments constituant la structure internationale renforcée en matière de sécurité nucléaire, notamment la Convention sur la protection physique des matières nucléaires récemment modifiée, la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire et la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité.

L'**Organisation pour l'interdiction des armes chimiques** contribue à la lutte mondiale contre le terrorisme en encourageant une adhésion universelle à la Convention sur les armes chimiques. Elle poursuit ses efforts, dans le cadre de son mandat, afin d'aider les États à se doter de moyens pour empêcher les terroristes de se procurer des matières chimiques, pour assurer la sécurité dans les installations et pour intervenir efficacement en cas d'attaques perpétrées au moyen de ces matières. L'Organisation a répertorié et mis en lieu sûr plus de 71 000 tonnes d'agents chimiques, et toutes les anciennes installations de fabrication d'armes chimiques du monde ont été désactivées.

Grâce à son programme mondial sur la sécurité maritime, l'**Organisation maritime internationale** a réalisé 60 évaluations des besoins des pays et missions consultatives et organisé de nombreux séminaires, ateliers ou stages de formation (68 nationaux et 50 régionaux) qui ont permis de former quelque 6 000 personnes aux méthodes de sécurité maritime. Ces activités, destinées à sensibiliser les intéressés à la sécurité maritime et à d'autres menaces en favorisant la compréhension et l'application des dispositions du chapitre XI-2 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et du Code ISPS, ont encouragé la coopération régionale et sous-régionale dans la lutte contre le terrorisme et favorisé la prévention d'actes illégaux dans les ports et en mer. Les cours de formation destinés aux instructeurs organisés par l'OMI aux niveaux régional et national ont permis de former des instructeurs qui sont capables d'assurer à leur tour une formation aux fins de la réalisation de ces objectifs.

Le **Fonds monétaire international** a réalisé, depuis le début de l'année 2002, 61 bilans de pays sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le Fonds a fourni une assistance technique à 222 pays dans le cadre d'ateliers nationaux et régionaux de formation et une assistance ciblée en matière de renforcement des capacités, notamment pour l'élaboration de textes législatifs et la consolidation de la supervision du secteur financier en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Quelque 2 470 agents ont participé aux ateliers du FMI au cours des cinq dernières années.

La **Banque mondiale** a réalisé 32 évaluations depuis 2001, dont 11 conjointement avec le FMI, sur l'application du régime de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/LFT). Au cours de cette période, elle a effectué près de 275 missions d'assistance technique dans un cadre bilatéral ou régional en vue de renforcer tous les éléments du régime. La Banque a en outre entrepris 14 études sur les circuits bilatéraux d'envois de fonds, qui ont fourni aux pays expéditeurs et aux pays destinataires de nouvelles informations sur les caractéristiques des envois de fonds. Ces informations permettent de revoir les politiques en vue de favoriser un accroissement des flux à plus faible coût tout en assurant une meilleure application des normes du régime. La Banque mondiale est également en train de réaliser une étude sur les risques que constitue, pour les services financiers, la technologie des téléphones portables en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Cette étude comprendra des recommandations à l'intention des gouvernements et des parties prenantes sur la meilleure manière de réglementer cette nouvelle industrie en vue de promouvoir l'activité économique tout en limitant les risques.

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture fournit des cadres pour une conception de l'éducation fondée sur les droits de l'homme, ainsi que des matériels pédagogiques et des programmes d'enseignement afin de promouvoir l'adoption de pédagogies pour tous et d'un contenu diversifié. Elle favorise la solidarité et le dialogue interuniversitaires grâce au réseau des 550 chaires UNESCO, au portail du Programme mondial d'éducation et au projet UNITWIN, qui donne des chances à des jeunes de toutes les régions. L'UNESCO a également élaboré un code de conduite pour les scientifiques afin de contribuer à décourager l'utilisation des travaux scientifiques à des fins terroristes.

**L'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) entreprend et coordonne un grand nombre de programmes de formation dans différents domaines prioritaires relatifs à la criminalité en vue de renforcer la capacité des États dans la lutte contre le terrorisme. Pour compléter ces cours, Interpol établit des guides de formation sur ces sujets,*

dont le Guide de préparation et de réponse à un attentat bioterroriste. Interpol a organisé à ce jour cinq ateliers régionaux sur le bioterrorisme auxquels ont participé des représentants de plus de 130 pays et a entrepris des stages de formation d'instructeurs réunissant la police, le secteur de la santé, le parquet et les douanes et favorisant des méthodes de coopération. Ces stages permettent de définir des stratégies de prévention et d'intervention efficaces, d'instaurer des liens de coopération au niveau sous-régional et d'évaluer les pouvoirs juridiques permettant d'assumer des fonctions de police stratégiques. Interpol a fourni une assistance à certains pays membres lors de grandes manifestations en dépêchant des équipes spécialisées pour appuyer les mesures nationales destinées à sécuriser et à protéger la manifestation. Il a également mis au point un Guide des meilleures pratiques dans la lutte contre le terrorisme, qui est disponible sur le site Web du Comité contre le terrorisme. Dans le cadre du groupe de travail de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme chargé de renforcer la protection des cibles vulnérables, Interpol établira un centre d'orientation en vue de faciliter l'échange de compétences spécialisées, de bonnes pratiques et, le cas échéant, d'assistance technique.

Défendre les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme

Pour le **Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme**, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme et une action efficace contre le terrorisme sont des objectifs complémentaires et synergiques. Le HCDH étudie la question de la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste en formulant des recommandations générales sur les obligations des États en matière de droits de l'homme et en apportant à ceux-ci aide et avis, sur leur demande, notamment en ce qui concerne la sensibilisation des organismes nationaux de répression au droit international des droits de l'homme. Le Haut-Commissariat fournit une assistance et des conseils aux États Membres en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, notamment pour l'élaboration de textes de loi et de politiques antiterroristes conformes aux droits de l'homme. Il contribue en outre à l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme en dirigeant le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste.

Le Haut-Commissariat s'emploie à favoriser le renforcement de la protection des droits de l'homme par l'esprit d'initiative et la sensibilisation, en fournissant une assistance technique et une formation et en mettant au point des outils pour aider les spécialistes. Il s'est attaché à faire mieux comprendre les obligations internationales en matière de droits de l'homme dans le contexte du terrorisme en menant des travaux de recherche et d'analyse ciblés, notamment en établissant une fiche d'information sur

les droits de l'homme, le terrorisme et la lutte antiterroriste. Le HCDH va en outre organiser des séminaires régionaux sur les droits de l'homme et la lutte antiterroriste, mettre à jour le *Récapitulatif de la jurisprudence de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales concernant la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste* et établir une fiche d'information sur le rapport entre le droit international humanitaire et les instruments relatifs aux droits de l'homme.

Le **Rapporteur spécial** sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, qui relève du nouveau Conseil des droits de l'homme, s'attache à recenser, diffuser et promouvoir les meilleures pratiques concernant les mesures antiterroristes respectueuses des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il se penche également sur les allégations de violation des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il effectue des visites dans des pays donnés et a adressé des correspondances à plus de 40 pays concernant leur législation et leurs pratiques. Il rend régulièrement compte au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale, notamment sur certaines questions thématiques et ses visites dans les pays.

L'**Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice** a dispensé une formation sur la protection des témoins, axée en particulier sur les personnes qui font partie ou ont fait partie de groupes terroristes ou de groupes criminels organisés ainsi que sur les victimes du terrorisme, à l'intention des procureurs et d'autres responsables d'enquête de 19 pays d'Amérique latine. Il s'agit d'améliorer les compétences en vue de tirer le meilleur parti des renseignements fournis par les témoins conformément au droit à la défense, et de promouvoir des méthodes appropriées à l'égard des victimes d'actes terroristes.

* * *

* L'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme comprend des représentants des entités ci-après : Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, Département des opérations de maintien de la paix, Département des affaires politiques, Département de l'information, Département de la sûreté et de la sécurité, Experts du Comité créé par la résolution 1540, Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation maritime internationale (OMI), Fonds monétaire international (FMI), Équipe d'appui du Comité créé par la résolution 1267, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Bureau des affaires de désarmement, Bureau des affaires juridiques, Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Programme des Nations Unies

pour le développement (PNUD), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Organisation mondiale des douanes (OMD), Banque mondiale, et Organisation mondiale de la santé (OMS). Dans le cadre de son travail de planification et de coordination, l'Équipe spéciale va au-delà du système des Nations Unies pour inclure d'autres entités, notamment l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol).

*** Bien que ne faisant pas partie du système des Nations Unies, Interpol est membre de l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme qui a été créée en 2005 et est présidée par le Cabinet du Secrétaire général de l'ONU.*

(L'inventaire des activités antiterroristes des Nations Unies présenté ci-dessus est fondé sur les renseignements fournis par les entités membres de l'Équipe spéciale.)

Pour plus d'informations, voir le site: www.un.org/terrorism.

* * * * *

Fiches d'information sur les droits de l'homme*:

- N° 2 Charte internationale des droits de l'homme (Rev.1)
- N° 3 Services consultatifs et d'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme (Rev.1)
- N° 4 Mécanismes de lutte contre la torture (Rev.1)
- N° 6 Disparitions forcées ou involontaires (Rev.3)
- N° 7 Procédure d'examen des communications (Rev.1)
- N° 9 Les droits des peuples autochtones (Rev.2)
- N° 10 Les droits de l'enfant (Rev.1)
- N° 11 Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (Rev.1)
- N° 12 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
- N° 13 Droit international humanitaire et droits de l'homme
- N° 14 Formes contemporaines d'esclavage
- N° 15 Droits civils et politiques: le Comité des droits de l'homme (Rev.1)
- N° 16 Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Rev.1)
- N° 17 Le Comité contre la torture
- N° 18 Les droits des minorités (Rev.1)
- N° 19 Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme
- N° 20 Droits de l'homme et réfugiés
- N° 21 Le droit à un logement convenable
- N° 22 Discrimination à l'égard des femmes: la Convention et le Comité
- N° 23 Pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants
- N° 24 La Convention internationale relative aux travailleurs migrants et son Comité (Rev.1)
- N° 25 L'éviction forcée et les droits de l'homme
- N° 26 Le Groupe de travail sur la détention arbitraire
- N° 27 Dix-sept questions souvent posées au sujet des rapporteurs spéciaux de l'Organisation des Nations Unies
- N° 28 L'impact du mercenariat sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes
- N° 29 Les défenseurs des droits de l'homme: protéger le droit de défendre les droits de l'homme
- N° 30 Le dispositif conventionnel des Nations Unies en matière de droits de l'homme – Introduction aux principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux organes créés en vertu de ces instruments

-
- N° 31 Le droit à la santé
 - N° 32 Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste
 - N° 33 Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels

Les *Fiches d'information sur les droits de l'homme* sont publiées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Office des Nations Unies à Genève. Elles portent sur des questions de droits de l'homme dont l'examen est en cours ou qui présentent un intérêt particulier.

Les *Fiches d'information sur les droits de l'homme* ont pour objet de faire mieux connaître à un public de plus en plus large les droits fondamentaux de l'homme, ce que l'ONU fait pour les promouvoir et les protéger, et le mécanisme international qui existe pour en assurer le respect effectif. Les *Fiches d'information sur les droits de l'homme* sont gratuites et diffusées dans le monde entier. Elles peuvent être reproduites dans des langues autres que les langues officielles des Nations Unies à condition que le contenu n'en soit pas modifié, que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève, soit informé par l'organisation qui les reproduit et qu'il soit cité comme en étant la source.

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser à l'un des services ci-après:

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
Office des Nations Unies à Genève
8-14, avenue de la Paix
1211 Genève 10
Suisse

Bureau de New York
Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
Organisation des Nations Unies
New York, NY 10017
États-Unis d'Amérique
