***Switzerland Submission for***

***SRCT report on human rights, humanitarian law and counter-terrorism***

1. **Introduction**

La Suisse s’engage pour l’intégration des règles du droit international public, notamment des droits de l’homme et du droit international humanitaire (DIH) dans la **Stratégie antiterroriste mondiale de l’ONU** (GCTS). La Suisse s’en est d’ailleurs inspirée pour adopter sa Stratégie nationale de lutte antiterroriste en 2015. En outre, la Suisse s’engage activement pour que le travail des organisations et forums internationaux dont elle est membre – parmi lesquels le Forum mondial pour la lutte contre le terrorisme (GCTF) – contribue à la mise en œuvre complète et équilibrée des quatre piliers de la GCTS, notamment en garantissant le respect des droits de l’homme, la primauté du droit, ainsi qu’une meilleure inclusion des acteurs de la société civile

La Suisse veille à une mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de manière conforme au droit international public, notamment aux droits de l’homme et au DIH. Ses efforts dans ce sens ont été salués par le Comité de la lutte contre le terrorisme (CTC) du Conseil de sécurité à l’occasion de sa visite d’évaluation en Suisse en 2018.

1. **Respect du droit international humanitaire**

La Suisse considère que les entités onusiennes traitant de questions liées au contre-terrorisme devraient prendre pleinement en compte le DIH lorsqu’il est pertinent pour leurs activités et encourager les Etats à le respecter lorsqu’ils prennent des mesures de lutte contre le terrorisme dans des conflits armés. La Suisse estime que ces entités devraient tenir dûment compte de l’interprétation des Etats parties aux Conventions de DIH et du Comité international de la Croix-Rouge, en sa qualité de promoteur et gardien du DIH.

La Suisse s’inquiète de l’amalgame de plus en plus communément opéré entre conflit armé et terrorisme ou entre groupe armé et groupe terroriste, susceptible d’entraver l’action humanitaire et le respect du DIH.

Premièrement, cela peut laisser entendre à tort que le DIH n'est pas applicable à un conflit ou à groupe armé donné et que le cadre juridique à appliquer est premièrement, sinon exclusivement, celui régissant la lutte contre le terrorisme. Cela suggère également que certaines ou toutes les parties au conflit ne sont pas tenues de respecter le DIH. Or, une telle interprétation est erronée et risque d’affaiblir le respect du DIH. La Suisse rappelle que la seule condition pour l’applicabilité du DIH est l’existence d’un conflit armé, qui est une question de fait. Cette applicabilité ne dépend pas de la légitimité, de la conduite, des méthodes ou des objectifs d’une partie au conflit armé. Dès lors qu’il existe un conflit armé, le DIH doit être appliqué par toutes les parties au conflit et en toutes circonstances, y compris lors d’opérations contre-terroristes. Deuxièmement, un tel amalgame pourrait encourager la criminalisation d’activités humanitaires impartiales, ce qui est contraire au DIH.[[1]](#footnote-1) Il pourrait aussi encourager la criminalisation d’autres actes licites au regard du DIH. Cela pourrait empêcher l’octroi d’amnisties, alors que celles-ci sont recommandées par le DIH [[2]](#footnote-2). En conséquence, les groupes armés pourraient être moins enclins à respecter le DIH. Les processus de paix et de réconciliation pourraient être aussi plus difficiles.[[3]](#footnote-3)

La Suisse est également préoccupée par l’impact des mesures contre le financement du terrorisme sur les activités humanitaires. Elle soutient l’introduction de clauses d’exemption humanitaire dans les normes contre le terrorisme, notamment celles relatives à la lutte contre le financement du terrorisme. La question des envois de fonds (*remittances*) par les diasporas dans leurs pays d’origine est également délicate et à considérer de manière attentive et non discriminatoire. La Suisse et l’UE ont coprésidé le groupe *Good Humanitarian Donorship* en 2019 et 2020. Dans ce cadre, les donateurs ont échangé au sujet de leurs pratiques et politiques à l’intersection entre la lutte contre le terrorisme et l’action humanitaire (par exemple les clauses contre le terrorisme contenues dans certains accords de financement conclus avec des organisations humanitaires). La Suisse a aussi soutenu l’élaboration du *Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdiction*. Ce guide vise à améliorer la collaboration entre banques, organisations humanitaires et donateurs afin de faciliter les transferts financiers humanitaires et d’assurer qu’une aide puisse parvenir aux civils dans le besoin en Syrie, dans le respect des sanctions et régulations, y compris contre-terroristes, existantes.[[4]](#footnote-4) Par ailleurs, au niveau interne, la Suisse veille à ce que les mesures de lutte contre le financement du terrorisme n’impactent pas le travail humanitaire. Par exemple, la norme du code pénal suisse réprimant le financement du terrorisme ne s’applique pas si les fonds sont destinés à soutenir l’aide humanitaire menée conformément au DIH.[[5]](#footnote-5)

La Suisse soutient la recherche juridique indépendante. Par exemple, le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) finance le projet *Counter-Terror Pro LegEm* de l’Université de Genève.[[6]](#footnote-6) Le Gouvernement suisse soutient aussi la recherche du *Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict* (HLS PILAC), notamment en lien avec le DIH, l’action humanitaire et le contre-terrorisme. Il cherche également à apporter un soutien concret aux organisations humanitaires sur ces questions. Il continue à soutenir et à participer à des dialogues entre les acteurs concernés (Etats, entités spécialisées dans la lutte contre le terrorisme comme le Bureau des Nations Unies contre le terrorisme, Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, CICR, acteurs de la société civile) afin de clarifier l’impact de la lutte contre le terrorisme sur le DIH et l’action humanitaire et de discuter de possibles solutions.

1. ***Due process* et système de sanctions de l’ONU**

La Suisse s’engage depuis 2005 avec un Groupe d’Etats de même sensibilité (dit « *Like-Minded* ») pour un meilleur respect de l’Etat de droit dans la mise en œuvre des sanctions onusiennes. Cet engagement vise à renforcer la prise en compte et le respect des droits de l’homme dans le système de sanctions de l’ONU, et partant, à rendre ce dernier plus efficace, légitime et conforme à l’Etat de droit. La Suisse a été l'un des principaux initiateurs du concept de sanctions "ciblées" ou "intelligentes" (« *smart sanctions* ») qui vise précisément à éviter des conséquences négatives et non-voulues sur les individus et les entités faisant l’objet de sanctions.

La Suisse déploie des efforts diplomatiques importants pour un meilleur respect de l’Etat de droit lors de l’inscription et de la radiation d’individus et d’entités sur les listes de sanctions de l’ONU. Elle a œuvré aux côtés d’autres Etats afin que le Bureau du Médiateur relatif au comité de sanctions contre l’Etat islamique et Al-Qaïda voie le jour et pour que le mandat du Médiateur soit graduellement renforcé. Les individus et les entités listés dans le régime de sanctions à l’encontre de l’Etat islamique et d’Al-Qaida peuvent désormais s’adresser au Médiateur et soumettre une demande de radiation.

Dans la pratique, ce mécanisme équivaut à une fonction quasi judiciaire. Depuis sa création, le Médiateur a traité près de 90 cas et soumis des recommandations au Comité de sanctions antiterroristes. Dans 75% des cas soumis, le Médiateur a recommandé la radiation de la liste des sanctions. A ce jour, et ceci est remarquable, le Comité a suivi 100% des recommandations du Médiateur. Ce résultat démontre l’importance et l’efficacité du mécanisme. Le manque de protection juridique au niveau de l’ONU, notamment au niveau des 13 autres régimes de sanctions qui ne bénéficient pas de l’accès au Bureau du Médiateur, a mené à la saisine de tribunaux nationaux et régionaux par des individus et entités listés contre des Etats membres, y compris la Suisse. La contestation judiciaire des sanctions onusiennes risque de fragmenter les régimes de sanctions de l’ONU et à terme rendre l’application au niveau national difficile ou impossible. Il s’agit dès lors d’éviter que les Etats se trouvent face à un dilemme, devant faire un choix entre respecter les droits de l’homme ou mettre en œuvre correctement les sanctions de l’ONU.

La Suisse continue ses démarches avec le Groupe d’Etats *Like-Minded* pour renforcer le mandat du Médiateur d’une part, et mettre en place un mécanisme de protection équivalent pour les treize autres régimes de sanctions d’autre part. Le 7 décembre 2018, le Groupe avait soumis des propositions concernant l’institutionnalisation, l’indépendance et la transparence du Bureau du Médiateur. Une étude financée par la Suisse et publiée en 2018 par l’Université des Nations Unies (UNU), intitulée « *Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions’ legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures* » témoigne de l’ampleur du problème lié au manque de garanties procédurales et propose une nouvelle approche pour renforcer ces dernières. La Suisse a également organisé une retraite avec UNU et la Belgique en novembre 2019 pour explorer des solutions et la mise en place d’un système de protection équivalent à celui du Bureau du Médiateur pour tous les régimes de sanctions. Des mécanismes d’examen indépendants pourraient être adaptés aux caractéristiques des différents types de sanctions.

1. **Rôle de la société civile**

La Suisse souligne la nécessité de la consultation et de la participation des communautés touchées ou menacées par l’extrémisme violent et le terrorisme dans l’élaboration et la mise en œuvre de mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme, aussi bien sur le plan international que sur le plan national.

Sur le plan international, la Suisse a récemment soutenu l’élaboration d’une stratégie par le Bureau de lutte contre le terrorisme de l’ONU (OCT) pour l’engagement des acteurs de la société civile (*CSO-Strategy*). Rappelons que le Pilier 1 de la GCTS implique une approche multi-acteurs et le dialogue entre les responsables publics et les citoyens, plaçant la prévention comme un élément essentiel pour éradiquer les causes du terrorisme. Quant au Pilier 4, il promeut une approche de lutte contre le terrorisme qui soit respectueuse du droit international public (droits de l’homme et DIH) et de l’Etat de droit. Ces principes fondent également la *CSO-Strategy* qui se concentre sur les thématiques « droits humains, genre et jeunesse ». La Suisse estime qu’il est essentiel qu’OCT ainsi que tous les Etats membres dédient des ressources suffisantes à ces dimensions et en particulier au Pilier 4 de la GCTS afin de le renforcer et de rééquilibrer ainsi l’architecture onusienne. A cet égard, la Suisse soutient le projet de création d’une entité dont la mission consisterait à créer un pont entre les acteurs de la société civile, les entités onusiennes et les Etats membres.

Sur le plan national, le système démocratique suisse offre aux acteurs de la société civile l’opportunité d’une participation accrue dans le processus législatif, à l’occasion de consultations officielles de la société civile d’une part, ainsi que lors d’échanges ouverts entre les acteurs de la société civile et le gouvernement d’autre part. Ces échanges permettent la tenue de discussions approfondies concernant, entre autres, la thématique du respect du droit international public dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

1. L’article 3 commun des Conventions de Genève (CG) dispose que les organisations humanitaires peuvent offrir leurs services aux Parties au conflit. La criminalisation de l’action humanitaire est donc contraire à la lettre et à l’esprit des Conventions de Genève. La criminalisation des activités de caractère médical est explicitement interdite par le DIH (art. 18(3) CG I ; art. 16(1) and 17(1) du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève ; art. 10(1) du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève (PA II) ; règle 26 de l’étude du CICR sur le DIH coutumier. [↑](#footnote-ref-1)
2. L’article 6(5) PA II dispose qu’ « [à] la fin des hostilités, les autorités au pouvoir s’efforceront d’accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé (… ». La règle 159 de l’étude du CICR sur le DIH coutumier précise toutefois que de telles amnisties ne doivent pas être octroyées aux « personnes soupçonnées ou accusées de crimes de guerre ou condamnées pour crimes de guerre. » [↑](#footnote-ref-2)
3. Pour plus d’informations sur les effets d’un tel amalgame dans la pratique, voir notamment le rapport publié par le CICR à l’occasion de la 31ème conférence internationale de la Croix-Rouge et du croissant rouge, ‘International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts’, p. 48 et suivantes, disponible en ligne : <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-en.pdf>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Justine Walker, *‘Risk Management for Principes Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdiction’*, (mai 2020), disponible en ligne: <https://graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2020-05/26-MAY-SYRIA-Risk%20Management%20GuideFINAL.pdf?_ga=2.166354750.1677013782.1593178731-316801190.1558975481>. Ce guide a été développé principalement en lien avec le contexte syrien mais offre des enseignements transférables à d’autres contextes, notamment lorsqu’il existe des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. [↑](#footnote-ref-4)
5. Article 260quinquies du code pénal suisse. Il dispose qu’il « ne s’applique pas si le financement est destiné à soutenir des actes qui ne sont pas en contradiction avec les règles du droit international applicable en cas de conflit armé. » (Art. 260 quinquies alinéa 4). [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://counter-terror-project.org/project-details-1> [↑](#footnote-ref-6)