



Assemblée générale

Distr. générale
19 décembre 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-huitième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du 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 contre le terrorisme

Résumé

Le présent rapport met en évidence les faits nouveaux survenus depuis le dernier rapport du 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 contre le terrorisme, en particulier ceux concernant l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, d'autres activités récentes du Haut-Commissariat et les activités pertinentes du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité et de sa Direction exécutive.

Les problèmes relatifs aux droits de l'homme que pose la lutte contre le terrorisme, notamment les mesures législatives adoptées par les États, sont examinés, de même que les questions relatives aux droits de l'homme liées au phénomène des combattants étrangers. Le Haut-Commissaire souligne combien il importe de s'assurer que les États intègrent le respect des obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme dans leurs efforts visant à endiguer le flux de combattants étrangers en renforçant les initiatives destinées à s'attaquer aux conditions propices au terrorisme et à prendre des mesures pour lutter contre l'extrémisme violent; combattre l'impunité et établir les responsabilités en cas de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire international; et garantir que toutes les mesures adoptées en vue de lutter contre les combattants étrangers et de prévenir les actes criminels sont conformes à leurs obligations en vertu du droit international des droits de l'homme.

GE.14-24754 (F) 020215 020215



* 1 4 2 4 7 5 4 *

Merci de recycler



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
II. Faits nouveaux	4–17	3
A. Activités du Haut-Commissariat	4–9	3
B. Activités de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme.....	10–14	5
C. Coopération avec le Comité de lutte contre le terrorisme et sa Direction exécutive.....	15–17	6
III. Questions relatives aux droits de l'homme	18–53	7
A. Mesures législatives prises par les États	21–30	8
B. Combattants étrangers	31–53	12
IV. Conclusions et recommandations	54–57	18

I. Introduction

1. Dans sa résolution 25/7, le Conseil des droits de l'homme a réaffirmé sa condamnation catégorique de tous les actes, méthodes et pratiques terroristes et de financement du terrorisme comme étant criminels et injustifiables. Il a également exprimé sa vive préoccupation devant les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire commises dans le cadre de la lutte antiterroriste; et a engagé tous les États à faire en sorte que toute mesure prise dans le cadre de la lutte antiterroriste soit conforme au droit international, en particulier au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire. Il a demandé aux États et aux autres acteurs concernés de poursuivre la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies – et des quatre catégories de mesures visées – qui réaffirme que le respect des droits fondamentaux de tous et de la primauté du droit constitue le principe fondamental de la lutte antiterroriste.

2. Aussi dans sa résolution 25/7, le Conseil des droits de l'homme a encouragé les organismes, institutions, fonds et programmes des Nations Unies qui sont appelés à soutenir l'action contre le terrorisme à continuer de favoriser la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que le respect des garanties d'une procédure équitable et de la primauté du droit, dans le cadre de la lutte antiterroriste. Il a demandé au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de lui faire rapport, en gardant à l'esprit la teneur de la résolution 25/7, conformément à son programme de travail annuel. Le présent rapport est soumis conformément à cette demande.

3. Dans le présent rapport, le Haut-Commissaire met en avant les faits nouveaux pertinents survenus depuis le précédent rapport¹, en particulier les récentes activités du Haut-Commissariat; les faits nouveaux concernant l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme; et les activités de coopération avec le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité et sa Direction exécutive. Il rend compte des préoccupations relatives aux droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste, s'agissant en particulier des mesures législatives prises par les États, et examine les questions relatives aux droits de l'homme liées aux combattants étrangers et aux mesures prises par les États pour endiguer le flux de combattants.

II. Faits nouveaux

A. Activités du Haut-Commissariat

4. Conformément à ses stratégies thématiques pour la période 2014-2017, le HCDH a accordé la priorité à l'appui aux États membres dans le cadre de leurs efforts visant à garantir que leurs politiques, stratégies et mesures en matière de sécurité sont solidement ancrées dans le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit. Cet appui a notamment consisté à contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une législation en matière de sécurité conforme aux droits de l'homme; à soutenir la réforme du secteur de la sécurité par un réexamen des cadres juridiques et un appui à l'établissement de sauvegardes procédurales efficaces et de mécanismes de contrôle indépendants; ainsi qu'à appuyer l'élaboration et la mise en place d'une formation aux droits de l'homme à l'intention des organismes qui s'occupent de la justice et de la sécurité.

¹ A/HRC/22/26.

5. Dans son discours liminaire à la Conférence internationale des points focaux de la lutte antiterroriste, le 13 juin 2013, le précédent Haut-Commissaire a exhorté les États à prendre des mesures d'urgence pour examiner les liens entre le non-respect des droits de l'homme et les conditions de nature à favoriser le terrorisme, et à s'assurer que les mesures adoptées en matière de justice pénale pour lutter contre le terrorisme sont conformes aux droits de l'homme. Elle a souligné le rôle crucial de la société civile à cet égard. Dans son exposé devant le Comité contre le terrorisme en octobre 2013, elle a insisté sur les questions préoccupantes et exhorté le Comité à poursuivre ses efforts pour examiner toutes les questions relatives aux droits de l'homme en rapport avec la mise en œuvre des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité, y compris en promouvant des bonnes pratiques telles que le réexamen de la législation antiterroriste avant son adoption, des lois limitées dans le temps, l'établissement de mécanismes de contrôle indépendants au sein des organismes d'application de la loi et de renseignement, ainsi que le réexamen périodique des mesures de sanction.

6. Le HCDH a continué d'examiner les problèmes juridiques et politiques complexes liés aux nouvelles technologies qui présentent une utilité directe pour les États dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. De novembre 2013 à mars 2014, le Haut-Commissariat a établi un partenariat avec l'Université des Nations Unies dans le cadre d'un projet de recherche sur l'application du droit international des droits de l'homme aux régimes nationaux de surveillance du Net par les pouvoirs publics. Il a aussi organisé une consultation publique en février 2014 et invité les parties prenantes à faire des contributions en se fondant sur un questionnaire sur le droit à la vie privée dans le cadre des opérations de surveillance aux niveaux national et extraterritorial. Toujours en février, le précédent Haut-Commissaire a prononcé un discours liminaire devant un séminaire d'experts organisé par un groupe d'États conduit par l'Allemagne et le Brésil, et facilité par l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève. À cette occasion, elle a souligné les difficultés qu'il y avait à garantir le droit à la vie privée dans le cadre de la surveillance territoriale et extraterritoriale.

7. Partant de ce constat et compte tenu d'autres sources d'information, ainsi que l'avait demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 68/167, le HCDH a établi un rapport sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique à l'attention du Conseil des droits de l'homme². Il y examinait la protection accordée par le droit international des droits de l'homme à la vie privée, y compris le sens de l'expression «ingérence dans la vie privée» en lien avec les communications en ligne, la définition de l'ingérence «arbitraire et illégale» dans ce contexte et la question de savoir qui peut prétendre à la protection de ses droits et où. À la suite de l'examen du rapport par le Conseil des droits de l'homme à sa vingt-septième session et par l'Assemblée générale à sa soixante-neuvième session, l'Assemblée a adopté la résolution A/C.3/69/L.26/Rev.1, qui contenait plusieurs propositions de mesures de suivi.

8. Des questions importantes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ont également été examinées pendant les débats d'experts organisés par le Haut-Commissariat. Le premier, tenu le 12 septembre 2014 en application de la décision 25/117 du Conseil des droits de l'homme concernait le droit à la vie privée à l'ère du numérique³, le second tenu le 22 septembre 2014 en application de la résolution 25/22 du Conseil traitait des moyens de faire en sorte que l'utilisation de drones armés dans le cadre des opérations militaires et antiterroristes soit conforme au droit international⁴.

² A/HRC/27/37.

³ Voir A/HRC/28/38.

⁴ A/HRC/28/39.

9. Le Haut-Commissariat a fait campagne pour une plus grande intégration d'une perspective de genre dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en contribuant à un atelier tenu les 21 et 22 octobre 2014 sur le thème «Promouvoir le rôle des femmes dans la lutte contre l'extrémisme et la radicalisation propices au terrorisme», organisé à Vienne par le Forum mondial de la lutte contre le terrorisme et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ainsi qu'à un débat d'experts sur le thème «Le rôle des femmes dans la lutte contre l'extrémisme violent», organisé par les Émirats arabes unis et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme, le 27 octobre 2014 dans le cadre du débat public du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité.

B. Activités de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

10. Le Haut-Commissariat, en sa qualité de membre actif de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, encourage l'intégration des droits de l'homme dans tous les travaux de l'Équipe et de ses groupes de travail. En 2014, à la suite de la restructuration des groupes de travail, le HCDH a coprésidé le Groupe de travail de l'Équipe spéciale sur la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le cadre de la lutte antiterroriste, avec le Groupe de l'état de droit du Cabinet du Secrétaire général. Le Groupe de travail soutient la mise en œuvre du quatrième volet de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies et l'intégration des questions relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit dans la mise en œuvre de tous les volets de la Stratégie.

11. Depuis octobre 2012, le Groupe de travail, avec le soutien du Danemark, des États-Unis d'Amérique et de la Suisse, met en œuvre un projet mondial de longue haleine sur le renforcement des compétences dans le domaine des droits de l'homme à l'intention des responsables de l'application des lois actifs dans la lutte contre le terrorisme. Avec ce projet, les États bénéficieront d'une formation et d'une assistance technique, qui leur permettront de mieux connaître et comprendre le cadre international des droits de l'homme et de l'état de droit lorsqu'ils s'emploient à prévenir les menaces terroristes, les contrer ou enquêter sur celles-ci. Le projet comprenait notamment des ateliers d'évaluation des besoins, tenus à Amman en avril 2013 et à Ouagadougou en octobre 2013. À la suite des ateliers, le Groupe de travail s'est employé à mettre au point de modules de formation sur le cadre politique et juridique international, les techniques spéciales d'enquête, la lutte contre l'extrémisme violent, les services de police communautaire, la détention, les techniques d'interrogatoire, et l'usage de la force, en mettant l'accent sur le contexte de la lutte contre le terrorisme.

12. Le Groupe de travail a progressé dans l'élaboration d'une série de guides de référence visant à fournir des conseils pratiques sur l'adoption de mesures de lutte contre le terrorisme conformes aux droits de l'homme. Avec l'aide financière du Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, des guides de référence sur la recherche et l'arrestation de personnes et sur l'infrastructure de sécurité ont été mis à jour⁵. D'autres guides portant sur la détention dans le cadre de la lutte antiterroriste; la conformité de la législation nationale contre le terrorisme avec le droit international des droits de l'homme; le droit à un procès équitable et à une procédure régulière dans le cadre de la lutte antiterroriste sont en cours de publication. En outre, un guide sur l'interdiction d'organisations est aussi en cours d'élaboration.

13. Lorsqu'il mettra en œuvre son plan de travail pour 2015, le Groupe de travail continuera à faciliter l'échange d'informations sur les préoccupations prioritaires dans le

⁵ Les guides peuvent être consultés sur le site Web de l'Équipe spéciale à l'adresse: www.un.org/en/terrorism/ctitf/wg_protectingrights.shtml.

domaine des droits de l'homme et de l'état de droit, notamment sur des exemples de bonnes pratiques en matière de protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste, en s'inspirant des expériences aux niveaux national et régional. En outre, il évaluera l'appui et l'assistance actuellement apportés aux États Membres pour leur permettre de promouvoir et protéger les droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste; recensera les lacunes et les faiblesses et élaborera des propositions pour mieux aider les États Membres à protéger les droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste au niveau national.

14. Le Haut-Commissariat a également contribué à l'atelier du Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme sur le rôle de l'ONU s'agissant de s'attaquer aux conditions qui font le lit du terrorisme dans le cadre du débat consacré au programme de développement pour l'après-2015, tenu à New York les 7 et 8 avril 2014. Présidant la session sur la coopération et l'assistance de l'ONU dans les domaines de l'état de droit, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance afin de s'attaquer aux conditions qui font le lit du terrorisme, le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme a souligné combien il importait de protéger les droits de l'homme et l'état de droit pour le développement durable et de s'attaquer aux conditions propices à la propagation du terrorisme. À la Réunion des experts mondiaux sur le renforcement des capacités en lien avec les mécanismes de désignation des entités terroristes et de gel des avoirs, tenue à New York les 13 et 14 mai 2014, sous les auspices du Groupe de travail de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme sur la lutte contre le financement du terrorisme, le HCDH a informé les participants des problèmes relatifs aux droits de l'homme que posaient l'établissement d'une liste de personnes et d'organisations et le gel des avoirs. Le HCDH a contribué aux dialogues entre l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et l'Union européenne, tenus le 13 juin à New York et le 20 octobre à Bruxelles. Il a également contribué au Portail pour la solidarité avec les victimes du terrorisme, projet du Groupe de travail de l'Équipe spéciale sur le soutien aux victimes du terrorisme et la sensibilisation à leur cause.

C. Coopération avec le Comité de lutte contre le terrorisme et sa Direction exécutive

15. Le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive continuent de prendre en compte les préoccupations relatives aux droits de l'homme dans le cadre de leurs programmes de travail axés sur la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité. Le 24 octobre 2013, le Comité, sous la présidence du Maroc, a reçu des informations du Haut-Commissariat et a débattu des effets des lois antiterroristes abusives de vaste portée sur les voix dissidentes, les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes, les minorités et les peuples autochtones. Le Comité a également tenu des débats thématiques sur plusieurs questions concernant les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), lesquelles présentaient toutes des aspects liés aux droits de l'homme. Ces débats ont notamment porté sur l'adoption par les États membres de procédures pénales spéciales pour enquêter sur les infractions liées au terrorisme et en poursuivre les responsables et sur les garanties en matière de droits de l'homme adoptées à cet égard, telles que les clauses d'extinction, l'examen indépendant de la législation antiterroriste et la tenue de consultations avec la société civile sur les projets de loi antiterroriste.

16. Sous la présidence de la Lituanie depuis janvier 2014, le Comité contre le terrorisme a tenu des discussions sur l'utilisation d'Internet à des fins terroristes et sur le respect de la liberté d'expression et le droit à la vie privée, ainsi qu'un débat sur la nécessité d'adopter des lois et des politiques antiterroristes qui ne fassent pas indûment obstacle à l'accès des populations dans le besoin à l'assistance humanitaire. Le Comité a également tenu une réunion spéciale publique sur l'enlèvement contre rançon et la prise d'otages à laquelle a

participé un membre du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme. Dans le cadre de sa procédure révisée d'évaluation de la mise en œuvre des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), le Comité examine régulièrement avec les États membres diverses questions relatives aux droits de l'homme. En outre, il a récemment procédé à une analyse préliminaire des lacunes dans la mise en œuvre, par les États membres, des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), lacunes susceptibles de limiter la capacité des États d'endiguer le flux de combattants étrangers, comme l'avait demandé le Conseil dans sa résolution 2178 (2014). Cette analyse a notamment porté sur les lacunes dans le respect des obligations relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit, en particulier celles liées au manque de clarté ou de précision des lois antiterroristes, l'incapacité à garantir un traitement équitable et une procédure régulière aux personnes accusées d'infractions terroristes, et des questions relatives au respect du droit international des réfugiés.

17. Conformément à la résolution 68/178 de l'Assemblée générale, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a continué d'assurer la liaison avec le HCDH, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste et d'autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme et titulaires de mandat, notamment pour ce qui est de l'élaboration et du suivi des visites de pays et la facilitation de l'assistance technique. Le Directeur de la Direction exécutive a rencontré le précédent Haut-Commissaire et moi-même, ainsi que le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste afin d'examiner des questions qui présentent un intérêt commun et suscitent des préoccupations communes. En octobre 2013, les spécialistes des droits de l'homme du HCDH ont participé à un atelier à Islamabad organisé par la Direction exécutive à l'intention d'officiers de police, de procureurs et de juges d'Asie du Sud sur la question du renforcement de la coopération nationale et internationale dans les enquêtes antiterroristes, ainsi qu'à un atelier organisé à Tunis, en décembre 2013, par la Direction exécutive à l'intention de procureurs sur les difficultés à traduire en justice les terroristes isolés ou agissant en petit groupe. En mai 2014, le Haut-Commissariat a également contribué à un atelier à Nairobi, tenu en application de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité, sur les moyens de combattre l'incitation au terrorisme et de renforcer le dialogue culturel. La Direction exécutive a poursuivi son dialogue sur des questions relatives aux droits de l'homme avec des organisations régionales et sous régionales, ainsi qu'avec des organisations nationales et internationales de la société civile. Il a également continué de contribuer activement aux activités du Groupe de travail de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme sur la protection des droits de l'homme et l'état de droit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment aux produits d'information publiés par le Groupe de travail ainsi qu'à la conception et à la mise en œuvre des initiatives du Groupe de travail en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique.

III. Questions relatives aux droits de l'homme

18. Les événements des derniers mois ont mis en lumière les problèmes immenses que les États continuent de rencontrer pour prévenir les actes de violence et garantir la sécurité des individus qui relèvent de leur juridiction. Lors de son débat public sur le terrorisme, en novembre 2014, le Conseil de sécurité a souligné que la menace du terrorisme allait croissant, du fait de la propagation d'idéologies extrémistes violentes susceptibles de mener au terrorisme, des déplacements de terroristes, notamment de combattants étrangers, et de l'accès à d'importants flux de financement⁶. Au cours du débat du Conseil de sécurité sur la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent,

⁶ Voir S/PRST/2014/23.

le 19 novembre 2014, le Secrétaire général a souligné que les technologies et la mondialisation faisaient qu'il était plus aisé pour les groupes animés par des idéologies extrémistes violentes de nuire à autrui, d'exploiter certaines histoires et de tirer profit des financements illégaux, tandis que, parallèlement, le terrorisme, le trafic de drogues et la criminalité transnationale gagnaient en intensité et s'alimentaient les uns les autres.

19. Les mesures adoptées par un certain nombre d'États en réaction aux récentes menaces à la sécurité ont continué de soulever de vives préoccupations du point de vue des droits de l'homme. Des États se sont précipités pour adopter une législation d'urgence, revoir leurs politiques en matière de détention, réviser les normes et pratiques de la justice pénale et imposer des limites à la liberté d'expression, de réunion pacifique et de circulation. Des pratiques de surveillance à grande échelle ont continué à porter atteinte aux droits fondamentaux – en particulier au droit à la vie privée – des individus, parce que les législations nationales sont insuffisantes ou mal appliquées, que les garanties de procédure laissent à désirer et qu'un système de surveillance efficace fait défaut – autant de choses qui contribuent à un climat d'impunité. Les pratiques de surveillance auraient de graves répercussions sur la liberté d'expression, en particulier sur les journalistes dont les sources seraient plus réticentes à entrer en contact avec la presse, craignant que toute interaction laisse des traces numériques, susceptibles d'être utilisées contre elles.

20. S'il est du devoir des États de prendre des mesures pour protéger les populations de la violence et de l'insécurité et faire en sorte que justice soit faite, lesdites mesures doivent s'inscrire dans le respect du droit international des droits de l'homme. L'expérience acquise au niveau national montre que le fait de protéger les droits de l'homme et de garantir l'état de droit contribue à lutter contre le terrorisme, en particulier en créant un climat de confiance entre l'État et les individus placés sous sa juridiction et en améliorant la résilience des communautés face aux menaces de radicalisme violent. D'un point de vue pénal, faire en sorte que la législation et les politiques de lutte contre le terrorisme se fondent sur les droits de l'homme aide aussi à promouvoir un système dans lequel les auteurs d'actes de terrorisme sont poursuivis et condamnés conformément aux procédures établies par la loi. Cela favorise aussi la cohérence entre les différentes juridictions nationales et, partant, la coopération internationale. À l'inverse, force est de constater que les concessions faites dans le domaine des droits de l'homme nuisent à l'état de droit et à l'efficacité des mesures antiterroristes quelles qu'elles soient.

A. Mesures législatives prises par les États

21. Des États ont adopté une législation nationale antiterroriste formulée en termes généraux dans laquelle la définition du terrorisme manque de précision et ouvre la voie à une application arbitraire ou discriminatoire de la loi par les pouvoirs publics, ou entrave d'une manière ou d'une autre l'exercice des droits de l'homme. Une définition imprécise d'un crime peut conduire à incriminer des conduites qui n'ont pas à être incriminées ou à élargir la définition des conduites proscrites dans l'interprétation judiciaire. Des législations de ce type ont abouti à des atteintes aux droits à la liberté et à la sécurité de la personne et à la liberté d'expression, d'association et de réunion, ainsi qu'à des violations des droits relatifs à la régularité des procédures, y compris du droit à un procès équitable. Il est en outre arrivé que la législation soit utilisée à mauvais escient pour mettre un frein à des activités légitimes et prendre pour cibles des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme, des groupes minoritaires, des membres de l'opposition politique ou d'autres individus – au point, parfois, de les placer en détention arbitraire et de les soumettre durant leur détention à des actes de torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou

dégradants⁷. Les mesures prises par des États pour endiguer le flux de combattants étrangers (voir par. 49 et 50 ci-dessous) suscitent des préoccupations analogues.

22. La législation de certains États met sur un pied d'égalité le terrorisme et des expressions légitimes de protestation et d'opposition à l'égard du Gouvernement, incriminant ainsi de fait la liberté d'expression⁸. À titre d'exemple, un État a adopté un texte de loi dont la définition du terrorisme inclut des actes comme le fait d'«insulter la réputation de l'État ou sa position», ce qui peut se traduire par la criminalisation de tout discours critique à l'égard du Gouvernement ou de ses politiques. Dans certaines juridictions, les autorités s'appuient sur des lois antiterroristes rédigées en termes généraux pour inculper des journalistes et des membres de l'opposition pour «apologie du terrorisme», entre autres, imposant par là même une limite injustifiée à leur droit à la liberté d'expression. Dans le cadre de leur lutte contre l'incitation au terrorisme, les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques doivent veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme soient compatibles avec le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte. Dans son Observation générale n° 34, le Comité des droits de l'homme a précisé que des infractions telles que l'«encouragement du terrorisme» et l'«activité extrémiste», ainsi que le fait de «louer», «glorifier» ou «justifier» le terrorisme devaient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression⁹.

23. Dans certains États, les autorités en sont venues à placer en détention des personnes accusées d'actes terroristes sans respecter les garanties prévues par le droit international pour toutes les personnes privées de liberté. Certains ont étendu les pouvoirs des forces de sécurité pour les autoriser à arrêter des «criminels présumés» sans mandat. Dans certaines juridictions, la législation permet le placement en détention provisoire sans garanties adaptées: il est ainsi possible de prolonger la durée autorisée de détention avant inculpation et la durée pendant laquelle une personne peut être placée en détention sans autorisation judiciaire ou sans examen des motifs de la détention. De ce fait, des individus accusés de se livrer à des activités terroristes ont été détenus pendant de longues périodes sans inculpation ni jugement, et, dans certains cas, sans avoir véritablement accès à un conseil ou à un contrôle judiciaire indépendant¹⁰. De telles pratiques violent le droit à la liberté de la personne et le droit de ne pas être soumis à une détention arbitraire. La législation adoptée récemment par un État permet de délivrer rétrospectivement l'autorisation de procéder à une arrestation et à une détention administrative ou même à une détention au secret, voire de ne pas indiquer les motifs de la détention. Non seulement ces mesures sont contraires aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, mais elles accroissent aussi sensiblement le risque de torture et autres mauvais traitements et compromettent sérieusement les chances d'établir les responsabilités lorsque de tels actes sont commis. Dans son Observation générale n° 35, le Comité des droits de l'homme a réaffirmé le caractère absolu de l'interdiction de la détention arbitraire consacrée à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et souligné que la détention administrative emportait de graves risques de privation arbitraire de liberté et ne devait être utilisée que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, lorsqu'une

⁷ Voir HCDH, communiqué de presse du 18 septembre 2014, «Les experts de l'ONU exhortent l'Éthiopie à cesser de recourir à la législation antiterroriste pour faire fléchir les droits de l'homme.».

⁸ Voir HCDH, communiqué de presse du 27 janvier 2014, «Déclaration du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association à l'issue de sa mission au Rwanda».

⁹ Voir CCPR/C/GC/34.

¹⁰ Voir Centre d'actualités de l'ONU, «L'expert des droits de l'homme indépendant envoyé par l'ONU engage le Qatar à réformer son système de justice», 14 janvier 2014; et Barreau malaisien, «Les modifications apportées à la loi de 1959 sur la prévention des infractions marquent une régression et portent un coup à la primauté du droit en Malaisie», communiqué de presse, 3 octobre 2013.

menace immédiate, directe et inévitable le justifiait, et à condition d'être limitée dans le temps. L'habeas corpus est une garantie à laquelle il ne peut être dérogé, qui doit être respectée en toutes circonstances¹¹.

24. Dans certains États, les pouvoirs des services de renseignement ont été étendus et s'apparentent désormais à ceux de la police, puisque ces services peuvent procéder à des arrestations, à des placements en détention, à des fouilles et à des saisies¹². Dans certains cas, les services de renseignement sont habilités à arrêter des individus sans mandat et à les placer en détention sans que ne soient expressément garantis les droits fondamentaux relatifs à la régularité des procédures, tels que le droit à un conseil¹³. Des préoccupations ont été exprimées concernant les législations régissant le fonctionnement des services de renseignement qui ne prévoient pas un contrôle et une surveillance suffisants, d'où des failles en matière d'établissement des responsabilités¹⁴. Le fonctionnement des services de renseignement doit être soumis à des garanties adéquates pour fournir une protection contre les violations des droits de l'homme et assurer le respect du principe de responsabilité en cas de violation.

25. Le Haut-Commissariat a évoqué les préoccupations persistantes au sujet des risques d'interférence arbitraire ou illégale avec le droit à la vie privée dans le contexte de la surveillance nationale et extraterritoriale¹⁵. Des préoccupations ont été exprimées dans un État où un texte récemment adopté est venu élargir les pouvoirs de surveillance en autorisant la surveillance sur mandat unique d'ordinateurs multiples, voire de réseaux tout entiers, alourdir les peines encourues pour divulgation de documents émanant des services de renseignement, accorder l'immunité juridictionnelle aux agents du renseignement et permettre de plus larges échanges d'informations personnelles entre ces services, sans mise en place de garanties ou de procédures de contrôle adaptées ni de voies de recours pour les individus dont les informations personnelles auraient été utilisées de manière abusive ou divulguées sans autorisation¹⁶. Dans un autre pays, un projet de loi à l'examen propose d'autoriser la sous-traitance de la surveillance des nationaux à l'étranger à des services de renseignements étrangers alliés, alors même qu'une cour fédérale avait sanctionné les services de renseignement pour de telles pratiques¹⁷. Un autre État a récemment adopté un texte sur la surveillance d'urgence autorisant le Gouvernement à exiger des compagnies de téléphone et fournisseurs d'accès Internet sur le territoire et à l'étranger qu'ils collectent et stockent des métadonnées de communications pendant une période pouvant aller jusqu'à douze mois. Des voix se sont élevées pour dire que ce stockage de données globales risquait d'ouvrir la voie à la surveillance des communications, y compris de personnes ne

¹¹ CCPR/C/GC/35.

¹² Voir Parlement australien, rapport consultatif sur le projet de 2014 portant modification de la législation antiterroriste (combattants étrangers), 17 octobre 2014 (disponible à l'adresse www.aph.gov.au).

¹³ Voir Elizabeth LaForgia, «South Sudan lawmakers pass controversial security bill» (Le législateur du Soudan du Sud adopte une loi sur la sécurité controversée) *Jurist*, 9 octobre 2014.

¹⁴ Voir par exemple le rapport spécial au Parlement du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 28 janvier 2014.

¹⁵ Voir A/HRC/27/37.

¹⁶ Voir Parlement australien, projet de loi (n° 1) de 2014 portant modification de la législation sur la sécurité nationale, disponible à l'adresse www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd1415a/15bd019. Voir aussi Commission australienne des droits de l'homme, communication adressée à la Commission parlementaire mixte sur le renseignement et la sécurité, enquête sur le projet de loi (n° 1) de 2014 portant modification de la législation sur la sécurité nationale, 21 août 2014.

¹⁷ Voir Parlement du Canada, Chambre des Communes, projet de loi C-44, projet de loi visant à modifier entre autres la loi sur les services canadiens de renseignement et de sécurité, 27 octobre 2014, et décisions de la Cour fédérale X (Re), CSIS-30-08, 22 novembre 2013.

relevant pas de la juridiction de l'État et n'étant soupçonnées d'aucune activité illégale¹⁸. Ces évolutions soulèvent toutes de vives inquiétudes au regard du droit des individus d'être protégés par la loi contre toute ingérence arbitraire ou illégale dans leur vie privée.

26. Certains États ont adopté une législation nationale visant à mettre en place des sanctions ciblées contre des individus et des organisations. Ces mesures peuvent, certes, se révéler d'importants outils de prévention des actes terroristes, mais leurs répercussions potentielles sur les droits de l'homme des personnes concernées sont telles que des efforts s'imposent pour garantir le droit à une procédure régulière des intéressés¹⁹. Dans certains cas, de telles mesures ont abouti à l'interdiction arbitraire d'organisations sur la foi de textes de loi mal définis ou imprécis, parfois dans le but même d'interdire toute opposition politique ou d'autres moyens d'expression pacifiques. Une législation nationale qui ne définit pas l'«appartenance» ou n'impose pas qu'un lien existe entre cette appartenance et le statut ou l'activité prohibé(e) serait contraire aux principes de légalité, en particulier dès lors que cette appartenance entraîne des sanctions ciblées ou des sanctions pénales, telles qu'une peine d'emprisonnement. Toutes les sanctions imposées du fait d'une interdiction devraient être le résultat de motifs valables indiquant clairement que l'individu ou l'entité était connu(e) pour se livrer à des actes terroristes, y participer ou les faciliter²⁰.

27. L'adoption d'une législation antiterroriste exceptionnelle peut se révéler particulièrement problématique lorsqu'il ne s'agit pas d'un texte autonome mais de modifications apportées aux lois et procédures pénales existantes. L'expérience montre qu'avec le temps, les mesures antiterroristes temporaires adoptées en temps de crise ou de tension politique extrême peuvent facilement s'enraciner dans le droit national et être régulièrement utilisées par les organes chargés de l'application des lois²¹. Une bonne partie des dispositions adoptées dans l'urgence par les États au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001, par exemple, sont toujours en vigueur aujourd'hui. L'impression d'urgence politique peut en outre faire obstacle à un examen minutieux préalable des projets de loi et a déjà conduit à l'adoption de textes contenant des définitions imprécises, ouvrant la voie à divers abus dans leur application.

28. Je souscris pleinement aux appels lancés dans les rapports du précédent Haut-Commissaire et tiens à souligner combien il importe de veiller à ce que les lois antiterroristes soient conformes aux normes relatives aux droits de l'homme et respectueuses du principe de légalité. Elles doivent être rédigées avec suffisamment de précision pour permettre aux individus de régler leur conduite en conséquence et doivent être accessibles au public. Les lois ne doivent pas être laissées à l'appréciation discrétionnaire de ceux chargés de les faire appliquer, mais au contraire leur donner des orientations suffisantes pour leur permettre de déterminer le type de conduite relevant du champ d'application de la loi.

29. Il est essentiel de confronter régulièrement les lois et les pratiques antiterroristes aux normes relatives aux droits de l'homme, pour s'assurer que les mesures antiterroristes sont bien spécifiques, nécessaires, efficaces et proportionnées. Parmi les bonnes pratiques

¹⁸ Voir legislation.gov.uk, loi de 2014 sur le stockage de données et les pouvoirs d'enquête, et Chambre des Communes, réponses orales aux questions, 10 juillet 2014, données et écoutes des communications (www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140710/debtext/140710-0001.htm#14071054000003).

¹⁹ Voir A/HRC/16/50 et A/HRC/22/26 et les rapports pertinents du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

²⁰ Voir, par exemple, A/HRC/16/50 et 51.

²¹ Voir, par exemple, Commission internationale de juristes, *Assesing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights* (Rapport du Comité d'éminents juristes sur le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme) (Genève, Commission internationale de juristes, 2009).

relevées dans le précédent rapport de la Haut-Commissaire, on peut citer le contrôle de la législation antiterroriste avant même son adoption, la portée limitée dans le temps, l'existence d'organes indépendants de contrôle des services de sécurité et de renseignement, ou encore le réexamen périodique des mesures de sanction. Toute mesure d'exception doit voir sa validité circonscrite dans le temps par l'inclusion d'une disposition de limitation dans le temps («sunset clause»). La compatibilité de tels textes avec les normes relatives aux droits de l'homme doit aussi faire l'objet d'un contrôle régulier.

30. Je me félicite du dialogue national qui accompagne le processus législatif dans certains États et engage vivement tous les États à faire en sorte que de vastes consultations soient menées avec toutes les parties prenantes, sans exclusive. L'expérience des dernières années montre clairement qu'il est bénéfique que les organismes nationaux compétents examinent les projets de loi avant leur adoption, en particulier afin d'en garantir la cohérence avec les normes internationales applicables dans le domaine des droits de l'homme.

B. Combattants étrangers

31. Bien que le phénomène des combattants étrangers²² ne soit pas nouveau, leur nombre aurait augmenté dernièrement, de même que le nombre de pays dont ils seraient originaires; ce facteur, ainsi que les motivations de ces combattants, les groupes auxquels ils se joignent et les itinéraires qu'ils empruntent par la suite, montrent la complexité du problème et suscitent des préoccupations dans l'ensemble du monde. Si les faits et chiffres rapportés à cet égard varient sensiblement, le Conseil de sécurité a noté avec préoccupation que plus de 15 000 combattants terroristes étrangers originaires de plus de 80 pays seraient partis rejoindre les rangs d'entités terroristes associées à Al-Qaïda ou combattre pour elles, notamment en République arabe syrienne, en Iraq, en Somalie et au Yémen, ainsi que dans plusieurs pays du Maghreb et du Sahel²³. D'autres rapports récents évoquent le cas d'individus partis rejoindre les rangs de forces qui s'emploient à lutter contre ces entités, notamment des Unités de protection populaire kurdes.

32. La violence des actes criminels commis en République arabe syrienne et en Iraq par les *takfiri*, également connus sous le nom de l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) ou Daesh, qui bénéficient du soutien de combattants étrangers, a particulièrement incité les États à prendre des mesures pour empêcher leurs ressortissants de partir rejoindre leurs rangs et prévenir l'escalade de la violence. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a constaté que l'EIIL attirait davantage de combattants étrangers expérimentés, motivés par des principes idéologiques, depuis qu'il s'était autoproclamé califat islamique. Selon la commission, si des milliers de Syriens ont rejoint les rangs de l'EIIL, le commandement de cette entité est en grande partie composé de combattants étrangers²⁴.

²² On entend généralement par «combattants étrangers» des individus qui, pour des raisons essentiellement idéologiques ou religieuses, quittent leur pays d'origine ou de résidence habituel et prennent part aux violences perpétrées par un groupe d'insurgés ou par un groupe armé non étatique dans un conflit armé (même s'ils peuvent également être mus par l'appât du gain). Voir Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing n° 7, octobre 2014.

²³ S/PRST/2014/23. Voir également S/2014/770, par. 31.

²⁴ «Rule of Terror: Living under ISIS in Syria», 14 novembre 2014 (à consulter sur www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx), par. 13.

33. Les États ont pris tout un éventail de mesures administratives et législatives pour dissuader les individus devenus combattants étrangers et ceux qui cherchaient à le devenir: annulation de la validité des documents de voyage, déchéance de nationalité, gel des avoirs et action en justice pour différentes infractions (enrôlement et incitation, planification d'actes terroristes, etc.). Le Conseil de sécurité a pris des mesures énergiques en adoptant une série de résolutions au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans sa résolution 2170 (2014), il a condamné avec la plus grande fermeté les atteintes flagrantes, systématiques et généralisées portées aux droits de l'homme par l'EIIL et le Front el-Nosra, a exigé que l'EIIL, le Front el-Nosra et toutes les autres entités associées à Al-Qaida mettent fin à tous les actes de violence et de terrorisme et qu'ils désarment et se dissolvent immédiatement. Il a également rappelé qu'il fallait traduire en justice les auteurs de ces violences, y compris les combattants terroristes étrangers. Il a demandé aux États Membres de prendre des mesures nationales pour endiguer le flux de combattants terroristes étrangers qui rejoignent les rangs de ces groupes, rappelant qu'ils avaient l'obligation, conformément aux résolutions précédentes sur la lutte contre le terrorisme, d'empêcher les mouvements de terroristes, la fourniture d'armes aux terroristes et leur financement.

34. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a condamné l'extrémisme violent et décidé que les États Membres devaient, dans le respect du droit international, prévenir les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendaient dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre ou d'organiser des actes terroristes, ou d'y participer. Se déclarant préoccupé par la création de réseaux terroristes internationaux, le Conseil a souligné qu'il fallait impérativement appliquer d'urgence la résolution aux combattants terroristes étrangers associés à l'EIIL, au Front el-Nosra et à toute cellule, filiale ou émanation d'Al-Qaida ou groupe dissident de celui-ci désignés par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011).

35. Il importe de noter que dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a également réaffirmé l'obligation qu'avaient tous les États Membres de respecter le droit international des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, soulignant que dans la pratique, le respect des droits de l'homme et l'état de droit étaient essentiels au succès de la lutte contre le terrorisme. Il a noté que le fait de se soustraire aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme comme à d'autres obligations internationales, notamment à celles qui découlaient de la Charte des Nations Unies, contribuait à une radicalisation accrue et favorisait le sentiment d'impunité.

36. Dans le cadre des efforts faits pour endiguer le flux de combattants étrangers, il est essentiel que les États veillent à respecter les obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme en renforçant les mesures prises pour lutter contre les conditions propices au terrorisme et contre l'extrémisme violent, en luttant contre l'impunité et en veillant à ce que les auteurs d'atteintes graves, quelles qu'elles soient, au droit international des droits de l'homme ou au droit international humanitaire, aient à répondre de leurs actes et en faisant en sorte que toutes les mesures qu'ils prennent en vue d'endiguer ce flux de combattants étrangers et de prévenir les actes criminels soient conformes à leurs obligations au regard du droit international des droits de l'homme.

1. Lutter contre les conditions propices au terrorisme et contre l'extrémisme violent

37. Le terrorisme continue de se développer dans les environnements où la corruption et les violences commanditées par l'État restent impunies, en particulier là où des tensions perdurent entre les groupes ethniques, religieux et linguistiques, où les rancœurs couvent entre différents groupes sociaux et où le non-respect de l'état de droit fait régner un climat d'injustice. Différents facteurs sont susceptibles de contribuer à créer ces conditions: atteintes liées à des conflits de longue durée; discrimination ethnique, nationale et

religieuse; exclusion politique et marginalisation socio-économique; et climat d'impunité. Tous ces facteurs risquent de contribuer à constituer le terreau de la haine et à radicaliser des individus qui seront susceptibles, à terme, de commettre des actes de terrorisme. Comme l'a souligné le Secrétaire général au cours du débat public du Conseil de sécurité sur la coopération internationale et l'extrémisme violent, le 19 novembre 2014, les problèmes sont encore aggravés lorsque les mesures de lutte contre le terrorisme ne sont pas suffisamment ciblées et que des communautés entières se sentent victimes de violations des droits de l'homme commises au nom de la lutte contre le terrorisme.

38. Dans l'exposé que j'ai présenté au Conseil de sécurité sur la situation en Iraq le 18 novembre 2014, j'ai insisté sur le fait que jusqu'ici, les stratégies nationales et internationales de lutte contre l'EIIL étaient axées sur la sécurité et ne portaient pas suffisamment sur les moyens de lutter, plus largement, contre ces conditions et contre les idéologies extrémistes. Comme l'a souligné le Conseil dans sa résolution 2178 (2014), les États devraient faire participer les populations locales et les organisations non gouvernementales compétentes à l'élaboration de stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme, faire changer les conditions propices à la propagation de l'extrémisme violent, qui peut conduire au terrorisme, y compris en donnant voix au chapitre aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux et culturels et aux responsables de l'éducation, ainsi qu'à tous les autres groupes de la société civile concernés, et adopter des stratégies personnalisées visant à lutter contre l'embrigadement dans cette forme d'extrémisme violent et à promouvoir l'inclusion et la cohésion sociales. Pour y parvenir, il faut s'efforcer sans cesse de favoriser l'interaction entre les communautés et les autorités de façon à renforcer le lien de confiance, d'encourager les collectivités à s'approprier, à l'échelon local, les initiatives mises en œuvre et d'élaborer des contre discours positifs.

39. Pour contrecarrer la propagande extrémiste, le moyen le plus efficace consiste sans doute à lutter contre le discours extrémiste, à promouvoir le dialogue, à protéger les droits de l'homme et à renforcer la cohésion sociale. Les acteurs de la société civile, notamment les autorités et organisations religieuses, les groupes de jeunes et les associations de femmes, ont un rôle important à jouer à cet égard²⁵. Une société civile dynamique, diverse et indépendante est essentielle si l'on veut pouvoir protéger durablement les droits de l'homme; elle peut également contribuer à lutter contre les idéologies à l'échelle locale. Toutefois, dans bien des régions, les mesures prises par les États pour lutter contre le terrorisme empêchent les organisations de la société civile d'effectuer correctement l'important travail qui est le leur; dans certains cas, certaines organisations ethniques ou religieuses sont même visées par des mesures de surveillance. Entre autres efforts faits pour lutter contre le terrorisme, les États devraient s'employer à créer un environnement favorable à la société civile, notamment en légiférant pour protéger l'espace accordé à celle-ci et en privilégiant l'adoption de mesures non discriminatoires.

2. Lutter contre l'impunité et assurer le respect du principe de responsabilité

40. En droit international des droits de l'homme, qui continue à s'appliquer en situation de conflit armé, l'État est directement responsable des atteintes et des violations qui peuvent être commises sur son territoire et dans sa juridiction. En particulier, l'État a l'obligation de faire en sorte que des mesures soient prises pour prévenir les atteintes et les violations et éviter qu'elles se reproduisent, que les cas présumés d'atteintes et de violations fassent rapidement l'objet d'enquêtes approfondies, indépendantes et impartiales, que les responsables soient punis et que les victimes aient accès à un recours utile et obtiennent réparation comme il se doit.

²⁵ Voir également A/HRC/22/17/Add.4, annexe, appendice, par. 36 et A/HRC/FMI/2014/3, par. 31.

41. Les membres de groupes armés non étatiques tels que l'EIL, y compris les combattants étrangers, sont au minimum tenus de respecter les normes impératives du droit international, notamment l'interdiction de la privation arbitraire de la vie, du génocide, de l'esclavage, de la discrimination raciale, de la torture et des autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, de la prise d'otages, de l'imposition de peines collectives et de la privation arbitraire de liberté. En outre, il est de plus en plus admis que les groupes armés non étatiques qui exercent un contrôle effectif sur un territoire, comme c'est le cas de l'EIL, sont tenus de respecter les obligations internationales en matière de droits de l'homme à l'égard de tous ceux qui se trouvent sur ce territoire. En tout état de cause, les actes comme le meurtre, la torture, le viol et autres formes de violence sexuelle, ou les disparitions forcées, lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre la population civile, en connaissance de cette attaque, constituent un crime contre l'humanité et engagent la responsabilité pénale individuelle de celui qui les commet.

42. En situation de conflit armé, les membres de l'EIL, y compris les combattants étrangers, ont également l'obligation de respecter les règles applicables du droit international humanitaire. L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 établit les normes minimales que toutes les parties à un conflit armé non international doivent respecter pour ce qui est du traitement et de la protection des civils, des personnes qui ne participent plus directement aux hostilités et des biens de caractère civil. En vertu du droit international humanitaire coutumier, les parties à un conflit ont l'obligation de prendre toutes les mesures voulues pour réduire au minimum l'incidence de la violence sur les civils, de respecter les principes de distinction et de proportionnalité dans l'exécution de leurs opérations militaires et de veiller à ce que les civils puissent quitter les zones touchées par la violence en toute sécurité et avec dignité. Les infractions graves au droit international humanitaire peuvent constituer des crimes de guerre et engagent ainsi la responsabilité pénale individuelle de ceux qui les commettent.

43. Comme je l'ai souligné dans l'exposé que j'ai présenté au Conseil de sécurité le 18 novembre 2014, certains faits portent à croire que des membres de l'EIL se sont probablement rendus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité (il appartiendra à un tribunal compétent d'en juger). Il est également possible, en particulier pour ce qui est des Yézidis, que certaines infractions constitutives du crime de génocide, selon la définition énoncée dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, aient été commises par des individus appartenant au commandement de l'EIL. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq et le HCDH ont amplement démontré que l'EIL commettait toute sorte d'actes de violence, d'atteintes et de crimes, de manière délibérée et calculée²⁶ : meurtres et autres actes inhumains, esclavagisme, viols, esclavage sexuel et autres formes de violence sexuelle, déplacements forcés, disparitions forcées et actes de torture commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre la population civile dans plusieurs gouvernorats.

44. Il est essentiel de réprimer toutes les atteintes graves au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire en menant des enquêtes efficaces sur ces atteintes et en poursuivant comme il se doit les responsables, pour que justice soit faite et pour garantir que les victimes obtiennent réparation et prévenir de nouvelles atteintes. C'est aux États qu'il incombe au premier chef de s'acquitter de cette responsabilité; ceux-ci sont en effet tenus de veiller à ce que des enquêtes soient menées sur les infractions commises et, lorsque les preuves le justifient, de poursuivre les auteurs de ces infractions,

²⁶ «Rule of Terror» (voir note 24) et MANUI/HCDH, Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 6 juillet-10 septembre 2014.

conformément aux normes minimales du droit international. Les tribunaux d'Iraq et de Syrie sont compétents pour connaître des crimes commis par les nationaux comme par les combattants étrangers sur les territoires de ces États et devraient exercer autant que possible cette compétence. Les pays dont ces combattants étrangers sont ressortissants devraient également enquêter efficacement sur les crimes commis et en poursuivre les auteurs chaque fois qu'ils en ont la possibilité.

45. Dans certaines circonstances, lorsqu'un État ne souhaite pas ou ne peut pas enquêter sur de graves atteintes au droit international des droits de l'homme ou au droit humanitaire international qui sont constitutives de crimes internationaux, ou en poursuivre les auteurs, la Cour pénale internationale peut être saisie. J'ai demandé à maintes reprises que la Cour pénale internationale soit saisie de la situation en République arabe syrienne, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne et le HCDH ayant constaté que des crimes internationaux étaient commis en nombre de plus en plus important. J'ai également demandé à l'Iraq d'envisager d'adhérer au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et d'accepter immédiatement la compétence de la Cour pour ce qui est de la situation actuelle. J'espère également qu'il sera permis à la Cour d'exercer sa compétence à l'égard des combattants étrangers impliqués dans des crimes internationaux qui sont ressortissants des États parties au Statut de Rome. Il importe de prendre toutes les mesures voulues pour que les individus qui se rendent coupables d'atteintes graves au droit international aient à répondre de leurs actes.

3. Agir dans le respect des droits de l'homme

46. Si la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité comporte d'importantes dispositions prévoyant le respect du droit international des droits de l'homme, des préoccupations ont été exprimées quant à certaines dispositions qui, en raison de leur caractère trop général, risquent de donner lieu à des violations des droits de l'homme dans le cadre de la mise en œuvre de mesures à l'échelle nationale. De nombreux États ne respectent pas, loin s'en faut, les obligations que leur fait le droit international des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et c'est ce constat troublant qui est à l'origine de ces préoccupations. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil affirme notamment que le «terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations» constitue une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales, sans toutefois donner plus de précisions quant à la définition de ce terme. C'est pourquoi d'aucuns craignent légitimement que la résolution ne favorise l'adoption, à l'échelle nationale, de mesures de répression visant les activités de groupes ou d'individus non violents, agissant dans le respect de la légalité. Il y a lieu de s'inquiéter également du fait qu'aucune exemption n'est expressément prévue pour des actes qui, par ailleurs, peuvent être conformes au droit humanitaire international.

47. Compte tenu, en particulier, du caractère contraignant de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, des préoccupations ont également été exprimées concernant, d'une part, l'absence d'une définition des termes «terrorisme» et «extrémisme» et, d'autre part, le fait qu'il n'est fait référence ni aux «terroristes» en tant que catégorie de personnes, ni à des actes spécifiques à sanctionner.

48. La résolution 2178 (2014) fait toutefois expressément obligation aux États de veiller au respect du droit international, y compris du droit des droits de l'homme, dans le cadre de son application. Les États doivent donc veiller à ce que toute loi adoptée en application de cette résolution soit conforme au principe de légalité, consacré par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour ce faire, ils doivent adopter des dispositions claires et précises définissant les cas dans lesquels la responsabilité pénale est engagée, pour veiller au respect du principe de la sécurité du droit et faire en sorte que la loi ne soit pas sujette à interprétation, ce qui aurait pour effet d'élargir excessivement l'éventail

des comportements prohibés. Une définition trop vague ou trop générale du terrorisme ne répond pas à ces critères et risque d'être invoquée par l'État pour réprimer certains actes pacifiques, pour exercer une discrimination à l'égard de personnes ou de groupes particuliers, ou encore pour limiter l'opposition politique, quelle qu'elle soit.

49. Certaines mesures adoptées en application de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité risquent de porter atteinte, par exemple, au droit des intéressés à une procédure régulière, y compris à leur droit à la présomption d'innocence, à la jouissance de leur droit à la liberté de circulation et de leur droit d'être protégés contre toute privation arbitraire de leur nationalité, à leur droit à la liberté de religion, de conviction, d'opinion, d'expression ou d'association²⁷ et à leur droit à la protection contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans leur vie privée. Il ne devrait pas être présumé, par exemple, que quiconque se rend dans une zone de conflit a une intention criminelle, soutient une activité terroriste ou y participe. Il est essentiel de tenir compte de ce principe de façon à garantir le respect d'une procédure régulière et de la présomption d'innocence. En outre, s'il est vrai que la résolution ne fixe pas expressément l'âge de la responsabilité pénale des individus visés, les États doivent tout de même prendre toutes les mesures voulues pour veiller au respect des droits des mineurs de moins de 18 ans et faire en sorte que toutes les mesures prises pour endiguer le flux de combattants étrangers soient conformes à l'ensemble des obligations juridiques internationales, y compris aux droits de l'homme.

50. Plusieurs États ont pris des mesures pour faire obstacle à la circulation des combattants étrangers (interdiction de voyager, retrait des passeports et refus d'accorder la nationalité). Toutes ces mesures portent atteinte au droit à la liberté de circulation, consacré par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le droit à la liberté de circulation englobe le droit de toute personne d'entrer dans son propre pays et, comme l'a expliqué le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 27, s'applique pour le moins à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger. Tel est le cas des nationaux d'un pays auxquels la nationalité a été retirée en violation du droit international²⁸. Si le droit à la liberté de circulation n'est pas absolu, les restrictions à ce droit doivent être légales, viser un but légitime et être nécessaires pour atteindre ce but. Le Comité a en outre précisé que les cas dans lesquels la privation du droit d'une personne d'entrer dans son propre pays pourrait être raisonnable, s'ils existaient, étaient rares²⁹. Certaines mesures, telles que l'interdiction de voyager, le retrait du passeport ou le refus d'accorder la nationalité, suscitent également de vives inquiétudes pour ce qui est du respect de la procédure régulière, dans les cas où l'application de ces mesures est décidée à l'issue de procédures secrètes, sans que des conditions aient été définies à cet égard ou selon des critères vagues et en l'absence de garanties suffisantes pour prévenir l'apatridie.

51. Le droit international des droits de l'homme consacre le droit de chacun à la nationalité, sans toutefois viser de nationalité en particulier. Compte tenu de l'incidence considérable qu'a toute entrave au droit à la nationalité sur la jouissance des droits, la perte ou la privation de la nationalité doit remplir certaines conditions pour être conforme au droit international, en particulier à l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité³⁰. De telles mesures doivent servir un but légitime, être, parmi celles qui permettraient d'obtenir le résultat recherché, les moins attentatoires aux droits d'autrui et être proportionnelles à l'intérêt qu'elles visent à protéger. Lorsque la perte ou la privation de la

²⁷ Voir par exemple l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme (CCPR/C/GC/34), par. 46 et A/HRC/22/17Add.4, annexe, appendice.

²⁸ CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, par. 20.

²⁹ Ibid., par. 21.

³⁰ Voir A/HRC/13/34, A/HRC/19/43 et A/HRC/25/28.

nationalité entraîne l'apatridie, les conséquences d'une telle situation sont particulièrement graves pour l'individu. C'est la raison pour laquelle le droit international limite strictement les circonstances dans lesquelles on peut considérer que la perte ou la privation de la nationalité entraînant l'apatridie sert un but légitime.

52. Les États devraient veiller à disposer de normes de procédure appropriées de sorte que les lois relatives à la nationalité ne soient pas appliquées de manière arbitraire et que les garanties pertinentes contre l'apatridie soient bien mises en œuvre. En particulier, les décisions relatives à la nationalité devraient être «signifiées par écrit et faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire effectif»³¹. Le droit international oblige donc les États à prévoir l'examen effectif des décisions relatives à la nationalité, y compris des questions de fond³².

53. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a également invité les États à exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, de personnes visées par la résolution. De telles mesures soulèvent d'importantes questions touchant au droit de chacun à la protection contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée et au droit à la non-discrimination. Les États doivent veiller à ce que toute mesure entravant l'exercice du droit au respect de la vie privée soit à la fois nécessaire et proportionnelle au risque spécifique qu'elle vise à écarter, à ce qu'il existe des garanties de procédure, ainsi qu'un mécanisme de contrôle effectif et indépendant pour prévenir les mesures discriminatoires et/ou l'usage abusif des renseignements personnels, et à ce que les personnes qui ont été victimes d'abus obtiennent réparation.

IV. Conclusions et recommandations

54. Si les États ont l'obligation de prendre des mesures pour protéger les populations de la violence et de l'insécurité et rendre la justice, ces mesures doivent se fonder sur le respect du droit international des droits de l'homme. Au niveau national, l'expérience a montré qu'en protégeant les droits de l'homme et en veillant au respect de l'état de droit, l'on contribuait à lutter contre le terrorisme, en particulier en instaurant un climat de confiance entre l'État et les personnes relevant de sa juridiction et en soutenant la résilience des communautés face à la menace du radicalisme violent. À l'inverse, il s'est avéré qu'accepter les compromis dans le domaine des droits de l'homme portait atteinte à l'état de droit et contribuait à créer un climat d'impunité, et que cela risquait de compromettre l'efficacité de toute mesure de lutte contre le terrorisme, et de contribuer ainsi à une radicalisation accrue.

55. Je prie instamment les États de prendre des mesures pour garantir que les lois et les mesures d'application adoptées dans la lutte contre le terrorisme soient conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et au principe de légalité. Il est essentiel de réexaminer régulièrement la conformité des lois et des pratiques antiterroristes avec les normes relatives aux droits de l'homme pour veiller à ce que ces mesures soient spécifiques, nécessaires, efficaces et proportionnées. Il convient de limiter dans le temps la validité de toute mesure exceptionnelle en prévoyant une clause de caducité. J'encourage tous les États à veiller, dans le cadre du processus législatif, à la tenue de vastes consultations faisant intervenir l'ensemble des parties intéressées et à faire en sorte que les projets de lois antiterroristes soient

³¹ A/HRC/13/34, par. 43.

³² Ibid., par. 44.

examinés par les organes nationaux compétents avant leur adoption de sorte qu'ils soient conformes aux normes internationales applicables relatives aux droits de l'homme.

56. Je demande également aux États de veiller, dans le cadre des efforts qu'ils font pour endiguer le flux de combattants étrangers, à respecter leurs obligations au regard du droit international des droits de l'homme en redoublant d'efforts pour:

a) Éliminer les conditions propices au terrorisme et lutter contre l'extrémisme violent, notamment en favorisant l'interaction entre les communautés et les autorités de façon à renforcer le lien de confiance, en encourageant les collectivités à s'approprier, à l'échelon local, les initiatives mises en œuvre et en élaborant des contre-discours positifs. Il faut également soutenir les activités de la société civile en créant un environnement qui lui soit favorable, notamment en légiférant pour protéger l'espace qui lui est accordé et en privilégiant l'adoption de mesures non discriminatoires;

b) Lutter contre l'impunité et sanctionner toutes les atteintes graves au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire en veillant à ce que ces atteintes fassent rapidement l'objet d'enquêtes approfondies, indépendantes et efficaces et à ce que leurs auteurs soient poursuivis;

c) Veiller à ce que toute mesure prise dans le but d'endiguer le flux de combattants étrangers et de prévenir les actes criminels soit conforme aux obligations découlant du droit international des droits de l'homme.

57. Dans le cadre des activités qu'elles mènent pour soutenir la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale, l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et les entités qui lui sont rattachées devraient redoubler d'efforts pour promouvoir le respect des droits de l'homme et l'état de droit, piliers de la lutte antiterroriste. La promotion du respect des droits de l'homme devrait notamment faire partie intégrante de l'aide qu'elles apportent aux États aux fins de l'élaboration et de l'application de lois et de politiques relatives à la lutte contre le terrorisme. Le HCDH est disposé à aider les États Membres à élaborer et à mettre en œuvre des lois et des mesures d'application respectueuses des droits de l'homme, notamment comme suite à la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité.