



Assemblée générale

Distr. générale
29 avril 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente et unième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*

Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport annuel du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson, en application des résolutions 22/8 et 29/9. Le présent rapport est le cinquième rapport annuel que l'actuel titulaire du mandat soumet au Conseil. La partie thématique du rapport est consacrée aux droits de l'homme dans le contexte de la prévention de l'extrémisme violent et de la lutte contre ce fléau.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite afin que les faits les plus récents puissent être pris en compte.

GE.16-07064 (F) 140716 180716



* 1 6 0 7 0 6 4 *

Merci de recycler



Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Activités du Rapporteur spécial | 3 |
| III. Prévenir et combattre l'extrémisme violent : évaluation de la situation des droits de l'homme | 3 |
| A. Difficultés d'ordre sémantique et conceptuel | 5 |
| B. Incidences sur les droits de l'homme du cadre politique international visant à prévenir et combattre l'extrémisme violent | 8 |
| C. Incidences sur les droits de l'homme des mesures visant à combattre et à prévenir l'extrémisme violent | 13 |
| D. Conditions propices à l'extrémisme violent..... | 20 |
| E. Genre et extrémisme violent | 21 |
| IV. Conclusions et recommandations | 22 |

I. Introduction

1. Le présent rapport¹ est soumis en application des résolutions 22/8 et 29/9 du Conseil des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial y énumère, dans la deuxième partie, les principales activités qu'il a entreprises entre juin et décembre 2015. Dans la troisième partie, il se penche sur les droits de l'homme dans le contexte de la prévention de l'extrémisme violent et de la lutte contre ce fléau suivant le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674).

II. Activités du Rapporteur spécial

2. Depuis la publication de son précédent rapport adressé au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/29/51), le Rapporteur spécial a pris part aux activités décrites ci-dessous.

3. Le 22 septembre 2015, il a participé à un débat sur la protection des sources journalistiques, en marge de la Réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine, organisée en 2015 à Varsovie par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

4. Le 26 octobre 2015, le Rapporteur spécial a présenté à l'Assemblée générale son rapport sur les incidences négatives des lois antiterroristes et autres mesures législatives sur la société civile (A/70/371). Il a également tenu un dialogue interactif avec l'Assemblée sur le rapport.

5. Le 8 février 2016, le Rapporteur spécial a participé au Colloque antiterrorisme et droits humains : Mesurer l'impact des lois et mesures antiterroristes sur les droits humains et les libertés publiques, organisé à Paris par Human Rights Watch, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, Amnesty International et la Ligue des droits de l'homme.

6. Le 11 février 2016, le Rapporteur spécial a participé par vidéoconférence aux débats de la Conférence sur la promotion et la protection des droits de l'homme des victimes du terrorisme, qui était organisée à New York par le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme sous l'égide du Groupe de travail sur le soutien aux victimes du terrorisme et la sensibilisation à leur cause de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme.

7. Le Rapporteur spécial a continué de prendre des mesures en réponse aux communications, aux préoccupations et aux allégations reçues de personnes et d'organisations. Il a poursuivi le dialogue avec les gouvernements, notamment en adressant des demandes de visites officielles. Il déplore que, malgré les demandes formulées de longue date, aucune invitation ne lui ait été adressée au cours de la période considérée.

III. Prévenir et combattre l'extrémisme violent : évaluation de la situation des droits de l'homme

8. Le 7 janvier 2016, le Secrétaire général a rendu public son Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, que l'Assemblée générale a examiné le 15 janvier. Ce document clef, établi presque dix ans après l'adoption, par l'Assemblée générale, de

¹ Le Rapporteur spécial remercie ses conseillères juridiques, Anne Charbord (conseillère juridique principale) et Jessica Jones, de leur aide dans le cadre de l'établissement du présent rapport.

la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies², comporte plus de 70 recommandations générales à appliquer aux niveaux national, régional et international. Le Secrétaire général y reconnaît que les efforts déployés pour lutter contre l'extrémisme violent par des mesures de lutte contre le terrorisme axées sur la sécurité n'ont pas suffi à prévenir l'émergence de nouveaux groupes extrémistes plus violents et plus virulents. L'attention qu'il porte aux mesures préventives donne suite à ses observations de septembre 2014 au sommet du Conseil de sécurité sur les combattants terroristes étrangers, lors duquel il a relevé l'évolution dramatique de la nature de la menace terroriste employée par des extrémistes violents, qui se nourrissent du climat d'insécurité, d'injustice et de fragilité qui règne et de l'échec des autorités. Il a souligné que pour y répondre efficacement, il fallait tenir compte des conditions ayant permis l'émergence des groupes extrémistes violents et offrir des possibilités d'éducation, d'emploi et d'inclusion tout en suscitant le respect des droits de l'homme, l'état de droit et la bonne gouvernance³. En janvier 2016, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a fait remarquer que le principal défi concernant les droits de l'homme en 2016 était de faire en sorte que les Gouvernements continuent de soutenir le programme relatif aux droits de l'homme malgré la montée de l'extrémisme violent et de la pensée extrémiste. Fait important, il a fait observer que toute attitude plus répressive aurait l'effet inverse de celui recherché : elle renforcerait les idéologies extrémistes⁴. Tant l'approche du Secrétaire général concernant l'extrémisme violent que les observations du Haut-Commissaire synthétisent des questions complexes qui sont au cœur du présent rapport.

9. Au vu de l'inadéquation d'une approche purement sécuritaire de la lutte contre le terrorisme⁵, la communauté internationale s'est tournée vers des mesures visant à tenir compte des revendications profondes qui nourrissent l'extrémisme violent. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une approche totalement nouvelle⁶, la multiplication récente d'initiatives aux niveaux national, régional et international montre que la question revêt de plus en plus d'importance dans l'ordre du jour mondial. Outre l'élaboration de politiques sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, on peut citer parmi les initiatives importantes le Sommet de la Maison Blanche sur la lutte contre l'extrémisme violent⁷, qui s'est tenu en février 2015 ; une réunion d'examen des avancées dans la lutte contre l'État islamique d'Iraq et du Levant et l'extrémisme violent⁸, qui s'est tenue en septembre 2015 ; l'établissement d'un dispositif international d'échange et de renforcement des capacités en matière de lutte contre le

² Résolution 60/288, annexe.

³ Voir www.un.org/press/en/2015/sc11912.doc.htm.

⁴ Voir www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5pJRMfQ.

⁵ Naureen Chowdhury Fink, « Countering violent extremism : what are the key challenges for UN? », Observatoire mondial de l'Institut international pour la paix, 3 novembre 2015.

⁶ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Plan d'action de Bucarest pour lutter contre le terrorisme, document MC(9).DEC/1, 4 décembre 2001, par. 9 et suiv. sur l'action préventive contre le terrorisme dans l'espace de l'OSCE ; « Britain's secret plans to win Muslim hearts and minds », *Sunday Times*, 30 mai 2004 ; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth et Bureau des affaires intérieures, « Draft report on young Muslims and extremism », 2004 ; Paul Thomas, « Failed and friendless : the UK's "Preventing Violent Extremism" programme », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 12, n° 3 (août 2010), p. 442 à 458 ; Peter Romaniuk, *Does CVE Work ? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism* (Goshen, Indiana, Global Center on Cooperative Security, 2015) ; référence au concept de « gagner la guerre des idées » contenu dans la Stratégie de lutte des États-Unis d'Amérique contre le terrorisme (2003).

⁷ Voir www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-countering-violent-extremism. Des réunions régionales ont ensuite été organisées en Albanie, en Algérie, en Australie, au Kazakhstan, au Kenya, en Mauritanie, en Norvège, à Singapour et en Turquie.

⁸ Voir www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/29/leaders-summit-countering-isil-and-violent-extremism.

terrorisme et l'extrémisme violent⁹, ainsi que divers projets de lutte contre l'extrémisme entrepris par le Programme des Nations Unies pour le développement¹⁰. Au niveau régional, en décembre 2015, l'OSCE a adopté une Déclaration ministérielle sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent¹¹ et a lancé une campagne sur la question, avec le hashtag #UnitedCVE. L'Union européenne a promulgué pour la première fois en 2005 une stratégie sur la prévention de la radicalisation et du recrutement¹², qui est régulièrement mise à jour, et, en 2011, un Réseau de sensibilisation à la radicalisation réunissant les parties prenantes à l'échelle de l'Union européenne a été établi¹³. Parmi les initiatives nationales, on peut citer le Plan stratégique visant à donner aux partenaires locaux les moyens de lutter contre l'extrémisme violent, adopté en 2011 par les États-Unis d'Amérique¹⁴, la Stratégie de prévention (2011) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Programme de lutte contre l'extrémisme violent (2014) du Nigéria et le Plan d'action contre la radicalisation et l'extrémisme violent (2014) de la Norvège. Il existe également plusieurs centres indépendants, comme le Forum mondial de lutte contre le terrorisme¹⁵ et le centre indépendant et multilatéral Hedaya, qui se consacre à la formation, au dialogue, à la coopération et à la recherche en vue de lutter contre toutes les formes d'extrémisme violent.

10. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'intéresse aux effets que pourraient avoir sur les droits de l'homme les mesures adoptées pour prévenir et combattre l'extrémisme violent. Après un bref examen des principales difficultés d'ordre sémantique et conceptuel, il se penche sur les principes directeurs de l'ONU pour prévenir et combattre l'extrémisme violent et leurs effets sur les droits de l'homme. Il s'intéresse ensuite à l'incidence que pourrait avoir sur les droits de l'homme les mesures adoptées au niveau national pour combattre ou prévenir l'extrémisme violent et il examine dans quelle mesure il est tenu compte du genre dans le cadre de la prévention de l'extrémisme violent et de la lutte contre cet extrémisme et des mesures visant à s'attaquer aux conditions qui favorisent le terrorisme ou l'extrémisme violent. Le Rapporteur spécial tire ensuite des conclusions et fait des recommandations.

A. Difficultés d'ordre sémantique et conceptuel

11. Malgré les nombreuses initiatives visant à prévenir ou à combattre l'extrémisme violent¹⁶, il n'existe pas de définition communément acceptée de l'extrémisme violent, qui reste « un concept flou »¹⁷. Plusieurs définitions sont proposées au niveau national.

⁹ Voir www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/247368.htm.

¹⁰ Bureau régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le développement, *Prévenir l'extrémisme violent en Afrique et y faire face : une approche axée sur le développement* (n.d.).

¹¹ Déclaration ministérielle sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme, document MC.DOC/4/15, 4 décembre 2015.

¹² Voir <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=fr&f=ST%2014781%202005%20REV%201>.

¹³ Voir l'objectif 2 de la Stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, document COM (2010)673, 22 novembre 2010.

¹⁴ Voir www.whitehouse.gov/sites/default/files/sip-final.pdf.

¹⁵ Le Forum donne la possibilité aux fonctionnaires et aux professionnels chargés de lutter contre le terrorisme de rencontrer leurs homologues étrangers et soutient la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies.

¹⁶ Tandis que le Conseil de sécurité « lutte » contre l'extrémisme violent, le Secrétaire général a élaboré un plan pour « prévenir » l'extrémisme violent et l'OSCE lutte contre cet extrémisme et le prévient tout à la fois. Les États font soit l'un soit l'autre ou ils « répondent » à l'extrémisme violent. Dans le présent rapport, c'est le verbe « lutter » qui est employé.

¹⁷ OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism* :

Le Gouvernement australien juge que l'extrémisme violent est le recours ou l'appui à la violence pour atteindre des objectifs idéologiques, religieux ou politiques¹⁸ ; la Norvège estime qu'il désigne les activités de personnes et de groupes qui sont disposés à employer la violence pour atteindre des objectifs politiques, idéologiques ou religieux¹⁹ tandis que la Suède définit un extrémiste violent comme une personne dont le comportement a montré à plusieurs reprises qu'elle n'accepte pas simplement de recourir à la violence, mais qu'elle soutient ou exerce également la violence motivée par les convictions idéologiques pour promouvoir quelque chose²⁰.

12. Au Royaume-Uni, on entend par extrémisme l'opposition virulente ou active aux principes fondamentaux, notamment la démocratie, l'état de droit, les libertés individuelles, le respect et la tolérance mutuels des différentes croyances et confessions, ainsi que les appels à la mort des forces armées britanniques sur le territoire national ou à l'étranger²¹. Au Danemark, le terme « extrémisme » est utilisé pour décrire les groupes qui peuvent être caractérisés par leurs vues simplistes du monde et de l'« ennemi », qui rejettent les valeurs et les normes démocratiques fondamentales et qui recourent à des méthodes illégales et peut-être violentes pour atteindre des objectifs politiques/religieux ou idéologiques²². Ces définitions larges montrent la diversité des approches adoptées par les États en matière d'extrémisme.

13. Du point de vue conceptuel, il est difficile de distinguer l'extrémisme violent du terrorisme, ces deux termes étant souvent employés indifféremment et la frontière entre eux pas bien définie²³. Le Secrétaire général est d'avis que « l'extrémisme violent a bien d'autres manifestations [que le terrorisme] » (voir A/70/674, par. 4) puisqu'il inclut d'autres formes de violence motivée par les convictions idéologiques²⁴. Dans le même temps, les facteurs poussant vers l'extrémisme violent qui sont énumérés dans le Plan d'action du Secrétaire général et les conditions propices à la propagation du terrorisme répertoriées dans le premier pilier de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies sont presque identiques. Il convient de noter que, au niveau international du moins, la lutte contre l'extrémisme violent s'inscrit principalement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁵.

A Community Policing Approach (2014), p. 35. Voir également Maleika Malik, « Extreme speech and liberalism », dans Ivan Hare et James Weinstein, eds., *Extreme Speech and Democracy* (Oxford, Oxford University Press, 2007), cité dans Agnes Callamard, « Religion, terrorism and speech in a “post-Charlie Hebdo” world », *Religion and Human Rights*, vol. 10, n° 3 (2015), p. 207 à 228. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), quant à elle, donne une définition dans *The Development Response to Violent Extremism and Insurgency : Putting Principles into Practice*, USAID Policy, septembre 2011.

¹⁸ Voir www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx.

¹⁹ Voir www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism.

²⁰ Voir le Plan d'action visant à protéger la démocratie contre l'extrémisme, facteur de violence du Gouvernement suédois, communication du Gouvernement 2011/12:44, point 3.2.

²¹ Gouvernement britannique, *Counter-Extremism Strategy* (Londres, 2015), par. 1 et Prevent strategy, 2011, annexe A. Il est à noter que l'Équipe spéciale de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme (*Task Force on Tackling Radicalisation and Extremism*), qui relève du Premier Ministre, a défini l'« extrémisme islamiste » au paragraphe 1.4 de son rapport de 2013.

²² Gouvernement danois, *Prevention of Radicalisation and Extremism Action Plan* (Copenhague, 2014).

²³ Minerva Nasser-Eddine et autres, *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*, Government of Australia, Department of Defence, Counter Terrorism and Security Technology Centre, Defence Science and Technology Organisation, document DSTO-TR-2522, mars 2011.

²⁴ Romaniuk, *Does CVE work ?*

²⁵ Voir A/70/674, par. 2 ; Déclaration ministérielle de l'OSCE et OSCE/BIDDH, *Preventing Terrorism ; et résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité*.

14. Une autre difficulté d'ordre conceptuel est liée à notre compréhension du « processus de radicalisation » par lequel des personnes adoptent des idéologies extrémistes violentes qui peuvent les conduire à commettre des actes terroristes ou qui facilitent leur recrutement par des organisations terroristes²⁶.

15. De nombreux programmes ayant trait à la radicalisation sont fondés sur une compréhension simpliste de ce processus comme étant une trajectoire fixe vers l'extrémisme violent avec des repères clairs tout au long²⁷. À cause de cette conception, des facteurs qui, avec le recul, ont été reconnus comme contribuant à la radicalisation des personnes, ont parfois été écartés. Une compréhension plus juste du phénomène est que le chemin vers la radicalisation est personnel²⁸ et non linéaire, avec un certain nombre de facteurs de répulsion et d'attraction, mais pas de caractéristique unique déterminante²⁹. Tout un ensemble de problèmes aux niveaux local, national et supranational peuvent contribuer à promouvoir ou à écarter la radicalisation ; or, lorsqu'ils examinent les facteurs déterminants, les États ont tendance à se concentrer sur ceux qui les intéressent le plus, en évitant les questions les plus complexes, y compris les questions politiques, telles que la politique étrangère et les conflits transnationaux³⁰. Les observateurs notent que l'idéologie religieuse est parfois trop souvent désignée comme le moteur du terrorisme et de l'extrémisme³¹ et les facteurs liés à l'identité³² ou l'altruisme mal inspiré sont négligés³³.

²⁶ Dans le paragraphe 4 de son premier rapport, « Inventaire des programmes nationaux », le Groupe de travail sur la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme débouchant sur le terrorisme a fait une distinction entre les programmes contre la radicalisation (ou « programmes d'amont ») et les programmes de déradicalisation (ou « programmes d'aval »). Les États optent pour l'un ou l'autre ou combinent les deux types de programmes. Parmi les programmes d'amont et les programmes mixtes, on peut citer le programme danois « Deradicalization – targeted intervention » adopté en 2009 (voir fiche de présentation à l'adresse suivante : www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CBEFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheetderadicalisation.pdf) ; the Religious Rehabilitation Group à Singapour ; et le programme Channel : Supporting Individuals Vulnerable to Recruitment by Violent Extremists au Royaume-Uni. Pour avoir un aperçu du contenu d'un programme de déradicalisation, voir Dounia Bouzar, *La vie après Daesh* (Atelier, 2015). Voir aussi OSCE/BIDDH, *Preventing Terrorism*, p. 35 et le Programme belge de prévention de la radicalisation violente, qui souligne que les idées radicales ne sont pas problématiques en soi et peuvent même être bénéfiques pour la société dans le sens où elles peuvent la faire progresser.

²⁷ Marc Sageman « The stagnation in terrorism research, terrorism and political violence », *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, n° 4 (2014), p. 568 et 569.

²⁸ Voir document A8-0316/2015 du Parlement européen.

²⁹ Faiza Patel, *Rethinking Radicalization* (New York, Brennan Center for Justice, 2011) ; Romaniuk, *Does CVE Work ?* ; Lynn Davies et autres, *Formers and Families : Transitional Journeys In and Out of Violent Extremism in the UK* (ConnectJustice, 2015) ; et Louise Richardson, *What Terrorists Want* (John Murray, 2006), p. 60 et suiv. Pour une étude antérieure à 2001, voir Martha Crenshaw, « The causes of terrorism », *Comparative Politics*, vol. 13, n° 4 (juillet 1981), p. 379 à 399.

³⁰ Faiza Patel et Richard Barrett, vidéos et temps forts d'une conversation sur la lutte contre l'extrémisme violent, Just Security and Project for the Study of the 21st Century (PS21), 1^{er} juillet 2015, disponible à l'adresse suivante : www.justsecurity.org/24335/video-highlights-conversation-cve/ ; et Davies et autres, *Transitional Journeys*. Voir également la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, p. 25 et Waterhouse Consulting Group, « Preventing violent extremism : an independent evaluation of the Birmingham Pathfinder », 2008, p. 12.

³¹ Entretien avec Marc Sageman, E-International Relations, 20 novembre 2014 ; Arun Kundnani, *A Decade Lost : Rethinking Extremism and Radicalisation* (London, Claystone, 2015), p. 10 et 11.

³² Discours de Scott Atran prononcé devant le Conseil de sécurité le 23 avril 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://blogs.plos.org/neuroanthropology/2015/04/25/scott-atran-on-youth-violent-extremism-and-promoting-peace/>.

³³ Andrew Silke, « Cameron's anti-terror strategy is "barking up wrong tree", says expert », *Guardian*, 20 juillet 2015. Voir également le rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction (A/HRC/28/66), par. 19 et par. 22 à 38, et Kundnani, *A Decade Lost*, p. 22 à 25.

16. Dans son Plan d'action, le Secrétaire général a noté qu'il n'existait pas de données statistiques fiables sur ce qui conduit certaines personnes à se radicaliser (voir A/70/674, par. 23). Il a pourtant reconnu à juste titre que l'extrémisme violent, bien qu'injustifiable, n'est pas le fruit du hasard (ibid., par. 3). Il a relevé que l'édification de sociétés ouvertes, équitables, inclusives et pluralistes, fondées sur le plein respect des droits de l'homme et offrant des perspectives économiques à tous, est le moyen le plus concret et le plus adapté d'échapper à l'extrémisme violent et la meilleure stratégie pour lui faire perdre tout attrait (ibid., par. 7). À cet égard, le Rapporteur spécial prend note avec intérêt du Mémorandum d'Ankara sur les bonnes pratiques pour une démarche multisectorielle à l'égard de la lutte contre l'extrémisme violent adopté par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme.

17. Lutter contre l'extrémisme violent requiert d'utiliser des moyens non coercitifs pour dissuader les personnes ou les groupes d'être mobilisés par la violence et pour limiter l'enrôlement, le soutien, la facilitation ou l'engagement en vue du terrorisme à motivation idéologique par des acteurs non étatiques poursuivant des objectifs politiques³⁴. Si elles sont souvent considérées comme plus souples que les initiatives de lutte contre le terrorisme, les stratégies visant à lutter contre l'extrémisme violent comportent aussi des risques pour les droits de l'homme.

B. Incidences sur les droits de l'homme du cadre politique international visant à prévenir et combattre l'extrémisme violent

1. Conseil de sécurité

Combattre l'extrémisme violent : résolution 2178 (2014)

18. Le 24 septembre 2014, à l'issue d'un débat public de haut niveau, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2178 (2014) qui porte notamment sur la menace que représentent les combattants terroristes étrangers. La résolution aborde la lutte contre l'extrémisme violent afin d'empêcher le terrorisme, en tant que partie intégrante de la lutte contre la menace pour la paix et la sécurité internationales que représentent les combattants terroristes étrangers. Le Conseil a recommandé aux États de faire participer les populations locales et les acteurs non gouvernementaux compétents à la lutte contre le discours extrémiste violent qui pourrait inciter à la commission d'actes de terrorisme et de s'attaquer aux conditions propices à la propagation de l'extrémisme violent en donnant voix au chapitre aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux et culturels et aux responsables de l'éducation. Il a encouragé les États à promouvoir la cohésion sociale et l'inclusion et à adopter des stratégies personnalisées afin de lutter contre l'embrigadement dans l'extrémisme violent.

19. Cette résolution, adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, traduit un changement dans l'approche prônée par les Nations Unies et la reconnaissance que la lutte contre le terrorisme fondée sur une intervention limitée à la sécurité est insuffisante³⁵.

20. La résolution contient une clause relative aux droits de l'homme dans laquelle le lien est fait entre manque de respect pour les droits de l'homme et radicalisation accrue. Toutefois, cela n'a pas dissipé les inquiétudes concernant le fait que le manque de clarté de la définition de l'extrémisme violent combiné à la marge de manœuvre prévue dans la

³⁴ Humera Khan, « Why countering extremism fails », *Foreign Affairs*, 18 février 2015.

³⁵ Voir A/70/371, par. 14. Voir également la résolution 2129 (2013) du Conseil de sécurité.

résolution pourrait conduire certains États à prendre des mesures très intrusives, disproportionnées ou discriminatoires contre certains individus.

21. De fait, dans cette résolution, le Conseil de sécurité a engagé les États membres à lutter contre l'extrémisme violent et la radicalisation, mais n'a établi aucune définition exhaustive de ces termes. Le Rapporteur spécial est particulièrement préoccupé par le terme « extrémisme », qui a été utilisé par de nombreux États avant l'adoption de la résolution 2178 (2014), non pas en tant qu'élément d'une stratégie de lutte contre le terrorisme, mais en tant qu'infraction en elle-même³⁶. Dans ce contexte, des préoccupations entièrement fondées ont été exprimées quant au fait que l'imprécision du concept pourrait conduire à l'utilisation de celui-ci contre des membres de minorités religieuses, de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme, des groupes séparatistes pacifiques et autochtones et des membres de partis politiques de l'opposition³⁷. Le Comité des droits de l'homme a rappelé qu'il importait de veiller à ce que les infractions telles que les « activités extrémistes » soient définies avec précision afin qu'il n'en résulte pas une interférence disproportionnée avec la liberté d'expression³⁸. Cette préoccupation a été exprimée à nouveau dans le contexte actuel lorsque des organisations non gouvernementales ont relevé que « l'extrémisme » et la « radicalisation » « étaient des concepts mal définis qui ouvraient la voie aux violations des droits de l'homme. Plusieurs gouvernements qualifient déjà systématiquement les opposants politiques et les journalistes de terroristes. Considérer "l'extrémisme" comme le problème n'offre que plus de raisons de réprimer la dissidence »³⁹. Les risques inhérents au fait de se fonder sur des concepts mal définis sont parfaitement illustrés par plusieurs cas récents dans lesquels la législation relative à l'extrémisme a été utilisée contre les activités⁴⁰ de groupes non violents ou les textes religieux⁴¹ de groupes non violents et contre des journalistes et des activistes politiques critiques à l'égard de la politique de l'État⁴². Le Rapporteur spécial rappelle qu'il incombe aux États de veiller à ce que tout texte de loi soit pleinement conforme au principe de légalité consacré à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de sorte que la responsabilité pénale soit définie de manière claire et précise.

22. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a fait remarquer que l'un des plus grands défis dans le domaine des droits de l'homme en 2016 était l'immense pression exercée sur la société civile par la montée de l'extrémisme violent et par l'attitude

³⁶ SOVA Center for Information and Analysis, « The structure of Russian anti-extremist legislation », novembre 2010. Voir aussi Inter-parliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States, Model Law on Countering Extremism, consultable à l'adresse suivante : <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30827>.

³⁷ Voir A/HRC/16/53/Add.1, par. 99 à 106 et A/HRC/10/3, par. 35. Voir également Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *Shanghai Cooperation Organisation : A Vehicle for Human Rights Violations* (Paris, 2012). Voir aussi Article 19, « Russia : amendments to extremist legislation further restricts freedom of expression », 19 juillet 2007, relatif à la loi russe sur « la lutte contre les activités extrémistes », adoptée en 2002. Consultable à l'adresse suivante : www.article19.org/data/files/pdfs/press/russia-foe-violations-pr.pdf.

³⁸ Observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme relative à l'article 19 : liberté d'opinion et d'expression, par. 46.

³⁹ Voir la lettre datée du 24 décembre 2015 envoyée par American Civil Liberties Union, Article 19 et Brennan Centre for Justice at the New York University Law School au Rapporteur spécial, archivée par ce dernier. Voir également Article 19, « UN HRC : resolution on violent extremism undermines clarity », 8 octobre 2015.

⁴⁰ SOVA, Misuse of anti-extremism legislation, novembre 2015.

⁴¹ Ibid. Voir aussi Columbia University, Global Freedom of Expression, « The case of *Prayers to God : its Purpose and Place in Islam* book ».

⁴² Voir le cas du journaliste russe Boris Stomakhin. Voir également Russian Legal Information Agency, « Russia's Supreme Court upholds 7-year sentence for journalist for inciting terrorism ».

souvent répressive du gouvernement pour faire face à ce phénomène⁴³. D'aucuns craignent fortement que la résolution 2178 (2014) aggrave la situation, malgré le fait que le Conseil de sécurité reconnaisse le rôle clef que joue la société civile dans la lutte contre l'extrémisme violent⁴⁴. Le Rapporteur spécial rappelle que les États doivent protéger la société civile. Toute mesure qui pourrait avoir une incidence sur l'existence de la société civile ou sur ses capacités de se développer et d'être efficace ou indépendante irait à l'encontre des efforts de lutte contre l'extrémisme faits par les États. Ceux-ci devront veiller à ce que leurs mesures de lutte contre l'extrémisme n'entraînent pas d'incidences négatives sur les droits de la société civile à la liberté d'association, d'expression, de réunion et sur le droit à la vie privée, et que les principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination soient respectés.

Incitation au terrorisme : résolutions 2178 (2014) et 1624 (2005)

23. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a évoqué la nécessité de mettre en place des stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme. La résolution 1624 (2005) prévoyait déjà l'obligation explicite d'interdire par la loi l'incitation à commettre des actes terroristes. Par conséquent, si les États sont dans une large mesure libres d'adopter les mesures qu'ils estiment nécessaires pour lutter contre l'extrémisme violent, ils sont tenus, en application des résolutions 2178 (2014) et 1624 (2005), de prendre des mesures législatives pour combattre l'incitation à commettre des actes de terrorisme⁴⁵.

24. La résolution 1624 (2005) contient une clause relative aux droits de l'homme qui se réfère expressément à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques portant sur la liberté d'expression. Restent cependant de sérieuses préoccupations au sujet de l'incrimination de l'incitation, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression et le droit à la vie privée. Selon le Secrétaire général, il faut que les lois ne prévoient de poursuites pénales que pour réprimer l'incitation directe au terrorisme, à savoir, par des propos qui encouragent directement à commettre une infraction pénale, visent à engendrer un acte criminel et sont susceptibles d'y parvenir (voir A/63/337, par. 62). Le précédent Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a relevé que pour que l'infraction d'incitation au terrorisme soit conforme au droit international des droits de l'homme elle a) doit être limitée à l'incitation à un comportement qui est véritablement de nature terroriste ; b) ne doit pas limiter la liberté d'expression plus que ce qui est nécessaire à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre et de la sécurité publics ou de la santé ou de la moralité publiques ; c) doit être interdite par la loi en termes précis et éviter les expressions vagues telles que « glorification » ou « promotion » du terrorisme ; d) doit comporter un risque réel (objectif) que l'acte préconisé par l'incitation sera commis ; e) doit faire référence expressément à l'intention de communiquer un message et à l'intention que ce message incite à la commission d'un acte terroriste ; et f) devrait préserver l'application des moyens ou principes de défense conduisant à l'exclusion de la responsabilité pénale en renvoyant à l'incitation « illégale » au terrorisme⁴⁶.

⁴³ Voir www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5pJJRmfQ.

⁴⁴ Voir la résolution 2178 (2014).

⁴⁵ Voir également la décision-cadre n° 2002/475/JHA du Conseil de l'Europe, qui vise également à ériger l'incitation en infraction, sans la définir.

⁴⁶ Voir A/HRC/16/51, par. 31. Une infraction type d'incitation au terrorisme est également donnée aux paragraphes 29 à 32 du rapport. Voir aussi l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui porte sur la provocation publique à commettre une infraction terroriste et OSCE/BIDDH, *Preventing Terrorism*, p. 42.

2. Assemblée générale

25. Dans son dernier examen de la Stratégie antiterroriste mondiale, résolution 68/276, l'Assemblée générale s'est dite alarmée par l'extrémisme violent qui a fait des victimes innocentes, causé des destructions et entraîné des déplacements de population et a évoqué les actes d'extrémisme violent et l'incitation à commettre des actes de terrorisme, qui répandent la haine et menacent des vies. Dans sa résolution 68/127 intitulée « Un monde contre la violence et l'extrémisme violent », l'Assemblée générale demande à tous les États, dans le cadre de leur lutte contre l'extrémisme violent, de protéger les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'état de droit et d'appuyer tout ce qui est fait pour promouvoir la coopération, la tolérance et la non-violence.

3. Conseil des droits de l'homme

26. Le 2 octobre 2015, à l'issue d'un débat animé, le Conseil des droits de l'homme a adopté sa première résolution sur les droits de l'homme et la lutte contre l'extrémisme⁴⁷. Le Conseil a relevé l'interdépendance entre la promotion des droits de l'homme et la prévention de l'extrémisme violent. Il a relevé en particulier que les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits pouvaient créer un environnement fragilisant les personnes face à la radicalisation et à l'enrôlement par des groupes extrémistes violents.

27. Dans cette résolution, le Conseil décrit les actes, méthodes et pratiques de l'extrémisme violent sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations comme des activités qui visent à porter atteinte à l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la démocratie, menacent l'intégrité territoriale et la sécurité des États, et déstabilisent des gouvernements légitimement constitués. Le Rapporteur spécial prend note de cette description détaillée de l'incidence de l'extrémisme violent et du fait qu'il n'est pas nécessaire que les activités en elles-mêmes impliquent un recours à la violence. Cela pourrait permettre à certains gouvernements de qualifier des actes non violents critiques à l'égard de l'État comme de l'extrémisme violent. Cette préoccupation est exacerbée par la mention dans la résolution des « idéologies extrémistes ou [de] l'intolérance » sans référence à la violence, ainsi que par l'utilisation de la formulation vague des « sympathisants » des extrémistes violents.

28. Le Rapporteur spécial s'inquiète de ce que la résolution pourrait contribuer à réduire encore le champ d'action de la société civile. Il rappelle que, dans sa résolution 27/31, le Conseil des droits de l'homme a non seulement prié instamment les États de créer et de maintenir, en droit et dans la pratique, un environnement sûr et favorable dans lequel la société civile pourrait agir sans entrave et en toute sécurité, mais a aussi souligné l'importance du champ d'action de la société civile lorsqu'il s'agit d'autonomiser les personnes appartenant à des minorités et à des groupes vulnérables, comme les personnes qui professent des opinions ou des croyances minoritaires ou dissidentes. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que la résolution 30/15 ne reconnaît pas les atteintes dont la société civile a été victime ces dernières années, mais aussi par le fait qu'elle pourrait contribuer à limiter encore les activités de la société civile dans le monde entier⁴⁸. La participation des organisations de la société civile à la lutte contre l'extrémisme devrait plutôt être encouragée, comme cela a été le cas dans la stratégie britannique de lutte contre l'extrémisme.

⁴⁷ La résolution 30/15, dont plus de 40 États membres et non membres du Conseil se sont portés coauteurs, a été adoptée par 37 voix contre 3, avec 7 abstentions. Les discussions, les amendements, les modifications proposées oralement et l'absence d'unanimité révèlent d'importants désaccords au sein du Conseil, principalement quant au fait de savoir s'il fallait inclure les causes de l'extrémisme violent et si celui-ci devait se rapporter à des idéologies ou à des actes.

⁴⁸ Article 19, « UN HRC : resolution on violent extremism undermines clarity », 8 octobre 2015.

4. Secrétaire général

29. Le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, attendu depuis longtemps, qui a été présenté à l'Assemblée générale par le Secrétaire général constitue un pas en avant extrêmement important dans la lutte mondiale contre l'extrémisme violent. Dans ce Plan d'action, le Secrétaire général a étudié divers aspects de l'extrémisme violent, notamment ses conséquences et les situations et facteurs qui favorisent son développement, en mettant l'accent sur l'importance des facteurs propices à l'extrémisme violent (premier pilier de la Stratégie antiterroriste mondiale) dans toutes les formes de radicalisation. Le Secrétaire général a élaboré un Programme d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, recommandant notamment à chaque État membre d'adopter une stratégie nationale pour empêcher que l'extrémisme violent ne continue à se propager. Plus important encore, dans ce Plan d'action, le Secrétaire général a reconnu le caractère central des droits de l'homme dans la problématique de l'extrémisme violent. Il a rappelé l'importance fondamentale du respect de tous les droits de l'homme dans la prévention de l'extrémisme violent et a utilisé les droits de l'homme comme fil conducteur dans l'ensemble de son Plan.

30. Pour ce faire, le Secrétaire général a tout d'abord souligné les conséquences négatives de l'extrémisme violent sur les droits de l'homme. Il a noté que l'extrémisme violent portait atteinte aux droits de l'homme (voir A/70/674, par. 1) et constituait une menace directe à l'exercice des droits fondamentaux.

31. Ensuite, le Secrétaire général a relevé que les violations des droits de l'homme pouvaient conduire à l'extrémisme violent. Il a souligné que, lorsque les droits de l'homme étaient bafoués, les discours qui mettaient l'accent sur les motifs de mécontentement et l'injustice – ou le sentiment d'injustice – et promettaient l'autonomisation et l'avènement de changements radicaux devenaient séduisants (ibid., par. 3). L'extrémisme violent avait d'autant plus d'attrait lorsque les politiques étaient répressives et les pratiques contraires aux droits de l'homme et à l'État de droit, quant aux autres motifs de mécontentement – notamment l'absence de droits économiques, sociaux et culturels – ils offraient également un terrain favorable aux extrémistes violents (ibid., par. 27 à 29).

32. Parallèlement, le Secrétaire général a noté que les expériences personnelles de violations des droits de l'homme, comme la torture ou les violations du droit à une procédure régulière (ibid., par. 33), pouvaient jouer un rôle dans le parcours d'un individu vers la radicalisation. Les violations du droit à l'éducation pouvaient également jouer un rôle dans ce processus (ibid., par. 34).

33. Enfin, le Secrétaire général a insisté sur l'importance du respect des droits de l'homme lors de l'adoption de mesures visant à empêcher l'extrémisme violent. Faisant écho à la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, le Secrétaire général a noté que prévenir l'extrémisme violent était une obligation pour les États en vertu de la Charte des Nations Unies et du droit international des droits de l'homme (ibid., par. 50). Il a souligné que, en souscrivant aux normes et aux règles internationales relatives aux droits de l'homme et en faisant prévaloir l'état de droit, les États créaient un environnement favorable à la société civile et réduisaient l'attrait de l'extrémisme violent. Pour que tous les efforts déployés par les États membres pour lutter contre l'extrémisme violent soient efficaces et durables, ils doivent être fondés sur l'état de droit et le droit international des droits de l'homme et, le cas échéant, sur le droit international humanitaire (ibid., par. 20 et 50).

34. Concrètement, le Secrétaire général a recommandé aux États de prendre un certain nombre de mesures, notamment de revoir l'ensemble des lois, politiques, stratégies et pratiques nationales visant à combattre l'extrémisme violent afin de s'assurer qu'elles respectent les droits de l'homme et l'état de droit. Il a également indiqué un certain nombre

de mesures à mettre en place par les États concernant les points suivants : un accès universel à la justice ; des institutions équitables, efficaces, responsables et ouvertes à tous ; la fourniture non discriminatoire de services de base et la responsabilisation en matière de prestation de services ; le professionnalisme des forces de sécurité, des autorités de police et des institutions judiciaires, et la surveillance et la responsabilisation efficaces de ces services ; la responsabilisation des auteurs de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire ; la réforme des cadres juridiques et des systèmes pénitentiaires nationaux ; les programmes de désengagement, de réadaptation et de conseils à l'intention des extrémistes violents qui tiennent compte de l'âge et des différences entre les hommes et les femmes ; la promotion des droits économiques, sociaux et culturels ; la lutte contre l'incitation à l'extrémisme violent et l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ; la prise de mesures adaptées contre toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la croyance dans le système scolaire ; et les restrictions à la liberté d'expression qui soient conformes au droit international⁴⁹.

35. Comme indiqué plus haut, l'une des critiques les plus vives concernant le Plan d'action est qu'il n'établit aucune définition de l'extrémisme violent, alors qu'il contient un cadre détaillé de lutte contre ce phénomène. Le Secrétaire général a expliqué que l'utilisation de cette expression était nécessaire afin d'éviter d'amalgamer terrorisme et extrémisme violent, ce qui pourrait justifier une application trop large des mesures antiterroristes, notamment à l'égard de formes de comportement qui ne constituent pas des actes de terrorisme (ibid., par. 4). Tout en souscrivant à l'appréciation selon laquelle les mesures de lutte contre le terrorisme sont souvent appliquées de façon trop large à des comportements qui ne relèvent pas du terrorisme, le Rapporteur spécial met en garde contre l'utilisation d'une nouvelle expression qui, en ce qui concerne le concept, présente les mêmes défauts que le terme terrorisme⁵⁰. Il est de fait qu'en l'absence d'une définition claire de l'extrémisme violent et compte tenu du fait que les mesures visant à prévenir ce phénomène peuvent également avoir des conséquences graves sur les droits de l'homme, l'introduction d'une nouvelle expression ne met pas à l'abri des abus qui en seront faits. Étant donné qu'aucune tentative de définition de l'extrémisme violent n'a été engagée au niveau international⁵¹ et compte tenu des larges définitions nationales, l'utilisation de cette expression comme base pour l'adoption de nouvelles stratégies, mesures et lois pourrait être encore plus dangereuse pour les droits de l'homme que celle du terme terrorisme.

C. Incidences sur les droits de l'homme des mesures visant à combattre et à prévenir l'extrémisme violent

36. Pour combattre ou prévenir l'extrémisme violent, que ce soit par la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité ou par d'autres moyens, les États adoptent un ensemble de mesures législatives, administratives et stratégiques qui ciblent différentes activités et diverses personnes et communautés. Dans ce cadre, ils prennent notamment des mesures qui érigent en infraction la préparation d'un acte terroriste et des mesures qui visent à lutter contre l'attrait du terrorisme ou à empêcher les personnes de

⁴⁹ Pour une critique du Plan d'action, voir Naz Modirzadeh, « If it's broke, don't make it worse : a critique of the UN Secretary-General's plan of action to Prevent Violent extremism », *Lawfare*, 23 janvier 2016.

⁵⁰ Voir, par exemple, E/CN.4/2005/103, par. 32 et E/CN.4/2006/98, par. 26.

⁵¹ Alors que pour le terrorisme, au niveau international, il y a 12 conventions sectorielles, un projet de définition dans le projet de convention générale sur le terrorisme international et la résolution 1566 du Conseil de sécurité (2005).

basculer dans le terrorisme. Certaines de ces mesures ciblent les propos « extrémistes »⁵² ou mettent l'accent sur les souffrances des victimes du terrorisme. Certains États mettent en œuvre des programmes prévoyant des interventions individuelles et des services de conseil ou permettant de renforcer les capacités de certaines communautés ; d'autres adoptent des mesures qui portent essentiellement sur les conditions propices au terrorisme.

37. Toutes les mesures susmentionnées sont susceptibles de porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Les mesures qui ciblent des personnes ou des groupes spécifiques considérés comme particulièrement exposés au risque de tomber dans l'extrémisme violent sont très préoccupantes du point de vue des droits de l'homme. En effet, elles peuvent être discriminatoires et conduire à la stigmatisation de différents groupes minoritaires, ethniques, religieux ou autochtones. En créant des infractions inchoatives visant des actes qui sont encore loin de constituer une commission d'actes de violence, les États risquent de violer les libertés d'expression, de pensée, de conscience, de religion ou de croyance, et en prenant des mesures visant à combattre les organisations non gouvernementales « extrémistes », ils risquent de porter atteinte à la liberté de réunion et d'association. Les mesures qui concernent les établissements d'enseignement peuvent avoir des répercussions sur le droit à l'éducation et la liberté d'enseignement. Les mesures administratives fondées sur des soupçons ou des informations émanant des services secrets de renseignements soulèvent de très vives inquiétudes quant aux droits à la présomption d'innocence, à une procédure régulière et à un procès équitable. Il est capital que les États s'assurent que les mesures qu'ils adoptent pour combattre l'extrémisme violent respectent les droits de l'homme et qu'ils mènent leurs actions en toute transparence.

1. Incidences des mesures visant à limiter la liberté d'expression et à interdire certains contenus en ligne

38. Pour commencer, le Rapporteur spécial souhaite rappeler que la liberté d'expression s'applique à toutes les formes d'idées, d'informations et d'opinions, y compris celles qui offensent, choquent ou dérangeant l'État ou une catégorie de population⁵³. Certes, le droit à la liberté d'expression ne revêt pas un caractère absolu et il est possible, voire nécessaire, de le limiter dans certaines circonstances⁵⁴. Cependant, les restrictions qui lui sont imposées ne doivent pas porter atteinte à son esprit. C'est pourquoi il faut bien garder à l'esprit que le simple fait d'avoir ou d'exprimer pacifiquement des opinions qualifiées d'« extrêmes » selon une définition donnée ne devrait jamais être criminalisé, à moins que les opinions en question ne soient associées à la violence ou à la criminalité. Il faut protéger le droit qu'a la population de défendre pacifiquement des idées politiques ou d'une autre nature, même lorsque celles-ci ne sont pas conciliables avec les objectifs du gouvernement et sont considérées comme « extrêmes ». Les gouvernements devraient combattre les idées avec lesquelles ils sont en désaccord, mais ne doivent pas chercher à empêcher les débats sur les idées et les opinions non violentes.

39. Le Rapporteur spécial a conscience des difficultés inhérentes à cette proposition, eu égard en particulier à la zone grise dangereuse entre expression pacifique et incitation à la violence, à laquelle il faut prêter attention. Les gouvernements ont constaté que certains groupes et personnes se servaient de la liberté d'expression pour diffuser des messages offensants qui, sans atteindre un niveau de gravité suffisant pour constituer une incitation à la violence ou une discrimination, mériteraient bel et bien d'être condamnés

⁵² Pour de plus amples informations, voir « Religion, terrorism and speech », Callamard.

⁵³ Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni* (requête 5493/72), 7 décembre 1976.

⁵⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 20 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 4 ; Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, art. 3 c) ; résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité.

(voir A/67/357, par. 32). Il peut s'agir de discours qui, sans inviter directement à une action⁵⁵, créent un terrain idéologique propice aux actions violentes⁵⁶. Face à ce phénomène, nombre d'États se sont employés à adopter de nouveaux textes de loi visant à criminaliser les propos « extrémistes » qui ne constituent pas une incitation à la violence⁵⁷ en érigeant en infraction le fait de prôner le terrorisme⁵⁸, d'y pousser ou d'y encourager de manière directe ou indirecte⁵⁹, d'en faire l'apologie⁶⁰ ou d'y apporter un soutien matériel⁶¹. D'autres ont fait passer certaines violations du droit civil dans la catégorie des infractions pénales⁶². Ces nouvelles infractions ont pour point commun de viser la teneur des propos et non leurs répercussions réelles ou l'intention de leur auteur. Le Comité des droits de l'homme estime que les infractions consistant à « glorifier » ou à « justifier » le terrorisme ou à en faire l'apologie doivent être définies de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression⁶³. Le Secrétaire général a réprouvé la « tendance inquiétante » à criminaliser l'apologie du terrorisme, qu'il considère comme une restriction inappropriée de la liberté d'expression (voir A/63/337, par. 61). À la suite d'une affaire dans laquelle une personne a été jugée coupable d'avoir offert un soutien matériel à Al-Qaïda en traduisant et en publiant sur Internet des vidéos de recrutement et d'autres documents, certains ont estimé que n'importe qui – notamment les écrivains, les journalistes, les chercheurs universitaires, les traducteurs, et même les internautes – pouvait être poursuivi pour avoir fait des recherches ou traduit des textes concernant des idées controversées et impopulaires⁶⁴.

40. À cause du rôle qu'a joué Internet dans le recrutement ou la radicalisation de certaines personnes, de nombreux États ont adopté un ensemble de mesures législatives répressives pour bloquer, filtrer et interdire certains contenus ou des sites Web tout entiers. Certains ont créé des mécanismes permettant d'identifier et de signaler des contenus à des fournisseurs d'accès à Internet et à des gestionnaires de réseaux sociaux en vue de leur suppression⁶⁵. Le nombre des contenus illicites qui ont été supprimés par les fournisseurs d'accès à Internet a notablement augmenté, pour atteindre 46 000 en 2014 (voir S/2015/683, annexe, par. 17). Le Rapporteur spécial rappelle que toute mesure visant à interdire ou à supprimer des messages diffusés par le biais d'Internet ou d'autres technologies constitue une atteinte au droit à la liberté d'expression et doit être justifiée. Le Comité des droits de l'homme estime que les interdictions de fonctionnement frappant certains sites ne devraient pas être générales, mais viser un contenu spécifique, et qu'aucun site ou système de diffusion de l'information ne devrait se voir interdire de publier un

⁵⁵ Voir le jugement rendu le 2 septembre 1998 par le Tribunal pénal international pour le Rwanda dans l'affaire ICTR-96-4-T, *Procureur c. Akayesu*, par. 555 à 557.

⁵⁶ Counter-Extremism Strategy, Royaume-Uni, par. 10.

⁵⁷ « Religion, terrorism and speech », Callamard.

⁵⁸ Parlement australien, Sénat, projet de 2014 portant modification de la législation antiterroriste (combattants étrangers), exposé des motifs diffusé par le Procureur général.

⁵⁹ Voir *The Terrorism Acts in 2014 : report of the Independent Reviewer of Counter-Terrorism Legislation*, David Anderson, CR, par. 9.8.

⁶⁰ Loi de 2006 sur le terrorisme du Royaume-Uni.

⁶¹ Voir Cour suprême des États-Unis, *Holder v. Humanitarian Law Project*, et A/70/371.

⁶² Loi relative à la lutte contre le terrorisme adoptée en novembre 2014 par la France.

⁶³ Observation générale n° 34, par. 46.

⁶⁴ American Civil Liberties Union, « Mehanna verdict compromises first amendment, undermines national security », 20 décembre 2011. Voir également *The Investigative Project* (www.investigativeproject.org) et *New York Times*, « College student in Queens is charged with conspiring to support ISIS », 16 juin 2015.

⁶⁵ Unité d'Europol chargée du signalement des contenus sur Internet dans le cadre de la lutte contre la propagande terroriste et extrémiste violente (Europol Internet Referral Unit to Combat Terrorist and Violent Extremist Propaganda) ; Unité antiterroriste de signalement des contenus sur Internet (Counter-Terrorism Internet Referral Unit) du Royaume-Uni.

contenu uniquement au motif qu'il peut être critique à l'égard du gouvernement ou du système social épousé par le gouvernement⁶⁶. Les États doivent offrir des voies de recours indépendantes. En l'absence de contrôle initial par le pouvoir judiciaire ou de voie de recours, les lois qui autorisent le pouvoir exécutif à bloquer des sites Web peuvent ne pas être conformes à cette exigence⁶⁷. Le Rapporteur spécial rappelle en outre sa conclusion selon laquelle les obligations qu'ont les États au titre de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont notamment celles du respect de la vie privée et de la sécurité des communications numériques. Ceci signifie en principe que chacun a le droit de partager des informations et des idées avec d'autres sans immixtion de l'État, en ayant la garantie que ses communications parviendront à leurs seuls destinataires et ne seront lues que par eux. Toutes mesures portant atteinte à ce droit doivent être autorisées par la législation interne, qui doit être accessible et précise. Elles doivent également poursuivre un objectif légitime et satisfaire aux critères de nécessité et de proportionnalité (voir A/69/397, par. 58). Le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression estime que de nombreuses initiatives prises par les gouvernements pour lutter contre les discours haineux (notamment les demandes de blocage de sites) sont peu judicieuses et que, comme pour l'extrémisme violent, il faut accorder la priorité aux stratégies portant sur les causes profondes de ces points de vue (voir A/67/357, par. 32, 33 et 56). Le Rapporteur spécial reconnaît qu'il importe de ne pas laisser les discours haineux échapper à tout contrôle, mais considère qu'il faudrait aussi en traiter les causes profondes.

2. Incidences des mesures visant à limiter la liberté de circulation des personnes

41. Certains États envisagent de modifier différents aspects de leur législation afin d'empêcher certains individus considérés comme des « extrémistes » de pénétrer sur leur territoire ou de s'y déplacer. À ce titre, ils pourraient interdire à certaines personnes de retourner dans un pays où elles ont le droit de résider, renvoyer des personnes dans leur pays de résidence ou dans le pays dont elles ont la nationalité, modifier les règles relatives à la nationalité ou revoir les règles applicables aux demandeurs d'asile⁶⁸. Il est évident que ces mesures peuvent avoir de graves répercussions sur la liberté de circulation, la présomption d'innocence, le droit à une procédure régulière, le droit à la protection du foyer, de la vie de famille et de la vie privée, le droit d'être protégé contre la privation arbitraire de la nationalité, le droit à la liberté et à la sécurité et les droits à la liberté de religion, de croyance, d'opinion, d'expression et d'association. Elles pourraient aussi avoir de graves conséquences sur le droit qu'ont les réfugiés d'être protégés en vertu de la Convention de 1951 relative au statut de réfugiés. Ces mesures sont particulièrement problématiques lorsque les actes interdits sont définis de manière très vague, lorsque l'intervention du pouvoir judiciaire est limitée ou lorsque la charge de la preuve est très légère.

42. Les États ont le droit de déterminer si une personne peut entrer ou séjourner sur leur territoire. Néanmoins, lorsqu'une personne a franchi une frontière internationale, elle jouit d'un certain nombre de droits, en particulier si elle demande le statut de réfugié (A/62/263). Si les États ont le droit de placer des étrangers en détention avant de les expulser, ils doivent prendre des précautions avant de procéder à l'expulsion, notamment pour éviter de renvoyer une personne vers un pays où elle risque d'être soumise à de mauvais traitements (refoulement). Le Rapporteur spécial rappelle que le droit international des droits de l'homme interdit de créer des situations d'apatridie et prévoit le droit à une nationalité.

⁶⁶ Observation générale n° 34, par. 43.

⁶⁷ Amnesty International France, « Blocage des sites Internet en France : l'autorisation d'un juge est indispensable », 18 mars 2015 ; Human Rights Watch, « Russia : halt orders to block online media », 23 mars 2014. Il faut noter que depuis, la loi est entrée en vigueur.

⁶⁸ Counter-Extremism Strategy, Royaume-Uni, par. 100 et suiv.

Étant donné que la déchéance de la nationalité peut créer des cas d'apatridie, les États qui ont adopté ou envisagent d'adopter de telles mesures doivent veiller à respecter le droit international des droits de l'homme. Ils doivent faire en sorte que toutes les personnes jouissent du droit à une nationalité, sans discrimination aucune, et que personne ne soit privé de sa nationalité pour des motifs discriminatoires. Un recours effectif doit être disponible en cas de violation du droit à une nationalité⁶⁹.

3. Incidences des mesures ciblant des groupes ou des personnes en particulier

43. En théorie, la plupart des stratégies qui visent à combattre l'extrémisme violent s'appliquent à tous. Toutefois, dans la pratique, elles ciblent plutôt des groupes spécifiques considérés comme les plus exposés au risque de basculer dans l'extrémisme violent⁷⁰. Le Rapporteur spécial rappelle les travaux de son prédécesseur sur les risques associés au « profilage de terroristes » (A/HRC/4/26) et fait observer que le Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers dans le cadre du Forum mondial de lutte contre le terrorisme énonce une bonne pratique selon laquelle les États devraient « empêcher que le phénomène [...] de l'extrémisme violent soit identifié à une religion, une culture, un groupe ethnique, une nationalité ou une race quelconque ». Le Rapporteur spécial considère que pour mettre au point des stratégies efficaces, les États ne devraient pas se fonder sur des idées préconçues ou fausses concernant les groupes qui seraient les plus susceptibles de basculer dans la radicalisation ou dans l'extrémisme violent, mais s'appuyer sur des données afin de bien comprendre les problèmes nationaux et locaux qui influent sur le processus de radicalisation. Cela permettrait de travailler avec toutes les communautés à risque tout en évitant de stigmatiser des communautés et des groupes ethniques ou religieux entiers⁷¹. L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit non seulement à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, mais également l'égalité devant la loi et une égale protection de la loi⁷². En outre, il importe que tous les acteurs qui interviennent dans l'exécution de programmes se demandent s'il est judicieux de parler de combattre ou de prévenir l'extrémisme violent, car, ils donnent ainsi aux personnes visées l'impression qu'elles soutiennent ou approuvent l'extrémisme. Ces programmes peuvent apporter aux communautés les ressources dont elles ont besoin, mais ils risquent aussi d'isoler des communautés dont l'appui leur est indispensable pour être efficaces.

44. Plusieurs États ont mis en place des programmes visant à conseiller, à soutenir et à guider les personnes qu'ils considèrent comme exposées au risque de basculer dans l'extrémisme violent ou vulnérables face à ce phénomène⁷³. Il est primordial de savoir

⁶⁹ A/HRC/13/34. Voir également les résolutions 7/10 et 10/13 du Conseil des droits de l'homme et Craig Forcese, « A tale of two citizenships : citizenship revocation for “traitors and terrorists” », *Queen's Law Journal*, vol. 39, n° 2 (2014), p. 551.

⁷⁰ Voir la lettre adressée par l'American Civil Liberties Union au Rapporteur spécial en date du 24 décembre 2015, conservée dans les archives, et la lettre adressée par l'American Civil Liberties Union à Lisa Monaco, assistante du Président pour la sécurité du territoire et conseillère en matière de sécurité nationale, en date du 18 décembre 2014, à l'adresse www.aclu.org/files/assets/141218_cve_coalition_letter_2.pdf. Voir également les programmes destinés aux membres de la Jemaah Islamiyah et à leur famille, à l'adresse <http://rrg.sg/about-us> ; et Arun Kundnani, *Spooked ! How Not to Prevent Violent Extremism* (Londres, Institute of Race Relations, 2009).

⁷¹ Kundnani, *Spooked !* ; Romaniuk, *Does CVE work ?*, p. 16 à 18 ; Thomas, « Failed and friendless », p. 8 ; Royaume-Uni, Prevent strategy, par. 3.25.

⁷² Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 18 (1989) sur la non-discrimination.

⁷³ Voir Didier Bigo et autres, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU* (Parlement européen, 2014), p. 27. Voir aussi Michelle Boorstein, « Muslim activists alarmed by the FBI's new game-like counterterrorism program for kids », *Washington Post*, 2 novembre 2015.

comment ces personnes sont identifiées, les indicateurs à prendre en compte et qui est habilité à les signaler⁷⁴. Ces programmes sont rarement évalués de manière indépendante sous l'angle de l'efficacité, en grande partie parce que leur mise en œuvre manque de transparence. Pourtant, ils peuvent avoir d'importantes répercussions sur un certain nombre de droits, notamment sur les droits à la liberté de pensée et de religion, le droit au respect de la vie privée et le droit à la non-discrimination. Il faut garder à l'esprit que pour garantir l'efficacité de programmes qui s'appuient sur la contribution et l'aide des membres de la famille et des amis des intéressés, notamment en ce qui concerne les signalements auprès des services de police⁷⁵, les autorités doivent respecter les droits des personnes signalées.

45. En outre, certains États ont adopté ou envisagent d'adopter des dispositions législatives imposant aux organes publics l'obligation d'aider les autorités à identifier les individus vulnérables ou à risque face au terrorisme, afin de faire en sorte que ces personnes reçoivent des conseils et un appui appropriés. Cette obligation a soulevé des préoccupations principalement liées à son incompatibilité avec les fonctions de certaines entités du secteur public, eu égard en particulier aux établissements de soins de santé, qui pourraient alors avoir du mal à honorer leur devoir de confidentialité, et aux établissements d'enseignement⁷⁶, dans lesquels le libre échange d'idées est primordial. Les enseignants ne devraient pas être tenus de se comporter comme des surveillants ou comme des agents des services de renseignements, ni être obligés d'agir d'une manière pouvant porter atteinte au droit à l'éducation, à la liberté d'enseignement ou à la liberté d'expression, de pensée, de religion ou de croyance⁷⁷. Ces mesures pourraient conduire les élèves et les étudiants à s'autocensurer pour éviter d'être considérés comme des « extrémistes » ou amener les enseignants et d'autres professionnels à voir les élèves ou les étudiants comme des menaces potentielles⁷⁸, à éviter de débattre de certains sujets ou à s'abstenir d'inviter des orateurs

⁷⁴ Voir Gouvernement du Royaume-Uni, *Channel Duty Guidance : Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism*, annexe C, Vulnerability Assessment Framework (2015). Voir aussi l'émission *The Report : Changing Jihadi Minds*, diffusée le 3 décembre 2015 sur BBC Radio 4, dans laquelle un intervenant a affirmé – concernant le programme Channel du Royaume-Uni – que, sans disposer pour autant de chiffres officiels, on savait que 7 000 personnes avaient été signalées, mais que les groupes d'experts estimaient que 80 % d'entre elles n'avaient pas besoin d'être prises en charge. Voir www.bbc.co.uk/programmes/b06qmp0r, à 12:40. Voir aussi les chiffres fournis par le Conseil national des chefs de police à BBC Radio 4 : 415 enfants de moins de 10 ans et 1 400 enfants âgés de 11 à 15 ans ont été signalés au programme Channel entre avril 2012 et décembre 2015. Voir le programme *Today*, 21 janvier 2015, à l'adresse www.bbc.co.uk/programmes/b06wg9dt, à 38:00. Voir également la lettre adressée au Rapporteur spécial par l'American Civil Liberties Union en date du 24 décembre 2015, dans laquelle l'organisation fait observer que de 2007 à 2013, 2 653 personnes avaient été signalées au programme Channel, et qu'environ 57 % à 67 % des personnes signalées chaque année étaient recensées comme musulmanes.

⁷⁵ Voir la ligne téléphonique gratuite mise en place par la France à l'adresse www.stopdihadisme.gouv.fr/decrypter.html.

⁷⁶ Voir par exemple *The Guardian*, « Texas schoolboy handcuffed for bringing homemade clock to school » du 15 septembre 2015 et « School questioned Muslim pupil about Isis after discussion on eco-activism » du 21 septembre 2015. Voir également le document intitulé « Prevent and the children's rights convention » élaboré en janvier 2016 par l'Institute for Race Relations.

⁷⁷ Voir la lettre adressée par plus de 40 universitaires au journal *Independent* : « PREVENT will have a chilling effect on open debate, free speech and political dissent ».

⁷⁸ Voir *The Guardian*, « Schools monitoring pupils "web use with anti radicalization software" » ; 10 juin 2015. Voir aussi Ben Ferguson, « Is your child a terrorist ? UK primary school children asked to complete radicalization survey », Vice News, 29 mai 2015 ; Alex Bushill, « "Radicalisation risk" pupils in Waltham Forest named », BBC News, 30 novembre 2015 ; et la lettre datée du 24 décembre 2015 de l'American Civil Liberties Union.

dont les vues pourraient être sujettes à controverse⁷⁹. S'ils ne savent pas précisément quels éléments ils doivent prendre en considération, les enseignants pourraient également se montrer beaucoup trop prudents et donner simplement des signalements par crainte de sanctions⁸⁰. À cet égard, le Rapporteur spécial rappelle que la Convention relative aux droits de l'enfant repose sur un principe fondamental selon lequel, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale (art. 3). En outre, la Convention prévoit que les États doivent prendre des mesures pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par les opinions ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille (art. 1).

46. Le Rapporteur spécial partage l'avis du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression selon lequel la liberté d'expression est indispensable pour créer un climat propice à une réflexion critique sur les questions se rapportant à la religion ou à la race et pour encourager l'entente et la tolérance en déconstruisant les stéréotypes négatifs. Pour que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion puisse pleinement s'exercer, il faut permettre un examen et une critique solides des doctrines et des pratiques religieuses (voir A/67/357, par. 36). Le Rapporteur spécial souligne que les mesures de signalement pourraient être contre-productives si elles conduisent les personnes à éviter de débattre ouvertement de peur d'être qualifiées d'« extrémistes ».

47. En dernier lieu, la population peut avoir l'impression que les initiatives de lutte contre l'extrémisme ne sont qu'un autre moyen pour l'État de mettre en œuvre les mesures sécuritaires de sa stratégie antiterroriste. Certaines personnes ou communautés visées par des initiatives de lutte contre l'extrémisme violent considèrent, à tort ou à raison, que certaines des mesures, comme l'aide ou la prise en charge personnalisée⁸¹ ou les actions de communication menées auprès des communautés⁸² (en particulier lorsque la police y est associée), ont pour objectif de recueillir des renseignements sur les individus, les groupes et les communautés⁸³ et non de les aider à renforcer leur capacité à faire face à la menace de l'extrémisme violent. Si tel est le cas, ces mesures peuvent porter atteinte au droit au respect de la vie privée et, en aggravant la stigmatisation de certains groupes et en ébranlant la confiance de la population à l'égard des autorités de maintien de l'ordre, se révéler contre-productives⁸⁴. Le Rapporteur spécial estime que pour agir efficacement, les États doivent opérer une distinction claire entre les mesures de lutte contre l'extrémisme violent et le volet sécuritaire de la lutte contre le terrorisme.

⁷⁹ Voir par exemple, Shaheed Fatima, « Deradicalization, free speech, and academic freedom », Just Security, 16 mars 2015. Voir aussi The Times Higher Education, « Stop, look, listen : the university's role in counterterrorism », 14 janvier 2014.

⁸⁰ Fatima, « Deradicalization ». Voir aussi *The Guardian*, « Rules to fight extremism “creating fear among teachers and pupils” », 12 janvier 2016.

⁸¹ BBC Radio 4, *The Report : Changing Jihadi Minds*.

⁸² Voir la lettre adressée par le Brennan Center for Justice (faculté de droit de l'Université de New York) et autres, en date du 10 juillet 2015, aux députés Michael McCaul et Bennie Thompson concernant la loi de 2015 sur la lutte contre l'extrémisme violent (H.R. 2899).

⁸³ Lettre adressée par l'American Civil Liberties Union à Lisa Monaco et « Eye on the FBI : San Francisco », 27 mars 2012.

⁸⁴ Michael Price, « Community outreach or intelligence gathering ? : a closer look at “countering violent extremism” programs », Brennan Center for Justice ; Thomas, « Failed and friendless » ; et Kundnani, *Spooked !*, chap. 6. Voir aussi BBC Radio 4, *The Report : Changing Jihadi Minds*.

D. Conditions propices à l'extrémisme violent

48. Le programme global que l'Assemblée générale a défini en 2006 dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies comporte deux piliers ayant trait à certains éléments essentiels de la lutte contre l'extrémisme violent et de la prévention de ce phénomène. Il s'agit du premier pilier, qui porte sur les mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, et du quatrième pilier, relatif aux mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que fondement de la lutte antiterroriste. Naturellement, ces deux piliers ont moins retenu l'attention et sont moins mis en œuvre que les deuxième et troisième piliers, plus opérationnels et davantage axés sur la sécurité.

49. Comme l'Assemblée générale en a décidé par consensus, les « conditions propices » qu'évoque le premier pilier sont notamment, mais non exclusivement, les conflits qui perdurent, la déshumanisation des victimes du terrorisme, l'absence de légalité et les violations des droits de l'homme, la discrimination ethnique, nationale et religieuse, l'exclusion politique, la marginalisation socioéconomique et l'absence de gouvernance. Le Rapporteur spécial se félicite que le Secrétaire général insiste aujourd'hui sur la mise en œuvre de ce pilier comme élément de réponse au besoin reconnu de faire de la prévention une priorité. En effet, si rien ne peut justifier les actes de terrorisme, le Rapporteur spécial souscrit pleinement à l'idée qu'il n'y a pas de génération spontanée de la violence terroriste. De même que les mesures axées uniquement sur les aspects sécuritaires de la lutte contre le terrorisme n'ont pas suffi à empêcher la propagation du terrorisme, les mesures axées uniquement sur l'élimination des manifestations ultimes de l'extrémisme violent ont peu de chances d'endiguer la propagation du phénomène lui-même.

50. Le Rapporteur spécial souhaite toutefois lancer une mise en garde. Bon nombre des enjeux que recouvre le premier pilier font déjà partie des objectifs poursuivis par les États en matière de développement, d'éducation, de bonne gouvernance, de démocratie ou de promotion des droits de l'homme, sans pour autant relever expressément de la lutte contre l'extrémisme violent et de la prévention de ce phénomène. Il est important, dans le traitement de ces questions, de ne pas instrumentaliser les enjeux en les inscrivant dans le cadre plus large de la lutte contre l'extrémisme violent. Par exemple, si les violations des droits de l'homme peuvent être un facteur propice à l'extrémisme violent, l'État se doit de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux de tous, indépendamment de tout autre objectif. Les droits de l'homme doivent être considérés comme une fin en soi, même si leur promotion est aussi le moyen d'atteindre un objectif plus large.

51. En outre, comme c'est le cas en ce qui concerne leur participation aux mesures ou aux politiques de lutte contre le terrorisme (A/70/371), les acteurs humanitaires peuvent ne pas tenir à être mis à contribution dans le cadre d'un quelconque programme de prévention de l'extrémisme violent ou de lutte contre ce phénomène, par crainte d'exposer leur personnel à un risque d'attaque accru ou de compromettre leurs relations avec les parties prenantes. Toute participation aux programmes ayant trait à l'« extrémisme violent » devrait être volontaire et s'effectuer dans des conditions de sécurité garantie. Lorsque les programmes d'aide humanitaire ou d'aide au développement comportent une dimension de prévention de l'extrémisme violent, il est important de garder à l'esprit que l'aide humanitaire est fournie pour répondre à un besoin déterminé, et non parce que l'on considère que tel ou tel groupe est « exposé » au risque de radicalisation.

E. Genre et extrémisme violent

52. On souligne souvent que si les femmes sont impliquées depuis longtemps dans des formes d'extrémisme violent et de terrorisme, la dimension sexospécifique du terrorisme et de l'extrémisme violent a pourtant été largement négligée jusqu'ici⁸⁵. Le Rapporteur spécial remarque que les mesures récemment mises en œuvre à l'échelon national et international pour lutter contre l'extrémisme violent tiennent effectivement compte de cette dimension. Au paragraphe 53 de son plan d'action, le Secrétaire général insiste beaucoup sur la question du genre ; il formule plusieurs recommandations pour que cette question soit mieux prise en compte, et remarque notamment que les sociétés où les indicateurs de l'égalité entre les sexes sont les plus élevés sont moins sujettes à l'extrémisme violent. Précédemment, dans un rapport concernant les violences sexuelles liées aux conflits dans le contexte de l'essor de l'extrémisme violent (voir S/2015/203, par. 82 à 85), le Secrétaire général concluait que pour enrayer l'extrémisme, il faudrait aussi donner plus de pouvoir aux femmes, et s'attaquer à tous les types de violences sexuelles perpétrées par les extrémistes. Plus récemment, le Conseil de sécurité a intégré la question de l'extrémisme violent dans son programme relatif aux femmes, à la paix et à la sécurité (résolution 2242 (2015)). Dans cette résolution, le Conseil reconnaît les répercussions du terrorisme et de l'extrémisme violent sur les femmes et les filles, notamment pour ce qui a trait à leur santé, à leur éducation et à leur participation à la vie publique, et formule des recommandations pour mieux y faire face, tant à l'échelon national qu'à l'échelon international. Pour commencer, le Comité contre le terrorisme a organisé en septembre 2015 un premier débat public sur le rôle des femmes dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Des femmes participent à des programmes de prévention du terrorisme organisés à l'initiative de la société civile (c'est le cas notamment de l'organisation non gouvernementale Women Without Borders). La prise en compte des femmes permet d'analyser de manière plus globale les causes de l'extrémisme violent et d'élaborer des stratégies mieux ancrées localement, plus crédibles, sans exclusive et plus efficaces pour renforcer les capacités de résistance à l'extrémisme.

53. Selon certaines critiques, les mesures concernant la participation des femmes ont souvent tendance à ne mettre en valeur l'engagement des femmes que lorsqu'il intervient de manière informelle, ou au niveau local ; très souvent, cette mise en valeur utilise et renforce les stéréotypes sexistes (les femmes comme victimes du terrorisme ; les femmes comme mères). Un autre risque est celui d'une instrumentalisation de cet engagement : les femmes sont alors autonomisées, éduquées ou encouragées à participer uniquement dans l'optique de la prévention de l'extrémisme violent ou de la lutte contre ce phénomène. Si les droits des femmes deviennent accessoires par rapport à un programme plus vaste auquel ils sont identifiés, les risques de réaction brutale contre l'égalité des sexes, la défense des droits des femmes et l'éducation des filles augmentent, tout comme la probabilité que les droits des femmes et l'égalité des sexes soient sacrifiés au nom des intérêts de la sécurité nationale. Une autre priorité doit être de déterminer dans quelles circonstances il peut s'avérer dangereux, immoral ou contre-productif de qualifier ou de décrire des activités menées par des femmes comme relevant de la prévention de l'extrémisme violent ou de la lutte contre cet extrémisme.

⁸⁵ Cette partie s'appuie principalement sur une lettre adressée au Rapporteur spécial par Jayne Huckerby en janvier 2016, dûment archivée, ainsi que sur divers articles, notamment celui de Jayne Huckerby, « Women and preventing violent extremism : the U.S. and U.K. experiences », document d'information du Center for Human Rights and Global Justice, 2012, et plusieurs autres documents publiés sur le site Web Just Security, disponibles en ligne à l'adresse : [www.justsecurity.org/author/huckerbyjayne/\[in E\]](http://www.justsecurity.org/author/huckerbyjayne/[in E]).

IV. Conclusions et recommandations

54. Le constat d'échec de l'approche strictement sécuritaire de la lutte contre le terrorisme – elle n'a pas empêché la propagation du terrorisme – qu'accompagne (et illustre) la prolifération des groupes terroristes, place désormais la prévention de l'extrémisme violent parmi les priorités internationales, régionales et nationales. La prévention de l'extrémisme violent et la lutte contre cet extrémisme sont souvent présentées comme une version adoucie de la lutte contre le terrorisme. Toutefois, en raison de l'élasticité de la notion d'« extrémisme violent » et du flou concernant les raisons qui poussent certains individus à embrasser l'extrémisme violent, un large éventail de mesures législatives, administratives et politiques sont appliquées alors qu'elles peuvent avoir de graves répercussions sur une multiplicité de droits fondamentaux. En outre, les mesures ciblées de lutte contre l'extrémisme violent peuvent stigmatiser des groupes et des communautés, sapant ainsi le soutien dont les gouvernements ont besoin pour mener à bien leurs programmes, ce qui serait contre-productif. Elles peuvent aussi servir à limiter l'espace de la société civile, et elles peuvent s'avérer discriminatoires à l'égard des femmes et des enfants.

55. Le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent présenté par le Secrétaire général, qui met spécialement l'accent sur les droits de l'homme et sur la mise en œuvre de mesures visant à éliminer les conditions propices à l'extrémisme violent, est un cadre prometteur pour les Nations Unies et pour les États membres. Toutefois, le manque de clarté sémantique et conceptuelle qui entoure la notion d'extrémisme violent demeure un obstacle à tout examen approfondi des répercussions sur les droits de l'homme des stratégies et politiques de lutte contre l'extrémisme violent et de l'efficacité de ces mesures pour ce qui est de réduire la menace terroriste. De ce fait, il est très compliqué d'évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures de restriction des droits qui sont adoptées. Cette difficulté est aggravée par le manque de transparence de certains gouvernements en ce qui concerne certains programmes.

56. Le Rapporteur spécial fait les recommandations ci-après :

a) Des recherches approfondies devraient être entreprises pour mieux comprendre le phénomène de l'extrémisme violent. Cela suppose nécessairement d'examiner les facteurs qui contribuent à la radicalisation et les conséquences des différents programmes sur les droits de l'homme. La transparence des États quant à leurs stratégies de lutte contre l'extrémisme est indispensable de ce point de vue, et il demeure crucial que les États se penchent davantage sur le fait que négliger des allégations, réelles ou mensongères, de violations des droits de l'homme, peut conduire certaines personnes à faire les mauvais choix ;

b) Comme le Secrétaire général le recommande dans le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, les États devraient concentrer leurs efforts sur la mise en œuvre des premier et quatrième piliers de la stratégie antiterroriste mondiale, seule approche globale, efficace et durable de cette question. Toute autre démarche risquerait d'être inefficace, de porter atteinte aux droits de l'homme, voire de s'avérer contre-productive ;

c) Toutes les stratégies et politiques de lutte contre l'extrémisme violent adoptées par les États doivent s'inscrire résolument dans le cadre du droit international des droits de l'homme et en respecter les dispositions. Lorsque des mesures restreignant les droits fondamentaux sont envisagées, leurs conséquences potentielles sur les femmes, les enfants, les communautés ethniques et religieuses et tout autre groupe spécifique doivent être examinées. Toutes ces mesures doivent être

soumises au même niveau de contrôle parlementaire et judiciaire que les mesures prises pour lutter contre le terrorisme. Leurs conséquences sur la liberté d'expression et sur la liberté de pensée, de conscience et de religion devraient faire l'objet d'une attention toute particulière. Les mesures qui ciblent des personnes ou des groupes, en droit comme dans la pratique, ne devraient pas être discriminatoires ;

d) Il est impératif, pour chaque État comme pour la communauté internationale, d'éviter de tomber dans une « sécurisation » sommaire des droits de l'homme, du développement international, de l'aide humanitaire, de l'éducation, de l'intégration sociale, de l'égalité des sexes ou de tout autre programme. L'État doit respecter, protéger et promouvoir les droits fondamentaux de tous, indépendamment de l'âge, du sexe et de l'appartenance ethnique ou religieuse, sans discrimination et sans subordonner cette obligation à un objectif supérieur, y compris celui de la prévention de l'extrémisme violent et de la lutte contre cet extrémisme. Chaque fois que l'on envisage un changement de perspective dans la prévention de l'extrémisme violent et la lutte contre ce phénomène, il est nécessaire d'entreprendre une véritable analyse des conséquences sur tous les intéressés, prestataires comme bénéficiaires. Toute participation aux initiatives gouvernementales doit se faire dans des conditions de sécurité et être librement consentie.
