



Assemblée générale

Distr. générale
21 février 2020
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-troisième session

24 février-20 mars 2020

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**

Conséquences sur les droits de l'homme des politiques et des pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste examine les effets nationaux et internationaux du recours généralisé à des politiques et des pratiques de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Tout en étant consciente du fait que la lutte contre l'extrémisme violent est un impératif social et politique, la Rapporteuse spéciale tient à rappeler que seules des politiques axées sur le respect et l'affirmation des droits permettront de prévenir la violence à long terme. Elle fait observer que les politiques et pratiques actuelles de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent ne reposent sur aucune base scientifique solide et qu'il n'existe aucun mécanisme de suivi ou d'évaluation chargé de vérifier leur conformité avec les droits de l'homme, même au sein de l'Organisation des Nations Unies.

La Rapporteuse spéciale met en garde contre le recours à des politiques simplistes pour prévenir et combattre l'extrémisme violent dans les situations de conflit complexe ou de fragilité, ces situations nécessitant au contraire un train de mesures diverses. Elle constate en particulier que le droit ne définit pas précisément l'extrémisme ni l'extrémisme violent et que cette lacune conduit à des atteintes généralisées aux droits de l'homme. Les groupes religieux, les groupes minoritaires et la société civile sont particulièrement touchés par les violations des droits de l'homme, qui concernent même des droits non susceptibles de dérogation.

* Le présent rapport est soumis tardivement pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



La Rapporteuse spéciale constate que les groupes de population concernés par les mesures visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent n'ont toujours pas de véritable rôle consultatif ou participatif dans l'adoption de ces mesures et appelle l'attention sur le fait que les femmes et les filles sont utilisées comme outils de prévention et de répression de l'extrémisme violent, ce qui soulève plusieurs questions d'ordre éthique. Elle rappelle aux entités de l'Organisation des Nations Unies qu'elles sont tenues à une obligation fondamentale de prudence lorsqu'elles fournissent une assistance technique et contribuent au renforcement des capacités en matière de prévention et de répression de l'extrémisme violent.

I. Introduction

1. Les mesures de prévention et la répression de l'extrémisme violent sont aujourd'hui au cœur des politiques et des pratiques mondiales de lutte antiterroriste. Le plus récent examen complet de l'incidence de ces mesures sur la promotion et la protection des droits de l'homme date de 2015¹. L'élaboration du présent rapport a été motivée par l'accélération, l'intensification et l'élargissement des programmes visant à prévenir et combattre l'extrémisme violent dans le monde, les effets mesurables qu'ils ont sur la protection des droits de l'homme, et leur exécution et leur promotion aux niveaux national, régional et mondial. Si l'on recherche les termes « prévenir et combattre l'extrémisme violent » sur Internet, on obtient 8,2 millions de résultats. Dans le cadre de ses travaux thématiques et de ses examens de la situation d'un pays donné, l'actuelle titulaire du mandat a constaté un renforcement, un élargissement et une uniformisation des politiques et programmes visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent². Compte tenu des nouvelles pratiques et tendances qui se dessinent ainsi que du rôle centralisateur des organisations internationales et régionales dans la conception, l'établissement et l'exécution de ces politiques et programmes, l'élaboration du présent rapport s'imposait.

2. L'objectif de prévention et de répression de l'extrémisme violent sous-tend de nombreuses décisions et pratiques adoptées au plus haut niveau par les instances judiciaires et gouvernementales, et le langage qui s'y rapporte se retrouve dans les contextes politique et juridique et les autres contextes de la vie publique. C'est un thème qui, avec les normes afférentes, est omniprésent dans les domaines de la lutte antiterroriste et de la défense des droits de l'homme. Les mesures adoptées pour prévenir et combattre l'extrémisme violent ont d'importantes conséquences sur les droits de l'homme et l'état de droit, ainsi que sur la perception générale de la neutralité et de l'impartialité des États et des organisations internationales et sur l'égalité de traitement des personnes, groupes de population et les communautés. La Rapporteuse spéciale souligne que les mesures prises aux fins de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent s'appliquent, de par leur nature, à une frange de population bien plus large que celle visée par la lutte antiterroriste et que les États et les décideurs nationaux et internationaux doivent donc soigneusement examiner toutes les conséquences que ces mesures peuvent avoir sur le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Par ailleurs, les entités et les organisations de défense des droits de l'homme doivent mieux comprendre les effets des mesures prises pour prévenir et combattre l'extrémisme violent ; prendre acte de l'adoption, par les États et les organisations internationales, de toute politique axée sur la nouvelle terminologie ; et veiller à ce que les politiques adoptées soient appliquées dans le respect de l'obligation de prudence et ne soient pas intégrées à des politiques sécuritaires de prévention et de répression qui affaiblissent les garanties des droits de l'homme.

3. La Rapporteuse spéciale constate que l'extrémisme violent continue de poser des problèmes dans le monde entier. Comme le Secrétaire général l'a dit dans le rapport qu'il a consacré à son plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent³, ce fléau fait naître de graves menaces qui nécessitent notre attention et face auxquelles il faut prendre des mesures nationales, régionales et mondiales⁴. Qu'elles se traduisent par des manifestations de néonazis ou par les actes de fanatisme sanglant commis par l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL), les idéologies extrémistes violentes font des dégâts partout dans le monde.

4. Toutefois, comme dans toute situation complexe qui conduit à des violences individuelles et collectives, il évidemment plus facile d'identifier le problème que de le résoudre. Si la prévention et la répression de l'extrémisme violent sont devenues un thème à part entière et font l'objet de diverses politiques et interventions, ce n'est pas soudainement,

¹ A/HRC/31/65.

² Dans certains pays, il est uniquement question de prévenir l'extrémisme violent tandis que dans d'autres il est question de le prévenir et de le combattre. La Rapporteuse spéciale préférera envisager la question sous ce dernier angle.

³ A/70/674.

⁴ Voir Programme des Nations Unies pour le développement, « Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique : moteurs, dynamiques et éléments déclencheurs » (2017).

mais après presque vingt ans d'élaboration d'une réglementation antiterroriste qui a vu le jour au lendemain du 11 septembre 2001 et s'est inscrite dans un dispositif mondial bien défini qui a depuis été renforcé. L'adoption de normes antiterroristes, dont les normes relatives à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent font partie, est un phénomène mondial et internationalisé⁵. La prévention et la répression de l'extrémisme violent jouent un rôle de plus en plus grand dans l'architecture de sécurité mondiale née au lendemain du 11 septembre 2001 comme suite à l'adoption de la résolution 1373 (2001) et de résolutions ultérieures adoptées par le Conseil de sécurité⁶.

5. L'analyse de la situation sous l'angle des droits de l'homme suppose donc non seulement que l'on s'intéresse au dispositif établi pour prévenir et combattre l'extrémisme violent, mais aussi que l'on replace les politiques et les pratiques adoptées à cette fin dans le contexte plus large de la réglementation antiterroriste en tenant compte de ce que des spécialistes féministes des sciences politiques appellent l'« institutionnalisme intégré⁷ ». Si la ligne d'action visant à prévenir et combattre l'extrémisme violent peut sembler entièrement nouvelle, elle ne l'est pas. Les mesures juridiques, stratégiques et institutionnelles prises dans ce cadre sont au fond inspirées de la législation antiterroriste traditionnelle, bien balisée. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale s'attachera à définir et examiner les points de convergence entre ces mesures et les lois auxquelles elles sont venues s'ajouter.

II. Définition et fondement juridique de l'extrémisme violent

6. Bien que le langage de la prévention et la répression de l'extrémisme violent soit relativement nouveau, la lutte contre ce fléau trouve en partie son origine dans la volonté de trouver des solutions globales et stratégiques aux problèmes sociaux causés par l'action des groupes extrémistes violents⁸. Dans les premiers temps, on s'est surtout attaché à prévenir et à contenir la propagation de certaines idéologies extrêmes en préférant les stratégies d'intégration sociale progressive à la solution carcérale, l'objectif étant d'endiguer la violence en déconstruisant les idéologies motivées par la haine⁹. Cette action trouve son origine dans les programmes de « déradicalisation » adoptés par l'Allemagne, la Norvège et la Suède (appelés « programmes de sortie ») dans la deuxième moitié des années 1990 pour s'attaquer à la popularité croissante des groupes d'extrême droite¹⁰.

7. Le lien entre ces premières initiatives et les politiques actuelles de prévention et de répression de l'extrémisme violent est évident lorsque l'on examine l'évolution de l'application de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies par les États, l'orientation de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité et la formulation du Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent et que l'on sait que, ces dix dernières années, les stratégies nationales de prévention qui ont été élaborées visent avant tout à endiguer le terrorisme associé à certains groupes armés islamiques. La prévention et la répression de l'extrémisme violent ont évolué après le 11 septembre 2001 et on a constaté qu'il fallait s'intéresser de près aux conditions favorisant le développement de l'extrémisme violent et que la stratégie consistant à lutter contre le terrorisme aux moyens de seules mesures sécuritaires et militaires¹¹ était de toute apparence inefficace, et même contre-productive.

⁵ Sous l'effet des activités du Groupe des Amis de la prévention de l'extrémisme violent, de la résolution 70/262 de l'Assemblée générale, et de la résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité.

⁶ Après le 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) et a élargi le régime de sanctions ciblées mis en place par la résolution 1267 (1999).

⁷ Le terme renvoie aux aspects imbriqués de certains types de politiques et de pratiques qui rendent toute révision ou réforme difficile. Voir Louise Chappell et Georgina Waylen, « Gender and the hidden life of institutions », *Public Administration*, vol. 91, n° 3.

⁸ Réadaptation des néonazis et approches fondées sur l'identification des causes profondes du problème.

⁹ Jessie Blackburn *et al.*, « Understanding and responding to right-wing terrorism », *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 14, n° 3.

¹⁰ Liz Fekete, « Exit from white supremacy: the accountability gap within Europe's de-radicalization programmes », Briefing n° 8, septembre 2014, Institute of Race Relations.

¹¹ Naureen Chowdhury Fink, « Countering violent extremism: what are the key challenges for UN? », 3 novembre 2015, International Peace Institute Global Observatory.

8. Le langage de l'extrémisme violent est apparu dans les politiques publiques internationales au milieu des années 2000, lorsque les États-Unis d'Amérique ont fait de la lutte contre ce fléau un impératif, et s'inspire de modèles établis par les Britanniques et les Français principalement, mais non exclusivement, pour faire face à des situations de conflit¹². L'action menée par les pouvoirs publics est née de la volonté de réorienter la stratégie de lutte contre le terrorisme et d'abandonner l'approche exclusivement militaire au profit d'une démarche associant le pouvoir de contraindre au pouvoir de convaincre¹³ suivant laquelle le combat pour le territoire doit être mené parallèlement à un combat pour les idées et la lutte contre l'« islam radical » doit être culturelle autant que physique¹⁴.

9. À l'ONU, c'est en 2010, avec l'adoption de la résolution 1963 (2010) du Conseil de sécurité que les termes « extrémisme » et « violent » ont commencé à être associés dans la même phrase¹⁵. Les expressions « lutte contre l'extrémisme violent » et « prévention de l'extrémisme violent » sont apparues pour la première fois, respectivement, en 2014, dans la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, et en 2015, dans le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent. Comme l'indique le Plan d'action, l'extrémisme violent est un phénomène multiforme qui échappe à toute définition précise. Il n'est ni nouveau ni propre à une région, une nationalité ou un système de croyance. Les idéologies extrémistes violentes véhiculent généralement des messages d'intolérance à l'égard de points de vue religieux, culturels et sociaux différents. Les groupes extrémistes violents utilisent des tactiques qui mettent en péril les valeurs de paix, de justice et de dignité humaine, et l'extrémisme violent prospère dans des environnements où règnent mauvaise gouvernance et injustice¹⁶.

10. Dans sa résolution 72/284, l'Assemblée générale a rappelé que les travaux importants menés en matière de prévention de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme étaient fermement ancrés dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. La Rapporteuse spéciale fait observer que s'il est possible, en théorie, de distinguer la lutte contre l'extrémisme violent, qui vise à mettre fin aux activités extrémistes existantes, de la prévention de l'extrémisme violent, qui consiste à empêcher la propagation de ce type d'activités, dans la pratique, ces deux notions viennent souvent se recouper et les stratégies qui en découlent se conjuguent. On peut aussi établir une distinction entre les différentes mesures envisagées pour créer des synergies entre lutte et prévention selon que ces mesures sont à court, à moyen ou à long terme, ainsi qu'entre les actions de prévention selon qu'elles visent à entraver les processus de radicalisation et de recrutement ou à réinsérer les personnes qui ont déjà rejoint les rangs d'une organisation extrémiste violente¹⁷. La lutte contre les « facteurs d'attraction » s'inscrit en grande partie dans le cadre de la lutte contre l'extrémisme violent. Les mesures de prévention de l'extrémisme violent sont d'ailleurs essentiellement des mesures destinées à s'attaquer aux principales causes structurelles de ce fléau, ou « facteurs d'incitation »¹⁸. Lorsque la prévention et la répression de l'extrémisme violent concernent à la fois la sécurité et le développement, il faut adopter une démarche équilibrée qui ne privilégie pas la première par rapport au second¹⁹.

11. Le langage, les politiques et les pratiques relatifs à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent font désormais partie intégrante du travail de l'Organisation des Nations Unies, des institutions nationales et de nouveaux organismes internationaux.

¹² Voir David H. Petraeus et James F. Amos, *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (Washington, 2006).

¹³ Faisant fond sur les modèles de stratégie antiterroriste appliqués avant le 11 septembre 2001. Voir Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping* (Stackpole Books, 1971), et Constantine Melnik, *Insurgency and Counter-insurgency in Algeria* (RAND, 1964).

¹⁴ Arun Kundnani et Ben Hayes, « The globalization of countering violent extremism policies », Transnational Institute, février 2018.

¹⁵ Voir par. 5.

¹⁶ A/70/674, par. 2 et 27.

¹⁷ PNUD, « Assessing Progress Made, and the Future of Development Approaches to Preventing Violent Extremism – Report of the United Nations Development Programme Second Global Meeting on Preventing Violent Extremism, “Oslo II” », mai 2018.

¹⁸ PNUD, « Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique ».

¹⁹ PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II ».

Le groupe de travail sur la prévention et la répression de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme établi dans le cadre du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme est présidé conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). En 2016, le Groupe d'action financière a révisé sa recommandation 8 et la note interprétative y afférente, saluant la volonté des organisations à but non lucratif de promouvoir la transparence de leurs opérations et d'empêcher une exploitation à des fins de financement du terrorisme et les mesures qu'elles prennent pour y parvenir, notamment l'élaboration de programmes visant à décourager la radicalisation et l'extrémisme violent²⁰. Dans le même ordre d'idées, le groupe de travail sur la lutte contre l'extrémisme violent du Forum mondial de lutte contre le terrorisme s'intéresse aux moyens de limiter la radicalisation et le recrutement de terroristes en luttant contre l'extrémisme violent aux niveaux international, régional, national et local. Il a élaboré un certain nombre d'outils tels que le Mémoire d'Ankara sur les bonnes pratiques pour une démarche multisectorielle à l'égard de la lutte contre l'extrémisme violent, qui oriente l'action qu'il mène, notamment, en ce qui concerne les questions liées au genre, la réadaptation et la réinsertion, et aux prisons.

12. La Rapporteuse spéciale constate avec préoccupation que, près de dix ans après que l'expression s'est imposée dans les résolutions adoptées par les Nations Unies et environ cinq ans après que le Secrétaire général a fait de la lutte contre ce fléau une priorité pour les organismes et programmes de l'ONU et pour les gouvernements, l'« extrémisme violent » reste une notion opaque dont la définition est très litigieuse²¹. La Rapporteuse spéciale met en garde contre la création de nouvelles expressions qui, comme le terme « terrorisme », sont excessivement vagues et peuvent être interprétées de nombreuses manières²², et fait observer que ce n'est pas parce qu'une expression est nouvelle qu'elle ne peut pas être employée à mauvais escient et que rien ne garantit que la prévention et la répression du terrorisme violent ne donnera pas lieu à des mesures drastiques. L'absence de définition internationalement acceptée de l'extrémisme violent contribue au fait que, partout dans le monde, des mesures toujours plus nombreuses et variées sont prises au titre de la prévention et de la répression de ce fléau : d'une part, des mesures qui font partie du dispositif antiterroriste (les « outils non contraignants » dont disposent les responsables de l'application des lois), dont l'objectif final est de faire en sorte qu'un plus grand nombre de terroristes soient reconnus coupables des crimes qu'ils ont commis ; d'autre part, des mesures économiques et sociales axées sur les problèmes de fond rencontrés par les communautés et les personnes marginalisées, dont l'utilisation dans le contexte de la lutte contre l'extrémisme empêche sur les droits sociaux, culturels et économiques que ces personnes et ces communautés tiennent du droit international. L'application des mesures de l'un et l'autre type est délicate du point de vue des droits de l'homme et exige systématiquement une grande prudence. Il apparaît donc beaucoup plus risqué, au regard des droits de l'homme, de fonder les stratégies, les politiques et les lois sur la prévention et la répression de l'extrémisme violent plutôt que sur la prévention et la répression du terrorisme. La Rapporteuse spéciale souligne que le manque de clarté sémantique et conceptuelle entourant la notion d'extrémisme violent empêche tout examen approfondi des répercussions que la lutte contre ce fléau a sur les droits de l'homme et de l'efficacité des mesures prises en ce qui concerne la réduction de la menace terroriste²³.

13. La Rapporteuse spéciale souligne que plusieurs États emploient le terme « extrémisme » au lieu de l'expression « extrémisme violent » dans leur droit interne, ce qui est à première vue incompatible avec les droits de l'homme. Elle constate avec une vive préoccupation que ce terme est employé dans un sens de plus en plus large²⁴ dans les politiques et les lois de nombreux États²⁵ et que l'on risque ainsi de lui donner un sens qu'il

²⁰ Groupe d'action financière, Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération.

²¹ A/70/674, par. 4.

²² Voir E/CN.4/2005/103, par. 32, et E/CN.4/2006/98, par. 26.

²³ A/HRC/31/65, par. 55.

²⁴ Ibid., par. 21.

²⁵ Par exemple, la Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme de l'Organisation de Shanghai pour la coopération, dont la Chine, la Fédération

n'a pas, ce qui pourrait conduire à inclure des groupes non violents, par exemple des groupes dénonçant l'urgence climatique, sur les listes d'entités « extrémistes »²⁶.

14. L'adjectif « extrémiste » qualifie une catégorie de crimes particulièrement vague, ce qui pose problème. Si, au lieu de l'expression « extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme », on emploie le terme « extrémisme » sans le qualifier, on renvoie à une notion large et excessivement vague, ce qui peut avoir de lourdes conséquences pour les droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale estime que le terme « extrémisme » n'a pas sa place dans les normes juridiques internationales contraignantes, que son utilisation comme qualification pénale est contraire au principe de la sécurité juridique et qu'elle est donc en soi incompatible avec l'exercice de certains droits fondamentaux de l'homme.

15. Le problème de la définition n'est toujours pas réglé, et on continue d'élaborer des politiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent sans savoir exactement en quoi consiste le phénomène à endiguer. Bon nombre des problèmes soulevés dans le présent rapport viennent du fait que presque aucun des termes de l'expression « prévenir et combattre l'extrémisme violent » n'a été clairement défini. Prendre des mesures de politique générale et adopter des cadres réglementaires sur la base d'une notion qui n'a pas de définition et dont le sens est intrinsèquement fonction du contexte n'est en aucun cas compatible avec les principes de proportionnalité et de nécessité sur lesquels reposent les droits de l'homme. En effet, ce type de démarche ouvre la voie à une application discriminatoire ou excessivement large des mesures en question à l'égard de personnes et de groupes qui exercent légitimement leurs libertés fondamentales. Comme en matière de lutte contre le terrorisme, l'adoption de définitions trop larges et de pratiques excessives aux fins de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent est en train de « polluer » le droit « ordinaire » et de faire naître de nouvelles formes d'exceptionnalisme juridique qui se manifestent notamment par le non-respect des droits de la défense, le recours à des juridictions d'exception et l'imposition de peines sévères pour les atteintes à la sécurité. Comme dans le contexte de la lutte antiterroriste, la répression généralisée des activités des défenseurs des droits de l'homme et des militants de la société civile au nom de la lutte contre l'extrémisme n'est pas surprenante. Par une ironie singulière, les États communiquent des statistiques sur les poursuites et les procès qu'ils engagent concernant les affaires de terrorisme et d'extrémisme au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste ou à d'autres entités internationales, telles que le Groupe d'action financière, en les présentant comme une preuve de leur détermination à lutter contre le terrorisme, et ils sont félicités parce qu'ils adhèrent à la « bonne pratique » qui consiste à s'acquitter de l'obligation qui est faite à tous les États d'adopter des lois visant à éradiquer le terrorisme et de poursuivre les auteurs d'actes terroristes alors que, dans la poursuite de cet objectif, le respect des droits de l'homme et l'état de droit sont mis en péril. Cela étant, le manque de définitions claires n'est qu'une des raisons pour lesquelles la prévention et la répression de l'extrémisme violent menacent les droits de l'homme à bien des égards.

III. La « science » de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent

16. La Rapporteuse spéciale a rencontré de nombreuses personnalités officielles qui l'ont assurée de l'efficacité des programmes élaborés par leur gouvernement pour prévenir et combattre l'extrémisme violent. Néanmoins, lorsqu'elle a demandé aux personnes concernées de lui fournir des données factuelles et des renseignements sur les méthodes retenues et les modalités d'évaluation utilisées, il s'est rapidement avéré que les programmes et pratiques adoptés n'étaient pas suffisamment suivis ni évalués²⁷, voire ne l'étaient pas du tout, et que leurs effets sur le terrain ne pouvaient donc pas être dûment appréciés. Il en va

de Russie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan sont membres, et son interprétation révisée (2017).

²⁶ Vikram Dodd et Jamie Grierson, « Terrorism police list Extinction Rebellion as extremist ideology », *The Guardian*, 10 janvier 2020.

²⁷ Malgré certaines tentatives qui restent marginales au vu de la taille des projets et des dépenses du secteur. Voir PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II ».

de même des projets qui visent à prévenir et à combattre l'extrémisme violent menés avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies, ce qui reflète, au minimum, un non-respect systématique du principe de prudence applicable à l'ONU. Comme l'a constaté une organisation humanitaire non gouvernementale, au mieux, on peut dire qu'il n'est pas prouvé que l'action menée dans le domaine du développement permet réellement de réduire l'extrémisme violent. En effet, rien ou presque ne permet d'affirmer que les démarches visant expressément à combattre l'extrémisme violent ont effectivement conduit à une réduction de l'extrémisme. Néanmoins, cela n'empêche pas certains d'exagérer l'efficacité de telles ou telles mesures, notamment celles prises en matière d'éducation²⁸. La Rapporteuse spéciale, constate que, si on connaît certes un peu mieux les causes profondes et les facteurs déclencheurs de l'extrémisme violent, le débat consacré à ces questions est largement dominé par des consultants et des acteurs privés qui s'autoproclament experts en la matière, lorsqu'il n'est pas influencé par des politiques publiques inspirées de thèses dont la validité a pourtant déjà été scientifiquement réfutée²⁹. Il s'ensuit qu'il est difficile de fonder les politiques et les programmes sur des données factuelles issues de recherches et, donc, de s'assurer que les mesures prises ne sont pas inefficaces, voire ne produisent pas l'effet inverse de celui recherché en aggravant les griefs qui alimentent le terrorisme³⁰. Les universitaires, les experts et les acteurs de la société civile qui pourraient donner aux décideurs des informations sur les moteurs et les facteurs locaux du terrorisme sont largement absents des espaces de décision et d'élaboration des programmes. Les personnes et communautés visées par les programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent sont ainsi encore plus exclues, ce qui soulève une multitude de questions éthiques et fait douter de l'efficacité annoncée des programmes en question.

17. Les spécialistes et les scientifiques commencent à se pencher sur la question de savoir si la radicalisation est un précurseur du terrorisme. Force est de reconnaître, si l'on veut bien orienter les débats sur la généralisation des programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent, que l'on ne sait pas encore ce qu'il en est et que les outils et les indicateurs conçus et utilisés par les gouvernements et les entités privées ne permettent pas d'avoir une quelconque certitude à cet égard³¹. Un certain nombre d'outils ont été déployés à l'échelle régionale, dont l'échelle révisée du fondamentalisme religieux, la deuxième version révisée de l'outil d'évaluation du risque d'extrémisme violent (VERA-2R) et les lignes directrices sur le risque d'extrémisme (ERG22+), des listes de contrôle élaborées par des groupes de spécialistes dans le cadre d'un projet sur la détection de la radicalisation violente et les mesures à prendre pour la combattre, et divers outils conçus par des organismes européens, notamment le manuel sur les indicateurs de risque communs établi par l'Agence européenne de gardes frontière et de gardes-côtes (Frontex)³². L'utilisation de ce type d'outils présente un certain nombre de problèmes tant éthiques que fonctionnels. À titre d'exemple, les systèmes psychométriques tels que VERA-2R et ERG22+ ont la particularité d'utiliser à la fois des modèles d'analyse médico-légale structurés, qui sont traditionnellement axés sur les maladies mentales et la déviance, et des modèles d'analyse du renseignement qui prennent

²⁸ Conseil norvégien pour les réfugiés, « Countering violent extremism and humanitarian action », note d'information, août 2017.

²⁹ D. Elaine Pressman et John Flockton, « Violent extremist risk assessment: issues and applications of the VERA-2R in a high-security correctional setting », dans Andrew Silke (dir. publ.), *Prisons, Terrorism and Extremism: Critical Issues in Management, Radicalization and Reform* (Routledge, 2014) ; Akimi Scarcella *et al.*, « Terrorism, radicalization, extremism, authoritarianism and fundamentalism: a systematic review of the quality of psychometric properties of assessments », *PLOS ONE*, vol. 11, n° 12 ; et Allard R. Feddes et Marcello Gallucci, « A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalization interventions », *Journal for Deradicalization*, vol. 5, n° 1.

³⁰ Recherche financée par l'Union européenne ; voir Kundnani et Hayes, « The globalization of countering violent extremism policies ».

³¹ Sergio Bianchi, « Radicalisation: No Prevention Without "Juridicalisation" », *Security Papers* n° 2/2018, Agenfor International ; et Cecile Rousseau, Ghayda Hassan et Youssef Oulhote, « And if there were another way out? Questioning the prevalent radicalization models », *Revue canadienne de santé publique*, vol. 108, n° 5 et 6.

³² On peut également citer toute une gamme de ressources locales, comme le dispositif « Arrel », employé dans les systèmes carcéraux régionaux.

surtout en compte les convictions idéologiques ou politiques³³. Les outils psychométriques reposent toujours sur des critères ambigus, et ils conduisent à une évaluation de la radicalisation qui ne tient pas compte de la pratique juridique, notamment la pratique pénale, introduisant des facteurs psychiatriques dans la sphère de la justice pénale préventive³⁴. En outre, un grand nombre d'outils d'analyse des risques utilisés pour prévenir et combattre l'extrémisme violent sont en fait des outils de profilage, en conséquence de quoi les utilisateurs, à savoir principalement, mais non exclusivement, les États s'exposent à des problèmes liés à l'utilisation de modèles qui : a) sont fondés sur des préjugés, des facteurs politiques ou des stéréotypes, ce qui est particulièrement un risque dans les milieux multiculturels ; b) ne permettent pas de prédire le comportement des personnes et communautés surveillées ; c) laissent une grande place à l'arbitraire dans les mesures administratives de prévention ; d) échappent totalement, dans la plupart des cas, au contrôle des autorités judiciaires³⁵. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par chacun de ces risques, dont elle constate qu'ils semblent être systématiquement ignorés ou sous-estimés lors de l'élaboration des politiques.

18. Il est aujourd'hui largement admis que les hypothèses et suppositions concernant les causes profondes et les facteurs sous-jacents de l'extrémisme violent doivent être complètement remises en question³⁶. Après avoir examiné de nombreux plans et politiques nationaux de prévention et de répression de l'extrémisme violent, la Rapporteuse spéciale a conclu que l'importance accordée à l'idéologie religieuse, tant dans la détermination du cheminement qui conduit à la radicalisation que dans la conception de stratégies destinées à prévenir et à combattre l'extrémisme violent, venait occulter le rôle des autres facteurs, alors que les données empiriques ne permettent pourtant pas d'affirmer que l'idéologie religieuse conduit au terrorisme³⁷. La Rapporteuse spéciale constate que des bonnes pratiques ont été intégrées dans certains plans nationaux de prévention et de répression de l'extrémisme violent, en particulier celui de la Suisse, qui est le plus axé sur les droits de l'homme. L'Autriche, le Canada, la Finlande et le Royaume-Uni ont aussi fait une véritable place aux droits de l'homme dans leurs plans nationaux.

19. Parmi les personnes interrogées dans le cadre de l'étude du PNUD sur l'extrémisme en Afrique, 51 % ont dit avoir adhéré à un groupe extrémiste pour des motifs religieux, mais pas moins de 57 % ont déclaré qu'elles ne comprenaient pas bien, voire pas du tout, les textes religieux. De fait, d'après les données empiriques recueillies, les problèmes de gouvernance sont parmi les principaux facteurs déclencheurs de l'extrémisme. Le rôle de l'État, en particulier, a été cité comme facteur d'incitation à l'extrémisme violent par 71 % des personnes interrogées, pour qui « l'action des autorités » était le facteur décisif qui les avait poussées à rejoindre un groupe extrémiste violent. Il est aussi apparu que le recrutement se faisait surtout au niveau local et que le chemin vers l'extrémisme était très personnel. D'autres études viennent confirmer que la psychologie individuelle joue un rôle fondamental dans la dynamique de l'extrémisme, au même titre que la perte de confiance dans le système politique et ses acteurs et l'action répressive des organismes de sécurité³⁸. On notera que la faiblesse et la fragilité des États qui sont incapables d'asseoir et de faire respecter leur autorité sur leur territoire peuvent aussi favoriser la prolifération de l'extrémisme violent et la création de zones de non-droit exploitées par les groupes extrémistes violents³⁹. La Rapporteuse spéciale constate que, si de nombreuses publications ont été consacrées à cette question, les

³³ E. D. Pressman, « Décisions relatives à l'évaluation du risque d'extrémisme politique violent » (Sécurité publique Canada, Ottawa, 2009).

³⁴ Dans la décision rendue dans le cadre du processus de règlement des différends entre la police de New York et des mosquées dans l'affaire n° 1:13-cv-03448-PKC-JO, *Raza v. City of New York*, le tribunal du district de New York a constaté que l'utilisation de ce type d'outils concernait de près les droits garantis par la législation.

³⁵ Bianchi, « Radicalisation: No Prevention Without "Juridicalisation" ».

³⁶ PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II », p. 15.

³⁷ A/HRC/31/65, par. 15.

³⁸ Anneli Botha, « Radicalization to terrorism in Kenya and Uganda: a political socialization perspective », *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, n° 5.

³⁹ PNUD, « Root causes of radicalization in Europe and the Commonwealth of Independent States », document d'analyse, juillet 2015.

constatations formulées n'ont pas été prises en compte aux fins de l'analyse et de la mise en œuvre des politiques de prévention et de répression de l'extrémisme violent⁴⁰.

20. Dans la pratique, le lien avec le djihadisme international est plus ténu qu'on le dit. Toutes les études sur la question montrent que le fait d'avoir été victime ou de penser avoir été victime de violations des droits de l'homme ou d'atteintes à ces droits de la part des autorités nationales joue un rôle déterminant dans le degré de vulnérabilité ou, au contraire, de résilience face à l'extrémisme violent. L'existence de mouvements séparatistes et de conflits de longue durée doit aussi être prise en considération lorsqu'on s'intéresse aux multiples contextes dans lesquels l'extrémisme violent peut se manifester⁴¹. Étant donné les enjeux, il est impardonnable que les décideurs ne tiennent pas compte des connaissances et des informations accumulées depuis des dizaines d'années au sujet du mécontentement des électeurs dans certains pays, des causes sous-jacentes des conflits, de l'instabilité structurelle à long terme et des tensions politiques que fait naître l'affectation des ressources publiques. Le cadre conceptuel du PNUD met en lumière huit facteurs pouvant conduire à l'extrémisme violent : a) les effets des politiques mondiales ; b) l'exclusion économique et le manque de possibilités d'ascension sociale ; c) l'exclusion politique et le rétrécissement de l'espace civique ; d) les inégalités, l'injustice, la corruption et les violations des droits de l'homme ; e) le sentiment de désillusion à l'égard du système socioéconomique et de l'ordre politique ; f) le rejet de la diversité croissante de la société ; g) la faiblesse des moyens de l'État et l'insécurité ; h) l'évolution de la culture mondiale et la banalisation de la violence par les médias et les loisirs⁴².

21. Ces constatations devraient être prises en considération si l'on veut garantir l'efficacité des stratégies, politiques et programmes et s'assurer qu'ils ne sont ni fondés sur des généralisations et des stéréotypes simplistes à l'extrême, ni contre-productifs ou stigmatisants. Elles montrent que, pour être efficaces, les programmes doivent être axés sur le renforcement de la résilience de la population, mettre l'accent sur le fait que les stratégies de répression qui sont principalement sécuritaires produisent l'effet inverse de celui escompté, et appeler l'attention sur le risque d'atteintes aux droits de l'homme. Il en ressort qu'il faut restaurer la confiance entre les communautés marginalisées et les autorités, faire de l'application du principe de responsabilité de l'État une priorité, y compris en ce qui concerne la corruption et tout particulièrement dans les secteurs de la sécurité, de la gouvernance et de la justice, et créer des conditions dans lesquelles les personnes marginalisées peuvent s'épanouir.

22. La Rapporteuse spéciale constate toutefois que, dans l'ensemble, les politiques, mesures et programmes adoptés ne s'inspirent pas de ces constatations. Alors que les études démentent l'idée selon laquelle la pauvreté et la détresse économique sont en soi des facteurs propices au terrorisme⁴³, un grand nombre de mesures et de programmes sont axés sur les personnes issues de milieux socioéconomiques extrêmement défavorisés, ignorant le fait que la privation peut être ressentie à tous les niveaux de la société et que d'aucuns peuvent être amenés à nourrir des espoirs incompatibles avec les réalités sociales qui sont les leurs⁴⁴. Bon nombre de programmes mettent aussi l'accent sur l'éducation, alors que des données factuelles suggèrent que les jeunes sont potentiellement vulnérables à l'extrémisme violent qu'ils soient instruits ou non et que c'est la société dans laquelle ils vivent qui les rend plus ou moins vulnérables à la radicalisation⁴⁵. En outre, si, selon des recherches récentes, rien n'indique que les thèses, mythes, promesses de gloire et autres messages qui participent de la propagande de l'extrémisme violent peuvent être contrés par un argumentaire quel qu'il soit⁴⁶, de nombreuses mesures prises à l'échelle nationale ou internationale pour prévenir et combattre l'extrémisme violent sont néanmoins axées sur la diffusion de contre-discours. La Rapporteuse spéciale souligne qu'aucune donnée fiable ne permet d'affirmer que cette

⁴⁰ Voir www.politicalsettlements.org.

⁴¹ International Alert, « If victims become perpetrators », 2018 ; PNUD, « Root causes of radicalization » ; PNUD, « Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique ».

⁴² PNUD, « Preventing violent extremism through promoting inclusive development, tolerance and respect for diversity: a development response to addressing radicalization and violent extremism », 2016.

⁴³ Anneli Botha, « Radicalization to terrorism ».

⁴⁴ PNUD, « Root causes of radicalization ».

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II », p. 18.

approche fonctionne⁴⁷ si elle n'est pas assortie d'une transformation des conditions matérielles sur le terrain, transformation qui nécessite un véritable engagement. Sans cela, les contre-discours ne sont guère plus que des exagérations, et les populations cibles sont suffisamment perspicaces pour le comprendre. Regrettablement, cette approche est privilégiée par l'ONU, comme le montrent le cadre international global de lutte contre la propagande terroriste, la résolution 2354 du Conseil de sécurité (2017) et le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent, dans lequel il est recommandé aux États Membres de formuler et d'appliquer, en étroite coopération avec les médias sociaux et le secteur privé, des stratégies nationales de communication visant à déconstruire les thèses qui incitent à l'extrémisme violent⁴⁸. La Rapporteuse spéciale craint que les résultats obtenus de cette manière soient contraires au but recherché en ce que la démarche peut être interprétée comme une défense du statu quo⁴⁹ et contribuer à la perte de confiance en la société civile et les gouvernements, en particulier lorsque la véritable nature du contre-message n'est pas claire. De même, bien que le lien entre les moyens de communication et l'extrémisme, et surtout le lien entre la consommation de contenus extrémistes en ligne et la violence hors-ligne⁵⁰, ne soit pas avéré et fasse débat, nombre des mesures de prévention et de répression de l'extrémisme violent sont axées sur la réglementation des contenus, ce qui se traduit directement, dans divers pays, par des restrictions générales, aveugles et excessives de la liberté d'expression.

IV. Tendances en matière de prévention et de répression de l'extrémisme violent

23. La Rapporteuse spéciale constate qu'il existe bon nombre de programmes et de mesures juridiques et autres, certaines nouvelles et d'autres non, qui visent à prévenir et à réprimer l'extrémisme violent, notamment des programmes et plans d'action nationaux, régionaux et locaux élaborés par les gouvernements, la société civile et les organisations internationales ainsi que des programmes de renforcement des capacités et d'assistance technique qui portent sur divers sujets tels que les facteurs déclencheurs de l'extrémisme, la jeunesse, l'éducation, la réinsertion des combattants démobilisés et des personnes de retour dans leur pays, les médias, la déradicalisation dans les prisons et la prise en compte des questions de genre, et notamment des besoins particuliers des femmes. Les établissements scolaires, les services de santé, les prisons, les institutions religieuses et leurs chefs et les services de police et de justice sont tous concernés par les mesures de prévention et de répression de l'extrémisme violent, tout comme les populations locales. La Rapporteuse spéciale met en lumière certaines des principales tendances préoccupantes constatées dans ce domaine, dont chacune mériterait un examen attentif et approfondi axé sur les droits de l'homme.

A. Passage à la réglementation de l'espace « préterroriste »

24. La Rapporteuse spéciale est profondément préoccupée par le fait que les autorités tentent de plus en plus de réglementer les pensées et les actes « précriminels » ou, plus précisément, « préterroristes », ce qui suppose une certaine porosité entre le droit pénal et les réglementations sociales, religieuses et administratives. Cela entraîne l'incrimination de comportements relevant de l'exercice de droits légitimement protégés par le droit international et le droit interne⁵¹ et la fragilisation des principes fondamentaux de l'état de droit, dont la sécurité juridique, la proportionnalité et la non-discrimination, et des personnes et des groupes de personnes en viennent ainsi à être considérés comme « suspects »

⁴⁷ Eric Rosand et Emily Winterbotham, « Do counter-narratives actually reduce violent extremism? », 20 mars 2019, Brookings, blog « Order from Chaos ».

⁴⁸ Groupe de travail sur la lutte contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes, de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, « Summary, follow-up and recommendations adopted at the Riyadh conference on the use of the Internet to counter the appeal of extremist violence », 2011.

⁴⁹ PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II », p. 23.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Jude McCulloch et Sharon Pickering, « Pre-crime and counter-terrorism: imagining future crimes in the "War on Terror" », *British Journal of Criminology*, vol. 49, n° 5.

principalement sur la base de stéréotypes fondés sur leur appartenance religieuse ou ethnique ou leur origine géographique⁵².

25. Rendus possibles, voire inspirés, par l'objectif de prévenir ou de combattre l'extrémisme violent, les lois et règlements ne suivent plus une logique répressive, mais une logique anticipative, et on assiste dans le monde entier à l'imposition massive de sanctions pénales préventives, encore facilitée par la réglementation socio-administrative. Certains pays recourent de plus en plus à des mesures administratives pour justifier en droit les mesures de contrôle et de prévention du terrorisme, les autorités judiciaires n'exerçant plus qu'un contrôle a posteriori, ce qui montre bien que la lutte contre le terrorisme suit désormais une logique préventive et anticipative, lourde de conséquences pour la protection des droits individuels.

26. Étant donné qu'elles visent des comportements qui n'ont rien à voir avec des actes terroristes, les lois et politiques en question n'exigent pas que soit démontrée l'intention de l'auteur de commettre un acte terroriste. Bien souvent, elles visent uniquement des actes qui s'inscrivent dans le cadre de l'exercice légitime des libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression et la liberté de religion. Les lois interdisant l'apologie du terrorisme incriminent le contenu du discours et non l'intention de l'orateur ou les effets concrets des propos tenus⁵³. Les lois et les pratiques qui contraignent les entreprises du secteur des technologies de l'information et des communications hébergeant des contenus tiers à supprimer tout contenu réputé lié au terrorisme ou à l'extrémisme ou qui permettent aux autorités de bloquer, même indirectement, des sites Web en l'absence de tout contrôle judiciaire ou voie de recours judiciaire a posteriori, ainsi que les mesures prises pour interdire l'accès à des sites Web ou à Internet dans son ensemble permettent aux États de se soustraire à l'obligation qui leur est faite de protéger le droit à la liberté d'expression et d'opinion et, lorsque le contenu interdit est de nature religieuse, à la liberté de croyance⁵⁴.

27. Comme l'a constaté le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, certaines des politiques actuelles, qui se caractérisent par l'adoption de lois définissant les infractions en termes vagues et prévoyant des sanctions draconiennes pour leurs auteurs, risquent d'être totalement contre-productives et même d'avoir un effet terrible⁵⁵. La Rapporteuse spéciale rappelle qu'aucun site ou système de diffusion de l'information ne devrait se voir interdire de publier un contenu donné au seul motif qu'il est critique vis-à-vis du gouvernement, de son action politique ou sociale⁵⁶ ou de son orientation (ou absence d'orientation) religieuse. Suivant les recommandations des mécanismes de défense des droits de l'homme et le Plan d'action de Rabat sur 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 violence⁵⁷, il faudrait considérer que la publication de ce type de contenu constitue une tentative d'infraction uniquement lorsqu'il existe une probabilité raisonnable qu'elle incite à la consommation d'un acte terroriste et donc qu'il puisse exister un lien de causalité entre le contenu en question et la perpétration d'une infraction⁵⁸. La loi doit précisément définir les infractions visées, pour respecter le principe de sécurité juridique, et être appliquée à bon escient, afin de ne pas restreindre excessivement les droits à la liberté d'expression et de religion, dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité.

⁵² A/HRC/28/66.

⁵³ A/HRC/40/52, par. 37 et A/HRC/31/65, par. 39. Voir aussi l'observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 46 ; et A/63/337, par. 61.

⁵⁴ Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24234>.

⁵⁵ A/HRC/40/58, par. 53.

⁵⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34, par. 43.

⁵⁷ A/HRC/22/17/Add.4.

⁵⁸ Plan d'action de Rabat sur 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 (A/HRC/22/17/Add.4), par. 29 ; et A/HRC/16/51, par. 30 et pratique 8.

B. Prise en considération prioritaire de l'appartenance et de la pratique religieuses

28. Dans la plupart des stratégies visant à prévenir et à réprimer l'extrémisme violent, il est précisé que ce phénomène n'est pas propre à une région, une nationalité ou un système de croyance donnés. Néanmoins, la Rapporteuse spéciale constate que, en pratique, un grand nombre de programmes et politiques ciblent expressément certains groupes et communautés, notamment en raison de leurs croyances religieuses, ce qui a d'ailleurs été établi par le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction⁵⁹. Le fait que les politiques de nombreux pays citent nommément des groupes terroristes comme l'État islamique d'Iraq et du Levant, Al-Qaida et Boko Haram a fortement contribué à la polarisation du débat⁶⁰, et ce, alors que des données factuelles fiables issues de sources diverses montrent pourtant que, à l'échelle mondiale, la menace terroriste qui augmente le plus rapidement est celle de l'extrémisme violent d'extrême droite⁶¹. Dans certains pays, les stratégies de prévention et de répression de l'extrémisme violent sont axées exclusivement sur l'extrémisme islamiste, ce qui conduit à la stigmatisation et à la polarisation⁶². Se focaliser sur l'extrémisme islamiste conduit à sous-estimer la gravité du danger que représentent les autres types d'extrémisme⁶³. Par ailleurs, la Rapporteuse spéciale trouve dérangeant que le facteur théologique soit seul pris en considération au détriment d'une conception plus large du problème fondée sur des données scientifiques et permettant de comprendre comment fonctionnent la réadaptation et la réinsertion des personnes qui ont commis des actes terroristes.

29. La Rapporteuse spéciale s'est dite profondément préoccupée par les législations qui incriminent la pensée, les croyances et les contenus « extrémistes » ou les « discours haineux » au motif que ce sont des précurseurs du terrorisme, sachant que ce type de législation sert dans bien des cas à museler des groupes religieux non établis ou minoritaires ou à empêcher l'expression d'opinions dissidentes. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales se sont déclarés préoccupés par les législations qui permettent un large recours à la détention arbitraire et à la « rééducation » en guise de méthode de prévention et de répression de l'extrémisme violent⁶⁴.

30. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, au prétexte de prévenir et de combattre l'extrémisme violent, des États utilisent les lois réprimant les discours haineux contre les groupes minoritaires qu'elles sont censées protéger. Dans certains cas, ces lois sont même utilisées pour empêcher les groupes minoritaires de promouvoir leur culture et leur identité ou d'exprimer leur inquiétude face à la discrimination exercée par la majorité à leur égard⁶⁵. Le simple fait d'avoir ou d'exprimer de manière pacifique des opinions jugées « extrêmes » – quelle que soit la définition de ce terme que l'on choisit de retenir – ne devrait jamais constituer une infraction, à moins que les opinions en question n'encouragent la perpétration d'actes violents ou criminels. La poursuite pacifique d'objectifs politiques, religieux ou autres, fussent-ils différents de ceux du gouvernement et considérés comme « extrêmes », doit être protégée. Les autorités nationales devraient combattre les idées dissidentes sans empêcher le débat et l'expression d'opinions non violentes⁶⁶. Dans un État de droit, les idées et les croyances ne sont pas limitées ni, à plus forte raison, incriminées⁶⁷.

⁵⁹ A/73/362 ; Sahar F. Aziz, « Losing the “War of Ideas”: a critique of countering violent extremism programmes », *Texas International Law Journal*, vol. 52, n° 2 ; et Faiza Patel et Meghan Koushik, « Countering violent extremism », Brennan Center for Justice, 2017.

⁶⁰ Département d'État des États-Unis d'Amérique et Agence des États-Unis pour le développement international, joint strategy on countering violent extremism, May 2016, p. 4 ; et A/70/674, par. 2.

⁶¹ Institute for Economics and Peace, indice mondial du terrorisme (2019). Disponible à l'adresse : <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

⁶² PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II », p. 20.

⁶³ PNUD, « Preventing violent extremism through promoting inclusive development ».

⁶⁴ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf.

⁶⁵ A/HRC/40/58, par. 33.

⁶⁶ A/HRC/31/65, par. 38.

⁶⁷ A/HRC/43/46/Add.1.

31. La Rapporteuse spéciale s'inquiète des lois destinées à prévenir et à réprimer l'extrémisme violent, qui semblent anodines, mais sont lourdes de conséquences sur le droit à la liberté de croyance, qui est absolu, universel et inhérent à la personne humaine et permet à chacun de pratiquer sa religion ou ses croyances individuellement ou en groupe, en privé comme en public. Les lois qui réglementent étroitement la pratique religieuse, notamment les dispositions qui soumettent l'enregistrement des groupes religieux à des exigences excessivement contraignantes ou impossibles à satisfaire, érigent en infraction les pratiques et rituels religieux qui n'ont pas été déclarés, limitent la possibilité d'importer des textes religieux ou alourdissent les peines des personnes déclarées coupables d'« extrémisme », entravent directement l'exercice de la liberté de religion, de même que celles qui interdisent de fréquenter un lieu de culte, de prier à voix haute, de respecter les interdits alimentaires imposés par sa religion ou de promouvoir ses croyances auprès d'autres personnes. Ce type de législation a une incidence disproportionnée sur l'exercice, par certaines personnes et certains groupes religieux, de la liberté de pensée, de conscience et de religion. Or, la Rapporteuse spéciale rappelle que cette liberté est un droit, qu'elle soit ou non reconnue administrativement⁶⁸, et que les restrictions dont elle peut faire l'objet, outre qu'elles ne concernent pas la liberté d'avoir une conviction en soi, doivent selon l'article 18 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques être prévues par la loi, être clairement nécessaires (et donc être prises dernier recours), servir un but légitime, et être proportionnées (c'est-à-dire être le moins intrusives possible) et non discriminatoires, tant dans leur intention que dans leurs effets.

32. La prévention et la répression de l'extrémisme violent passent souvent par le ciblage de personnes, de communautés et de groupes considérés comme « suspects », ainsi que par le profilage, la discrimination structurelle, l'exclusion, la surveillance et le harcèlement⁶⁹. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par l'approche « globale » qui consiste à mettre à contribution la société tout entière aux fins de la détection des « signes de radicalisation », y compris les enseignants, les travailleurs sociaux, le personnel médical et les autres professionnels de la santé, le personnel pénitentiaire, les chefs de communautés, les membres de groupes religieux, et les voisins et les proches des personnes concernées⁷⁰. Elle estime notamment que, en mêlant les professionnels de la santé et du social à des questions de sécurité publique, on les empêche de respecter comme il se doit les obligations déontologiques qu'ils ont à l'égard de leurs patients ou clients⁷¹. En plus de rendre la menace de l'extrémisme violent omniprésente, les approches de ce type ont de graves effets négatifs. Elles détruisent la fragile confiance dont jouissent ces professionnels, dont le principal devoir est de protéger et d'autonomiser ceux dont ils s'occupent, alors qu'identifier les extrémistes restera quasiment impossible tant qu'on ne disposera pas de données scientifiques permettant de comprendre comment une personne bascule dans l'extrémisme violent. Les approches « globales » entraînent des signalements excessifs fondés en grande partie sur des motifs discriminatoires interdits, ce qui a des répercussions sur les droits à la liberté de religion, à la liberté d'expression et à la vie privée. En outre, le manque de transparence concernant l'utilisation des données recueillies, dont le partage entre différents services de l'État est de surcroît peu réglementé, conforte l'impression que la prévention et la répression de l'extrémisme violent sont un outil de plus dont les services de renseignement se servent pour lutter contre le terrorisme plutôt qu'un objectif à part entière.

33. La Rapporteuse spéciale constate qu'intervenir auprès des personnes chargées de recruter pour le compte de groupe extrémistes en tirant argument de la religion, en formulant des raisonnements bien construits et en faisant appel à leur sens critique est une méthode efficace de prévention de l'extrémisme⁷². Cela étant, elle est d'accord avec le Rapporteur

⁶⁸ A/HRC/28/66/Add.1, par. 19 et 26.

⁶⁹ A/73/362, par. 19 à 21.

⁷⁰ Voir Royaume-Uni, « Guidance for specified authorities in England and Wales on the duty in the Counter-Terrorism and Security Act 2015 to have due regard to the need to prevent people from being drawn into terrorism » (disponible à l'adresse : www.gov.uk/government/publications/prevent-duty-guidance), A/HRC/43/46/Add.1 et A/HRC/40/52/Add.4.

⁷¹ On notera les recommandations concernant précisément les services médicaux et autres dans le document A/HRC/40/52/Add.5.

⁷² PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II ».

spécial sur la liberté de religion ou de conviction que les gouvernements n'ont pas à tenter de trouver les « véritables représentants » d'une religion ou d'une croyance donnée et que c'est aux fidèles de décider en quoi consiste leur foi⁷³. Elle rappelle que l'idée qu'un gouvernement a le droit d'autoriser ou non, voire de contrôler, la pensée ou les croyances des citoyens en promouvant des convictions idéologiques ou théologiques n'a pas sa place dans un État de droit soucieux du respect de la dignité humaine.

34. Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a constaté que ce n'est ni en se concentrant exclusivement sur la religion (ce qui signifie que l'on fait fi du libre-arbitre ainsi que des facteurs politiques et d'autres facteurs non religieux) ni en refusant au contraire d'admettre que les motifs religieux peuvent jouer un rôle dans la commission d'actes violents ou favoriser de tels actes (ce qui peut entraîner des réactions indésirables de la part des communautés religieuses et de leurs chefs) que l'on réussira à véritablement expliquer le phénomène complexe qu'est la « violence commise au nom de la religion », qui est parfois associée à l'extrémisme violent⁷⁴. Les textes religieux peuvent certes être interprétés de manière restrictive, mais ils se prêtent toujours à une autre lecture. En fin de compte, chaque personne est responsable des conséquences concrètes de la manière dont elle interprète sa foi⁷⁵. La Rapporteuse spéciale rappelle que des facteurs complexes sont généralement associés à ce qui est perçu comme de la violence religieuse, parmi lesquels la perte de confiance dans les institutions publiques provoquée par la corruption endémique et le copinage⁷⁶, les politiques d'exclusion⁷⁷, l'impunité politique et juridique, et la banalisation de certains phénomènes⁷⁸. Elle réaffirme que les facteurs dont on sait qu'ils mènent au terrorisme et à l'extrémisme s'inscrivent dans un contexte plus large et encourage les États à utiliser les ressources dont ils disposent pour réduire les problèmes de gouvernance et de respect de l'état de droit et la corruption. Tous progrès réalisés dans ces domaines peuvent aider à combattre le terrorisme et l'extrémisme violent tout en respectant les droits de l'homme.

C. La prévention et la répression de l'extrémisme violent en tant qu'instrument de politique étrangère

35. Dans son plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, le Secrétaire général a établi un lien entre les mesures de prévention de l'extrémisme violent et le développement, soulignant que l'un des moyens de s'attaquer à bon nombre des causes de l'extrémisme violent est d'aligner les politiques nationales de développement sur les objectifs de développement durable. En pratique, de plus en plus d'activités financées par les États occidentaux, qu'elles aient trait au développement, à la consolidation de la paix ou à l'assistance technique ou autre, servent les objectifs nationaux de sécurité et de lutte antiterroriste, ce qui compromet sérieusement l'impartialité et la neutralité des acteurs du développement et des acteurs humanitaires sur le terrain. La réorientation et la sécuritisation des programmes de développement s'inscrivent dans une vision à court terme et finiront inévitablement par s'avérer contre-productives. Une des stratégies adoptées⁷⁹ consiste à utiliser les mesures d'aide aux pays étrangers, notamment l'aide au développement, pour lutter contre les facteurs politiques, sociaux et économiques qui conduisent certaines communautés à soutenir l'extrémisme violent ou qui rendent tel ou tel groupe de population particulièrement vulnérable à la radicalisation menant à la violence ou au recrutement par des extrémistes violents, et à coopérer avec les organisations partenaires et les institutions multilatérales afin que les programmes éducatifs et sociaux mis en œuvre dans certains pays clefs comprennent des mesures de lutte contre les causes de l'extrémisme violent. Une autre

⁷³ A/HRC/7/10/Add.3, par. 76.

⁷⁴ A/HRC/28/66, par. 19.

⁷⁵ Ibid., par. 22 à 25.

⁷⁶ Ibid., par. 26 à 30.

⁷⁷ Ibid., par. 30 à 35.

⁷⁸ Ibid., par. 36 à 38.

⁷⁹ Département d'État des États-Unis et Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), stratégie conjointe, p. 6.

stratégie⁸⁰ prévoit que « [p]ar son engagement dans [...] différents domaines au titre de sa politique étrangère, [l'État] contribue à lutter contre l'extrémisme violent en s'attaquant à ses racines et aux circonstances qui l'attisent. L'approche visant à traiter ses causes directes et structurelles passe par une mobilisation de longue haleine dans des contextes de conflit armé, de transition et de fragilité ». La Rapporteuse spéciale souligne qu'il est indispensable de faire le point des mesures prises dans ce domaine éminemment important.

36. Dans un contexte de réduction globale des fonds alloués à l'aide à l'étranger, les États se sont servis de la prévention et la répression de l'extrémisme violent pour aligner l'aide humanitaire et l'aide au développement sur leurs principaux objectifs de sécurité. Pour les organisations qui travaillent dans ce domaine, la prévention et la répression de l'extrémisme violent créent en effet des possibilités de financement supplémentaire. Toutefois, ainsi que de nombreuses organisations à but non lucratif et d'organisations non gouvernementales l'ont souligné, cette approche va complètement à l'encontre des principes de l'action humanitaire. Une organisation non gouvernementale a d'ailleurs affirmé que les mesures de lutte contre l'extrémisme violent étaient systématiquement politisées et incompatibles avec les principes de l'aide humanitaire axée sur la réponse aux besoins⁸¹. De fait, les conséquences directes et indirectes de ces mesures sur l'aide humanitaire et l'aide au développement se font sentir tant sur le plan structurel (en ce qu'il arrive que les programmes adoptés ciblent certains groupes ou communautés « à risque » au lieu de cibler des besoins) que sur le plan opérationnel (ce qui est le cas lorsqu'une organisation réoriente son action vers la prévention et la répression de l'extrémisme violent, ce qui a pour conséquence de dénaturer sa relation avec les bénéficiaires et le résultat des programmes). En outre, de plus en plus, les organisations humanitaires sont amenées à servir les politiques de sécurité adoptées par les États puisque les contrats conclus avec ceux-ci les obligent à tenir compte de critères de sécurité stricts dans la distribution de l'aide, ce qui est incompatible avec l'esprit de l'action humanitaire.

D. Absence de transparence et de responsabilité

37. La Rapporteuse spéciale est frappée par le manque de transparence des États et par la méfiance de la société civile à l'égard tant de la teneur des politiques et programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent que de leur financement, de leurs effets, de leurs fondements scientifiques et même des critères sur lesquels ils reposent. Les organisations de la société civile sont rarement disposées à dévoiler l'origine des fonds qu'elles reçoivent de donateurs étant donné que cela pourrait compromettre leur indépendance ou la légitimité de leur action, voire conduire à la stigmatisation ou à l'ostracisation des populations cibles. Les programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent sont souvent trompeusement présentés comme étant indépendants des impératifs de sécurité, ce qui soulève des questions particulièrement épineuses pour les entités des Nations Unies qui soutiennent ou financent des programmes dont les bénéficiaires sont délibérément induits en erreur⁸². À l'inverse, le manque de transparence peut aussi donner l'impression que ces programmes ne sont qu'un outil parmi d'autres dans l'arsenal sécuritaire de l'État et que derrière l'action sociale se cachent les services de renseignement et de police.

38. En dépit de toutes les mesures adoptées du niveau local au niveau international, on constate une absence totale de contrôles, et il existe très peu de mécanismes chargés de combler les lacunes et de faire en sorte que la prévention et la répression de l'extrémisme violent soit fondée sur le respect de l'état de droit et des droits de l'homme. Ainsi que l'a constaté la Rapporteuse spéciale⁸³, les normes adoptées aux niveaux mondial et régional en faveur de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent sont non contraignantes, et ni leur élaboration ni leur application ne font l'objet d'un véritable contrôle ou d'une évaluation visant à mesurer et à comparer leurs effets sur les droits de l'homme. Les mesures adoptées au niveau national ne sont pas non plus juridiquement contraignantes, de sorte

⁸⁰ Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, Plan d'action de politique étrangère de la Suisse pour la prévention de l'extrémisme violent, 2016.

⁸¹ Conseil norvégien pour les réfugiés, « Countering violent extremism ».

⁸² Il est mensonger et moralement douteux de dire que les programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent qui ciblent les femmes contribuent à l'« autonomisation » des intéressées.

⁸³ A/74/335.

qu'elles ne sont pas soumises au contrôle du parlement ou du public et ne sont pas expressément inscrites au budget de l'État, ce qui rend difficile l'évaluation des dépenses publiques en matière de respect des droits de l'homme. De manière générale, il n'existe pas ou presque pas de mécanismes d'application du principe de responsabilité ni de voies de recours efficaces et accessibles en cas de violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la prévention et de répression de l'extrémisme violent.

V. Effets de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent sur des groupes de personnes particuliers

A. Les femmes et la prévention et la répression de l'extrémisme violent

39. Dans son plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, le Secrétaire général a affirmé l'importance de l'égalité entre les sexes dans la lutte antiterroriste, soulignant que ce n'était pas un hasard si les sociétés où les indicateurs de l'égalité entre les sexes étaient les plus élevés étaient les moins sujettes à l'extrémisme violent⁸⁴. Si l'on veut examiner le lien entre le genre et l'extrémisme violent dans une perspective globale et complète, il faut s'intéresser tout particulièrement au respect (ou au non-respect) des droits des femmes, aux inégalités structurelles, aux facteurs liés au genre qui ont une influence dans l'émergence des conflits armés et au rapport entre la masculinité violente et hégémonique et l'extrémisme violent⁸⁵.

40. Les politiques et les programmes consacrés aux aspects de l'extrémisme violent liés au genre se sont multipliés⁸⁶ sans que l'on ait à ce jour entrepris de suivre ou d'évaluer de manière systématique leurs avantages ou leurs effets, ni leur conformité avec les droits de l'homme. Malheureusement, les approches qui mettent l'accent sur les femmes en tant que sujets et agents de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent sont rarement issues d'une volonté de protéger les droits des intéressées à la non-discrimination et à l'égalité ; elles reposent plutôt sur la volonté stratégique de mieux comprendre les causes de l'extrémisme violent et d'élaborer des stratégies de lutte antiterroriste plus ciblées et plus fiables, et la Rapporteuse spéciale est vivement préoccupée par le fait que les femmes soient ainsi considérées comme des objets⁸⁷. Se servir des femmes pour mieux lutter contre le terrorisme, c'est prendre le risque de détourner les programmes de leur objectif premier : se focaliser sur « les femmes » permet de détourner l'attention des réalités structurelles plus larges qui sont à l'origine de l'inégalité entre les sexes, de l'exclusion et de la violence.

41. Les problèmes éthiques que cette situation suscite sont encore plus graves lorsque les programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent sont présentés comme des mesures promouvant l'autonomisation, la formation ou le renforcement des compétences des femmes et que les impératifs de sécurité qui les sous-tendent sont passés sous silence, ce qui au demeurant empêche toute évaluation crédible de leurs effets. Dans le même ordre d'idées, les programmes qui visent à faire des femmes, en leur qualité de mères, d'épouses et de sœurs, des remparts contre la radicalisation des hommes et des garçons de leur entourage procèdent d'une vision profondément patriarcale de la société. D'aucuns ont souligné que ce type de programmes faisaient courir des risques aux intéressées, à plus forte raison lorsqu'ils sont conçus pour satisfaire les exigences de politique étrangère d'États puissants. De plus en plus, les femmes qui vivent dans des environnements très complexes, conservateurs et instables se retrouvent dans la situation peu enviable qui consiste à être en première ligne des mesures de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Elles subissent ainsi régulièrement une forme d'immixtion dans leur vie privée qui s'étend jusque dans les lieux

⁸⁴ A/70/674, par. 53.

⁸⁵ Melissa Johnston et Jacqui True, « Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism », Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), note d'orientation, 2019.

⁸⁶ Fionnuala Ní Aoláin et Jayne Huckerby, « Gendering counterterrorism: how to and how not to » (part II), *Just Security*, 3 mai 2018.

⁸⁷ Jayne Huckerby, « Feminism and international law in the post-9/11 era », *Fordham International Law Journal*, vol. 39, n° 3.

dans lesquels elles devraient bénéficier d'une confidentialité totale (les cabinets médicaux, les écoles, les tribunaux des affaires familiales, les centres de protection maternelle et infantile et le domicile) et qui constitue une atteinte à leurs droits à la vie privée, à la vie familiale, à l'éducation et à la santé, droits qui sont protégés par le droit international⁸⁸. Les organisations non gouvernementales dirigées par des femmes signalent que, dans beaucoup de zones instables et de zones de conflit, les crédits qui leur sont alloués sont fonction des programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Prendre des mesures qui menacent les droits fondamentaux des femmes et des filles (au premier rang desquels les droits à la vie et à la sécurité) au lieu de faire de profondes réformes économiques, sociales et politiques bénéficiant aux communautés marginales qui sont des terrains potentiels de terrorisme n'est pas une solution⁸⁹.

B. La société civile

42. Si l'on veut éviter les écueils associés à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent, il faut se pencher sur les difficultés rencontrées par la société civile dans les contextes de lutte antiterroriste. La participation de la société civile aux efforts de promotion et de protection des droits de l'homme permet de renforcer l'efficacité des stratégies de prévention, d'une part en créant une résistance au terrorisme et d'autre part en rendant l'extrémisme radical et l'extrémisme violent moins attrayants. Elle permet aussi de rappeler constamment la nécessité de respecter l'état de droit, de promouvoir les valeurs des droits de l'homme, de protéger les plus vulnérables et les plus marginalisés et de donner une voix aux personnes et aux groupes ciblés par les mesures de lutte antiterroriste, qui sont parfois stigmatisés et exclus en raison de leurs opinions ou de la menace qu'ils semblent constituer, mais qui ont pourtant droit au respect de leurs droits de l'homme et de leur dignité, comme toute personne humaine. Quand les organisations de la société civile font entendre la voix des personnes marginalisées et vulnérables, y compris les victimes de terrorisme, par exemple au moyen d'activités de militantisme, de sensibilisation, de recherche et de contrôle et de partenariats avec les États, elles œuvrent en faveur de l'application du principe de responsabilité et de la transparence dans la lutte antiterroriste.

43. Toutefois, dans de nombreuses régions du monde, l'espace civique va en se rétrécissant et fait l'objet de pressions constantes. L'objectif de prévention et de répression de l'extrémisme violent sert de plus en plus souvent de prétexte pour faire taire la société civile et limiter son action ; paradoxalement, les États en viennent à considérer la défense des droits de l'homme comme une forme d'« extrémisme » – chose d'autant plus facile qu'il n'existe pas de définition internationalement acceptée de la notion d'extrémisme violent –, ce qui leur permet de s'attaquer aux acteurs de la société civile et aux défenseurs des droits de l'homme en les qualifiant d'« extrémistes ». Il devient indéniable que certains États, conscients que le pouvoir des mots peut être utilisé pour museler leurs détracteurs, utilisent les stratégies de prévention et de répression de l'extrémisme violent pour s'en prendre aux défenseurs des droits de l'homme.

44. Dans une moindre mesure, il est également inquiétant que les États considèrent les acteurs de la société civile comme des outils de promotion de leurs politiques de lutte contre l'extrémisme violent et se servent d'eux pour prévenir et combattre l'extrémisme violent à des fins politiques ou sécuritaires⁹⁰. Ce sont surtout les femmes et les filles qui sont visées, sans que les États s'inquiètent des conséquences que cela peut avoir sur un groupe de population généralement déjà marginalisé sur les plans juridique, politique et économique⁹¹. On retiendra que la non-coopération est plus souvent considérée comme un signe de vulnérabilité à – ou de

⁸⁸ Fatima Ahdash, « The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalization cases in the family courts », *Child and Family Law Quarterly*, vol. 30.

⁸⁹ Katherine E. Brown, *Gender, Religion, Extremism: Finding Women in Anti-Radicalization*, (Oxford University Press, 2020).

⁹⁰ Anne Charbord et Fionnuala Ní Aoláin, « The role of measures to address terrorism and violent extremism on closing civic space », Centre pour les droits de l'homme de l'Université du Minnesota, 2019.

⁹¹ Voir <https://icsr.info/2018/07/23/from-daesh-to-diaspora-tracing-the-women-and-minors-of-islamic-state/>.

sympathie pour – l'extrémisme que comme la conséquence d'une volonté de survie ou d'une détermination à préserver un espace public neutre et libre de toute influence⁹².

45. On ne saurait toutefois ignorer l'importance du rôle des populations locales et des personnes les plus vulnérables ou exposées à l'extrémisme. Outre que l'action menée au niveau local est la plus efficace, elle permet de faire participer la population à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques locales, aussi complexe soit cet exercice, et ainsi de soutenir les populations locales et la société civile dans les environnements tendus et fragiles. Paradoxalement, ce sont souvent les populations locales qui sont le plus susceptible d'être privées d'aide financière et autre, étant les victimes ultimes de l'approche de lutte contre le financement du terrorisme axée sur les risques et de l'absence de dérogations systématiques pour raisons humanitaires. Or, il faudrait que les utilisateurs finaux soient au centre de l'action et que les tierces parties jouent un rôle d'appui⁹³.

VI. Programmes des Nations Unies

46. L'Organisation des Nations Unies a joué un rôle important en matière de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Au niveau national, un certain nombre d'entités des Nations Unies, dont le PNUD, l'UNESCO, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), mettent directement leurs capacités et leur compétences au service de la création, de la mise en œuvre et de l'exécution des programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Outre qu'elle s'est engagée à prévenir et combattre ce fléau, tant dans des résolutions que dans le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, l'ONU a aidé les États Membres à élaborer des plans d'action nationaux et a constitué un groupe de travail sur la prévention et la répression de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme. Actuellement, ce sont plus de 400 projets de prévention et de répression de l'extrémisme violent axés sur les sept domaines d'action prioritaires mentionnés dans le Plan d'action qui sont menés sous la direction de 18 entités des Nations Unies en faveur de plus de 90 États Membres de toutes les régions du monde. En tant que signataire du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, la Rapporteuse spéciale est amenée à s'intéresser à toute une série de questions qui ont trait à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent et est membre du groupe de travail susmentionné. Elle note néanmoins qu'aucune ressource financière ou administrative ne lui est expressément fournie à cette fin et que, de ce fait, les moyens dont elle dispose pour s'acquitter véritablement de sa mission de contrôle du respect des droits de l'homme sont très limités.

47. Si autant de projets de prévention et de répression de l'extrémisme violent sont prévus dans le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, c'est en partie parce que l'ONU a déjà une expérience en la matière. Certains aspects de cet objectif sont abordés dans les premier et quatrième piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies⁹⁴ et d'autres sont liés aux valeurs fondamentales de l'Organisation, à savoir le maintien de la paix, le développement, l'éducation et le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Plusieurs membres du personnel de l'ONU ont dit à la Rapporteuse spéciale que bon nombre de questions auparavant traitées séparément sont désormais traitées ensemble dans le cadre de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent. Le PNUD a souligné que l'ONU était entrée dans une nouvelle ère où la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies était liée au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux objectifs de développement durable⁹⁵, dont la plupart jouent un rôle dans la promotion de solutions durables en matière de prévention de l'extrémisme violent.

⁹² Annemarie van de Weert et Quirine A. M. Eijkman, « Subjectivity in detection of radicalization and violent extremism: a youth worker's perspective », *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 11, n° 3.

⁹³ PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II », recommandations.

⁹⁴ A/70/674, par. 7.

⁹⁵ PNUD, Rapport sur la réunion « Oslo II ».

48. Néanmoins, la Rapporteuse spéciale constate que cette approche présente plusieurs risques. La prévention et la répression de l'extrémisme violent s'inscrivent dans une perspective sécuritaire. Le langage qui s'y rapporte reflète de nouveaux impératifs et concepts opérationnels. L'ONUDC définit l'extrémisme violent comme une idéologie qui tolère le recours à la violence en tant que moyen d'atteindre des objectifs sociaux, raciaux, religieux ou politiques, soulignant que l'expression désigne en particulier des comportements et des raisonnements qui peuvent conduire à la commission d'actes de terrorisme⁹⁶. D'après l'UNESCO, l'« extrémisme violent » renvoie aux opinions et aux actions de ceux qui approuvent la violence ou y ont recours au nom d'objectifs idéologiques, religieux ou politiques et peut inclure le terrorisme et d'autres formes de violence motivée par des raisons politiques⁹⁷. Or, l'UNESCO soutient que l'emploi de la manière forte ne suffit pas à contrer les menaces qui prennent leur source dans une vision du monde exclusive et se nourrissent d'interprétations faussées de la foi, attisées par la haine et l'intolérance⁹⁸. Au contraire, cette approche entraîne la sécuritisation de l'action menée par l'ONU dans les domaines fondamentaux que sont les droits de l'homme, le développement, la promotion de l'état de droit et l'éducation. Surtout, l'action objective, impartiale et légitime de l'Organisation se trouve compromise par la prise de mesures potentiellement discriminatoires qui excluent une partie de la population et sont politiquement sensibles, pervertie par les nouvelles politiques sécuritaires adoptées pour combattre l'extrémisme. Cela peut avoir de graves conséquences sur de nombreux programmes en pesant sur le choix des partenaires de la société civile (exclusion) et la manière dont les propositions de financement sont conçues et présentées (sécuritisation) et avoir des répercussions sur les destinataires, à cause tant du choix des lieux où les programmes sont mis en œuvre que de la manière dont les bénéficiaires sont perçus (stigmatisation). Une approche globale et intégrée de la question, consistant à accorder à la sécurité une importance égale, voire supérieure, au développement, aux droits de l'homme et à l'action humanitaire, pourrait entraîner la sécuritisation de l'ensemble de l'action de l'ONU.

49. De surcroît, il serait risqué pour l'ONU d'adopter pareille approche sans réserve compte tenu de la multitude de formes qu'elle peut prendre sur le terrain. Pour certains États, la prévention et la répression de l'extrémisme violent sont un instrument de politique étrangère, utilisé par exemple dans le cadre de l'aide au développement, ou un outil de lutte contre telles ou telles idéologies ou des identités religieuses ou politiques, et elles s'inscrivent donc dans une démarche intrinsèquement subjective. Faute de mécanismes de contrôle ou de responsabilité, l'ONU peut être amenée à légitimer, à cautionner et à autoriser des actions de prévention et de répression de l'extrémisme violent qui constituent une violation flagrante des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et ainsi à enfreindre l'obligation fondamentale qui lui incombe de faire respecter le droit international des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale a constaté par elle-même que l'ONU et des organisations régionales exécutaient et soutenaient des programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent (notamment des programmes de lutte contre l'« extrémisme ») fondés sur des définitions et des pratiques de droit interne qui sont contraires aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et portent directement atteinte aux droits fondamentaux, ce qui menace l'intégrité et la mise en œuvre de la politique de prudence que l'ONU doit appliquer.

50. La Rapporteuse spéciale rappelle encore une fois que la part des ressources consacrées aux droits de l'homme qui est dédiée à la conception, à l'exécution et à l'évaluation des programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent est maigre, voire tout à fait insuffisante par rapport à l'importance de la menace qui pèse sur les droits de l'homme. L'ampleur des programmes exige à elle seule des ressources, des mécanismes de contrôle et des capacités durables et structurées. Ce n'est clairement ni la Rapporteuse spéciale, qui exerce sa mission à temps partiel et ne dispose d'aucune ressource, ni le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, dont les moyens administratifs et financiers sont

⁹⁶ UNODC, « Guidelines for the Central Asian preventing violent extremism network » (Lignes directrices pour le réseau d'Asie centrale de lutte contre l'extrémisme violent), 2019.

⁹⁷ UNESCO, « La prévention de l'extrémisme violent par l'éducation : guide à l'intention des décideurs politiques », 2017

⁹⁸ UNESCO, « L'UNESCO en action : la prévention de l'extrémisme violent dans le monde », 2018.

limités, qui pourront à eux seuls faire rempart contre les violations des droits de l'homme étant donné l'ampleur, la diversité et la nature des programmes et des politiques à mener.

51. La Rapporteuse spéciale prend note du fait que, dans sa résolution 42/18, le Conseil des droits de l'homme l'a invitée à se pencher sur les effets du terrorisme, et elle continue à réfléchir à la manière de le faire concrètement. Dans l'intervalle, elle souligne qu'elle est depuis toujours fermement engagée en faveur des droits des victimes de terrorisme, et rappelle ce qu'elle a déclaré sur cette question dans son précédent rapport⁹⁹. En outre, ayant examiné le projet de rapport sur les effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme que le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme a élaboré comme suite à la demande formulée par le Conseil dans sa résolution 34/8, elle constate que ce texte repose sur une analyse juridique de l'application du droit des droits de l'homme et des pratiques en la matière qui est foncièrement viciée et contient de nombreuses informations juridiquement inexactes ou incohérentes qui sont manifestement incompatibles avec le consensus dégagé par les États en ce qui concerne le champ d'application du droit international des droits de l'homme. En s'appuyant sur les ressources à sa disposition, elle entend se pencher plus avant sur la question.

VII. Conclusions et recommandations

52. La Rapporteuse spéciale formule les recommandations ci-après :

a) **Tous les aspects des pratiques adoptées par les États en matière de sécurité, y compris ceux relatifs à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent, doivent être conformes au droit international des droits de l'homme ; la prévention et la répression de l'extrémisme violent ne doivent jamais servir à museler la dissidence politique pacifique, à étouffer les critiques, à réprimer les manifestations non violentes ou à poursuivre en justice les personnes qui défendent pacifiquement les droits de l'homme ; le droit absolu à la liberté de religion et de conviction doit être respecté en toutes circonstances ; la pratique religieuse doit être protégée et ne doit jamais être érigée en crime ;**

b) **Les États qui ont adopté des lois, des politiques, des programmes ou des pratiques visant à combattre l'extrémisme devraient s'en défaire, car cet objectif n'a pas sa place en droit international, et doivent s'assurer que leur législation interne est conforme aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité ;**

c) **Les États sont encouragés à s'attaquer aux facteurs généraux de l'extrémisme violent et du terrorisme, comme la mauvaise gouvernance, les violations des droits de l'homme, la faiblesse de l'état de droit et la corruption ; compte tenu de la complexité de ces facteurs, seul un engagement soutenu permettra de lutter efficacement contre l'extrémisme violent ;**

d) **Toutes les entités des Nations Unies qui mènent des programmes relatifs à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent ont l'obligation de veiller à ce que ces programmes, et leurs pratiques, soient conformes au droit international des droits de l'homme et à la politiques de prudence que l'ONU doit appliquer ; cette obligation est réelle et doit être dûment respectée, notamment par les entités qui sont amenées à participer à des programmes à long terme de prévention et de répression de l'extrémisme violent, comme le Bureau de lutte contre le terrorisme, l'ONU-UDC, ONU-Femmes et l'UNESCO ;**

e) **Les États doivent veiller à ce que les politiques et les programmes qui visent à prévenir l'extrémisme violent reposent sur des éléments factuels et sur des fondements scientifiques solides, et devraient créer des mécanismes de suivi et d'évaluation indépendants permettant de mesurer de manière rigoureuse et systématique l'efficacité des politiques et programmes en question, d'améliorer la transparence et de renforcer l'application du principe de responsabilité ;**

⁹⁹ A/HRC/40/52, par. 29.

f) **Toutes les politiques et pratiques nationales de prévention et de répression de l'extrémisme violent devraient s'inscrire dans un cadre juridique clair et respectueux des droits de l'homme et être strictement contrôlées et évaluées, notamment au moyen d'un examen périodique indépendant ;**

g) **Dans ses évaluations de pays, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme est encouragée à se pencher sur l'adoption de lois et de pratiques relatives à l'« extrémisme » qui sont excessives et donnent lieu à des violations persistantes des droits de l'homme, y compris ceux qui ne souffrent aucune dérogation ;**

h) **Le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme devrait établir des mécanismes expressément chargés d'évaluer les effets des politiques de prévention et de répression de l'extrémisme violent sur les droits de l'homme et le principe de prudence et s'assurer que lesdits mécanismes sont dotés de ressources suffisantes pour s'acquitter de leur mission ;**

i) **Les programmes et les pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent doivent pleinement protéger les droits des femmes et des filles ;**

j) **Les États devraient se doter d'un cadre juridique régissant clairement la question des obligations de confidentialité, y compris le secret professionnel, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation conduisant à la violence.**
