



Assemblée générale

Distr. générale
17 janvier 2024
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-cinquième session

26 février-5 avril 2024

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

Vision et priorités

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

Résumé

Dans le présent rapport, Ben Saul, récemment nommé Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, expose sa vision du mandat, fait un état des lieux de la protection des droits de l'homme dans l'action mondiale contre le terrorisme, présente les domaines dans lesquels il poursuivra le travail de sa prédécesseuse et définit de nouvelles priorités thématiques. Le Rapporteur spécial continuera de diffuser des informations sur les conséquences que les lois et pratiques antiterroristes ont pour la société civile, la détention arbitraire dans le nord-est de la République arabe syrienne, la protection des prisonniers du centre de détention de Guantanamo (Cuba) et des personnes qui en ont été transférées, la place des droits de l'homme dans le dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste et les nouvelles technologies. Parmi les nouveaux thèmes qu'il entend traiter dans ses prochains rapports figurent la protection des droits de l'homme dans les activités de lutte antiterroriste menées par les organisations et dispositifs régionaux et sous-régionaux, les mesures administratives de lutte antiterroriste, le rôle joué dans la lutte antiterroriste par les acteurs non étatiques et les organismes internationaux spécialisés ainsi que l'obligation d'amener les auteurs de violations massives des droits de l'homme résultant de mesures de lutte antiterroriste à répondre de leurs actes et d'accorder réparation aux victimes. Le Rapporteur spécial tient à souligner que, en ce qui concerne bon nombre des violations des droits de l'homme que ses prédécesseurs ont pointées du doigt ces dix-huit dernières années, la situation, loin de s'être améliorée, s'est au contraire aggravée. Il exhorte les États à redoubler d'efforts pour mettre les droits de l'homme au centre de la lutte antiterroriste.



I. Activités

A. Activités menées par la précédente titulaire du mandat, Fionnuala Ní Aoláin

1. La précédente titulaire du mandat, Fionnuala Ní Aoláin, a quitté ses fonctions le 31 octobre 2023. Au cours de sa dernière année de mandat, elle s'est attachée en priorité à collaborer étroitement avec divers États et groupes régionaux et a effectué une visite en Bosnie-Herzégovine du 13 au 20 janvier 2023¹ et une visite thématique conjointe en Allemagne et en Macédoine du Nord du 3 au 12 juillet 2023, visite qui était axée sur le rapatriement, la réintégration et la poursuite des personnes revenant du nord-est de la République arabe syrienne². Le rapport qu'elle a soumis à l'Assemblée générale en 2023 décrit bon nombre des activités qu'elle a menées jusqu'en septembre 2023³.

2. La précédente titulaire du mandat s'est en priorité intéressée aux liens entre les nouvelles technologies, la lutte antiterroriste et les droits de l'homme, notamment dans le rapport qu'elle a soumis au Conseil des droits de l'homme en 2023⁴. En juin 2023, elle a participé au Costa Rica à la conférence RightsCon. En octobre 2023, elle a publié une déclaration dans laquelle elle a insisté sur la nécessité d'élaborer une réglementation mondiale contraignante pour le secteur des logiciels espions⁵. Elle a publié des documents de position sur les logiciels espions⁶, les droits de l'enfant⁷, le Programme des Nations Unies de lutte contre les déplacements des terroristes⁸, les poursuites liées aux crimes perpétrés dans le nord-est de la République arabe syrienne⁹ et la question du non-refoulement et des détentions arbitraires dans cette région¹⁰. Elle s'est également penchée sur la question des violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme¹¹.

3. La précédente titulaire du mandat a fourni une assistance technique aux Coprésidents (Canada et Tunisie) du huitième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et a participé à des manifestations organisées en parallèle des négociations relatives à cet examen. Elle a aussi participé à la troisième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme, en juin 2023, et a activement contribué aux travaux menés dans le cadre du Pacte mondial des Nations Unies de coordination contre le terrorisme et de ses groupes de travail.

4. La précédente titulaire du mandat a effectué une visite technique aux États-Unis d'Amérique et au centre de détention de Guantanamo (Cuba)¹². Elle a exhorté le Gouvernement des États-Unis à donner suite à ses recommandations, notamment celles relatives aux conditions de détention dans le centre et à l'urgence de la situation relative aux droits humains de bon nombre des hommes qui en ont été transférés.

¹ A/HRC/55/48/Add.1.

² A/HRC/55/48/Add.2.

³ A/78/520, par. 3 à 8.

⁴ A/HRC/52/39.

⁵ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/unsrcthr-stm-spyware.pdf>.

⁶ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2022-12-15/position-paper-unsrct-on-global-regulation-ct-spyware-technology-trade.pdf>.

⁷ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/position-paper-child-rights-in-contexts-affected-by-terrorism-2023.pdf>.

⁸ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/2023-10-30-a-ct-travel-gotravel-position-paper.pdf>.

⁹ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Position-Paper-on-prosecutions.pdf>.

¹⁰ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/non-refoulement-in-context-repatriation-from-northeast-syria-oct2023.pdf>.

¹¹ A/78/520, par. 5.

¹² Ibid., par. 6.

5. Dans le rapport qu'elle a soumis à l'Assemblée générale en 2023¹³, la précédente titulaire du mandat a présenté les points saillants de l'étude mondiale qu'elle avait publiée la même année sur l'incidence de la lutte antiterroriste sur la société civile et l'espace civique¹⁴. Elle s'est appuyée pour cette étude sur des consultations conduites dans le monde entier par des organisations de la société civile, dont 13 consultations conduites par des organisations régionales, ainsi que sur 110 contributions écrites, dont 78 émanant d'organisations de la société civile et de particuliers, et 2 enquêtes menées auprès de la société civile. Dans le rapport présenté à l'Assemblée générale, la précédente titulaire du mandat a fait état de restrictions sans cesse imposées à l'espace civique dans toutes les régions et mis au jour un lien direct entre ces restrictions et les pratiques réglementaires et institutionnelles adoptées pour lutter contre le terrorisme et prévenir et combattre l'extrémisme violent. Elle a également présenté les principales conclusions auxquelles elle était arrivée concernant le contexte, les caractéristiques et les conséquences de cette systématisation de l'utilisation à mauvais escient des mesures antiterroristes.

6. La précédente titulaire du mandat a effectué une visite technique en République arabe syrienne en juillet 2023¹⁵. Dans le rapport qu'elle a soumis à l'Assemblée générale en 2023, elle a fait part des conclusions de sa visite et abordé plusieurs questions d'ordre juridique, notamment la responsabilité au regard du droit international pour les détentions arbitraires massives, les violations flagrantes et systématiques des droits humains des enfants et la responsabilité pour les crimes internationaux les plus graves¹⁶.

B. Activités menées par le Rapporteur spécial, Ben Saul

7. L'actuel Rapporteur spécial, Ben Saul, a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2023. La présente section couvre les deux premiers mois de son mandat. Le Rapporteur sait gré à la précédente titulaire du mandat de lui avoir donné d'amples informations sur tous les aspects du travail considérable et exemplaire qu'elle a accompli. Il a participé à la formation initiale destinée aux nouveaux titulaires de mandat que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a organisée à Genève du 20 au 24 novembre 2023. Il a également rencontré des ambassadeurs et diplomates de 15 États ainsi que des représentants du Comité international de la Croix-Rouge et d'organisations de la société civile, qu'il a consultés sur ses questions prioritaires. En réponse à l'appel à contributions qu'il avait lancé aux fins de l'élaboration du présent rapport, le Rapporteur spécial a reçu des informations de 38 particuliers et organisations de la société civile¹⁷, de cinq États, d'une autorité régionale et d'une organisation régionale¹⁸. Il est reconnaissant qu'un si grand nombre de parties prenantes aient répondu dans le court délai de trois semaines, imposé par le fait que sa nomination avait été reportée de juillet à novembre 2023 et qu'il disposait d'un temps réduit

¹³ Ibid.

¹⁴ Fionnuala Ní Aoláin, *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space* (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2023), disponible à l'adresse <https://defencivicspace.com>.

¹⁵ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/EoM-Visit-to-Syria-20230721.pdf>.

¹⁶ A/78/520, par. 49 à 64 et 77 à 82.

¹⁷ Amnesty International, Anethum Global, Article 19 : Centre international contre la censure, Australian Lawyers for Human Rights, Australian Muslim Advocacy Network, Center for Truth and Justice, Charity and Security Network, CIVICUS : Alliance mondiale pour la participation citoyenne, Collectif des Familles Unies, Committee for Justice, Conectas Direitos Humanos, Congrès mondial ouïghour, CSO Coalition on Human Rights and Counter-Terrorism, Foundation on Advocacy for People's Integrity and Disadvantaged Individuals, Fédération Handicap International – Humanity and Inclusion, Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, Fundación Karisma, Global NPO Coalition on FATF, International Center for Not-for-Profit Law, MENA Rights Group, New South Wales Council for Civil Liberties, Norwegian Refugee Council, NPO Working Group, Paradigm Initiative, Privacy International, Repatriate the Children – Denmark, Repatriate the Children (Suède), Reprieve, Rights and Security International, Rise Coalition, Saferworld, Serbian Council of Australia, Sine Qua Non et The Grief Directory, ainsi que cinq particuliers.

¹⁸ L'Arabie saoudite, Cuba, l'Équateur, la Lituanie, le Maroc et la Tunisie, ainsi que l'Union européenne et le Gouvernement de Catalogne.

pour rédiger le rapport (moins de deux semaines). Le Rapporteur spécial a également rencontré en tête-à-tête des représentants de 23 organisations de la société civile¹⁹.

8. En moyenne, le Rapporteur spécial a adressé chaque semaine aux États deux ou trois communications individuelles ou conjointes au sujet de questions diverses parmi lesquelles le recours massif à la détention arbitraire, aux procès inéquitables et aux exécutions extrajudiciaires et les attaques contre la société civile. Il a publié des communiqués de presse et accordé des dizaines d'entretiens aux médias, dans lesquels il a notamment parlé de ses priorités, et s'est employé à défendre diverses questions auprès des États. En tant que membre du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme et de ses huit groupes de travail, il a présenté ses priorités au Groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste et de l'appui apporté aux victimes du terrorisme ainsi qu'au Groupe de travail sur la gestion des frontières et l'application de la loi dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Il est devenu membre d'un nouveau groupe de référence de l'Institut international pour la justice et l'état de droit dont les travaux portent sur les mécanismes de contrôle et d'application du principe de responsabilité dans le cadre de la lutte antiterroriste. En outre, il a pris part à un dialogue sur les droits de l'homme organisé dans le cadre de l'initiative du Forum mondial de lutte contre le terrorisme relative à la gestion de la sécurité des frontières. Il a pris la parole à la cérémonie que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a organisée à l'occasion du soixante-quinzième anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme²⁰. Enfin, il a présenté à des États membres de l'Union européenne un exposé sur l'application du droit international humanitaire dans le contexte du conflit à Gaza.

II. Vision du mandat

9. Le Rapporteur spécial est sensible à l'honneur qui lui a été fait de le nommer quatrième titulaire du mandat ô combien important qui est le sien. Il entend s'acquitter de ses fonctions en continuant, dans la lignée de ses prédécesseurs, à rechercher des moyens novateurs de promouvoir avec toute la diligence et la nuance voulues la défense des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste et la défense des droits humains des victimes du terrorisme. Il exercera ses fonctions de manière indépendante, impartiale et objective afin de conserver la confiance des États et de la société civile. Conscient du caractère sensible de la question de la lutte antiterroriste, il engagera un dialogue constructif avec les États en vue de mettre en évidence les points préoccupants, de trouver des solutions réalisables et d'établir des relations diplomatiques fondées sur la confiance. Il n'ignore pas que certaines violations des droits peuvent être involontaires ou découler d'un manque de connaissance ou de compétences en ce qui concerne les normes relatives aux droits de l'homme ou d'une insuffisance de ressources. Il peut fournir des services consultatifs et une assistance technique pour remédier à ces lacunes et à d'autres problèmes. Lorsque le dialogue ne permet pas de mettre fin aux violations ou lorsque celles-ci sont délibérées et systémiques, il pourra engager publiquement les États à répondre de leurs actes. Par ailleurs, il souhaite mettre en lumière les bonnes pratiques nationales et régionales qui pourraient servir de modèle dans d'autres pays ou régions, étant conscient que nombre d'États ont fait de réels efforts pour mettre leurs mesures antiterroristes en conformité avec le droit international des droits de l'homme. Il consultera les organisations de la société civile et collaborera avec ces parties prenantes qu'il

¹⁹ Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, Adalah – Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, Advancing Justice, Amnesty International, Asian Forum for Human Rights and Development, Centre for Information Resilience, CSO Coalition on Human Rights and Counter-Terrorism, Emirates Detainees Advocacy Centre, Franciscans International, Global Center on Cooperative Security, Gulf Centre for Human Rights, Human Rights Watch, International Centre for Counter-Terrorism, International Service for Human Rights, Islamic Human Rights Commission, MENA Rights Group, Privacy International, Reprieve, Royal United Services Institute, Saferworld, Save the Children International, South Asia Justice Campaign et Water Protector Legal Collective, ainsi qu'un réseau d'organisations de femmes de Sri Lanka.

²⁰ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/UNODC-human-rights-day-message-20231211.pdf>.

considère comme incontournables s'agissant de promouvoir les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme.

A. État des lieux des mesures antiterroristes dans le monde

10. Outre qu'il entraîne des violations des droits des personnes soupçonnées de terrorisme, le recours abusif aux mesures antiterroristes peut délibérément ou non mettre en péril les libertés garanties aux innocents. Il est profondément regrettable que, en ce qui concerne bon nombre des violations des droits de l'homme que les précédents titulaires du mandat ont pointées du doigt au cours des dix-huit dernières années, la situation, loin de s'être améliorée, s'est au contraire aggravée²¹. En l'absence de définition internationalement reconnue du terrorisme, certains pays et régions ont arrêté des définitions très larges qui portent atteinte au principe de légalité et à de nombreux droits fondamentaux. Des comportements et des propos n'ayant pas de lien direct avec la violence terroriste ont été érigés en vagues infractions terroristes. Des organisations et des personnes ont été déclarées terroristes sans avoir bénéficié d'aucune garantie judiciaire, y compris les garanties d'une procédure régulière. L'adoption de lois et de sanctions excessives en matière de répression du terrorisme et du financement du terrorisme a porté atteinte à des organisations à but non lucratif légitimes ainsi qu'aux libertés d'association, de réunion et d'expression et à des activités humanitaires protégées par le droit international humanitaire. Des lois antiterroristes ont été utilisées de manière délibérée et discriminatoire contre les opposants et les dissidents politiques, les médias, la société civile et les minorités. La surveillance de masse, notamment en ligne, a empiété sur le droit à la vie privée et d'autres droits. Des procédures pénales ont été entachées par des arrestations arbitraires, des détentions provisoires excessivement longues, le recours à la torture et à d'autres mauvais traitements, l'obtention d'aveux par la contrainte, la restriction de l'accès à un avocat, la non-divulgation d'éléments de preuve secrets, le recours à des tribunaux d'exception, la comparution d'enfants devant des tribunaux pour adultes et l'application illégale de la peine de mort. Dans bon nombre de cas, les victimes du terrorisme n'ont pas dûment pu participer aux procédures judiciaires ni obtenir réparation.

11. De plus en plus de mesures administratives ont été imposées dans le cadre de la lutte antiterroriste, en dehors du système de justice pénale, sans que cela soit toujours nécessaire ou proportionné ou sans que les garanties d'une procédure régulière et les autres garanties judiciaires soient respectées. Certains dispositifs extraordinaires ou d'urgence destinés à lutter contre le terrorisme ont porté atteinte à des droits, notamment en donnant lieu à des détentions administratives secrètes, préventives ou arbitraires et à des restrictions ou des dérogations inutiles ou disproportionnées concernant certains droits. Trop d'opérations militaires antiterroristes, menées dans le cadre de conflits armés ou non, ont conduit à des privations arbitraires de la vie. Dans le contexte des conflits armés, de graves violations du droit international humanitaire ont été perpétrées : des homicides intentionnels de civils, des attaques contre des biens de caractère civil protégés, des attaques aveugles et disproportionnées, le non-respect du principe de précautions dans l'attaque, la privation d'accès des populations civiles à l'aide humanitaire et à la nourriture, des déplacements forcés arbitraires et le non-respect des obligations des puissances occupantes. Certains États n'ont pas fait preuve de la diligence requise par la loi s'agissant d'épargner les civils, ont visiblement accordé moins d'importance à la vie des civils étrangers qu'à celle de leurs ressortissants civils et ont même défendu des idées génocidaires. D'autres se sont rendus complices de violations, par exemple en fournissant des armes ou des renseignements dont ils savaient qu'ils seraient utilisés pour commettre des crimes de guerre. Dans certains cas, la force militaire a été utilisée de manière répétée hors des frontières nationales alors qu'aucun motif de légitime défense n'était applicable au regard du droit international. Les violations graves du droit international commises dans le cadre de la lutte antiterroriste sont dans bien des cas restées impunies, notamment parce que des États puissants ont empêché le Conseil de sécurité et la Cour pénale internationale de prendre des mesures qui s'imposaient. Le recours à des méthodes excessives pour combattre le terrorisme ne fait que perpétuer, au

²¹ Voir [A/78/269](#).

lieu de les casser, les cycles de violence auxquels aucune solution militaire ne permet de mettre fin.

12. Le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme ont affirmé à maintes reprises que les États devaient respecter le droit international dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité est manifestement parti du principe – optimiste – que les États appliqueraient les résolutions antiterroristes en respectant le droit international. Pourtant, alors qu'il est rapidement apparu que les violations étaient monnaie courante, il a continué d'imposer l'adoption de nombre de nouvelles normes antiterroristes et de promouvoir activement leur application par l'intermédiaire de ses dispositifs de surveillance et d'assistance technique. Il n'a pas soumis l'application de nouvelles normes répressives à la réforme préalable de certains ordres politiques et juridiques menaçant gravement les droits. Il aurait notamment fallu s'attaquer aux définitions excessivement larges du terrorisme, aux cultures politiques autoritaires dans lesquelles les lois sur la sécurité sont régulièrement utilisées pour museler les opposants et la société civile, au non-respect des règles de l'état de droit, y compris celles qui concernent la régularité des procédures et l'indépendance de la justice, et au manque de personnel formé au strict respect des droits de l'homme dans les forces de l'ordre, les prisons, le secteur de la sécurité et l'armée. Comme on pouvait le prévoir, les mesures du Conseil de sécurité ont dans bien des cas accéléré et amplifié des tendances répressives latentes, et les efforts déployés par la communauté internationale pour atténuer les conséquences de ces tendances sur les droits de l'homme n'ont pas été suffisamment déterminés ou efficaces. L'impression que le dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste ne tient pas suffisamment compte des droits de l'homme est accentuée par le fait que certains États qui sont connus pour combattre le terrorisme sans respecter les droits de l'homme participent à l'action ou au financement de ce dispositif.

13. Si l'on constate des progrès sur la voie d'une action plus raisonnée, les efforts internationaux de lutte antiterroriste continuent de reposer de façon démesurée sur la répression et il n'est pas accordé suffisamment d'attention aux mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme (pilier I de la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme) ni aux mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste (pilier IV)²². Certains conflits récents illustrent la tendance actuelle à militariser la lutte antiterroriste et à ignorer ou occulter les facteurs contribuant à la violence, au premier rang desquels les violations des droits de l'homme, y compris le droit à l'autodétermination, ainsi que du droit international humanitaire et du droit pénal international.

14. Il est toujours difficile de défendre les droits des personnes catégorisées comme terroristes sachant que c'est une activité qui n'est guère populaire et que des pressions politiques poussent les États à mettre les intéressés au ban. À l'heure actuelle, plusieurs facteurs font qu'il est particulièrement risqué de protéger les droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : la montée de l'autoritarisme, de la polarisation politique à l'échelle nationale et de l'extrémisme, la concurrence géopolitique, les dysfonctionnements au sein du Conseil de sécurité et les nouveaux outils, dont les médias sociaux, qui encouragent la déshumanisation, la diffamation, l'incitation et la mésinformation. En outre, le fait que les grandes puissances respectent les droits de l'homme dans leur ensemble de façon sélective, selon la pratique du deux poids, deux mesures, érode la crédibilité et la légitimité du système international de protection des droits de l'homme ainsi que la confiance que le public accorde à ce système, parfois considéré comme n'étant rien d'autre qu'un forum extrajuridique pour la contestation politique et les luttes de pouvoir. Le Rapporteur spécial exhorte tous les États à ne pas se contenter de prendre des engagements rhétoriques en faveur des droits de l'homme et à placer ces derniers au cœur de toutes les activités de lutte contre le terrorisme. C'est la capacité à protéger les droits de l'homme même face à une violence consternante qui distingue les États responsables, d'une part, des terroristes, d'autre part. Toute personne a le droit d'être traitée avec dignité. Les États doivent en outre redoubler d'efforts pour lutter contre l'impunité et amener les responsables de violations du droit

²² Voir, par exemple, Fionnuala Ní Aoláin, « Rethinking Counterterrorism », *Just Security*, 2 novembre 2023.

international commises dans le cadre de la lutte antiterroriste à répondre de leurs actes, notamment pour rétablir la confiance du public dans le fait qu'aucun État n'est au-dessus de la loi.

B. Ressources

15. Comme ses prédécesseurs, le Rapporteur spécial estime que le mandat « particulièrement large » qui lui a été confié est impossible à accomplir avec les ressources mises à sa disposition²³. Le ou la titulaire du mandat s'engage à rédiger deux rapports annuels, l'un pour le Conseil des droits de l'homme et l'autre pour l'Assemblée générale, à effectuer deux visites de pays et à rédiger les rapports correspondants, à traiter un volume important de communications²⁴, à échanger régulièrement des informations avec les autorités et les organisations de la société civile de 193 États et à dialoguer avec les médias du monde entier. Il ou elle est en outre chargé(e) de fournir des conseils et une assistance technique, de faire connaître les meilleures pratiques et de suivre les nombreuses activités normatives et techniques des entités de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme qui sont basées à New York, à savoir le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste (Comité contre le terrorisme), la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le Bureau de lutte contre le terrorisme et les différents comités des sanctions. Le Rapporteur spécial est l'une des 46 entités membres du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, qui compte également huit groupes de travail tenant chacun des réunions trimestrielles, ce qui fait un total de 32 réunions par an. Il a également pour fonction de collaborer avec de nombreuses autres entités, notamment le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, le Groupe d'action financière, des organismes travaillant sur des questions technologiques et des organisations régionales. Son avis est sollicité dans le cadre des examens réguliers de la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme et de l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme. Le mandat porte non seulement sur les activités des forces de l'ordre, des tribunaux et des organes législatifs, mais aussi sur les travaux hautement sensibles des organes de sécurité, les opérations militaires, ou encore les programmes sociaux visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent, entre autres. Enfin, le ou la titulaire du mandat doit consacrer un temps considérable à la levée de fonds extrabudgétaires²⁵.

16. Le ou la titulaire du mandat est censé(e) accomplir toutes ces activités en travaillant à mi-temps (deux jours et demi par semaine), avec l'aide de deux membres du personnel du HCDH travaillant à plein temps à Genève et aucune aide à New York, où le dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste est basé, et sans fonds discrétionnaires pour ses déplacements. Pour mettre la situation en perspective, il faut savoir que les principales entités de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme comptent de près de 300 fonctionnaires²⁶, auxquels s'ajoutent de nombreux consultants, sachant que les 45 entités qui sont membres du Pacte (à l'exclusion du Rapporteur spécial) mènent également des activités de lutte antiterroriste. À la mi-2021, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme s'était vu allouer des ressources qui lui avaient permis d'effectuer 176 visites dans 114 États²⁷. En comparaison, les précédents rapporteurs spéciaux ont fait 18 visites de pays. Il y a lieu de se féliciter que les entités chargées de la lutte contre le terrorisme aient affecté davantage de personnel aux questions relatives aux droits de l'homme et aient pris des mesures pour tenir compte de ces questions dans toutes leurs activités, que le Bureau du Médiateur auprès du

²³ A/HRC/34/61, par. 50 ; voir aussi A/72/495, par. 35.

²⁴ À titre d'exemple, du 1^{er} novembre 2022 au 31 octobre 2023, la précédente titulaire du mandat a publié, individuellement ou conjointement, 137 communications (soit près de trois par semaine en moyenne), disponibles à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org>.

²⁵ Le Rapporteur spécial remercie l'Espagne, la Suisse, le Centre des droits de l'homme de la Faculté de droit de l'Université du Minnesota et l'Université de Sydney pour leurs nouvelles contributions.

²⁶ En 2022, le Bureau de lutte contre le terrorisme comptait 180 membres et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, 44. En 2023, le Service de la prévention du terrorisme comptait 62 personnes qui œuvraient à la lutte antiterroriste. L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions est composée de 10 membres. Voir <https://unsceb.org/human-resources-statistics>.

²⁷ Voir S/2022/529, annexe I.

Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés dispose de deux membres en plus du Médiateur, que deux membres du personnel du HCDH (sans compter le Rapporteur spécial) soient affectés aux questions relatives à la lutte antiterroriste et que d'autres organes de l'ONU chargés des droits de l'homme s'intéressent à ces questions. Néanmoins, les activités relatives à la protection des droits de l'homme ne bénéficient clairement pas de ressources ni d'un appui institutionnel suffisants par rapport aux activités qui s'inscrivent dans l'approche répressive – prédominante – de la lutte contre le terrorisme. À titre de comparaison, un État a doté son bureau indépendant chargé d'examiner la législation antiterroriste interne d'un effectif de neuf personnes et d'un budget annuel de plusieurs millions de dollars. Ce bureau est pourtant chargé d'examiner les lois (mais pas leur application dans des cas particuliers)²⁸ et les opérations militaires d'un seul État, non de 193.

C. Zones géographiques ciblées dans le cadre des visites de pays

17. Depuis dix-huit ans que le mandat a été créé, les titulaires ont fait 21 visites officielles²⁹ dans 21 États et un territoire occupé. Neuf de ces visites, soit près de la moitié, ont été effectuées dans des pays du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ou du Groupe des États d'Europe orientale. Les autres visites ont eu lieu dans cinq pays du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, quatre du Groupe des États d'Afrique et deux du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes. La précédente titulaire du mandat s'est concentrée sur l'Europe et l'Asie centrale. L'actuel titulaire souhaite se concentrer sur l'Afrique de l'Ouest, le Moyen-Orient et l'Asie de l'Est, du Sud et du Sud-Est, étant donné la gravité et l'ampleur des menaces terroristes qui pèsent sur ces régions et les caractéristiques de certains dispositifs antiterroristes établis par les pays.

18. Les visites de pays dépendent du consentement et de la coopération de bonne foi des États concernés. Un précédent titulaire du mandat a regretté qu'il soit difficile d'obtenir l'autorisation d'effectuer ce type de visite³⁰. Le Rapporteur spécial est conscient que la lutte antiterroriste est une question sensible et tient à rassurer les États : l'objectif des visites de pays est d'avoir des échanges constructifs avec les autorités compétentes en vue de mettre en évidence à la fois les bonnes pratiques, qui peuvent être mises en commun avec d'autres États, et les domaines nécessitant des améliorations, qui peuvent être apportées notamment grâce à une collaboration continue avec le titulaire du mandat et d'une assistance technique fournie par l'ONU. Le Rapporteur spécial encourage les États à envisager les visites de pays dans cet esprit de coopération et à les autoriser.

III. Poursuite du travail de la précédente titulaire du mandat

19. Le Rapporteur spécial poursuivra l'important travail que sa prédécesseuse a accompli concernant les grandes questions suivantes : les effets de la lutte antiterroriste sur la société civile ; les violations liées à la détention dans le nord-est de la République arabe syrienne ; la protection des prisonniers du centre de détention de Guantanamo et des personnes qui en ont été transférées ; la place des droits de l'homme dans le dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste ; les nouvelles technologies. Un important travail normatif a déjà été réalisé dans plusieurs de ces domaines. Le Rapporteur spécial s'emploiera donc en priorité à promouvoir l'application des normes relatives aux droits de l'homme en sollicitant systématiquement les acteurs concernés, notamment en dialoguant avec les États, en leur adressant des communications, en appuyant des actions stratégiques en justice et en menant des campagnes à l'intention du public. Il poursuivra le travail normatif sur la question des nouvelles technologies.

²⁸ Voir <https://www.inslm.gov.au>.

²⁹ Voir <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-terrorism/country-visits>.

³⁰ A/HRC/34/61, par. 12.

A. Conséquences des lois antiterroristes pour la société civile

20. En ce qui concerne les effets qu'ont les mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique, les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme, le Rapporteur spécial s'emploiera à faire appliquer les recommandations de sa prédécesseuse³¹, notamment celles invitant les acteurs compétents à établir des définitions du terrorisme et de l'extrémisme violent qui sont conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, à ne pas criminaliser les activités relevant de l'exercice des libertés politiques ni les activités humanitaires, à réglementer avec précaution tout ce qui touche aux activités des acteurs de la société civile, à l'interdiction du financement du terrorisme et à la diffusion de contenus en ligne et à établir des voies de recours et des mécanismes de contrôle efficaces. Un grand nombre des communications publiées par les titulaires du mandat avaient trait à l'espace civique et aux lois visant à lutter contre le financement du terrorisme. Au cours de récentes consultations avec des parties prenantes, la conduite d'activités de sensibilisation sur ces questions, notamment sur le ciblage de certains groupes, le harcèlement en ligne et les restrictions imposées sur Internet, a recueilli un très large soutien.

B. Violations liées à la détention dans le nord-est de la République arabe syrienne

21. Le Rapporteur spécial s'efforcera de faire cesser les graves violations du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international pénal dont sont victimes plus de 70 000 personnes détenues dans le nord-est de la République arabe syrienne³² dans le cadre du conflit impliquant Daech. Parmi ces personnes figurent au moins 43 000 ressortissants étrangers. L'écrasante majorité des détenus sont des femmes et des enfants, qui sont particulièrement vulnérables et sont la principale cible des efforts de rapatriement. La situation de 10 000 détenus de sexe masculin nécessite aussi une attention urgente. Nombre de personnes sont détenues arbitrairement et pour une durée indéterminée depuis plus de six ans. Le Rapporteur spécial cherchera à accéder aux centres de détention dans lesquels sa prédécesseuse n'a pas pu se rendre.

22. Le Rapporteur spécial réitère les recommandations de sa prédécesseuse³³, qui a notamment préconisé que toutes les personnes détenues arbitrairement soient libérées et rapatriées, dans le respect du principe de non-refoulement, réintégrées et poursuivies en justice, selon qu'il convient, et, pendant leur détention dans l'attente de ces mesures, soient traitées avec humanité, sans discrimination et d'une manière propice au maintien de l'unité familiale, et qu'on accorde sans délai l'accès à tous les lieux de détention à des intervenants humanitaires impartiaux. Le Rapporteur spécial se félicite de la coopération continue de la République arabe syrienne. Il prend note avec satisfaction des récents rapatriements de ressortissants auxquels ont procédé la Fédération de Russie, la France, l'Iraq, le Kirghizistan et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Les récents échecs des actions en justice engagées pour faire rapatrier des ressortissants australiens et canadiens montrent combien il est urgent que les États recherchent des solutions diplomatiques. Le Rapporteur spécial partage l'avis de sa prédécesseuse selon lequel les États ont l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires et raisonnables pour intervenir en faveur de leurs ressortissants qui se trouvent à l'étranger lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que les intéressés sont exposés à des violations flagrantes du droit international³⁴. Il propose d'apporter une assistance technique à tout État qui souhaite rapatrier ses ressortissants ou améliorer le respect des droits humains des personnes qui sont détenues dans le nord-est de la République arabe syrienne.

³¹ A/HRC/40/52, par. 72 à 75. Voir aussi *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*.

³² A/78/520, par. 49 à 64.

³³ Ibid., par. 64 et 77 à 82.

³⁴ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/UNSRsPublicJurisdictionAnalysis2020.pdf>.

C. Règlement des cas de personnes détenues au centre de détention de Guantanamo

23. Plus de vingt ans après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, 30 détenus se trouvent toujours au centre de détention de Guantanamo, dont 16 qu'il a été décidé de libérer et de transférer. Le Rapporteur spécial prend note avec satisfaction des efforts que les États-Unis ont déployés pour faire avancer la situation et entend coopérer avec eux pour les aider à appliquer les recommandations que sa prédécesseuse a formulées à la suite de sa récente visite technique³⁵, qui était axée sur le renforcement des droits des victimes des attentats du 11 septembre 2001, l'amélioration des conditions de détention des personnes qui se trouvent toujours dans le centre de détention de Guantanamo, le rapatriement et la réinstallation des anciens détenus et l'obligation de répondre des violations du droit international commises. Il juge en outre nécessaire de se pencher d'urgence sur les allégations selon lesquelles des personnes transférées au Kazakhstan et aux Émirats arabes unis ont été victimes de détention arbitraire et de traitements inhumains³⁶. Il constate que, du fait de l'influence internationale dont les États-Unis bénéficient, les graves violations du droit international qu'ils ont commises à la suite des attentats du 11 septembre 2001 ont conduit d'autres États à penser qu'il était acceptable de prendre des mesures antiterroristes excessives et illégales. Les États-Unis ont aujourd'hui de nouveau l'occasion de jouer un rôle de premier plan dans le domaine des droits de l'homme en amenant les responsables de violations à répondre de leurs actes.

D. Place des droits de l'homme dans le dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste

24. La précédente titulaire du mandat a recommandé aux entités de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme, à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de collaborer véritablement et en amont, de manière plus efficace et constructive, avec diverses organisations de la société civile, de renforcer leurs interactions avec les organes et les titulaires de mandat chargés des droits de l'homme, notamment le titulaire de son propre mandat, de s'occuper de la question des exemptions humanitaires, de vérifier si leurs partenaires extérieurs exercent la diligence voulue en matière de droits de l'homme et de s'intéresser de plus près au respect des droits de l'homme lorsqu'ils traitent avec les États³⁷. Il est ressorti des consultations que le Rapporteur spécial a tenues avec des organisations de la société civile qu'un grand nombre de ces dernières s'inquiétaient du fait qu'elles n'avaient guère d'occasions de dialoguer avec les organismes des Nations Unies d'une manière accessible, inclusive et constructive et craignaient que leurs échanges soient purement symboliques. Les organisations se sont largement dites favorables au renforcement de la transparence des activités menées par ces organismes, du contrôle de ces activités et de l'application du principe de responsabilité à leur égard, renforcement qu'avait également recommandé la précédente titulaire du mandat.

25. Le Rapporteur spécial constate que les entités des Nations Unies chargées de la lutte contre le terrorisme sont de plus en plus enclines à se pencher sur les questions relatives aux droits de l'homme, notamment en coopération avec la société civile, et à se doter de personnel s'occupant exclusivement de ces questions. Il est favorable, en principe, au projet de création d'un groupe des relations avec la société civile au sein du Bureau de lutte contre le terrorisme et recommande que les organisations de la société civile puissent participer à des réunions de haut niveau telles que le Sommet africain sur la lutte contre le terrorisme qui se tiendra à

³⁵ A/78/520, par. 8 ; Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, « Technical visit to the United States and Guantánamo Detention Facility by the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism », 14 juin 2023, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>.

³⁶ « Technical visit to the United States and Guantánamo Detention Facility », par. 62.

³⁷ A/HRC/40/52, par. 71 à 75. Voir aussi *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*.

Abuja en avril 2024³⁸. En outre, il encourage le Comité contre le terrorisme et sa direction exécutive à envisager d'établir une procédure permanente de consultation de la société civile. Il prend note de la récente publication du document intitulé « *Trends tracker on human rights: recommendations by the Security Council Counter-Terrorism Committee following assessment visits to Member States (2017-2023)* »³⁹, dans laquelle la Direction exécutive rend publiques les recommandations relatives aux droits de l'homme qu'elle a faites à l'issue de ses visites de pays ; il estime que 15 % des recommandations formulées dans les 54 rapports établis entre 2017 et 2023 concernent les droits de l'homme. Le document donne une idée de la manière dont le Comité contre le terrorisme aborde la question du respect des droits de l'homme. Si les évaluations de pays ne sont rendues publiques que si les États y consentent, ce qui n'arrive presque jamais, le Rapporteur spécial peut depuis la plateforme du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme accéder à des documents confidentiels, en l'occurrence 27 rapports établis par le Comité et 73 bilans généraux de mise en œuvre. Cela lui permet d'examiner au cas par cas la démarche que le Comité a adoptée en matière de droits de l'homme et de donner son avis sur la question. Cependant, il ne peut pas tirer le meilleur parti de ces rapports, compte tenu de leur caractère confidentiel, et le fait qu'il dispose de ressources limitées restreint sa capacité à communiquer avec la Direction exécutive avant, pendant ou après les visites de celle-ci. Par ailleurs, le Rapporteur spécial peut donner des avis indépendants sur les droits de l'homme lors des délibérations internes que les organismes des Nations Unies tiennent dans le cadre des activités du Pacte et de ses groupes de travail. De plus, le HCDH s'emploie actuellement à définir les moyens par lesquels la société civile pourrait également apporter sa contribution⁴⁰. Il convient toutefois de rappeler que, compte tenu du peu de ressources dont il dispose, le Rapporteur spécial ne peut jouer qu'un rôle minime dans le vaste dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste.

E. Nouvelles technologies

26. Le Rapporteur spécial mènera de nouvelles activités normatives en faisant fond sur le travail que sa prédécesseuse a consacré aux conséquences que le recours aux nouvelles technologies dans la lutte contre le terrorisme emporte pour les droits de l'homme. L'utilisation abusive des technologies numériques qui permettent d'exercer une surveillance secrète peut entraîner de graves violations des droits de l'homme et il y a d'importantes difficultés à surmonter pour parvenir à élaborer une réglementation efficace. Dans le prolongement du document de position et de la déclaration sur les logiciels espions, le Rapporteur spécial rédigera un document de position sur les atteintes aux droits de l'homme causées par l'utilisation des logiciels espions. Il évaluera les avantages et les limites des propositions et des mesures réglementaires actuelles, notamment les recommandations de l'Union européenne relatives au contrôle des exportations de logiciels espions⁴¹, analysera les externalités négatives que peut avoir la réglementation, – parmi lesquelles le développement des marchés noirs, qui a des conséquences particulièrement lourdes pour certains États et régions, et envisagera des solutions.

27. Le Rapporteur spécial publiera un document de position sur l'utilisation des technologies de reconnaissance faciale et leur commerce entre les États et les organisations internationales dans lequel il examinera les textes réglementaires existants et ceux proposés et évaluera leur conformité avec le droit international des droits de l'homme.

28. Le Rapporteur spécial rédigera également un document de position sur les conséquences de la protection des infrastructures critiques et des cibles vulnérables sur les droits de l'homme et l'égalité des sexes dans lequel il traitera notamment du respect du droit

³⁸ Voir https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/20230921_usgs_opening_statement_ministerial_meeting.pdf.

³⁹ Voir https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/trends_tracker_on_human_rights_-_december_2023.pdf.

⁴⁰ A/78/269, par. 24.

⁴¹ Voir Parlement européen, décision n° 2022/2586 (RSO) du 10 mars 2022 et recommandation n° 2023/2500 (RSP) du 15 juin 2023.

international dans le cadre de l'élaboration de stratégies de prévention, d'intervention en cas de crise et de gestion des crises.

29. Les consultations avec les parties prenantes ont montré que celles-ci étaient largement favorables à ce que le Rapporteur spécial axe ses travaux sur les nouvelles technologies, notamment sur la réglementation de la surveillance, la responsabilité des entreprises en matière de technologies, la modération excessive des contenus sur les médias sociaux, la protection des données personnelles, le cyberterrorisme, les effets des recommandations du Groupe d'action financière, le rôle que joue les organismes des Nations Unies dans la facilitation de la surveillance excessive par les États et la participation limitée de la société civile à l'élaboration de principes non contraignants dans le cadre de la Déclaration de Delhi sur la lutte contre l'utilisation des technologies nouvelles et émergentes à des fins terroristes.

IV. Orientations futures

30. Ces dix-huit dernières années, les titulaires de mandat ont examiné, dans 36 rapports annuels thématiques et d'autres documents, la plupart des grands points de convergence entre la lutte contre le terrorisme et les questions liées aux droits de l'homme⁴². Cet examen reste pertinent dans le contexte de la sensibilisation des États, quoique les points abordés peuvent évoluer⁴³. Les parties prenantes ont fait part de leur intérêt pour un grand nombre d'entre eux et pour d'autres points, comme indiqué dans la partie suivante.

31. Le Rapporteur spécial a mis en évidence cinq questions thématiques pouvant faire l'objet de rapports annuels : les droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste par les organisations régionales (sujet de son premier rapport à l'Assemblée générale en 2024) ; les mesures administratives ; les acteurs non étatiques ; les organismes internationaux spécialisés ; l'obligation de répondre des violations massives des droits de l'homme commises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et les réparations accordées aux victimes.

A. Points de vue des parties prenantes

32. Dans leurs contributions et lors des consultations, les parties prenantes ont soulevé un large éventail de questions qui éclaireront le travail du titulaire du mandat, notamment des préoccupations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne la surveillance et l'application du principe de responsabilité dans la lutte contre le terrorisme, la militarisation, la prise pour cible des opposants politiques et le rétrécissement de l'espace civique, la participation de la société civile, les nouvelles technologies, la protection des données, le renforcement des approches sociales et la promotion du pilier IV (droits de l'homme et état de droit) de la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme. Concernant la détention, les États ont abordé les questions de l'arbitraire, de la détention dans le nord-est de la République arabe syrienne, de l'emploi de personnel féminin dans les lieux de détention et du suivi et de l'amélioration de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent dans les lieux de détention. Des inquiétudes ont été exprimées sur le recrutement forcé d'enfants par des groupes terroristes, les réparations accordées aux victimes du terrorisme, les effets du terrorisme sur les droits de l'homme et la nécessité de lutter contre l'islamophobie, le mépris des religions, les discours de haine, le racisme et l'incitation à l'hostilité et à la violence.

33. Des États ont fait part de leurs préoccupations concernant le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, rappelant notamment, de l'obligation de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures, de concilier principes universels et particularités nationales, de ne pas systématiquement invoquer la liberté d'expression, de tenir compte des

⁴² Voir <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly> et <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-terrorism/issues-addressed-thematic-reports>.

⁴³ De précédents titulaires de mandat ont par exemple réexaminé les questions de la détention secrète, de la surveillance, des réfugiés, de la société civile, de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent, de l'égalité des sexes et du dispositif des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme.

besoins des forces de l'ordre dans l'adoption de mesures de protection des données à caractère personnel, de collaborer de manière constructive avec les États plutôt que jeter l'opprobre sur eux, et d'éviter qu'une même plainte fasse l'objet de plusieurs procédures devant des organes chargés des droits de l'homme. Certains ont dit que, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, il y avait des questions plus importantes que les droits de l'homme⁴⁴.

34. Des organisations de la société civile ont mentionné des problèmes liés à la justice pénale, parmi lesquels le manque de précision des définitions du terrorisme et de l'extrémisme, dont il a été suggéré de supprimer tout ce qui a trait au « mobile » afin que les musulmans ne soient plus visés, le fait que la publication de contenus extrémistes ne soit pas érigée en crime, l'imposition de peines disproportionnées, la militarisation de la justice, l'imposition de la peine de mort, la détention arbitraire et la détention provisoire, le maintien en détention au-delà du terme de la peine, le placement sous surveillance prolongée après la libération et la réadaptation de terroristes condamnés. Des inquiétudes ont été exprimées concernant le recours à la force létale, la militarisation du maintien de l'ordre et d'autres opérations, la complicité de l'État dans la surveillance de masse, le contrôle et les enquêtes sur les violations.

35. Les organisations de la société civile ont régulièrement abordé le thème de la discrimination, notamment en ce qui concernait la prévention et la répression de l'extrémisme violent, le fait de soumettre les minorités à la détention massive de minorités ou de leur imposer des restrictions, l'adoption de mesures visant les établissements religieux et la déchéance de nationalité des binationaux. Les parties prenantes ont soulevé des questions relatives aux droits des migrants et des réfugiés, notamment le risque de refoulement et le refus d'accorder des visas aux défenseurs des droits de l'homme. Elles se sont intéressées au rôle des femmes en tant que victimes et auteurs d'actes terroristes, aux droits des femmes et des filles, à la participation des femmes à la lutte contre le terrorisme et à la prise en compte des questions de genre. Elles ont abordé la question des droits des victimes du terrorisme, notamment en ce qui concerne la protection contre les migrations forcées et la traite des êtres humains, la prise en compte des besoins des femmes et des jeunes, la réadaptation et la participation des victimes. Il a été recommandé de prendre des mesures sociales visant à prévenir le terrorisme, notamment en s'attaquant aux conditions qui le favorisent.

36. Plusieurs préoccupations ont été exprimées au sujet des effets des sanctions et des lois relatives au financement du terrorisme sur l'action humanitaire, le développement, la consolidation de la paix et les activités en faveur des droits de l'homme, ainsi qu'en ce qui concerne la nécessité de prévoir plus d'exemptions et d'exclure du champ des infractions pénales davantage d'actes commis dans le contexte d'un conflit armé. Des parties prenantes ont souligné que les recommandations du Groupe d'action financière n'étaient pas dûment appliquées et qu'il fallait que le Groupe revoie ses méthodes de travail, forme son personnel aux droits de l'homme, coopère avec d'autres organismes régionaux similaires sur les questions relatives aux droits de l'homme et signe un mémorandum d'accord avec le Rapporteur spécial.

37. Les parties prenantes ont fait des observations sur la situation dans une cinquantaine de pays et régions⁴⁵.

⁴⁴ Notamment le terrorisme d'État, l'imposition injustifiée de sanctions aux États accusés de soutenir le terrorisme, les liens entre le terrorisme et la criminalité organisée, y compris la corruption, le renforcement de la coopération en matière de prévention, d'application de la loi et de renseignement, la prévention et la répression de l'extrémisme violent et la nécessité d'être réaliste en ce qui concerne le renforcement des capacités et d'assistance technique.

⁴⁵ Afghanistan, Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Australie, Azerbaïdjan, Bahreïn, Bangladesh, Brésil, Burkina Faso, Chine, Colombie, Danemark, Égypte, Émirats arabes unis, Espagne, Eswatini, Fédération de Russie, France, Ghana, Guatemala, Inde, Indonésie, Iraq, Israël, Kenya, Libye, Maldives, Myanmar, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Pologne, République arabe syrienne, Serbie, Sri Lanka, Suède, Tadjikistan, Tunisie, Türkiye, Venezuela (République bolivarienne du), Yémen et État de Palestine.

B. Organisations et structures régionales et sous-régionales

38. Des organisations et mécanismes régionaux et sous-régionaux, formels ou informels, luttent contre le terrorisme depuis les années 1970, mais leurs activités nombreuses et variées ne font pas l'objet d'un contrôle suffisant au regard des droits de l'homme. Par rapport aux organisations internationales, plus hétérogènes et plus divisées, les organisations régionales ont réussi à élaborer des normes antiterroristes d'assez large portée parce qu'elles comptent moins de membres et, de surcroît, ceux-ci sont géographiquement proches les uns des autres et ont une identité et des intérêts communs, des législations similaires et des affinités – ou du moins une solidarité – politiques.

39. Seize organisations régionales⁴⁶ ont adopté 38 instruments contraignants de lutte contre le terrorisme, soit deux tiers de l'ensemble des instruments internationaux de ce type⁴⁷. Ces instruments portent sur une multitude de questions, notamment certaines infractions terroristes, ou les infractions terroristes en général, le financement du terrorisme et le contrôle aux frontières ainsi que d'autres questions thématiques, ou encore la coopération transnationale. Des organisations régionales très intégrées ont adopté des lois internes que leurs États membres sont tenus d'observer. De nombreuses organisations régionales ont publié des déclarations politiques, des déclarations d'engagement, des normes, des lignes directrices, des plans et des stratégies⁴⁸. Ayant valeur de « droit souple »⁴⁹, certains de ces textes influencent les comportements et finissent par être intégrés à des traités ou à des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité. De nombreuses organisations régionales ont établi des organes ou des programmes formels⁵⁰, mais des structures informelles ont

⁴⁶ Association des nations de l'Asie du Sud-Est, Association sud-asiatique de coopération régionale, Communauté d'États indépendants, Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, Conseil de coopération des États arabes du Golfe, Conseil de l'Europe, Groupe Eurasie de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Initiative du golfe du Bengale pour la coopération technique et économique multisectorielle, Ligue des États arabes, Organisation de coopération économique de la mer Noire, Organisation de la coopération islamique, Organisation de Shanghai pour la coopération, Organisation des États américains, Organisation du Traité de sécurité collective, Union africaine et Union européenne.

⁴⁷ A/78/221, par. 26 et 41.

⁴⁸ Assemblée parlementaire de l'OTAN, Association de coopération économique Asie-Pacifique, Autorité intergouvernementale pour le développement, Commonwealth, Communauté de développement de l'Afrique australe, Communauté des Caraïbes, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Conseil de partenariat euro-atlantique, Forum des îles du Pacifique, Forum parlementaire Asie-Pacifique, Forum régional de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, Marché commun de l'Afrique orientale et australe, Mécanisme permanent de consultation et de coordination des politiques, Mouvement des pays non alignés, Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Organisation pour la démocratie et le développement économique – GUAM, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et Système d'intégration de l'Amérique centrale.

⁴⁹ Voir A/74/335.

⁵⁰ Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, Bureau arabe de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, Bureau de suivi des actes terroristes de l'Association sud-asiatique de coopération régionale, Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, Centre d'excellence pour la prévention et la répression de l'extrémisme violent et programme de renforcement des capacités contre le terrorisme (2006-2011) de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, Centre de lutte contre le terrorisme de la Communauté d'États indépendants, Centre régional de lutte antiterroriste de la Communauté de développement de l'Afrique australe, Coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, Comité contre le terrorisme et Service de la lutte antiterroriste de la Ligue des États arabes, Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme, Comité interaméricain contre le terrorisme de l'Organisation des États américains, Commission parlementaire spéciale sur la lutte contre le terrorisme de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, Conseil des ministres de l'intérieur des pays arabes, Équipe spéciale chargée de la lutte antiterroriste du Southeast European Law Enforcement Center, European Counter Terrorism Centre, Groupe antiterroriste du Club de Berne, Groupe d'action contre le terrorisme du Groupe des Huit, Groupe de travail du Conseil de l'Union européenne en matière de terrorisme, Groupe de travail sur la lutte contre le terrorisme du Dialogue quadrilatéral pour la sécurité, Groupe de travail sur le terrorisme et Forum spécialisé sur le terrorisme du Marché commun du Sud, Instance régionale de lutte contre le terrorisme de l'Organisation de Shanghai pour la

également été créées⁵¹. Des organisations régionales et des mécanismes régionaux ad hoc ont mené des opérations militaires de lutte contre le terrorisme⁵².

40. Les normes régionales en matière de lutte antiterroriste sont liées au droit international contre le terrorisme à plusieurs égards. Il a néanmoins été établi des normes régionales sans équivalent en droit international, notamment en ce qui concerne les définitions du terrorisme et de l'extrémisme et les exceptions, par exemple pour ce qui est des mouvements d'autodétermination⁵³ et certaines formes de coopération. L'introduction de normes régionales a favorisé l'élaboration parallèle de normes internationales⁵⁴ et influé sur l'adoption de normes par d'autres organisations régionales⁵⁵. Des organisations régionales ont appliqué ou pris en considération les normes internationales de lutte contre le terrorisme, y compris des traités universels⁵⁶ et des résolutions ou prescriptions normatives de l'ONU. Des organisations régionales cherchent régulièrement à influencer l'élaboration de normes antiterroristes universelles par les organisations internationales et notamment par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme, ainsi que par d'autres organisations régionales.

coopération, Secteur de la lutte antiterroriste et de la criminalité transnationale de l'Initiative du golfe du Bengale pour la coopération technique et économique multisectorielle, Sous-Comité chargé de la lutte antiterroriste et Centre d'excellence régional pour la lutte contre le terrorisme de l'Organisation de coopération des chefs de police de l'Afrique de l'Est, réunions intersessions du Forum régional de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale et Unité de coordination de la lutte antiterroriste et Centre de formation à la lutte contre le terrorisme de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

⁵¹ Par exemple, le Forum régional de lutte contre le terrorisme du golfe d'Aden, le Partenariat pour la lutte régionale contre le terrorisme en Afrique de l'Est et le Partenariat transsaharien de lutte contre le terrorisme.

⁵² Par exemple, la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan, dirigée par l'OTAN de 2003 à 2014, la Mission d'observation militaire de l'Union africaine en Somalie (2007-2021), la force régionale en attente de la Communauté de développement de l'Afrique australe au Mozambique (2021), la mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest au Mali et la force régionale en attente (2022), la Force multinationale mixte du Comité du bassin du lac Tchad (depuis 2015), la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel (depuis 2017), la Force multinationale mixte de l'Initiative d'Accra (depuis 2022), le groupement de forces Takuba de l'opération Barkhane, la Coalition internationale pour le Sahel, le Processus de Nouakchott dans la région sahélo-saharienne depuis 2013, et la Coalition mondiale contre Daech.

⁵³ Voir la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, la Convention arabe relative à la répression du terrorisme et la Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international.

⁵⁴ Par exemple, la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales (1971), qui a influencé la rédaction d'une convention universelle sur le même thème, la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée en 1973, ou la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), sur l'incitation au terrorisme, qui a influencé la rédaction de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité.

⁵⁵ Par exemple, la Convention régionale de l'Association sud-asiatique de coopération régionale sur la répression du terrorisme (1987) se fondait sur la Convention européenne pour la répression du terrorisme (1977). La Convention sur la coopération en matière de lutte contre le terrorisme international, la criminalité transnationale organisée et le trafic de drogue adoptée en 2009 par l'Initiative du golfe du Bengale pour la coopération technique et économique multisectorielle, s'appuyait quant à elle sur la Convention régionale de l'Association sud-asiatique de coopération régionale sur la répression du terrorisme. Il existe des similitudes entre la Convention arabe relative à la répression du terrorisme de 1998 et la Convention sur la lutte contre le terrorisme de l'Organisation de la coopération islamique de 1999. Le Conseil de l'Europe élabore actuellement une définition du terrorisme sur la base de la directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017.

⁵⁶ Leurs États membres ont notamment été encouragés à les adopter. Voir, par exemple, le Protocole additionnel à la Convention régionale de l'Association sud-asiatique de coopération régionale sur la répression du terrorisme, art. 5.

41. Depuis 1979, l'Assemblée générale recommande régulièrement aux organisations régionales d'envisager des mesures visant à prévenir et à combattre le terrorisme international⁵⁷. Elle a également encouragé les organisations régionales à appuyer l'application de la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme⁵⁸. En 2016, dans le cadre du cinquième examen de la Stratégie, elle a invité les organisations régionales à élaborer des plans d'action pour la prévention de l'extrémisme violent⁵⁹. Le Bureau de lutte contre le terrorisme et le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme ont fourni un appui technique à des organisations régionales aux fins de l'élaboration de stratégies. Un groupe de travail sur les stratégies nationales et régionales de lutte contre le terrorisme a été créé dans le cadre du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme. En outre, un groupe de travail technique conjoint ONU-Union africaine sur la lutte contre le terrorisme et la prévention et la répression de l'extrémisme violent a été établi en 2022⁶⁰. Enfin, des organismes des Nations Unies ont organisé des manifestations avec des organisations régionales, comme le Sommet africain sur la lutte contre le terrorisme, qui aura lieu prochainement.

42. Les organisations régionales ont joué un rôle actif en aidant les États à donner effet aux résolutions contraignantes du Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme. Le Conseil de sécurité a encouragé les organisations régionales à combattre le terrorisme⁶¹, notamment en appliquant les normes internationales, en établissant une coopération transnationale et en abordant des questions thématiques telles que les sanctions, le financement du terrorisme et les déplacements des terroristes. Il a en outre engagé la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme à coopérer avec ces organisations concernant les stratégies régionales et les visites de pays.

43. Les dispositifs régionaux de lutte contre le terrorisme peuvent avoir de profondes répercussions sur les droits de l'homme, pourtant, la plupart n'accordent pas une place centrale au droit des droits de l'homme. Ils ont toujours privilégié la répression au détriment de la prévention, de la lutte contre les conditions favorisant le terrorisme, de l'examen des questions relatives aux droits de l'homme et de la collaboration avec la société civile. En outre, la culture politique et juridique de certaines régions a négativement influencé les comportements à l'égard des droits de l'homme. L'absence de mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme et l'inefficacité des mécanismes existants, le cas échéant, sont susceptibles d'affaiblir davantage la protection de ces droits au niveau des pays. De plus, le Conseil de sécurité n'a pas placé la promotion du respect des droits de l'homme par les organisations régionales au cœur de son dialogue avec ces organisations, même lorsque, dans la région concernée, ces droits n'étaient que faiblement protégés.

44. Les droits de l'homme sont expressément reconnus dans certains instruments régionaux de lutte contre le terrorisme et des organisations régionales ont élargi leur approche conformément à la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme. Les mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme peuvent exercer un contrôle indépendant et conduire à l'adoption de mesures de réparation contraignantes, quoi qu'indirectement, le plus souvent, lorsque tel ou tel pays se voit reprocher de ne pas avoir respecté des mesures régionales. Des tribunaux régionaux généralistes peuvent examiner directement des mesures régionales, comme la Cour de justice européenne l'a fait dans les affaires *Kadi*, dans

⁵⁷ Résolution 34/145 de l'Assemblée générale, par. 10 ; 42/159, par. 5 c) ; 44/29, par. 4 c) ; 46/51, par. 4 c) ; 49/60, annexe, par. 5 c) et 6 ; 77/113, préambule et par. 2, 15 et 24.

⁵⁸ Résolution 60/288 de l'Assemblée générale, par. 3 d). Voir aussi Eric Rosand et autres, « The UN Global Counter-Terrorism Strategy and regional and subregional bodies: strengthening a critical partnership », Center on Global Counterterrorism Cooperation (New York et Washington, 2008).

⁵⁹ Résolution 70/291 de l'Assemblée générale.

⁶⁰ Voir <https://www.un.org/counterterrorism/partnerships>.

⁶¹ Résolutions du Conseil de sécurité 1373 (2001), par. 4 ; 1390 (2002), par. 5 a) ; 1617 (2005), préambule ; 2129 (2013), préambule et par. 4, 7, 10, 11, 14, 19, 20 et 23 ; 2178 (2014), par. 11 et 13 ; 2322 (2016), par. 3, 13 h), 18 et 19 ; 2368 (2017), préambule, par. 11, 39, 67, 77, 78, 90, 95 98 et annexe I u) à y) ; 2395 (2017), préambule et par. 5, 13, 15 et 16 ; 2396 (2017) préambule et par. 9, 12, 15, 22, 27 et 39 ; 2462 (2019), préambule et par. 11 et 35 ; 2482 (2019), préambule et par. 4, 12, 15 e), 21 et 22. Voir aussi les orientations générales du Comité contre le terrorisme en matière de coopération internationale, par. 2 ; et S/2020/731, par. 9 (al. 2 d), et 3 a) et c) à e)), partie IV (sect. 4) et partie V (al. i), j) et r)).

lesquelles elle a examiné les mesures que l'Union européenne avait prises pour donner effet aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité⁶². Les décisions de la Cour ont incité le Conseil à rectifier le tir sur les garanties de procédure régulière en créant le Bureau du Médiateur.

45. Dans certaines régions, des mécanismes non contraignants sont chargés de contrôler que les mesures antiterroristes sont conformes aux droits de l'homme⁶³, y compris en publiant des orientations⁶⁴. En outre, il arrive que des mesures régionales soient examinées par des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme, soit directement, soit parce qu'un pays se voit reprocher de ne pas les avoir dûment appliquées⁶⁵.

C. Mesures administratives de lutte contre le terrorisme

46. Dans un prochain rapport thématique, le Rapporteur spécial se penchera sur la multiplication des « mesures administratives » de lutte contre le terrorisme, à savoir les mesures coercitives de restriction des droits de l'homme imposées en dehors du système de justice pénale. Ces mesures, parmi lesquelles la détention provisoire et les contrôles aux frontières, existent depuis longtemps, mais se généralisent en ce que de plus en plus d'états les appliquent, voire en adoptent de nouvelles. Elles sont parfois prises en application de résolutions du Conseil de sécurité (sanctions ou mesures visant à empêcher le financement du terrorisme ou les déplacements des terroristes, par exemple), parfois adoptées par les États de leur propre initiative.

47. Parmi les mesures administratives les plus courantes, on peut citer la détention préventive par la police, les services de sécurité ou l'armée, les ordonnances de contrôle et les mesures dites de prévention du terrorisme et d'enquête, le couvre-feu, l'assignation à résidence et autres restrictions de déplacement, l'obligation de se présenter à la police similaire à celle imposée en cas de contrôle judiciaire, le placement sous surveillance électronique, la restriction des communications, y compris par téléphone et Internet, la restriction de la liberté de réunion, de la liberté de religion, par exemple de l'accès aux lieux de culte, ou des contacts avec certaines personnes, ainsi que des mesures coercitives telles que l'obligation d'assister à des réunions ou à des cours, qui visent à prévenir et réprimer l'extrémisme violent. Les mesures visant à contrôler les frontières ou restreindre les déplacements des terroristes comprennent le refus d'entrée, l'annulation du visa, l'éloignement ou l'expulsion, la détention administrative, la suspension ou l'annulation du passeport, l'interdiction temporaire de séjour, les programmes de retour organisé, la privation de la citoyenneté ainsi que la collecte et le partage de données personnelles. Il est aussi arrivé que des organisations à but non lucratif et d'autres entités fassent l'objet de mesures administratives, qu'il s'agisse de sanctions, de restrictions du financement, d'obligations d'enregistrement et d'autres exigences réglementaires.

48. Certaines mesures administratives sont imposées par les autorités exécutives, d'autres par une juridiction civile. Certaines, comme le maintien en détention au-delà du terme de la peine pour éviter toute récidive – dont il arrive qu'il soit décidé sur la base « outils

⁶² Tribunal de première instance des Communautés européennes, *Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, n° T-315/01, arrêt du 21 septembre 2005 ; Cour de justice européenne, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes* (affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P), arrêt du 3 septembre 2008. Voir aussi [A/67/396](#).

⁶³ Par exemple, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE.

⁶⁴ Par exemple, les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2002, et les recommandations relatives à la protection des droits de l'homme par les États membres de l'OEA dans la lutte contre le terrorisme, adoptées par la Commission interaméricaine des droits de l'homme en 2006.

⁶⁵ Par exemple, la précédente titulaire du mandat a adressé au Conseil des ministres de l'intérieur des pays arabes une communication (OTH 71/2023) disponible à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Elle a également formulé des recommandations à l'intention des organisations régionales en général. Voir, par exemple, *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*, p. 104 et 105 ; [A/76/261](#), par. 26 à 36.

d'évaluation des risques laissant à désirer⁶⁶ – ou le placement sous surveillance prolongée après la sortie de prison sont imposées en collaboration avec la justice pénale. Ainsi, bien que les mesures administratives précèdent souvent l'action pénale⁶⁷, il arrive également qu'elles interviennent après. L'interdiction d'une organisation terroriste par une autorité exécutive peut, quel qu'en soit le motif, entraîner l'engagement de la responsabilité pénale en cas d'infraction à un règlement administratif, par exemple aux dispositions applicables aux avoirs appartenant à des terroristes, ou d'infraction liée aux organisations terroristes, par exemple l'appartenance à une organisation terroriste.

49. En dépit de leur visée préventive⁶⁸, les mesures administratives ont parfois des effets punitifs sans s'accompagner des garanties de procédure applicables au pénal (communication en bonne et due forme des éléments de preuve, y compris des informations classées secrètes ou sensibles pour la sécurité, et respect du critère d'établissement de la preuve). Elles ne devraient pas se substituer aux procès pénaux lorsqu'il existe des preuves recevables d'une infraction, d'autant que bon nombre de pays sont dotés de dispositions de lois qui incriminent en amont la préparation d'actes de terrorisme qui engagent et rendent donc dans bien des cas les mesures administratives inutiles. Néanmoins, les mesures administratives peuvent s'avérer bien moins invasives ou restrictives qu'une peine d'emprisonnement, bien qu'elles ne soient pas assorties des mêmes garanties de procédure régulière. Il est toutefois tentant de concevoir ou d'utiliser ces mesures comme moyen de contourner les garanties du droit pénal, créant ainsi un système judiciaire parallèle qui transforme l'exception en norme.

50. On s'attache de plus en plus à garantir que les mesures administratives, ainsi d'ailleurs que le recours accru à ce type de mesures, sont conformes aux droits de l'homme⁶⁹. Ces mesures ont eu des conséquences sur nombre de droits et libertés, notamment les droits et libertés relatifs à la circulation, la vie privée, l'expression, l'association et la réunion, la religion, la famille et la nationalité. Les préoccupations qu'elles soulèvent en ce qui concerne les droits de l'homme ont trait à la question de savoir si elles sont fondées en droit, nécessaires, proportionnées et non discriminatoires, si elles respectent les garanties judiciaires, y compris les garanties de procédure, si elles garantissent s'il peut y être fait exception en cas d'urgence publique, si elles sont conformes aux protections prévues par le droit international humanitaire en temps de conflit armé et si elles sont soumises à une évaluation et un suivi. Le rapport entre ces mesures et la justice pénale, notamment le risque qu'une personne soit poursuivie plus d'une fois du chef de la même infraction et soit amenée à témoigner contre elle-même est également source de préoccupation. Les mesures administratives doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi et fondé sur les droits.

D. Participation d'acteurs non étatiques à la lutte contre le terrorisme

51. La lutte contre le terrorisme incombe depuis toujours aux autorités de l'État, sachant que la préservation de la sécurité nationale est depuis longtemps considérée comme une de ses principales fonctions d'un État souverain et que les mesures de lutte contre le terrorisme peuvent avoir de profondes répercussions sur le respect des droits de l'homme, dont l'État est internationalement responsable. Cela étant, ces dernières dizaines d'années, de plus en plus d'acteurs non étatiques ont participé à la lutte contre le terrorisme. Des entreprises privées fournissent une gamme de plus en plus large de biens et de services liés à la sécurité qui comprennent non seulement des armes et des munitions conventionnelles, mais aussi des

⁶⁶ Voir Grant Donaldson, « Review into Division 105A (and related provisions) of the Criminal Code Act 1995 (Cth) », *Independent National Security Legislation Monitor Report* (Commonwealth d'Australie, 2022).

⁶⁷ Voir Tanya Mehra, Matthew Wentworth et Bibi van Ginkel, « The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context Part 1: In Need of Rule of Law Safeguards », Centre international pour la lutte contre le terrorisme, novembre 2021.

⁶⁸ Voir les Recommandations de Glion sur l'utilisation de mesures administratives fondées sur l'état de droit dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

⁶⁹ Voir, par exemple, les Recommandations de Glion ; « The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context Part 1 » ; Bérénice Boutin, « Administrative measures against foreign fighters: in search of limits and safeguards », rapport de recherche du Centre international pour la lutte contre le terrorisme (La Haye, 2016).

technologies telles que du matériel et des capacités de surveillance, des logiciels espions, des outils d'intelligence artificielle, des programmes de traitement et d'analyse de données, des bases de données pour l'évaluation des risques et des outils de prédiction, des listes de surveillance aux frontières et des données biométriques. Dans les conflits armés à composante terroriste, des entreprises militaires et de sécurité privées offrent désormais leurs services dans les domaines du combat, de l'appui au combat et de la détention, ainsi que d'autres services de sécurité.

52. Des acteurs privés exercent d'office des activités de portée quasi réglementaire au nom des États ou sont mandatés pour le faire. À titre d'exemple, les banques et d'autres institutions financières exercent une diligence raisonnable en ce qui concerne les sanctions ou les mesures de lutte contre le financement du terrorisme, prenant des mesures qui peuvent être lourdes de conséquences sur l'action humanitaire et d'autres activités légitimes d'organisations à but non lucratif, et sont tenues de signaler les transactions suspectes. Elles sont en outre consultées aux fins de l'élaboration de normes, comme lors du Forum consultatif du secteur privé du Groupe d'action financière. Les entreprises technologiques collaborent de plus en plus avec les autorités nationales en ce qui concerne la modération des contenus terroristes ou des contenus extrémistes violents en ligne, qui a des effets sur les libertés d'expression, de religion et de réunion, et les nouveaux systèmes de paiement dans le contexte du financement du terrorisme. Il a été pris note du rôle de ces acteurs privés dans des résolutions du Conseil de sécurité, dans la déclaration de Delhi, lors du Forum mondial de lutte contre le terrorisme et dans le cadre d'initiatives telles que « Tech Against Terrorism », le Forum mondial Internet pour la lutte contre le terrorisme et l'Appel à l'action de Christchurch.

53. D'autres acteurs non étatiques ont participé à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent. Il s'agit le plus souvent d'une participation volontaire, comme lorsque des organisations de la société civile reçoivent des fonds publics pour administrer des programmes de prévention (éducation, formation, emploi ou services sociaux notamment) ou de désengagement, de déradicalisation et de réadaptation. Certaines activités sont obligatoires, comme le signalement des enfants en danger dans les écoles ou les garderies privées ou dans les établissements de santé privés. Les victimes d'organisations terroristes peuvent également mener des activités liées à la lutte contre le terrorisme.

54. Des organisations de la société civile et certaines entités de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme⁷⁰ se sont dites préoccupées par les incidences sur les droits de l'homme des activités du secteur privé, par le rôle de l'État dans ces activités et par les régimes juridiques internationaux, régionaux et nationaux qui les rendent possibles. Les questions relatives aux droits de l'homme sont régies par des orientations générales, notamment les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et le Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés. La réglementation des activités du secteur privé dans certains domaines comme les logiciels espions, la modération de contenu ou la lutte contre le financement du terrorisme en ligne fait actuellement l'objet de débats plus particuliers. Il reste à déterminer les domaines dans lesquels il faut, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, réglementer les activités des acteurs privés de sorte qu'elles soient davantage axées sur les droits de l'homme.

55. Enfin, les groupes armés non étatiques qui sont les autorités de facto en temps de conflit armé participent aussi à la lutte contre le terrorisme. Certains se sont délibérément démarqués de groupes armés considérés comme terroristes, que ce soit pour des raisons morales, pour des questions de légitimité politique ou à cause de leurs liens avec des commanditaires étrangers ou des diasporas. Par exemple, l'Administration autonome du nord et de l'est de la Syrie a participé à des opérations antiterroristes contre Daech, y compris en

⁷⁰ Par exemple, Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, « Establishing effective public-private partnerships on countering the financing of terrorism », note d'analyse (décembre 2023), p. 16 à 19.

coopération avec des États étrangers alléguant la légitime défense⁷¹. Les opérations conjointes, l'échange de renseignements, la fourniture d'armes et de munitions, le transfert ou la garde de détenus, la coopération dans le cadre d'enquêtes et le soutien à l'ordre public ou au respect du droit international humanitaire sont autant de formes de coopération entre États et groupes armés non étatiques. Se posent donc des questions concernant la manière dont le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire s'appliquent aux acteurs non étatiques et à la coopération des États avec eux. Il convient également de tenir compte des règles relatives à la souveraineté des États, à la non-intervention et au non-recours à la force.

E. Les droits de l'homme dans les activités de lutte contre le terrorisme menées par des organismes internationaux spécialisés

56. Deux organismes internationaux spécialisés, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation maritime internationale (OMI), participent depuis longtemps à la lutte contre le terrorisme. Depuis la fin des années 1950, l'OACI joue un rôle fédérateur et normatif en ce qu'elle a élaboré aux fins de la lutte contre le terrorisme huit conventions et protocoles universels sur la sécurité et la sûreté de l'aviation civile internationale. Elle a également publié d'autres normes contraignantes et non contraignantes dans ce domaine⁷². Depuis 2001, l'OACI participe à la démarche intégrée des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, en tant que membre du Pacte mondial des Nations Unies de coordination contre le terrorisme et des groupes de travail compétents (sur la gestion des frontières et l'application des lois et sur la protection des infrastructures critiques), et contribue à l'exécution de la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme. Elle joue un rôle important dans l'application des résolutions du Conseil de sécurité relatives aux voyages et à l'aviation, notamment en ce qui concerne les renseignements préalables concernant les voyageurs et les données des dossiers passagers⁷³. Dans sa résolution 2309 (2016) sur la sûreté aérienne, le Conseil de sécurité a souligné le rôle que jouait l'OACI pour ce qui est d'élaborer des normes de sûreté internationale, de contrôler leur application par les États et d'aider ceux-ci à s'y conformer. L'OACI participe aux visites de pays effectuées par le Comité contre le terrorisme et sa direction exécutive, fournit une assistance technique et collabore avec le Bureau de lutte contre le terrorisme, l'ONUDDC et d'autres entités des Nations Unies. Récemment, elle s'est tout particulièrement intéressée à l'utilisation détournée des systèmes de drones aériens, à la protection des cibles vulnérables et des infrastructures critiques, à l'utilisation des technologies de l'information et des communications à des fins terroristes, aux données relatives aux passagers et à l'évaluation des risques liés à l'aviation.

57. Depuis 1988, l'OMI joue un rôle central en ce qu'elle a adopté quatre instruments de sécurité maritime relatifs à la lutte contre le terrorisme, qui suivent le modèle des conventions sur la sécurité aérienne. Elle a également publié des normes contraignantes et non contraignantes relatives à la sûreté et à la sécurité maritimes, y compris dans les ports, en particulier après 2001⁷⁴. Elle est membre du Pacte mondial des Nations Unies de coordination

⁷¹ On peut également citer les opérations de l'Armée syrienne libre contre les groupes islamistes en République arabe syrienne, la « République arabe sahraouie démocratique », qui a créé une force antiterroriste après la prise en otage de travailleurs humanitaires par des militants islamistes en 2011, et l'Alliance du Nord, qui a coopéré avec les États-Unis contre Al-Qaida en Afghanistan en 2021.

⁷² On peut citer, entre autres, l'annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, le Manuel de sûreté de l'aviation et le Manuel de supervision de la sûreté de l'aviation de l'OACI, ainsi que des instruments de l'Assemblée de l'OACI, notamment les plans pour la sécurité de l'aviation, les déclarations et résolutions sur le risque mondial, y compris sur les interventions illicites contre des aéronefs, la destruction d'aéronefs, l'utilisation abusive d'aéronefs comme armes, les explosifs plastiques, les systèmes antiaériens portables et la cybersécurité.

⁷³ Par exemple, résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité, par. 11 et 12.

⁷⁴ Modifications de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (révisions du chapitre XI-1 sur les mesures spéciales visant à améliorer la sécurité maritime et rédaction d'un nouveau chapitre XI-2 sur les mesures spéciales visant à renforcer la sécurité maritime, et ajout d'une annexe relative au nouveau Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires).

contre le terrorisme et des groupes de travail compétents. Comme l'OACI, elle participe aux visites de pays effectuées par le Comité contre le terrorisme et sa direction exécutive et mène diverses activités parmi lesquelles des activités de renforcement des capacités. Son action de lutte contre le terrorisme s'inscrit partiellement dans le cadre du droit de la mer.

58. Si l'OACI et l'OMI en sont venues à jouer un rôle réglementaire de plus en plus important dans la lutte contre le terrorisme, leurs activités n'ont pas pour autant été véritablement examinées sous l'angle des droits de l'homme, sauf dans un document de position du Rapporteur spécial sur le Programme des Nations Unies de lutte contre les déplacements des terroristes dans lequel le rôle de l'OACI a été abordé. Ces organismes à vocation éminemment technique et très spécialisés n'ont jamais eu de compétences spécialisées dans le domaine des droits de l'homme et n'ont pas non plus été amenés à coopérer régulièrement avec des acteurs des droits de l'homme, et leurs instruments de droit pénal ne touchent à ces droits que de manière secondaire, par rapport notamment au traitement équitable des suspects et à l'accès aux services consulaires. Seul un instrument récent de l'OMI, la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, traite plus directement des droits de l'homme. À cet égard, compte tenu de leurs domaines d'action (l'air et la mer), l'OACI et l'OMI font de surcroît face à des problèmes particuliers liés à la compétence, à l'application du principe de responsabilité et à l'établissement des responsabilités et aux réparations. Les intérêts des acteurs privés en matière de réglementation des transports internationaux peuvent en outre aller à l'encontre de la protection des droits de l'homme.

F. Application du principe de responsabilité et réparations pour les violations massives des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

59. Qu'elles aient ou non atteint le niveau d'un conflit armé, les campagnes antiterroristes à grande échelle ont dans bien des cas entraîné des violations généralisées du droit international des droits de l'homme, du droit pénal international et du droit international humanitaire dont les auteurs ont bénéficié d'une immunité partielle, voire presque totale. Les précédents titulaires du mandat ont appelé l'attention sur la nécessité d'engager la responsabilité des auteurs de violations dans certaines situations⁷⁵. Ainsi qu'il est souligné dans la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme, les violations graves des droits de l'homme et les conflits prolongés et non résolus créent des conditions propices au terrorisme. Une montée du terrorisme est à craindre lorsque les acteurs étatiques ne sont pas tenus de répondre d'actes de violences illégaux et d'autres violations commises contre des terroristes présumés ou des innocents devenus victimes collatérales. En outre, quand l'impunité dure, elle conduit généralement à davantage de violations, car les personnes agissant pour le compte de l'État savent que leurs actes ne seront probablement pas sanctionnés. Même dans les rares cas où les opérations de lutte contre le terrorisme permettent de vaincre totalement ou de soumettre les groupes terroristes, il reste juridiquement et moralement impératif de rendre justice. Amener les auteurs de violations à répondre de leurs actes est souvent le préalable à l'octroi de réparations aux victimes du terrorisme, dont les droits sont au cœur du mandat du Rapporteur spécial. Ces diverses exigences en matière de justice tiennent une place importante dans les processus de justice transitionnelle, qui permettent de défendre les droits des victimes tant du terrorisme lui-même que de la lutte contre le terrorisme.

60. Le Rapporteur spécial entend étudier et répertorier les bonnes pratiques adoptées sur le terrain pour établir les responsabilités en cas de violations massives des droits de l'homme commises dans le contexte de la lutte antiterroriste et accorder des réparations aux victimes. Signé en 2016, l'Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable conclu entre le Gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire a mis un terme à cinquante ans de conflit et constitue un exemple encourageant de la manière dont on peut régler un conflit présenté comme participant de la lutte contre le terrorisme en amenant les acteurs étatiques, paraétatiques et non étatiques à répondre de leurs actes. Cet accord englobe les victimes, la réintégration des anciens

⁷⁵ Voir, par exemple, [A/HRC/22/52](#).

combattants, la réforme du secteur de la sécurité, le développement rural, les droits fonciers, les politiques en matière de drogue, la participation à la vie politique et l'autonomisation des femmes⁷⁶. La Commission Vérité, coexistence et non-répétition, qui a été active pendant quatre ans dans toute la Colombie, a permis aux victimes de témoigner et amené les auteurs de crimes internationaux à assumer la responsabilité de leurs actes⁷⁷, rendu les violations publiques et formulé des recommandations visant à remédier à leurs causes profondes, notamment les inégalités, la discrimination et le racisme de longue date, et concernant l'impunité et le besoin de justice ainsi que la réforme du secteur de la sécurité et des institutions de l'État⁷⁸. La Juridiction spéciale pour la paix poursuit les auteurs d'infractions graves et la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie veille à la bonne exécution des peines. Grâce au travail de l'Unité de recherche des personnes portées disparues dans le contexte et en raison du conflit armé, des corps ont été retrouvés. Le HCDH est chargé de collaborer avec les institutions de justice transitionnelle dans le cadre de l'Accord. Bien qu'il reste de nombreux problèmes à régler⁷⁹, ce processus, qui doit durer quinze ans, témoigne d'une réelle volonté de l'ensemble des parties de réparer les atrocités commises par le passé.

61. Le Rapporteur spécial envisage d'examiner et de dénoncer les situations d'impunité dans le double objectif, d'une part, de mettre en évidence les obstacles structurels à l'application du principe de responsabilité dans les contextes de lutte contre le terrorisme et de formuler des recommandations pour y remédier et, d'autre part, de continuer d'exercer une surveillance et une pression sur les États qui enfreignent le droit international. Il est rare, en particulier lorsque les victimes de mesures antiterroristes illicites sont des personnes suspectées de terrorisme ou des membres de minorités ou d'autres communautés vulnérables, que les responsables politiques et le public insistent pour que les auteurs de violations soient amenés à répondre de leurs actes, sans compter qu'on a souvent tendance à oublier le passé et à tourner la page. Le titulaire du mandat examinera comment mobiliser l'ensemble des outils pouvant permettre aux victimes d'obtenir réparation, notamment les procédures judiciaires nationales, la compétence universelle des tribunaux étrangers, la justice pénale internationale, les procédures régionales et internationales, la diplomatie, la consolidation de la paix et l'assistance technique.

V. Recommandations

62. **Le Rapporteur spécial formule les recommandations ci-après :**

a) **Les États sont encouragés à inviter le Rapporteur spécial à effectuer des visites de pays ou à accepter ses demandes de visite, l'objectif étant de coopérer pour mettre en commun les bonnes pratiques et améliorer le respect des droits de l'homme dans un esprit constructif ;**

b) **Les États devraient doter le Rapporteur spécial de ressources proportionnées à l'ampleur du mandat qu'il tient des résolutions de l'ONU. Il faudrait créer au moins un poste supplémentaire, basé à New York et financé au moyen du budget ordinaire, afin de soutenir les activités relatives aux entités de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme ;**

c) **Le Conseil de sécurité devrait veiller à ce que les mesures antiterroristes qu'il est proposé d'inscrire dans des résolutions contraignantes fassent l'objet, avant leur adoption, d'un examen indépendant par un organe d'experts, tel que le Bureau du Rapporteur spécial ou le HCDH, afin de s'assurer qu'elles sont compatibles avec les droits de l'homme ;**

⁷⁶ Voir <https://www.ohchr.org/fr/stories/2023/07/war-victims-search-peace-reconciliation-colombia>.

⁷⁷ Voir « Nearly Five Years into Colombia's Historic Peace Agreement, Unprecedented Strides in Justice Marked alongside Lingering Violence, Experts Tell Security Council », couverture des réunions du Conseil de sécurité, 13 juillet 2021.

⁷⁸ Voir <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/07/transitional-justice-colombia>.

⁷⁹ Voir « Nearly Five Years into Colombia's Historic Peace Agreement, Unprecedented Strides in Justice Marked alongside Lingering Violence, Experts Tell Security Council ».

d) Les entités de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme devraient donner aux diverses organisations de la société civile du monde entier la possibilité d'être régulièrement et véritablement consultées, dans un esprit d'inclusion et d'accessibilité, sur la conception, l'exécution et l'examen des activités de lutte contre le terrorisme menées par le système des Nations Unies ;

e) Les États doivent veiller à ce que leurs lois et leurs pratiques antiterroristes, y compris celles qui concernent la lutte contre le financement du terrorisme, n'imposent aucune limite illégale, inutile, disproportionnée ou discriminatoire aux activités des organisations de la société civile, à l'espace civique ou à l'action humanitaire ;

f) Les États dont des ressortissants sont détenus dans le nord-est de la République arabe syrienne doivent s'employer en priorité à organiser le rapatriement volontaire d'urgence des intéressés, conformément aux principes du non-refoulement et de l'intérêt supérieur de l'enfant, et, le cas échéant, à les traduire en justice et à assurer leur réintégration et leur réadaptation ;

g) Les États doivent veiller à ce que les mesures administratives de lutte contre le terrorisme respectent les normes internationales concernant le droit à une procédure régulière, les autres garanties judiciaires et les autres droits applicables ;

h) Les États doivent s'attacher en priorité à amener tous les auteurs de violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte antiterroriste, y compris les violations massives, à répondre de leurs actes, en engageant des poursuites, en accordant des réparations et en établissant selon qu'il convient des processus de vérité et de réconciliation ;

i) Les États sont encouragés à communiquer au Rapporteur spécial des informations sur la compatibilité de leurs mesures administratives de lutte contre le terrorisme avec les droits de l'homme, leur collaboration avec des acteurs privés dans la lutte contre le terrorisme et les mesures qu'ils prennent en vue de faire respecter le principe de responsabilité pour les violations massives des droits de l'homme qui ont été ou qui sont commises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme ;

j) Les organisations régionales, l'OACI et l'OMI sont encouragées à faire part au titulaire du mandat de leurs pratiques et de leurs expériences s'agissant de protéger les droits de l'homme et en particulier les droits des victimes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.
