



Assemblée générale

Distr. générale
27 septembre 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales**

Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Note du Secrétaire général*

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, conformément à la résolution 70/148 de l'Assemblée générale et à la résolution 31/3 du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite car la Rapporteuse spéciale nouvellement nommée a pris ses fonctions le 1^{er} août 2017.



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

Résumé

Le présent rapport annuel est le premier soumis à l'Assemblée générale par la Rapporteuse spéciale nouvellement nommée sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Il est composé d'une brève introduction (chap. I), suivie d'une description des activités menées par le précédent Rapporteur spécial et par la nouvelle titulaire du mandat (chap. II et III). La Rapporteuse spéciale fait part ensuite de plusieurs réflexions initiales, qui témoignent de ses priorités, ainsi que de son interprétation du mandat qui lui a été confié et de la manière dont elle entend s'en acquitter (chap. IV), et viennent enfin les conclusions et recommandations (chap. V). La Rapporteuse spéciale retient quatre domaines d'intérêt relevant de sa compétence : la multiplication des cas dans lesquels l'état d'urgence devient permanent et l'intégration des mesures exceptionnelles de sécurité nationale dans les systèmes juridiques ordinaires; la nécessité de préciser les liens entre les régimes nationaux de sécurité et les régimes juridiques internationaux (droits de l'homme, droit international humanitaire et droit pénal international), ainsi que le lien entre les droits de l'homme et l'émergence de régimes internationaux de sécurité indépendants relatifs à la lutte antiterroriste; le regain d'attention portée à la prise en compte de la dimension hommes-femmes liée au terrorisme et à la lutte contre ce phénomène; et la promotion des droits et de la protection de la société civile dans la lutte antiterroriste. Dans un premier temps, la Rapporteuse spéciale s'intéressera tout particulièrement à ces points et les intégrera dans les outils à sa disposition pour s'acquitter de son mandat, notamment dans le cadre des futures visites de pays et de la collaboration avec les pouvoirs publics et tous les acteurs concernés, y compris les organismes compétents des Nations Unies.

I. Introduction

1. Le présent rapport est le premier soumis à l'Assemblée générale par la Rapporteuse spéciale nouvellement nommée sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, en application de la résolution 70/148 de l'Assemblée et de la résolution 31/3 du Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale y fait part de plusieurs réflexions initiales sur la manière dont elle interprète son mandat et entend s'en acquitter.

2. Le 10 juillet 2017, Fionnuala Ní Aoláin a été nommée Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste par le Conseil des droits de l'homme, à sa trente-cinquième session, et a pris ses fonctions le 1^{er} août 2017.

3. Un rapport sur les travaux engagés par le précédent Rapporteur spécial, Ben Emmerson, depuis la présentation de son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (chap. II) est suivi d'une description des activités menées par la Rapporteuse spéciale (chap. III). Au chapitre IV, la Rapporteuse spéciale présente une analyse préliminaire des domaines d'intérêt pour la réalisation de son mandat. Au chapitre V, elle formule ses conclusions et recommandations.

II. Activités de l'ancien Rapporteur spécial

4. Les activités menées par le précédent Rapporteur spécial depuis la présentation de son rapport final à l'Assemblée générale (A/71/384) figurent dans son rapport final présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/34/61).

5. Outre les activités relatées dans le rapport, l'ancien Rapporteur spécial a réalisé trois visites de pays : en Tunisie du 30 janvier au 3 février 2017; en Arabie saoudite du 30 avril au 4 mai 2017; et au Sri Lanka du 10 au 14 juillet 2017. Le Rapporteur spécial tient à remercier les responsables et tous ses interlocuteurs pour leur coopération pendant ses visites. D'autres visites officielles de pays sont en cours de planification. Des informations actualisées concernant les visites de l'ancien Rapporteur spécial et les demandes y relatives sont disponibles sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (www.ohchr.org).

III. Activités de l'actuelle Rapporteuse spéciale

6. Le 28 juillet 2017, la Rapporteuse spéciale a participé à une consultation d'experts organisée par le Bureau de lutte contre le terrorisme au Palais Wilson, à Genève. Cette consultation portait sur la garantie du respect des droits de l'homme par la législation relative aux renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV). La Rapporteuse spéciale a formulé des conseils techniques dans un document d'orientation interne distribué avant la réunion en vue de s'assurer que l'utilisation, le transfert et la conservation des renseignements préalables concernant les voyageurs étaient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Le précédent titulaire du mandat et le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée ont également participé à cette consultation.

7. La Rapporteuse spéciale a déterminé quelles visites de pays elle souhaitait réaliser au cours de son mandat et a adressé des demandes à 26 États. En application du paragraphe 33 de la résolution 35/34 du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a, dans ses lettres, demandé aux gouvernements d'envisager

sérieusement de donner une suite favorable à ces demandes de visite. Les pays auxquels une demande de visite a été adressée sont les suivants : Australie, Bangladesh, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chine, Colombie, Égypte, Émirats arabes unis, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Honduras, Inde, Indonésie, Jordanie, Kazakhstan, Malaisie, Mali, Mexique, Nigéria, Pakistan, Philippines, Qatar, Tadjikistan, Turquie et Yémen. Au moment de l'achèvement du présent rapport, le Mexique, les États-Unis d'Amérique, les Émirats arabes unis, la Fédération de Russie, les Philippines, l'Indonésie et la Malaisie avaient accusé réception de la lettre et indiqué à la Rapporteuse spéciale que sa demande d'invitation était en cours d'examen par leurs gouvernements respectifs. La Belgique, la France, l'Australie, le Kazakhstan, la Bosnie-Herzégovine, le Tadjikistan et le Qatar avaient répondu favorablement. Les réponses des pays suivants étaient encore attendues : Bangladesh, Chine, Colombie, Égypte, Honduras, Inde, Jordanie, Mali, Nigéria, Pakistan, Turquie et Yémen.

8. Du 19 au 26 août 2017, la Rapporteuse spéciale a effectué une visite privée (initialement prévue) à la base des commissions militaires de la baie de Guantanamo, à Cuba, en sa qualité de théoricienne du droit au service des médias irlandais afin de poursuivre des recherches menées dans le cadre de ses activités universitaires. Compte tenu de l'intérêt qu'elle porte depuis longtemps aux commissions militaires et aux procédures pénales permettant de juger des personnes accusées d'infractions de terrorisme et de la grande connaissance qu'elle en a, elle s'est réjouie d'avoir pu assister à la vingt-sixième audience préliminaire des affaires jointes de plusieurs détenus de la baie de Guantanamo.

IV. Premier aperçu des domaines d'intérêt de la Rapporteuse spéciale

9. La Rapporteuse spéciale rend hommage au travail accompli par son prédécesseur, M. Emmerson. Elle entend consolider l'engagement pris par ce dernier en faveur de la promotion des droits de l'homme et des droits des victimes du terrorisme, ainsi que de la protection contre les violations des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste et la prévention de l'extrémisme violent.

10. La Rapporteuse spéciale tient à mettre l'accent sur des domaines d'intérêt et de préoccupation importants au moment où elle prend ses fonctions. Elle considère que ces domaines sont liés et interdépendants. Ils comprennent : a) l'intégration des mesures exceptionnelles de sécurité nationale dans les systèmes juridiques ordinaires; b) la nécessité de préciser les liens juridiques pertinents, en particulier entre les normes et les systèmes nationaux de sécurité et les normes et systèmes juridiques internationaux (droits de l'homme, droit humanitaire et droit pénal international); c) le renforcement de la clarté, de la transparence et de la cohérence de l'ensemble des normes et pratiques de lutte contre le terrorisme développées dans le cadre du système des Nations Unies; d) la prise en compte et la hiérarchisation des priorités en matière de problématique hommes-femmes dans le cadre du terrorisme et de la lutte antiterroriste, dans tous les aspects du mandat; et e) le raffermissement des droits et de la protection de la société civile et de l'espace civil dans le but de protéger l'ensemble des composantes de la société au cas où elles seraient visées sous couvert de lutte antiterroriste. À ces fins, la Rapporteuse spéciale continuera, dans le cadre des activités relevant de son mandat, à s'intéresser aux visites de pays et à la coopération, en mettant ses connaissances à disposition des pouvoirs publics et de tous les acteurs concernés, y compris les organismes, les institutions spécialisées et les programmes compétents des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et d'autres institutions régionales,

sous-régionales et internationales, ainsi que des victimes du terrorisme, de leur famille et des victimes de la lutte antiterroriste.

A. Intégration des mesures de sécurité nationale dans les systèmes juridiques ordinaires

11. La Rapporteuse spéciale souligne que, au cours de son mandat, elle accordera une attention particulière au lien entre l'utilisation des mesures exceptionnelles de sécurité nationale ou d'urgence et l'intégration ultérieure, à titre permanent, de celles-ci dans la législation nationale et la pratique administrative. Elle suivra de près les situations d'urgence immédiate, d'urgence complexe et d'urgence permanente, dont dépend l'utilisation de la législation et des procédures administratives relatives à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme dans le droit interne des États.

12. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par l'intégration, dans de nombreux États, de mesures exceptionnelles de sécurité nationale et de mesures antiterroristes dans le droit interne. Dans ce contexte, la séparation entre les mesures exceptionnelles de sécurité nationale et les procédures pénales et civiles ordinaires devient, dans certains États, difficile à distinguer et la protection des droits, toujours plus périlleuse et plus compliquée à assurer. Parmi les difficultés rencontrées, mentionnons la prorogation des dispositions de sécurité nationale et des mesures antiterroristes au-delà du délai indiqué initialement pour justifier légalement leur recours et leur application. En pareilles circonstances, on constate l'émergence d'un état d'urgence permanent où la législation pénale ordinaire recule et est dépassée par le déploiement de vastes mesures exécutives, par l'application de la législation pénale à de nouvelles catégories de crimes, par la primauté des institutions militaires, de sécurité et de renseignements sur la police au sein des États et par la prorogation de restrictions applicables à tout un ensemble de droits, du droit de réunion au droit d'association. Toutes ces pratiques institutionnelles posent des difficultés de taille en matière de protection effective des droits de l'homme. En outre, l'utilisation prolongée des mesures de sécurité nationale peut avoir des conséquences particulièrement néfastes sur l'exercice par les groupes vulnérables et les minorités de leurs droits.

13. Le droit international des droits de l'homme et la pratique y-relative reconnaissent depuis longtemps que, dans des situations exceptionnelles de guerre ou d'urgence, les États peuvent déroger à certains droits. Les instruments relatifs aux droits de l'homme reconnaissent aussi l'application légitime de restrictions sur les droits, notamment pour garantir la sécurité publique. Toutefois, les dérogations aux droits sont censées être l'exception plutôt que la norme, comme l'indiquent, d'une part, des décennies de jurisprudence relative aux droits de l'homme et, d'autre part, les avis exprimés par les États sur les fonctions des dérogations et les conditions qui leur sont applicables¹.

¹ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Lawless c. Irlande*, n° 3 arrêt du 1^{er} juillet 1961, requête n° 332/57; voir A/36/40, annexe VII; voir aussi les « Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations », *Human Rights Quarterly*, vol. 7, n° 1, (reproduit en février 1985); voir en outre Cour interaméricaine des droits de l'homme, OEA/Ser.L/V/II.116. La Rapporteuse spéciale relève également que l'utilisation de dérogations par les États pour se soustraire à leurs obligations conventionnelles semble être tombée en désuétude. L'utilisation croissante de la législation ordinaire pour renforcer les mesures et pratiques de sécurité nationale, ainsi que le manque de volonté apparent d'invoquer la clause de dérogation des instruments des droits de l'homme se sont caractérisés, dans la pratique, par une

14. Les restrictions pouvant être imposées à l'exercice des droits ne sont pas illimitées ni absolues; elles doivent toujours être légitimes, proportionnées et nécessaires et ne doivent en aucun cas porter atteinte à l'essence même du droit. En vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme, les États ne doivent pas oublier l'obligation juridique qui est leur de revenir à un ordre juridique ordinaire dans un délai déterminé. De manière générale et conformément à l'avis exprimé par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 29², la Rapporteuse spéciale réaffirme que, si le même résultat peut être obtenu grâce à une loi ou à une procédure administrative ordinaires, les États ne devraient pas recourir aux mesures exceptionnelles de sécurité nationale et déroger inutilement à leur devoir de protection des droits et libertés; au lieu de cela, ils devraient s'en remettre à la capacité du système juridique ordinaire de répondre aux difficultés qui se posent. La gesticulation publique et l'adoption hâtive de nouvelles lois ou mesures administratives afin de donner l'impression de garantir la sécurité publique ne devraient pas se faire au détriment de l'exercice des droits de l'homme.

15. Les dispositions provisoires ont cette tendance curieuse à s'ancrer au fil du temps et, ainsi, à devenir la norme. Les mesures d'urgence applicables pour une période définie font souvent l'objet de prorogations et de renouvellements. La Rapporteuse spéciale fait part de sa préoccupation concernant la pratique selon laquelle les mesures législatives ou administratives qui avaient été initialement promulguées en tant que mesures temporaires d'urgence ou de lutte contre le terrorisme ont par la suite été transformées en législation permanente. Se fondant sur des éléments de preuve tirés de la pratique³, la Rapporteuse spéciale rappelle que plus la législation nationale en matière de sécurité – au sens large – se limite aux codes juridiques, plus il est probable que les mesures extraordinaires dont dispose le gouvernement au titre de ces législations intègrent le système juridique ordinaire. Les effets de cette pratique sur l'exercice des droits de l'homme sont considérables et affaiblissent la capacité des États de maintenir des initiatives antiterroristes qui soient efficaces et respectueuses des droits de l'homme. Les dangers de ces dérives ont été recensés dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, qui place clairement les droits de l'homme au centre de la lutte contre le terrorisme et souligne le fait que les mesures prises pour combattre le terrorisme doivent être conformes au droit international des droits de l'homme (voir résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe). Bien qu'elle ait été élaborée et adoptée par les États, la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies demeure malheureusement largement ignorée. Les régimes d'urgence ne devraient pas devenir la norme à moins qu'ils ne soient nécessaires et proportionnels à la menace existante.

16. La Rapporteuse spéciale souligne le fait que l'attitude des pouvoirs publics pendant une crise crée un précédent pour les exigences futures, ainsi qu'en matière de « normalité ». Il y a un grand risque que, lorsque les mesures nationales de sécurité sont empilées, sur fond de surenchère sécuritaire, les pouvoirs publics prendront comme référence la dernière occurrence de mesures extraordinaires et les pouvoirs dont ils disposaient au cours des précédentes situations d'urgence plutôt

réduction des dérogations, malgré l'utilisation massive des mesures d'urgence et de sécurité nationale par les États depuis le 11 septembre 2001.

² Voir l'observation générale n° 29 (2001) du Comité des droits de l'homme sur les dérogations aux dispositions du Pacte durant un état d'urgence, art. 4, par. 1, qui établit que « [l]e retour à une situation normale, permettant d'assurer de nouveau le plein respect du Pacte, doit être l'objectif primordial de l'État partie qui déroge au Pacte ».

³ Voir E/CN.4/Sub.2/1982/15; voir aussi Subrata Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, vol. 4 (Londres, Pinter Publishers, 1989).

que d'apprécier les besoins découlant des nouvelles difficultés à la lumière d'une évaluation objective de la capacité des procédures juridiques ordinaires d'y répondre. Tout comme il faut augmenter progressivement le dosage d'un traitement médicamenteux lourd afin de ressentir le même niveau de soulagement, pour les mesures de sécurité nationale, il se peut que de nouvelles mesures plus radicales soient à chaque fois ressenties comme nécessaires pour faire face à une crise imminente. Par ailleurs, les nouvelles mesures antiterroristes extraordinaires confèrent un degré supplémentaire de légitimité et de respectabilité a posteriori, ainsi qu'un sentiment de normalité aux mesures d'urgence moins radicales utilisées précédemment. Ce qui était vu comme des mesures exceptionnelles d'urgence par le passé peut être considéré comme normal, habituel et ordinaire compte tenu des mesures antiterroristes plus récentes et plus radicales. Dans ce contexte, il se révèle également très difficile de respecter, dans la pratique, les principes formulés dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, à savoir que le respect de tous les droits de l'homme pour tous et de l'état de droit est la base de la lutte antiterroriste et est indispensable pour toutes les composantes de la Stratégie (ibid., chap. IV). Il est tout aussi important de démontrer de manière convaincante que les résultats obtenus en matière de sécurité publique grâce aux mesures exceptionnelles ou d'urgence, prises au détriment des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'auraient pas pu être obtenus autrement (c'est-à-dire en appliquant la législation existante).

17. La Rapporteuse spéciale accordera aussi une attention particulière à l'utilisation de mesures d'urgence et antiterroristes à des fins autres que celles pour lesquelles elles avaient été initialement adoptées. Le phénomène « d'habituation » aux mesures antiterroristes de longue durée peut également avoir pour effet d'apaiser les critiques du public concernant les régimes d'urgence. Il y a des signes qui laissent penser qu'il est difficile, dans toute société, de maintenir un discours sain et critique concernant la nécessité et l'utilisation des mesures antiterroristes et qui montrent que ceux qui mettent en garde contre la normalisation des mesures exceptionnelles sont l'objet de défiance, ce qui a des répercussions sur la vitalité et la capacité de la société civile.

18. La Rapporteuse spéciale reconnaît les pressions réelles et fluctuantes auxquelles sont soumis les États en raison des actes terroristes et du fait des organisations terroristes, mais elle affirme la primauté du respect des normes universelles relatives aux droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme et l'élimination des conditions qui lui sont propices. La protection des droits de l'homme est essentielle à toute stratégie mondiale durable de prévention et de gestion du terrorisme et de protection contre ce phénomène. Quoique les pressions exercées sur les États pour qu'ils garantissent la sécurité soient réelles, une sécurité durable à long terme ne pourra être instaurée que lorsque les droits de l'homme auront un rôle central dans tous les aspects de la lutte mondiale contre le terrorisme.

B. Précisions sur l'interaction des régimes juridiques dans le contexte de la lutte antiterroriste

19. Depuis les événements du 11 septembre, l'expansion des cadres institutionnels et juridiques, ainsi que des politiques et pratiques antiterroristes a été remarquable. Les développements normatifs ont été guidés en partie par la nécessité de combler des lacunes dans la réglementation antiterroriste mondiale. Le Comité contre le terrorisme a été établi par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1373 (2001) et renforcé par la résolution 1624 (2005). Inutile de préciser que la capacité de mise en œuvre du Comité a été renforcée par l'établissement de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme.

20. Dans l'ordre, l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a été établie en 2005 par le Secrétaire général et approuvée par l'Assemblée générale au moyen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies susmentionnée, adoptée par consensus par les États en 2006⁴. L'Équipe spéciale a mené ses importants travaux dans le cadre de groupes de travail et de projets relatifs à la lutte contre le terrorisme. Le Bureau de lutte contre le terrorisme du Secrétariat a été créé tout dernièrement, le 15 juin 2017, par la résolution 71/291 de l'Assemblée (voir aussi A/71/858). Tous ces organes s'acquittent d'une multitude de fonctions de réglementation indispensables.

21. Dans le même temps, la Rapporteuse spéciale souligne que les activités menées en parallèle par ces nombreux organes au cours des 16 dernières années ont permis l'établissement d'un important dispositif normatif. Le système des Nations Unies s'est efforcé de faire face au terrorisme, qui ne cesse d'évoluer, avec une capacité réglementaire suffisante pour répondre aux nouvelles difficultés et menaces. Toutefois, les observateurs pourraient convenir que le rythme d'adoption des mesures a souvent dépassé la capacité de prise en compte totale des effets multiples d'une production continue de normes sur la protection et la promotion des droits de l'homme. De même, le rythme de création de normes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme pose de réelles difficultés liées à la fragmentation et à l'inefficacité des normes.

22. La Rapporteuse spéciale est d'avis que l'ampleur de l'élaboration de normes est sous-estimée. Elle s'inquiète plus particulièrement du manque d'attention accordée, au cours de cette même période, au respect au niveau mondial des normes en matière de droits de l'homme par les réglementations antiterroristes de large portée qui couvrent nombre de nouveaux domaines. La mise en place de nouvelles normes, règles et pratiques en matière de lutte antiterroriste par des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, ainsi que la définition d'orientations à l'intention des États, d'équipes spéciales et de dispositifs d'assistance technique ont donné lieu à un vaste ensemble de nouvelles normes constituant un régime international antiterroriste, dont l'ensemble des liens et des interactions avec les autres ensembles de normes juridiques, en particulier le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, ne sont pas assez connus et nécessitent de faire l'objet d'un recensement et d'être dûment pris en compte aux fins de l'application de ces régimes.

23. Alors que l'élaboration de normes au sein du système des Nations Unies a progressé, les organismes de réglementation régionaux ne sont pas restés inactifs. À titre d'exemple, en 2005, le Conseil de l'Europe a promulgué la Convention pour la prévention du terrorisme, complétée par les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe. L'Union européenne a promulgué la directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme⁵. D'autres systèmes régionaux se sont aussi considérablement engagés

⁴ Dans le plan d'action figurant en annexe de la Stratégie, les États Membres se sont engagés à prendre des mesures spécifiques pour combattre le terrorisme, à savoir: a) des mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme; b) des mesures visant à prévenir et combattre le terrorisme; c) des mesures destinées à étoffer les moyens dont les États disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et à renforcer le rôle joué en ce sens par l'Organisation des Nations Unies; et d) des mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste.

⁵ La directive remplace la décision cadre 2002/475/JAI du Conseil (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 164, juin 2002) et modifie la décision 2005/671/JAI du Conseil (*ibid.*, n° L 253, septembre 2005). Elle a été adoptée en réponse à la multiplication des attaques terroristes sur le territoire des États membres. La décision cadre 2002/475/JAI du Conseil servait

dans la production de normes antiterroristes⁶. En résumé, une kyrielle de normes de différentes forces juridiques ont été établies depuis 2001, aux niveaux mondial, régional⁷, national et infranational portant sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et, plus récemment, sur la prévention de l'extrémisme violent.

24. La Rapporteuse spéciale maintient qu'il est nécessaire de mieux comprendre les liens et les points communs entre ces ensembles de normes juridiques et administratives. Recenser les points communs et les chevauchements entre les régimes juridiques dans le domaine de la lutte antiterroriste n'est pas un exercice abstrait; au contraire, il est nécessaire pour comprendre l'ensemble du champ d'application des obligations juridiques et des engagements d'un État en matière de lutte contre le terrorisme, et pour identifier les chevauchements, les contradictions et les lacunes qui en découlent.

25. Toutefois, pour la Rapporteuse spéciale il est plus important encore de recenser exhaustivement la réglementation antiterroriste afin de mieux comprendre et respecter l'ensemble des obligations qui incombent à un État en matière de droits de l'homme. Compte tenu de la multiplication des normes, la protection des droits de l'homme risque réellement d'être marginalisée ou noyée dans la pléthore de nouveaux règlements, règles et obligations internationaux. Qui plus est, il y a un manque de clarté concernant les liens juridiques précis entre les différents ensembles de normes juridiques, y compris l'application de la *lex specialis*, la distinction entre les droits tangibles et intangibles dans le cadre de l'application de ces normes et la prise en compte ou non des obligations en matière de droits de l'homme incombant à l'État lors de l'élaboration de ces normes.

26. La Rapporteuse spéciale fait également part de la préoccupation que lui inspire le manque de clarté, dans les situations complexes de conflit armé interne, de conflit de faible intensité et d'après conflit, au sujet de la portée et de l'application des normes relatives aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste. Elle rappelle que sa fonction porte uniquement sur la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste, mais reconnaît que les situations de conflit présentent des difficultés normatives particulières pour l'application des droits de l'homme, notamment lorsque les États avancent une interprétation nouvelle ou plus large du droit international humanitaire. La Rapporteuse spéciale se dit préoccupée par le fait que la complexité des liens entre les régimes antiterroristes nouvellement élaborés et l'interprétation large du droit international humanitaire pourrait, en pratique, entraver l'application d'obligations conventionnelles fondamentales en matière de droits de l'homme. Il s'agit d'un aspect de la pratique des États auquel elle accordera une attention particulière.

de législation primaire pour les initiatives de lutte contre le terrorisme de l'Union européenne. La directive invite les États membres à ériger en infraction pénale certains actes qui peuvent être considérés comme des infractions terroristes lorsqu'ils sont pratiqués avec l'intention requise et fournit une définition des infractions liées à des activités terroristes. En outre, elle examine les mécanismes de soutien en place pour aider les victimes du terrorisme.

⁶ Par exemple, la Convention interaméricaine contre le terrorisme adoptée le 2 juin 2002, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02); la Convention de l'Organisation de l'unité africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adoptée le 14 juillet 1999, et entrée en vigueur le 6 décembre 2002, et un autre Protocole adopté par l'Union africaine à sa troisième session ordinaire en juillet 2004.

⁷ Par exemple, la Communauté de développement de l'Afrique australe a élaboré une stratégie régionale de lutte contre le terrorisme, qui a été approuvée par la Communauté à son trente-cinquième sommet tenu en août 2015.

C. Prise en compte de la problématique hommes-femmes dans l'exécution de son mandat

27. La Rapporteuse spéciale est fermement résolue à intégrer une analyse continue et significative de la problématique hommes-femmes dans tous les aspects de son mandat. En règle générale, le terrorisme ne fait pas de distinction entre les femmes et les hommes. Les victimes du terrorisme et ceux qui sont touchés par des actes terroristes ou des politiques et pratiques de lutte contre ce phénomène sont autant des femmes que des hommes.

28. Néanmoins, récemment encore, les femmes étaient largement absentes de la propagande terroriste et des discours de lutte contre ce phénomène. L'adoption par le Conseil de sécurité de sa résolution 2242 (2015) a quelque peu remédié à ce déséquilibre. Cette résolution souligne clairement le rôle des femmes dans la lutte contre l'extrémisme violent et traite des répercussions que la montée de l'extrémisme a sur la vie des femmes et, plus généralement, sur la sécurité, la mobilité, l'éducation et l'activité économique des femmes et sur les possibilités qui s'offrent à elles⁸. De façon plus générale, le programme pour les femmes et la paix et la sécurité tend à souligner les graves répercussions des conflits et de l'insécurité sur les femmes et a été largement salué par les États en tant qu'intervention importante en matière de paix et de sécurité.

29. Il n'en reste pas moins que, lorsqu'il est question des femmes dans le contexte du terrorisme et de la lutte antiterroriste, on parle généralement des femmes, filles, sœurs et mères de terroristes, ou de l'archétype des victimes d'actes terroristes insensés dont les effets sur les plus vulnérables (les femmes) soulignent le caractère inacceptable des cibles choisies par les terroristes. Les femmes n'ont été que très peu associées aux discussions au cours desquelles les définitions de la sécurité ont été adoptées et sont généralement laissées en marge des structures institutionnelles dans lesquelles les dispositifs de sécurité sont mis en œuvre sous forme de politique et de loi. Les femmes qui commettent des actes de violence terroriste ont été largement ignorées, même si ces actes sont de plus en plus visibles, notamment pour ce qui est des femmes-bombes et des femmes qui jouent des rôles de premier plan dans des organisations terroristes⁹. Il est également essentiel de noter que la définition de la terreur demeure fortement liée à l'identité sexuelle, lorsque des

⁸ Voir la résolution 2242 (2015) du Conseil de sécurité, par. 11, 12, 13 et 15. Plus précisément, au paragraphe 13, le Conseil met en avant des possibilités d'associer les femmes. Il exhorte les États Membres et le système des Nations Unies à assurer la participation et l'autorité des femmes et des organisations de femmes pour ce qui est de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent pouvant déboucher sur le terrorisme, y compris dans le cadre de la répression de l'incitation à commettre des actes de terrorisme, de la diffusion de messages visant à lutter contre la propagande et d'autres interventions pertinentes, et en renforçant leur capacité de le faire efficacement, les exhorte également à remédier, y compris en autonomisant les femmes, les jeunes, les chefs religieux et culturels, aux conditions propices à la propagation du terrorisme et de l'extrémisme violent pouvant déboucher sur le terrorisme, conformément à la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

⁹ Par exemple, pour ce qui est de l'utilisation par Boko Haram de femmes-bombes, voir Jason Warner et Hilary Matfess, « Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram's suicide bombers » (Combating Terrorism Centre at West Point, 2017). Selon les auteurs, entre le 11 avril 2011 et le 30 juin 2017, Boko Haram a déployé 434 kamikazes contre 247 cibles différentes dans le cadre de 238 opérations-suicides. Au moins 56 % des auteurs d'un attentat-suicide à la bombe étaient des femmes et au moins 81 kamikazes ont été clairement identifiés comme étant des enfants ou des adolescents. Pour ce qui est des chiffres mondiaux, des études universitaires récentes [voir, par exemple, Jessica Davis, « Evolution of the global jihad: female suicide bombers in Iraq », *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 36, n° 4 (2013)] indiquent que sur les 256 attaques réalisées par des femmes entre 1968 et 2012, 157 étaient des attentats-suicides à la bombe.

actes délibérés de violence sexuelle sont perpétrés par des organisations terroristes comme méthodes et moyens de faire régner la terreur tout en échappant aux législations nationales relatives au terrorisme. Cela signifie que, dans la pratique, ces victimes du terrorisme ne sont pas prises en compte, sont stigmatisées, marginalisées et ne peuvent pas bénéficier de la réparation et du soutien qui sont reconnus comme essentiels pour les victimes de terrorisme¹⁰.

30. Bien que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2242 (2015), ait prié le Comité contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme de faire de la problématique hommes-femmes une question transversale dans l'ensemble des activités relevant de leurs mandats¹¹, la prise en considération des femmes dans la planification, les priorités et dans la pratique en matière de sécurité demeure largement inégale aux niveaux national et international. Néanmoins, des mesures sont déjà prises pour remédier à ce problème, notamment dans le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent, qui aborde l'importance de la problématique hommes-femmes, en particulier dans le contexte de l'extrémisme violent. Ces mesures consistent à associer les femmes aux activités antiterroristes en leur donnant les moyens dans la société civile de s'ériger en rempart contre l'extrémisme violent, ainsi qu'à allouer des fonds spéciaux à l'autonomisation des femmes de sorte à soutenir des réformes économiques, sociales et politiques plus vastes dans les communautés marginalisées qui risquent de produire des terroristes¹². Constatant cette non-prise en compte persistante, la Rapporteuse spéciale entend systématiser l'examen de ces questions au cours de son mandat, y compris pendant les visites de pays.

31. Néanmoins, l'attention accordée aux femmes n'est qu'un des aspects de l'intégration de la problématique hommes-femmes dans les activités de la Rapporteuse spéciale. Outre une plus grande prise en compte de la capacité et de l'expérience des femmes dans les travaux de fond de lutte contre le terrorisme, une attention continue doit être portée aux hommes afin de garantir la pleine prise en compte de la problématique hommes-femmes dans le terrorisme et la lutte antiterroriste. Les conversations sur la sécurité nationale ont porté principalement sur les acteurs masculins et, par conséquent, les « causes » du terrorisme sont souvent considérées comme un problème masculin sans qu'il soit vraiment tenu compte des contextes différents dans lesquels évoluent les hommes et les femmes et

¹⁰ Le Conseil de sécurité a expressément condamné le recours à la violence sexuelle, aux mariages précoces ou forcés, au viol, à l'esclavage sexuel et à l'utilisation de plus en plus fréquente de filles comme enfants-bombes par des organisations comme Boko Haram. Voir, par exemple, la résolution 2349 (2017) du Conseil de sécurité. Voir aussi S/2017/249.

¹¹ Au paragraphe 11 précisément, le Conseil de sécurité « [d]emande que les États Membres et l'Organisation prennent davantage en considération les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité, à la lutte contre le terrorisme et à la lutte contre l'extrémisme violent pouvant favoriser le terrorisme, prie le Comité contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme de faire de la problématique hommes-femmes une question transversale dans l'ensemble des activités relevant de leurs mandats respectifs, y compris dans le cadre des évaluations et rapports et des recommandations par pays destinées aux États Membres, de la fourniture d'une assistance technique aux États Membres et des exposés qui lui sont présentés, encourage l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme à tenir de nouvelles consultations avec les femmes et les organisations de femmes pour enrichir leurs travaux et encourage en outre l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme à adopter la même démarche dans les activités relevant de son mandat ».

¹² Pour se rendre compte du contraste avec les précédents travaux, voir, par exemple, Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, « First report of the Working Group on Radicalization and Extremism that Lead to Terrorism: inventory of State programmes » (2006), qui ne portait pas directement sur les femmes et les filles, ainsi que les récents efforts déployés par les groupes de travail interinstitutions de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, qui comprennent ONU-Femmes, ainsi que des spécialistes de la problématique hommes-femmes.

des pratiques propres à chaque sexe, ainsi que des points communs entre eux qui permettent de bien comprendre les conditions dans lesquelles le terrorisme naît et se développe. C'est ainsi que, dans le cadre de la lutte contre l'extrémisme violent, nous sommes de plus en plus conscients que, pour recruter, les organisations terroristes se fondent sur des idées de l'identité masculine et du pouvoir de l'homme, y compris l'accès sans restrictions aux femmes sur la base de l'institutionnalisation de l'inégalité des sexes et de la subordination des femmes. Afin de prévenir efficacement l'extrémisme violent, il est indispensable de traiter les tropes sur la masculinité qui attirent les hommes car elles présentent une certaine forme d'identité masculine et de pouvoir.

32. La Rapporteuse spéciale fait observer que les questions de la construction de la masculinité et des symboles de virilité ne sont pas suffisamment prises en compte comme catégories d'analyse dans la manière dont sont appréhendés les actes terroristes, les organisations terroristes et la lutte antiterroriste. Afin de tenir pleinement compte de la problématique hommes-femmes dans l'exécution de son mandat, la Rapporteuse spéciale devra, dans ses travaux, accorder une attention à l'identité de genre, à la pratique en matière d'égalité des sexes et à la hiérarchie hommes-femmes dans le terrorisme et la lutte antiterroriste. À cet égard, la Rapporteuse spéciale concentrera son attention sur la bonne pratique déjà appliquée dans le système des Nations Unies, soutenant une prise en compte plus globale de l'importance de la problématique hommes-femmes en matière de lutte contre l'extrémisme violent et de prévention de ce phénomène, l'accent étant mis sur la question de savoir pourquoi et comment certains aspects de la masculinité sont liés à la radicalisation et à la capacité de réaliser des actions violentes, ainsi que sur les meilleures manière de lutter contre ces stéréotypes dans le cadre de l'élaboration de programmes et de stratégies de prévention du terrorisme.

D. Protection et promotion de l'espace civique et de la société civile dans le cadre de la lutte antiterroriste

33. Faisant fond sur le travail de son prédécesseur, la Rapporteuse spéciale rappelle la valeur, dans tout pays, d'une société civile saine, diversifiée et dotée des ressources suffisantes, en particulier dans les pays qui sont confrontés à la menace ou à la réalité du terrorisme. Comme l'Assemblée générale l'a fait remarquer dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, une action efficace contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme sont des objectifs non pas contradictoires mais complémentaires et synergiques. Dans toute société, la promotion et la protection des droits de l'homme doivent pouvoir compter sur la société civile. Celle-ci peut ouvrir la voie à des stratégies de prévention plus efficaces, qu'il s'agisse de la tentation de commettre un acte terroriste ou de l'attrait de l'extrémisme radical ou violent. La Rapporteuse spéciale souligne que l'espace civique, la participation du public et l'engagement de la société civile sont une composante essentielle d'une approche de lutte antiterroriste tenant compte des droits de l'homme. Le droit d'association, le droit de réunion et le droit d'expression sont des éléments fondamentaux des instruments relatifs aux droits de l'homme. Ces droits ont une valeur intrinsèque et soutiennent le bon fonctionnement des sociétés dans lesquelles la dignité et l'égalité de chaque être humain sont défendues. La Rapporteuse spéciale souligne l'attention qu'elle porte aux restrictions indues imposées à la société civile au nom de la sécurité et de la lutte antiterroriste. Elle continuera de collaborer étroitement avec les pouvoirs publics et la société civile dans l'exécution de son mandat.

V. Conclusions

34. Pour terminer ce premier rapport préliminaire, la Rapporteuse spéciale reconnaît que son mandat débute à un moment particulièrement important avec le lancement d'une réforme urgente des institutions et la mise en œuvre d'initiatives du Secrétaire générale visant à réformer intégralement la stratégie et le système de lutte contre le terrorisme de l'Organisation.

35. Comme le précédent titulaire du mandat l'a relevé dans son rapport final, le mandat de Rapporteur spécial est le seul, dans le cadre de l'ONU, qui est expressément et exclusivement consacré à la protection et à promotion des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste. La Commission des droits de l'homme a établi ce mandat dans sa résolution 2005/80. Ce mandat a ensuite été entériné par le Conseil des droits de l'homme, puis reconduit, en 2016, pour une période de trois ans par la résolution 31/3 du Conseil. Compte tenu de son étendue et du fait qu'il prévoit que soient examinés tous les droits fondamentaux qui pourraient être touchés par des mesures antiterroriste, les ressources allouées au mandat sont relativement faibles en termes institutionnels. Étant donné que son prédécesseur a déjà détaillé les restrictions institutionnelles du mandat, la Rapporteuse spéciale n'abordera pas ce point ici. Toutefois, l'adoption et l'intégration d'un système intégré des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste et l'allocation de ressources à celui-ci sont une priorité absolue de l'effort de restructuration. Pour conclure, la Rapporteuse spéciale souligne qu'elle attend avec intérêt de s'atteler aux travaux qui l'attendent et, en particulier, de poursuivre l'engagement en faveur des réformes institutionnelles découlant de la volonté collective de renforcer la capacité des Nations Unies à renforcer les droits de l'homme en tant qu'élément constitutif de la sécurité collective et individuelle.