



Assemblée générale

Distr. générale
26 septembre 2018
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session

Point 74 b) de l'ordre du jour provisoire*

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 [72/180](#) de l'Assemblée générale et à la résolution [31/3](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/73/150](#).

** Le présent rapport a été soumis après la date limite afin de rendre compte des faits les plus récents.



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 deuxième que je soumetts à l'Assemblée générale depuis ma nomination en août 2017. Il se compose d'une brève introduction (chap. I), suivie d'une description des activités que j'ai menées pendant la période considérée (chap. II). J'y examine de manière globale les effets que les résolutions du Conseil de sécurité concernant le terrorisme ont eu sur la promotion et la protection des droits de l'homme depuis les événements du 11 septembre 2001. Je me penche ensuite sur le rôle majeur que le Conseil de sécurité a joué au plan de la réglementation et pour ce qui est de combler les lacunes en matière de paix et de sécurité (chap. III) dans le domaine de la lutte antiterroriste, notamment en ce qui concerne le financement du terrorisme et la coopération entre États. J'y traite également des nouveaux éléments introduits dans la réglementation de la lutte antiterroriste, ressortant des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité depuis le 11 septembre 2001, et de leurs vastes répercussions sur la pratique, l'action et la souveraineté des États (chap. IV). J'expose les effets particuliers des résolutions sur la protection des droits de l'homme au chapitre V puis brièvement leurs effets parallèles sur la promotion et la protection du droit international humanitaire, au chapitre VI. Je formule dans le rapport plusieurs recommandations concrètes aux fins de l'application de bonnes pratiques en matière de respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le contexte de la réglementation de la lutte contre le terrorisme, notamment pour ce qui est de l'adoption et de l'application des résolutions du Conseil de sécurité. En outre, je souligne le rôle essentiel que joue le Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité, comme le prévoit la Charte des Nations Unies et compte tenu de l'engagement essentiel et profond qui y est exprimé envers les droits de l'homme en tant que fondement de la pratique institutionnelle internationale. Je souligne également l'important rôle complémentaire que joue l'Assemblée générale dans le domaine de la lutte antiterroriste et l'encourage à faire tout ce qui est en son pouvoir pour que les droits de l'homme continuent d'être respectés et d'être considérés comme un élément indispensable du règlement de la question du terrorisme et de l'élimination des conditions qui le favorisent.

I. Introduction

1. Le présent rapport annuel est le deuxième que je sou mets à l'Assemblée générale depuis que j'ai été nommée Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste en août 2017. Il fait suite à la résolution 72/180 de l'Assemblée générale et à la résolution 31/3 du Conseil des droits de l'homme. J'y analyse l'effet que les multiples résolutions concernant le terrorisme adoptées par le Conseil de sécurité depuis le 11 septembre 2001 a eu sur la protection et la promotion des droits de l'homme et notamment du droit international humanitaire.

2. On trouvera ci-après un compte rendu des activités que j'ai menées depuis la présentation de mon dernier rapport à l'Assemblée générale (A/72/495).

II. Résumé de mes activités

3. J'ai connu une année fructueuse, menant avec les États un dialogue positif et constant sur la protection et la promotion des droits de l'homme. Je me félicite d'avoir été invitée par l'Australie, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, les États-Unis d'Amérique, la France, le Kazakhstan, le Kenya, le Mali, l'Ouganda et le Tadjikistan à me rendre dans ces pays. J'ai publié des rapports de pays concernant l'Arabie saoudite, Sri Lanka et la Tunisie, achevant ainsi les travaux entrepris par mon prédécesseur, Ben Emmerson, dans le cadre de son mandat. Je me suis rendue en Belgique et en France en mai 2018 et note que ces visites ont été productives, collégiales et très participatives et que les deux Gouvernements se sont montrés ouverts au dialogue. Deux autres visites de pays sont prévues, une au Qatar en octobre 2018 et l'autre au Kazakhstan en mai 2019.

4. En mars 2018, j'ai présenté au Conseil des droits de l'homme un rapport thématique sur les problèmes que les états d'urgence décrétés aux fins de la lutte contre le terrorisme soulèvent sur le plan des droits de l'homme (A/HRC/37/52). J'y ai demandé instamment aux États de veiller à respecter leurs obligations lorsqu'ils se prévalent de la réglementation antiterroriste, notamment lorsqu'ils décrètent un état d'urgence, notant en particulier que le recours à la réglementation antiterroriste va souvent de pair avec la résurgence d'états d'urgence de fait. J'ai rappelé aux États leurs obligations en matière de proclamation, de notification et de dérogation, je les ai encouragés à mieux utiliser le droit commun pour résoudre les problèmes juridiques, j'ai rappelé le nombre élevé de cas où l'état d'urgence de fait se transforme en état d'urgence permanent, ce qui entraîne des violations des droits de l'homme graves et prolongées, et je les ai priés instamment d'instituer un contrôle indépendant des lois et procédures administratives antiterroristes afin que les mesures de lutte contre le terrorisme ne nuisent pas gravement au respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

5. En tant que l'une des 38 entités membres de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste, nous avons fait de la coopération au sein du dispositif une de nos grandes priorités¹. Je suis profondément attachée à la démarche intégrée des Nations Unies en ce qui concerne la lutte le terrorisme, les droits de l'homme étant un pilier de cette démarche, comme indiqué dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies². Participante active à plusieurs groupes de travail thématiques de l'Équipe spéciale (notamment ceux sur le soutien aux victimes du terrorisme et la sensibilisation à leur cause, sur

¹ Voir <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/fr/structure>.

² Résolution 60/288.

l'adoption d'une démarche différenciée selon les sexes en matière de prévention et de répression du terrorisme, sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste, sur les combattants terroristes étrangers et sur les stratégies nationales et régionales de lutte contre le terrorisme), j'ai contribué de manière substantielle à plusieurs de leurs recherches et projets de politiques³. Entretien une relation étroite et solidaire avec le Bureau de lutte contre le terrorisme, j'ai pleinement participé avec lui à l'élaboration et à la conclusion du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, dont je suis l'une des signataires⁴. J'ai également participé à la Conférence de haut niveau des Nations Unies réunissant les chefs d'organismes antiterroristes des États Membres organisée par le Secrétaire général en juin 2018 et j'y ai prononcé un discours sur l'importance de la prise en compte des droits de l'homme dans la coordination des activités de collecte et d'échange de renseignements.

6. Tout au long de l'année, j'ai participé sans relâche aux activités des organisations non gouvernementales, des défenseurs des droits de l'homme et des organisations de la société civile. Des réunions se sont tenues notamment à Chatham House (Londres), au Centre for Strategic and International Studies (Washington) et au Palais des Nations (Genève), et de vastes consultations avec la société civile ont eu lieu lors de mes visites de pays, en Belgique et en France. J'insiste sur les travaux menés avec les organisations non gouvernementales pour leur assurer, ainsi qu'aux défenseurs des droits de l'homme, un meilleur accès au dispositif de lutte contre le terrorisme des Nations Unies et une plus grande transparence de sa part. Je suis résolue à prendre en compte la question de l'égalité entre les sexes en invitant les organisations œuvrant dans le domaine des droits des femmes aux réunions sur la lutte antiterroriste que je tiens dans le cadre de mon mandat.

7. J'ai contribué à plusieurs débats nationaux concernant la législation sur la sécurité nationale et le terrorisme, apportant mon point de vue d'experte concernant des projets de loi, notamment en Australie en février 2018 et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en juillet de la même année. J'ai publié de nombreuses communications concernant l'utilisation de lois sur la sécurité nationale et le terrorisme contre des militants de la société civile dans plusieurs pays. Je formule une mise en garde contre l'utilisation persistante de lois et pratiques administratives antiterroristes aux fins de faire taire des personnes exprimant des opinions dissidentes légitimes ou de limiter la liberté d'expression. Je collabore constructivement avec le Groupe d'action financière, le Bureau du Coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme.

III. Charte des Nations Unies et rôle du Conseil de sécurité dans la réglementation concernant le terrorisme

8. La réglementation juridique concernant le terrorisme pose d'importants problèmes à l'ordre juridique mondial depuis des décennies. Les États y ont réagi aux plans national, régional et international par diverses voies juridiques et politiques⁵. Le Conseil de sécurité a été relativement actif en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme mais autrefois, les résolutions qu'il adoptait sur la question concernaient des

³ Voir Bureau de lutte contre le terrorisme, Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et Organisation internationale de police criminelle, *The Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices*, 2018.

⁴ Voir <http://www.un.org/fr/counterterrorism/hlc/un-global-compact.shtml> et A/72/840, annexe III.

⁵ Ces activités sont contrôlées par les tribunaux des droits de l'homme : voir, par exemple, Ana Salinas de Frias, *Counter-Terrorism and Human Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights*, éditions du Conseil de l'Europe, 2013.

situations particulières⁶, à une exception près⁷. Notons qu'avant le 11 septembre 2001, aucune résolution adoptée au titre du chapitre VII de la Charte n'imposait aux États l'obligation légale d'adopter des lois spécifiques concernant la lutte contre le terrorisme.

9. Au plan international, avant les attentats du 11 septembre 2001, la réglementation multilatérale concernant le terrorisme consistait principalement en traités. Ces instruments internationaux à caractère répressif, qui visaient à réagir à certaines menaces et à certains actes, allaient d'accords de portée très vaste à des accords à objet très précis. Ils montrent que les États peuvent adopter des textes quasi législatifs face au terrorisme, multilatéralement, avec plusieurs autres États. Les premiers instruments sont notamment a) la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Convention de Tokyo) de 1963⁸ ; b) la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (Convention de La Haye) de 1970⁹ ; c) la Convention internationale contre la prise d'otages de 1979¹⁰ ; d) la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile de 1971¹¹ ; e) la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques de 1973¹². Ils constituent un important corpus d'accords multilatéraux en ce qui concerne la portée des actes terroristes et les mesures que les États se sont engagés à prendre d'un commun accord. Jusqu'à présent, ils ne sont pas parvenus à s'entendre sur le projet de convention générale sur le terrorisme international, notamment sur la définition du terrorisme qui y figure¹³, ce qui empêche la Sixième Commission de l'Assemblée générale d'avancer. On ne saurait toutefois en conclure que les États ne sont pas d'accord sur l'étendue de leurs obligations et de leurs pouvoirs en matière de réglementation concernant le terrorisme. L'absence de traité général ne doit pas faire perdre de vue que les États sont d'accord sur le fond ainsi que sur l'étendue et la portée des règles juridiques. Il convient de noter que les négociations sur un instrument multilatéral exhaustif concernant le terrorisme ont permis aux États de s'entendre de manière cruciale mais largement méconnue sur des aspects précis de la réglementation mondiale de la lutte contre le terrorisme.

10. L'élaboration d'instruments occupait une place dominante dans la réglementation concernant le terrorisme avant le 11 septembre 2001 et demeure importante aujourd'hui¹⁴ mais, de mon avis, elle est passée au second plan du fait que le Conseil de sécurité a fermement réglementé par ses résolutions l'action des États face au terrorisme¹⁵. Parallèlement, le rôle de certains dispositifs régionaux de

⁶ Voir, par exemple, les résolutions du Conseil de sécurité 748 (1992) sur la Libye, 1054 (1996) et 1070 (1996) sur le Soudan et 1267 (1999) sur l'Afghanistan.

⁷ Contrairement à son habitude, au paragraphe 1 de sa résolution 1269 (1999), le Conseil de sécurité ne se réfère pas à la situation d'un pays en particulier mais « condamne catégoriquement tous les actes ainsi que toutes les méthodes et pratiques de terrorisme, qu'il juge criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motifs, sous toutes leurs formes et manifestations, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs, en particulier ceux qui risquent de porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales ».

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 704, n° 10106.

⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 860, n° 12325.

¹⁰ Résolution 34/146, annexe.

¹¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 974, n° 14118.

¹² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1035, n° 15410.

¹³ Danja Blöcher, « Terrorism as an international crime: the definitional problem », *Eyes on the ICC*, vol. 8, n° 1, 2011, p. 107 et 113.

¹⁴ Par exemple, le Protocole portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, 2014.

¹⁵ Paul C. Szasz, « The Security Council starts legislating », *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 4, octobre 2002, p. 901.

réglementation s'est accru¹⁶ et des organismes spécialisés ont été créés pour réglementer certains aspects de la pratique des États en matière de lutte contre le terrorisme¹⁷. De mon avis, ces changements ont eu ensemble un effet négatif certain sur la promotion générale de la protection effective des droits de l'homme dans le domaine de la lutte antiterroriste. En outre, je suis extrêmement préoccupée de ce que les dispositifs constitutionnels et internes de protection des droits de l'homme ancrés dans les systèmes juridiques de nombreux pays deviennent dépassés ou impuissants en présence de ce nouveau cadre réglementaire. Une vue d'ensemble des résolutions du Conseil fait apparaître que celui-ci a généralement demandé et parfois imposé aux États d'appliquer des régimes de sanctions et de prendre des mesures antiterroristes (j'y reviens de manière plus approfondie au chapitre IV.B ci-après). Dans le présent rapport, je m'intéresse à l'ampleur et aux effets de ces régimes et de ces mesures, ainsi qu'aux processus et modalités de ce changement et à son effet sur la protection des droits de l'homme. J'y affirme combien il importe que les États s'engagent multilatéralement et réciproquement à réglementer la question du terrorisme tout en protégeant effectivement les droits de l'homme.

11. Rappelons que le paragraphe 1) de l'Article 24 de la Charte confère au Conseil de sécurité « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » et qu'il dispose d'un impressionnant éventail de pouvoirs au titre des chapitres VI et VII¹⁸. Parallèlement, l'Article 10 de la Charte confère à l'Assemblée générale la compétence expresse de formuler à l'attention du Conseil et des États Membres des recommandations sur « toutes questions ou affaires » relevant de la Charte, consacrant sa compétence distincte en matière de paix et de sécurité. Il est également dit dans la Charte que les droits de l'homme sont le fondement de ses buts et principes. Aux termes de l'Article 1, qui énonce les buts des Nations Unies, il s'agit de développer et d'encourager « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». Cette affirmation est spécifiquement définie à l'Article 55, qui fait le lien entre les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales « fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » et le « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion » [par. c)]. Je note que ces principes de respect des droits de l'homme ne constituent pas seulement des obligations envers l'extérieur mais aussi des obligations internes guidant les actes qu'accomplissent toutes les institutions et entités créées et régies par la Charte dans l'exercice de leurs pouvoirs, ainsi que ceux des institutions et organismes des Nations Unies, qui sont également tenus de respecter et promouvoir les droits de l'homme en toutes circonstances, ainsi que de respecter et promouvoir certains droits fondamentaux en vertu du droit international coutumier, compte tenu de la personnalité juridique internationale de l'Organisation des Nations Unies.

¹⁶ Voir, par exemple, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adoptée en 2005, et son Protocole additionnel, adopté en 2015. Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil de mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

¹⁷ Voir, par exemple, www.fatf-gafi.org (site du Groupe d'action financière) et www.thegctf.org (site du Forum mondial de lutte contre le terrorisme).

¹⁸ Bardo Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leyde (Pays-Bas), Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

IV. Rôle du Conseil de sécurité après le 11 septembre 2001

12. Pour contextualiser le rôle et la pratique du Conseil de sécurité après les événements du 11 septembre 2001, il nous faut revenir brièvement sur le renforcement de son rôle au lendemain de la guerre froide, lorsque, revigoré, il a réglé avec vigueur une série de questions touchant la guerre et la paix. Il a alors élargi en pratique la notion de « menace à la paix et à la sécurité internationales ». Face aux nouveaux problèmes touchant la paix et la sécurité mondiales, il s'est ainsi intéressé à des situations considérées auparavant comme sortant du champ de l'action collective prévue par la Charte¹⁹, notamment des conflits armés non internationaux, des violations flagrantes des droits de l'homme constituant des crimes contre l'humanité, des crises humanitaires, des coups d'état et d'autres atteintes graves à l'ordre démocratique d'un État. De toute évidence, cet élargissement de la notion de « menaces à la paix et à la sécurité » a ouvert la voie à l'inclusion des cas de terrorisme aux niveaux national, régional et mondial. Pendant la décennie qui a précédé les événements du 11 septembre, le Conseil de sécurité a élargi encore son rôle en s'intéressant à des questions détachées de toute situation ou de tout conflit²⁰, dont la protection des enfants [résolutions 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000) et 1314 (2000)] et des civils [résolutions 1265 (1999) et 1296 (1999)] en situation de conflit armé, le rôle des femmes dans le contexte de la paix et de la sécurité [résolution 1325 (2000)], les flux d'armes légères et de petit calibre à destination de l'Afrique [résolution 1209 (1998)], le VIH/sida [résolution 1308 (2000)] et le terrorisme international [résolution 1269 (1999)]. Je souligne toutefois qu'en dépit de similitudes avec l'élargissement de sa compétence après la guerre froide, la réglementation concernant le terrorisme présente des aspects particuliers. Ces éléments créent également des difficultés considérables pour ce qui est de protéger et promouvoir véritablement les droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste.

13. Depuis les événements tragiques et dévastateurs du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a publié d'importantes déclarations générales de principe sur la prévention du terrorisme. Elles sont claires, du moins sur le plan rhétorique, et renforcent indéniablement le devoir des États de prévenir et de réprimer le terrorisme. Elles vont de pair avec l'accroissement de la fonction législative des organisations internationales en général et du Conseil de sécurité dans le contexte de la lutte antiterroriste en particulier. J'appelle toutefois l'attention sur le fait qu'un pouvoir législatif si large peut empiéter sur la souveraineté légitime des États, primer les protections constitutionnelles et législatives nationales des droits de l'homme et empêcher les États, les citoyens et la société civile de tenir un débat vaste et soutenu sur les moyens de garantir les droits de l'homme et la sécurité dans le contexte du terrorisme. Les résolutions du Conseil se caractérisent par plusieurs éléments communs, notamment : la rapidité avec laquelle elles sont rédigées, négociées et adoptées ; l'insuffisance du dialogue avec les acteurs de la société civile pour ce qui est d'en déterminer les effets juridiques, politiques, sociaux et culturels ; le manque de suivi et de d'établissement des responsabilités concernant les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire pouvant découler de leur application ; le peu d'attention pour les obstacles disproportionnés à la jouissance de certains droits de l'homme qu'entraînent certaines formes de réglementation concernant le terrorisme. Enfin, comme je l'ai noté dans mon rapport précédent (A/72/495), comme ces

¹⁹ L'un des premiers exemples est la résolution 688 (1991), dans laquelle le Conseil a déclaré que « la répression des populations civiles irakiennes [...] mena[çait] la paix et la sécurité internationales dans la région ».

²⁰ Susan Lamb, « Legal limits to United Nations Security Council powers », in Guy S. Goodwin-Gill et Stefan Talmon, (dir.), *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford University Press, 1999, p. 361.

définitions ne contiennent pas de définition générale et consensuelle du terrorisme appliquée à l'ensemble des mesures, les États et les organisations régionales ont été libres d'établir leurs propres définitions, ce qui fait que toute une série de groupes, de personnes et d'activités sont visés par la réglementation antiterroriste.

A. Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

14. L'une des principales résolutions adoptées à la suite des événements du 11 septembre 2001 est la résolution 1373 (2001). De nombreux commentateurs ont estimé qu'elle renforçait les obligations des États Membres en matière de lutte contre le terrorisme, qui se résumaient auparavant à un « faible seuil de diligence voulue »²¹. L'analyse de l'action du Conseil après les événements de septembre 2001 fait ressortir deux phases. Immédiatement après les attentats, il a adopté les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001), étendant le régime de sanctions établi par la résolution 1267 (1999). Ses résolutions ultérieures dans le domaine de la lutte antiterroriste, dont la résolution 1390 (2001), se sont fondées sur ces deux piliers thématiques jusqu'à ce que la montée en puissance de l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) le pousse à adopter, dans ses résolutions 2170 (2014), 2178 (2014) et 2396 (2017), un vaste ensemble de nouvelles mesures jugées nécessaires face à la menace que représentait l'EIIL et au phénomène des « combattants étrangers ». Cette deuxième phase de l'activité législative du Conseil se poursuit : il a adopté un nombre record de résolutions thématiques diverses liées au terrorisme en 2017 [notamment les résolutions 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017) et 2395 (2017)].

15. Dans sa résolution 1368 (2001), adoptée le 12 septembre 2001, le Conseil de sécurité a condamné les attaques terroristes du 11 septembre et demandé à la communauté internationale de « redoubler d'efforts » pour prévenir et éliminer les actes terroristes. Le 28 septembre, il a adopté au titre du chapitre VII de la Charte la résolution 1373 (2001), l'une des plus vastes qu'il a adoptées, appuyée par tout le poids du consensus politique international, et qui imposait aux États des obligations impératives²². Comme l'a noté un éminent spécialiste, elle présentait un caractère législatif inhabituel en ce qu'elle imposait aux États, de façon contraignante, des mesures obligatoires d'ordre général. En outre, bien que son adoption ait été déclenchée par les attentats du 11 septembre, les mesures qui y étaient prescrites ne se limitaient pas à une situation ou un conflit particuliers portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales et n'étaient assorties d'aucune limite de temps, expresse ou implicite²³. Elle a été qualifiée d'événement historique²⁴, le Conseil ayant pris la « mesure sans précédent »²⁵ de « légiférer pour le reste de la communauté internationale »²⁶.

16. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a notamment imposé aux États d'ériger en infractions les activités terroristes, de geler les avoirs financiers des

²¹ Voir James Thuo Gathii, *War, Commerce, and International Law*, Oxford University Press, 2010, p.235

²² Wondwossen D. Kassa, « Rethinking the no definition consensus and the would have been binding assumption pertaining to Security Council resolution 1373 (2001) », *Flinders Law Journal*, vol. 17, n° 1, 2015, p. 127 et 128.

²³ Paul C. Szasz, « The Security Council starts legislating », *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 4, octobre 2002, p. 901 et 902.

²⁴ Voir S/PV.4413, 12 novembre 2001, intervention du représentant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

²⁵ Voir S/PV.4950, 22 avril 2004. Le représentant de l'Angola a déclaré : « en adoptant la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a pris la mesure sans précédent de mettre en vigueur une législation contraignante pour tous les États dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ».

²⁶ Voir A/56/PV.25, 15 octobre 2001, intervention du représentant du Costa Rica.

personnes qui commettent des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, d'interdire la mise à disposition de fonds à des personnes ou groupes terroristes et de refuser de leur donner asile. Il a en outre décidé que les États devaient traduire les terroristes en justice, se prêter mutuellement assistance dans le cadre des poursuites pénales engagées contre des terroristes, instituer des mesures efficaces de protection des frontières et échanger des informations relatives aux mouvements de terroristes ou de réseaux terroristes et aux documents de voyage contrefaits ou falsifiés. Il a également appelé l'attention sur les liens entre le terrorisme international et « la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires, chimiques, biologiques et autres présentant un danger mortel » et souligné à cet égard la nécessité d'une coordination internationale pour remédier à ce problème. En particulier, il a créé par cette résolution le Comité contre le terrorisme, mécanisme chargé de veiller à ce que les États Membres appliquent la résolution. La formule employée par le Conseil (« décide que tous les États doivent ») montrait que diverses dispositions, rédigées dans un style législatif, avaient un caractère obligatoire, confirmé ensuite par les résolutions renvoyant aux « obligations » prévues par la résolution 1373 (2001) [voir les résolutions 1611 (2005), 1618 (2005), 2133 (2014) et 2178 (2014)].

17. Dans sa résolution 1373 (2001) et les résolutions ultérieures sur la question, le Conseil a insisté en particulier sur l'élimination des sources de financement du terrorisme et de l'appui à celui-ci. La résolution 1373 (2001) a imposé aux États l'obligation contraignante d'interdire, d'ériger en infraction, de prévenir et de réprimer le financement d'actes terroristes, ainsi que de geler les fonds et avoirs des personnes qui commettaient ou appuyaient de tels actes. Ces obligations se fondent sur les dispositions de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme²⁷, qui avait été adoptée en 1999 mais n'était pas encore entrée en vigueur en septembre 2001. Le Conseil a néanmoins fait en sorte que ses dispositions de fond soient contraignantes pour tous les États Membres en vertu du chapitre VII de la Charte. La Convention avait été adoptée par l'Assemblée générale sans être mise aux voix mais le Conseil a en fait contourné les processus nationaux de ratification des instruments internationaux, du moins pour ce qui est des dispositions figurant dans la résolution 1373 (2001). Notons également qu'il a choisi de ne pas adopter expressément la définition des actes de terrorisme figurant dans la Convention.

18. Dans ses résolutions ultérieures, le Conseil de sécurité a réaffirmé les obligations énoncées dans la résolution 1373 (2001) et formulé d'autres recommandations. Dans sa résolution 1624 (2005), il a notamment abordé la question de la « tentative de justifier les actes terroristes ou d'en faire l'apologie » et celle de « l'incitation à commettre des actes terroristes motivés par l'extrémisme et l'intolérance », appelant tous les États à interdire l'incitation à commettre un ou des actes terroristes et à prévenir une telle incitation. Il n'y a toujours pas donné de définition des termes pertinents. Je note qu'il y a souligné, et pour la première fois dans le dispositif d'une résolution, que les États devaient se conformer aux obligations que leur impose le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire, renvoyant spécifiquement aux articles 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Constatant qu'il a manifestement fallu longtemps au Conseil – de 2001 à 2005 – pour énoncer certaines obligations relatives aux droits de l'homme dans la réglementation de la lutte antiterroriste, je rappelle une nouvelle fois la Charte et les dispositions relatives aux droits de l'homme qu'elle contient, ainsi que leurs dimensions interne et externe.

²⁷ Résolution 54/109, annexe.

B. Résolutions du Conseil de sécurité assorties de sanctions

19. Au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001, parallèlement à la portée thématique de la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a renforcé par sa résolution 1390 (2002) et ses résolutions ultérieures le régime de sanctions créé par la résolution 1267 (1999) visant les dirigeants Taliban en Afghanistan, reformulant les sanctions comme un régime général et évolutif s'appliquant à toutes personnes, groupes, entreprises ou entités associés à Al-Qaida, à Oussama ben Laden ou aux Taliban, et non à une situation ou un conflit en particulier. Dans sa résolution 1617 (2005), adoptée au titre du Chapitre VII de la Charte, il a décidé que « les actes ou activités indiquant qu'une personne, un groupe, une entreprise ou une entité est "associé" à Al-Qaida, à Oussama ben Laden ou aux Taliban [étaient] : la participation au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités par ou en association avec Al-Qaida, Oussama ben Laden ou les Taliban, ou toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident, sous leur nom, pour leur compte ou les soutenir ; la fourniture, la vente ou le transfert d'armes et de matériels connexes à ceux-ci ; le recrutement pour le compte de ceux-ci ; le soutien, de toute autre manière, d'actes commis par ceux-ci ou d'activités auxquelles ils se livrent ». En ajoutant l'expression « le soutien, de toute autre manière, d'actes [...] ou d'activités », il a élargi cette notion, ouvrant la porte à l'introduction dans les législations nationales de définitions élargies de ce qui constitue un soutien [matériel] au terrorisme ou aux actes terroristes, qui ont parfois conduit à la prise de sanctions contre des organisations de la société civile ou des agents humanitaires ou même à la criminalisation de leurs activités ou de relations familiales ou privées²⁸.

20. Le régime de sanctions a été critiqué pour les atteintes qu'il porte à une série de droits de l'homme, tels que le droit à une procédure régulière et à un recours utile, son manque de transparence et l'absence de garanties contre une application arbitraire (voir A/65/268 et A/HRC/34/61). Plusieurs améliorations, dont l'adoption de dérogations pour raison humanitaire, la publication d'orientations concernant l'inscription sur la Liste et de résumés des motifs d'inscription, l'examen par les juridictions nationales et la création du Bureau du Médiateur (uniquement en ce qui concerne la liste se rapportant à Daech et à Al-Qaida), ont pallié à certaines lacunes mais d'autres subsistent. Comme mon prédécesseur l'a souligné, le processus demeure « inutilement opaque » et l'accès à l'information problématique (A/HRC/34/61, par. 17 à 20), même pour le Médiateur. L'ancienne Médiatrice s'était dite préoccupée par le manque de transparence et l'insuffisance des garanties institutionnelles d'indépendance offertes au Bureau du Médiateur²⁹.

21. Je note à quel point il a été difficile et fastidieux d'atténuer les incidences néfastes qu'a sur les droits de l'homme le régime de sanctions, mis en place sans que les effets qu'il pourrait avoir sur toute une série de droits de l'homme soient véritablement évalués, que ce soit au préalable ou a posteriori. Je constate que les résolutions portant sanctions comportent beaucoup moins de références directes aux obligations découlant des droits de l'homme et du droit humanitaire que les autres résolutions antiterroristes, ce qui n'a rien de superficiel et témoigne au contraire d'une

²⁸ Voir Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* (2017). La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité a amené les États à établir leurs propres listes de terroristes. Ces listes reposant sur leur propre interprétation de ce qui constitue du terrorisme sont incontestablement plus préjudiciables au respect des droits de l'homme que les listes adoptées par le Conseil de sécurité, car elles n'ont pas été établies dans le cadre d'une consultation collective et n'ont pas fait l'objet de débats.

²⁹ Voir www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/20151123openbriefing_1.pdf.

grande différence de réglementation et de contextualisation dans leur cas. De mon avis, cette différence n'a pas lieu d'être.

C. Procédures mises en place par le Conseil de sécurité et résolutions antiterroristes

22. Je sais parfaitement que le Conseil de sécurité n'agit pas de manière indépendante en cas de menace à la paix et à la sécurité. Comme l'ont montré les événements du 11 septembre 2001, les États et la communauté internationale doivent parfois se mobiliser rapidement et efficacement pour combattre de nouvelles menaces et combler les lacunes réglementaires qui représentent un danger pour la sécurité mondiale. Pourtant, dans d'autres contextes, les procédures du Conseil ont véritablement permis de dialoguer avec les États et de consulter divers acteurs, dont des représentants de la société civile et des experts, afin de déterminer et d'examiner les conséquences probables des injonctions et exigences du Conseil³⁰. Les résolutions antiterroristes adoptées par le Conseil en 17 ans révèlent une tendance manifeste à l'élaboration accélérée et une absence notable de consultation élargie ou de dialogue. Notons en outre que les acteurs de la société civile sont presque entièrement exclus du dispositif mondial de lutte contre le terrorisme des Nations Unies³¹.

23. Je souligne que cette procédure accélérée nuit au contrôle public, au débat et aux contributions d'acteurs concernés, notamment des États Membres qui ne sont pas membres du Conseil de sécurité et des organisations de la société civile. Comme je le souligne dans le présent rapport, des textes tels que la résolution 2178 (2014) du Conseil, dont la plupart des dispositions sont trop générales et imprécises, à l'image de l'expression « acte terroriste », qui ne renvoie à aucune définition ou description précise de la conduite prohibée, peuvent donner lieu à des définitions trop vastes des infractions pénales, contraires aux principes de légalité et de proportionnalité. En outre, dans des résolutions récentes, le Conseil en est venu à formuler des règles de droit pénal, avec souvent des liens ténus entre les infractions accessoires et les infractions principales associées à des actes de terrorisme. Cette évolution a d'énormes conséquences sur la réglementation de la conduite et porte expressément atteinte au droit à une procédure régulière des personnes vivant dans les pays appliquant les résolutions du Conseil conformément à la Charte. Notons que de véritables consultations avec des spécialistes du droit pénal et des droits de l'homme issus de différents systèmes juridiques, dont des experts du système des Nations Unies, lors de la rédaction et de la négociation des résolutions, mettraient au jour les effets de la réglementation et permettraient peut-être de les améliorer. À l'heure actuelle, la rapidité et le caractère fermé du processus de rédaction des résolutions antiterroristes rendent un tel apport peu probable.

D. Résolutions du Conseil de sécurité et combattants étrangers

24. Les activités de l'EIL et d'autres groupes armés en Iraq et en République arabe syrienne et l'afflux de combattants étrangers dans la région ont conduit le Conseil de sécurité à adopter la résolution 2170 (2014), rapidement suivie de la résolution 2178 (2014). Ces deux résolutions ont été adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte mais la résolution 2178 (2014) se fonde plus spécifiquement sur le modèle de

³⁰ Loraine Sievers et Sam Dawes, *The Procedure of the UN Security Council*, 4^e éd. (Oxford University Press, 2014).

³¹ Stephanie David et Bailey Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties* (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, 2017).

la résolution [1373 \(2001\)](#), imposant un ensemble d'obligations législatives de grande portée à tous les États Membres.

25. Dans sa résolution [2178 \(2014\)](#), le Conseil de sécurité a défini les combattants terroristes étrangers comme « des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé ». Il y a imposé aux États de réprimer et de prévenir le recrutement, l'organisation, le transport et l'équipement de ces combattants, notamment en les empêchant de quitter leur territoire, d'y entrer ou d'y transiter. J'estime que ces obligations doivent être exécutées conformément au droit international des droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit international humanitaire. Par cette résolution, le Conseil a également imposé aux États d'adopter des lois permettant de poursuivre en justice les personnes qui se rendent ou tentent de se rendre dans un autre État dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que les personnes qui financent les combattants terroristes étrangers, organisent leur voyage ou les recrutent. Il n'y a pas précisé comment le respect du droit international serait évalué, ni fourni d'orientations aux États en la matière, alors qu'il a fourni des indications détaillées dans d'autres domaines. Il importe de noter que de nombreux débats sont en cours en ce qui concerne l'application du droit international humanitaire, la manière dont le champ d'application de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et du Protocole additionnel II recoupe dans le temps et l'espace les définitions figurant dans les résolutions du Conseil, et les conséquences que celles-ci pourraient avoir sur la norme juridique de l'autodétermination, qui reste pertinente.

26. De plus, le Conseil de sécurité a demandé aux États de prendre des mesures pour lutter contre l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme, notamment en empêchant la radicalisation, le recrutement et la mobilisation, et en sollicitant les populations concernées et des acteurs non gouvernementaux. Il leur a également demandé de coopérer pour s'attaquer à la menace que représente le phénomène des combattants étrangers, conformément aux obligations que leur impose le droit international, d'accroître l'efficacité des accords d'entraide judiciaire en matière pénale³² et d'intensifier et d'accélérer les échanges d'informations opérationnelles pour prévenir l'entrée ou le passage sur leur territoire de personnes présumées être des combattants terroristes étrangers³³. Il leur a demandé en outre d'exiger que les compagnies aériennes opérant sur leur territoire fournissent aux autorités nationales compétentes des renseignements préalables concernant les voyageurs, afin d'améliorer la coopération internationale, régionale ou sous-régionale pour mieux comprendre les constantes des déplacements des combattants terroristes étrangers et empêcher les terroristes d'exploiter les technologies. Cette réglementation est lourde de conséquences pour les droits de l'homme car elle met à mal le principe du non-refoulement, la liberté de circulation, la liberté d'expression et le droit à la vie privée et à la vie familiale.

27. L'obligation d'échanger des informations a été élargie non seulement aux personnes considérées comme combattants terroristes étrangers en vertu de la résolution [2178 \(2014\)](#) mais aussi, conformément à la résolution [2396 \(2017\)](#), aux membres de leur famille « retournant dans leur pays d'origine ou de nationalité, ou se

³² Au paragraphe 24 de sa résolution [2396 \(2017\)](#), le Conseil de sécurité recommande qu'« en l'absence de conventions ou de dispositions applicables », les États « [coopèrent] lorsque c'est possible sur la base de la réciprocité ou au cas par cas ».

³³ Voir les résolutions [2178 \(2014\)](#) (par. 9), [2322 \(2016\)](#) et [2396 \(2017\)](#) (par. 3 et 22) du Conseil de sécurité.

rendant dans des pays tiers, en provenance de zones de conflit ». L'attention portée par Conseil de sécurité aux membres de la famille des terroristes constitue une évolution normative et procédurale considérable, d'autant qu'il s'est montré intéressé à réglementer l'espace « précriminel ». En visant un large éventail d'acteurs, ces résolutions ont un effet tache d'huile en matière de droits de l'homme, touchant un groupe bien plus large que leur objet ne le laisse penser et entraînant des conséquences disproportionnées pour les groupes vulnérables et désavantagés, particulièrement les femmes et les enfants.

28. Dans sa résolution [2396 \(2017\)](#), se fondant sur l'ensemble des précédentes recommandations et mesures contraignantes, le Conseil de sécurité a demandé aux États d'intensifier leurs efforts d'une manière pouvant avoir de graves incidences sur leurs régimes juridiques, notamment en transformant les recommandations figurant dans ses résolutions antérieures en obligations contraignantes aux termes du Chapitre VII de la Charte. Ces incidences concernent directement les obligations des États en ce qui concerne les droits de l'homme et peuvent de facto empêcher les normes nationales en la matière et les institutions concernées de fonctionner efficacement pour protéger les citoyens comme les non-citoyens.

29. Dans sa résolution [2396 \(2017\)](#), le Conseil de sécurité a demandé aux États d'établir des systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs « afin de détecter tout départ de leur territoire, ou toute tentative d'entrée sur leur territoire ou de passage en transit par leur territoire, à bord d'appareils civils, de combattants terroristes étrangers » ou d'autres personnes désignées, et de collecter, traiter et analyser les données des dossiers passagers. Il a invité les États Membres à communiquer ces informations de sorte qu'elles soient utilisées par les autorités nationales compétentes, « dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux fins de prévenir, de détecter et d'instruire les infractions terroristes et les voyages de terroristes ».

30. Dans la même résolution, le Conseil de sécurité a également imposé l'obligation d'établir « des listes de personnes à surveiller ou des bases de données de terroristes connus ou présumés, y compris de combattants terroristes étrangers, aux fins de leur utilisation par les forces de l'ordre, les services de sécurité des frontières, de douanes et de renseignement et les forces armées pour contrôler les voyageurs et procéder à des évaluations des risques et à des enquêtes » et d'« élaborer et mettre en œuvre des systèmes de collecte de données biométriques, y compris aux ports d'entrée, qui pourraient comprendre la capture des empreintes digitales, la prise de photographies, la reconnaissance faciale, et d'autres systèmes de saisie de données biométriques, pour identifier de manière responsable et correcte les terroristes, y compris les combattants terroristes étrangers ». Ces obligations doivent être formellement exécutées dans le respect du droit international des droits de l'homme. Je suis vivement préoccupée de ce que cela puisse se révéler difficile en pratique, en l'absence d'orientations précises concernant la protection des droits de l'homme concernés. De plus, on ignore toujours quels mécanismes il faut utiliser pour régler les conflits entre les instruments et dispositifs nationaux de protection des droits de l'homme et la réglementation énoncée par le Conseil. Dans ce débat, malheureusement, l'injonction à respecter et les coûts perçus du non-respect pourraient peser beaucoup plus que la contrainte d'assurer la protection des droits de l'homme.

31. Les résolutions [2178 \(2014\)](#) et [2396 \(2017\)](#) semblent suivre le même modèle d'imposition de mesures obligatoires que la résolution [1373 \(2001\)](#) mais un examen attentif révèle que la portée de ces deux instruments est beaucoup plus large. Alors que les actes érigés en infractions dans la résolution [1373 \(2001\)](#) figuraient déjà dans une convention négociée sous les auspices de l'Assemblée générale et adoptée sans

mise aux voix, ceux considérés comme infractions pénales au paragraphe 6 a) de la résolution 2178 (2014) ne figuraient dans aucun instrument négocié dans le cadre d'un processus multilatéral. Les États n'avaient aucun autre fondement en droit international que cette résolution pour ériger en infraction pénale le fait de se rendre dans un autre pays avec une intention « terroriste ». De même, les États n'avaient auparavant en droit international aucune obligation d'établir des listes de personnes à surveiller, des bases de données biométriques et des systèmes de renseignements préalable concernant les voyageurs, ni de se doter de moyens de traiter les dossiers passagers, comme le prescrit la résolution 2396 (2017). Les difficultés à appliquer la résolution 2178 (2014) en respectant les obligations découlant du droit international des droits de l'homme ont été soulevées par de nombreuses parties prenantes, dont l'ancien Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste³⁴ et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)³⁵. Les nombreuses obligations énoncées plus récemment par le Conseil dans sa résolution 2396 (2017) devront faire l'objet d'une analyse tout aussi minutieuse mais un examen préliminaire laisse entrevoir une dégradation omniprésente de la protection des droits de l'homme et des difficultés à transposer ces obligations au plan national.

32. On ignore si un examen de la proportionnalité par rapport aux droits a été effectuée en ce qui concerne la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité. Il n'y a eu aucun échange avec la société civile au sujet de l'effet que cette résolution aurait sur les droits. Le 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 créé par l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, sous l'autorité du HCDH, a comblé admirablement les lacunes de la résolution en matière de droits de l'homme en élaborant à l'intention des États des orientations précises et concrètes sur les effets néfastes que les mesures prises pourraient avoir sur les droits de l'homme et sur la manière dont ils peuvent les mettre en œuvre en respectant les droits de l'homme³⁶. Je m'inquiète de ce que par sa portée, la résolution empiète largement sur le droit pénal largement défini, sans que les droits et des libertés ne soient protégés comme le voudrait la norme si le même type de législation émanait de nombreux systèmes juridiques nationaux.

E. Protection des droits de l'homme et résolutions antiterroristes

33. L'expansion des cadres, politiques et pratiques institutionnels et juridiques de lutte contre le terrorisme après les événements du 11 septembre 2001 a été considérable³⁷. Par les résolutions qu'il a adoptées après cette date, notamment les résolutions 1373 (2001), 2178 (2014) et 2396 (2017), le Conseil de sécurité a fait en

³⁴ Voir A/HRC/29/51.

³⁵ Voir A/HRC/28/28.

³⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (New York, ONU, 2018), disponible en anglais uniquement à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf.

³⁷ Toute une structure a été mise en place pour appuyer ces normes. Le Conseil de sécurité a établi le Comité contre le terrorisme par sa résolution 1373 (2001) et l'a renforcé par sa résolution 1624 (2005). La capacité de mise en œuvre du Comité a été renforcée par la création de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme. 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, adoptée en 2006. L'Équipe spéciale organise ses travaux au moyen de groupes de travail et de projets concernant la lutte contre le terrorisme. Le Bureau de lutte contre le terrorisme a été créé par la résolution 71/291 de l'Assemblée générale.

sorte que l'obligation de prévenir le terrorisme et d'autres obligations connexes importantes incombent désormais à tous les États. En outre, se départissant de sa pratique, le Conseil n'a fixé dans la résolution 1373 (2001) aucune limite géographique ou temporelle à l'application de ces normes³⁸. Plus récemment, la résolution 2178 (2014), adoptée au titre du Chapitre VII de la Charte, a été décrite comme « l'une des plus importantes mesures quasi législatives que le Conseil ait prises depuis l'adoption de la résolution 1373 (2001) ».

34. Je souligne qu'il est extrêmement difficile de promouvoir et protéger les droits de l'homme en l'absence de définition précise du terrorisme s'appliquant à l'ensemble des résolutions antiterroristes. Cette lacune a persisté jusqu'à ce jour. Il y a bien eu des tentatives de clarification mais elles ne suffisent pas à pallier les insuffisances en matière de droits de l'homme ni à prévenir les violations qui en découlent. Par exemple, dans sa résolution 1566 (2004), le Conseil de sécurité a adopté une définition de l'acte terroriste³⁹. J'estime cependant que l'absence de définition au départ a favorisé l'apparition d'une attitude de laisser-faire vis-à-vis des pratiques antiterroristes des États durant la période où s'est formée l'action antiterroriste du Conseil. Je note en particulier que la terminologie fournie dans la résolution 1566 (2004) semble avoir été interprétée par les États comme un seuil minimal, donnant lieu à l'adoption de définitions plus larges dans de nombreuses juridictions. De telles définitions peuvent ensuite élargir l'applicabilité des mesures prescrites par les résolutions du Conseil au-delà de ce qui peut être légitimement considéré comme une menace contre la paix et la sécurité internationales et donc au-delà de ce qu'il envisageait. On peut également mettre en doute la légalité des mesures prises en application de ces définitions larges, particulièrement lorsqu'elles limitent les droits de l'homme. En élargissant les catégories de conduites et de groupes ou de personnes auxquelles peuvent s'appliquer ces mesures, on risque de les dissocier de leur objectif légitime initial énoncé dans les résolutions adoptées par le Conseil.

35. Les mesures envisagées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1373 (2001) avaient d'importantes incidences sur la protection des droits de l'homme mais la résolution ne contenait aucune référence générale ni même ponctuelle à l'obligation pour les États de respecter les normes relatives aux droits de l'homme en réprimant le terrorisme⁴⁰. En revanche, dans le préambule, le Conseil affirmait qu'il fallait lutter contre les actes de terrorisme « par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies ». Étant donné que la Charte contient d'importantes références à la protection des droits de l'homme, cette phrase renverrait implicitement à la nécessité de promouvoir et de respecter les normes relatives aux droits de l'homme. Néanmoins, le caractère indirect de cette interprétation positive ne fait que souligner l'absence dans la résolution d'une affirmation expresse en ce sens et « donne l'impression que la protection des droits de l'homme est une considération secondaire dans la campagne contre le terrorisme et non une composante essentielle de toute stratégie antiterroriste »⁴¹. En outre, la seule référence expresse à ces normes dans le dispositif de la résolution 1373 (2001) survient dans le contexte des réfugiés et demandeurs d'asile, les États étant tenus de prendre les mesures appropriées afin

³⁸ Vincent-Jöel Proulx, « An incomplete revolution: enhancing the Security Council's role in enforcing counter-terrorism obligations », *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 8, n° 2 (mai 2017), p. 303.

³⁹ Résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, par. 3. Soulignons que le libellé du paragraphe 5 de la résolution laisse entendre que la définition ne visait pas à en remplacer une qui serait adoptée dans le cadre d'un véritable processus multilatéral.

⁴⁰ Fédération internationale d'Helsinki pour les droits de l'homme, *Anti-Terrorism Measures, Security and Human Rights* (2003), p. 41 et 42.

⁴¹ *Ibid.*, p. 42.

de s'assurer que ces personnes n'ont pas participé à la perpétration d'actes de terrorisme.

36. Dans ses résolutions ultérieures, le Conseil de sécurité a commencé à inclure des dispositions aux termes desquelles les États devaient veiller à ce que « toutes mesures qu'ils prennent pour lutter contre le terrorisme soient conformes à toutes les obligations que leur impose le droit international et adopter ces mesures dans le respect du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire »⁴². Plus récemment, il a commencé à inclure des dispositions selon lesquelles « les mesures antiterroristes efficaces et le respect [...] de l'état de droit sont complémentaires et se renforcent mutuellement » et « sont indispensables au succès de la lutte contre le terrorisme »⁴³. Enfin, dans certaines résolutions, il a souligné qu'il était nécessaire de s'attaquer aux conditions favorisant la propagation du terrorisme⁴⁴, notamment – mais pas seulement – « de promouvoir l'état de droit, la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] »⁴⁵.

37. Les références au droit international des droits de l'homme se sont donc multipliées mais l'incidence réelle de libellés aussi généraux, en l'absence d'orientation claire et explicite en la matière, est discutable. Ces préoccupations sont particulièrement pertinentes compte tenu des vastes incidences que les mesures prescrites par certaines résolutions du Conseil de sécurité peuvent avoir sur les droits de l'homme. En l'absence d'une évaluation globale de l'effet de ces mesures sur les droits de l'homme qui permettrait de tenir véritablement compte de ces considérations, les passages soulignant l'importance du respect des normes relatives aux droits de l'homme sonnent creux et semblent artificiels.

38. Le dispositif de lutte contre le terrorisme des Nations Unies a été constamment critiqué parce qu'il ne tient pas compte des incidences de sa réglementation antiterroriste sur les droits de l'homme. Malgré un nombre croissant de renvois à des traités relatifs aux droits de l'homme dans les résolutions récentes du Conseil de sécurité, notamment dans les résolutions 2396 (2017) et 2170 (2014), ces droits ont dans la pratique été « réduits à une phrase générique dans une résolution, à quelques questions sur les enquêtes réalisées durant les visites de pays, à un petit nombre de fonctionnaires éparpillés dans le Secrétariat et les organes du Conseil de sécurité, à une sécurisation de la prévention des actes extrémistes et à une programmation sous-financée »⁴⁶. La première attaque contre les droits de l'homme, remontant au lendemain des événements du 11 septembre 2001, portait sur le manque de contrepois institutionnel officiel pour appuyer le contrôle de la transversalisation des droits de l'homme dans les mesures prises par les pays, les rapports les concernant et les évaluations effectuées par le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive⁴⁷ ; le manque d'accès véritable et systématique des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme au dispositif de lutte contre le

⁴² Voir les résolutions du Conseil de sécurité suivantes : 1535 (2004), 1456 (2003), par. 6, et 1624 (2005), par. 4.

⁴³ Voir les résolutions du Conseil de sécurité suivantes : 2129 (2013), 2170 (2014), 2178 (2014), 2395 (2017) et 2396 (2017).

⁴⁴ Voir résolution 66/288, annexe, sect. I.

⁴⁵ Voir les résolutions 1963 (2010) et 2129 (2013) du Conseil de sécurité.

⁴⁶ David et Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex*, p. 7.

⁴⁷ Le recrutement de conseillers pour les droits de l'homme à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme est une amélioration mais dans l'ensemble, l'organisation n'applique pas de démarche de transversalisation des droits de l'homme, ne consulte généralement les organisations non gouvernementales que lors de ses évaluations dans les pays, et n'a pas fait du respect des droits de l'homme un élément de référence dans l'évaluation de la pratique des États. Voir www.un.org/sc/ctc/focus-areas/human-rights/.

terrorisme ; le manque de moyens des organismes de défense des droits de l'homme au sein du dispositif de lutte contre le terrorisme⁴⁸. Je réaffirme que les préoccupations concernant le processus et le fond en matière de droits de l'homme sont urgentes et fondamentales, et qu'elles requièrent une véritable engagement de l'ensemble du dispositif de lutte contre le terrorisme des Nations Unies.

V. Promotion et protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste

39. La sécurité est un droit de l'homme, garanti dans son expression la plus fondamentale par la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui prévoit en son article 3 que tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne, sans distinction. Ce principe a été érigé en norme universelle aux articles 6 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel 172 États Membres sont parties. La sécurité et les droits de l'homme ne sont pas des valeurs ou des concepts incompatibles. Au contraire, les deux sont étroitement liés et interdépendants. La sécurité sans protection des droits de l'homme est une illusion, un colosse aux pieds d'argile. De même, il ne peut y avoir de droits sans sécurité ; avoir tous les droits en théorie ne signifie rien en pratique si la sécurité n'est pas assurée dans les foyers, dans les rues, dans les communautés et dans les pays.

40. Le rôle du Conseil de sécurité dans le maintien et la protection de la paix et de la sécurité internationales est crucial. Son rôle dans la protection des droits fondamentaux de la personne relevant de son champ de réglementation l'est tout autant. L'élargissement de sa capacité de réglementation dans le domaine de la lutte contre le terrorisme s'est fait parallèlement à celui de ses obligations pour ce qui est de protéger et faire respecter les droits de l'homme. Je suis vivement préoccupée de ce que l'expansion de la réglementation antiterroriste puisse nuire aux droits de l'homme les plus fondamentaux (droit de ne pas être soumis à la torture, liberté de religion ou de croyance, liberté d'opinion et d'expression, droit de réunion pacifique et de libre association) et en particulier aux groupes traditionnellement défavorisés, notamment aux femmes, en donnant lieu à de graves violations incontrôlées des droits de l'homme et en donnant aux États toute latitude d'utiliser les résolutions du Conseil pour justifier des violations massives des droits de l'homme au nom de la sécurité. Il est temps que le Conseil s'engage à réaliser l'ensemble des buts de la Charte et à rester saisi de ses obligations en matière de droits de l'homme.

41. Un examen attentif des pratiques antiterroristes des pays montre à quel point les protections des droits de l'homme sont vulnérables. Je constate de plus en plus avec d'autres titulaires de mandats que de nombreuses communications adressées à nos bureaux concernent l'utilisation de lois et de pratiques administratives antiterroristes contre des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme⁴⁹. Les violations des droits de l'homme ne rendent pas le monde plus sûr, elles compromettent la sécurité de tous.

42. Dans mon rapport de 2018 au Conseil des droits de l'homme, j'ai noté qu'un principe essentiel des procédures internes était le respect et l'application des principes de légalité et de proclamation au sein de l'État (en particulier si les mesures législatives peuvent donner lieu à un décret d'urgence ou d'exception), le public étant (idéalement) suffisamment informé de l'existence de règles d'exception et des moyens juridiques précis utilisés pour faire face aux difficultés rencontrées par les États (A/HRC/37/52, par. 18). Dans le même rapport, j'ai également noté que la

⁴⁸ Voir A/HRC/31/65 ; résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme.

⁴⁹ Voir <https://spcommreports.ohchr.org>.

législation antiterroriste (fondée sur les prescriptions de la résolution 1373 (2001) du Conseil) impliquait de fait des pratiques d'urgence et pouvait dans bien des cas entraîner la nécessité de déroger à des obligations conventionnelles relevant du droit international des droits de l'homme. Il s'ensuit que les résolutions du Conseil de sécurité peuvent en soi constituer une forme d'autorisation à exercer des pouvoirs d'urgence sans mettre en place les garanties qui découleraient normalement, dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, de l'instauration de pouvoirs exceptionnels. L'absence de mécanismes de contrôle ou d'examen des incidences exceptionnelles des mandats du Conseil est une lacune fondamentale du système actuel de réglementation mondiale de la lutte antiterroriste. Ces insuffisances nuisent à la protection des droits de l'homme et à l'intégrité de l'ensemble du système conventionnel des droits de l'homme. Dans la pratique, la mise en place de ces protections en présence d'une législation d'exception relève entièrement de la sphère interne mais les garanties procédurales nationales peuvent être insuffisantes si l'élément déclencheur de la réglementation émane du Conseil.

43. Je souligne que la législation supranationale, notamment les instruments tels que les résolutions du Conseil de sécurité et les directives de l'Union européenne, peut empiéter sur les prérogatives des systèmes juridiques nationaux et compromettre les protections procédurales et fondées sur les droits, inscrites dans la législation nationale précisément pour empêcher tout usage excessif des pouvoirs d'urgence. J'affirme que la pratique internationale des organismes supranationaux se saisissant de la question du terrorisme ne doit pas empiéter sur la protection des droits figurant dans les constitutions et procédures nationales, qui elles-mêmes doivent respecter les droits de l'homme. Il convient de faire preuve de prudence à cet égard compte tenu de la production croissante de réglementation mondiale concernant la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, qui ne tiennent généralement pas compte des garanties et procédures nationales de promotion et de défense des droits. Je suis également préoccupée par la manière dont les obligations internationales sont utilisées comme motif pour ne pas respecter des obligations juridiques nationales, par les nouvelles formes de réglementation antiterroriste qui contournent ou limitent expressément la pleine application de contraintes juridiques internes, notamment les prescriptions juridiques supranationales qui méconnaissent les exigences de légalité des systèmes juridiques nationaux, et par l'utilisation du droit ordinaire comme fondement d'une réglementation antiterroriste de vaste portée qui contourne les prescriptions de notification et proclamation. Il convient également de noter que les États utilisent régulièrement des procédures accélérées pour adopter de nombreuses lois antiterroristes, ce qui laisse peu de temps pour examiner leur incidence sur les droits, qu'ils se dérobent à leurs obligations de notifier les mesures prises aux organes conventionnels internationaux et pérennisent des mesures sécuritaires.

44. J'insiste expressément sur le lien entre les lacunes en matière de droits de l'homme constatées dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité et celles constatées au niveau national. Je soutiens que, comme il ressort de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et de l'attention croissante portée par les organismes des Nations Unies à la prévention de l'extrémisme violent et à la lutte contre celui-ci, les violations graves des droits de l'homme et les défaillances de l'état de droit créent manifestement des conditions propices au terrorisme⁵⁰. Le Conseil dessert ses propres intérêts en matière de paix et de sécurité s'il néglige ce lien fondamental et ne prend pas pleinement conscience de la corrélation entre les mesures répressives de lutte contre le terrorisme et ces conditions mêmes.

⁵⁰ Programme des Nations Unies pour le développement, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (2017), consultable à l'adresse <http://journey-to-extremism.undp.org/content/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>.

45. Je souligne les tensions particulières inhérentes à la réglementation pénale adoptée par les organismes et institutions internationaux. Ces tensions ont été clairement reconnues dans des systèmes régionaux, où l'établissement de normes consacrant des droits (par exemple, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et l'exercice du contrôle juridictionnel (par exemple, jurisprudence de la Cour de justice européenne en matière de droits fondamentaux) témoignent de la nécessité de prendre en compte systématiquement les droits là où les mécanismes législatifs supranationaux empiètent sur les droits de personnes et de groupes⁵¹. Ces mécanismes régionaux et l'intégration profonde des droits dans leur fonctionnement souligne d'autant les lacunes manifestes des résolutions du Conseil de sécurité et les insuffisances incontestables du système supranational de lutte antiterroriste en matière de droits de l'homme. Notons que l'Examen périodique universel, l'action des organes de contrôle de l'application des traités et celle des titulaires de mandats indépendants sont des mécanismes importants de défense des droits de l'homme contre les effets néfastes de la lutte antiterroriste mais que leur efficacité collective est considérablement limitée pour ce qui est d'assurer un contrôle rapide, pratique et soutenu des violations des droits de l'homme pouvant résulter de la réglementation antiterroriste.

VI. Respect et application du droit international humanitaire

46. Les opérations et les mesures antiterroristes surviennent souvent dans le contexte d'un conflit armé auquel s'applique le droit international humanitaire. Cette réalité ressort du nombre de conflits armés non internationaux impliquant des groupes armés inscrits sur la Liste relative aux sanctions de l'ONU et donc visés par son régime de sanctions ciblées, ou sur des listes régionales ou nationales. Dans ce contexte, le Comité international de la Croix-Rouge et d'autres parties prenantes ont souligné que la prise en considération insuffisante du lien entre le droit international humanitaire et les normes de la lutte antiterroriste provoquait une confusion inquiétante entre les deux⁵².

47. Le Conseil de sécurité a certes souligné, dans les résolutions adoptées ces dernières années, que les mesures prises par les États pour combattre le terrorisme devaient être conformes à leurs obligations découlant du droit international humanitaire⁵³, mais de tels libellés génériques ne répondent pas véritablement aux préoccupations dues au fait que les mesures antiterroristes portent atteinte à la protection conférée par le droit international humanitaire, arrêtée au niveau multilatéral. À cet égard, je note que certains États ont tendance à assimiler tout emploi de la force par des acteurs non étatiques à du terrorisme, même lorsqu'il survient dans le contexte d'un conflit armé au sens du droit international humanitaire et ne contrevient pas aux normes internationales régissant ce type de conflits. Il a été signalé que de nombreuses juridictions recouraient à la législation antiterroriste pour ériger en infractions des actes licites ou protégés en vertu du droit international

⁵¹ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation v. Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes*, affaires C-402/05 P et C-415/05 P, arrêt du 3 septembre 2008 ; Fiona de Londras, « Accounting for rights in EU Counter-Terrorism: towards effective review », *Columbia Journal of European Law*, vol. 22, n° 2 (printemps 2016), p. 237.

⁵² Comité international de la Croix-Rouge, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains* (32 IC/15/11).

⁵³ Voir, par exemple, les résolutions [1535 \(2004\)](#), [1456 \(2003\)](#), par. 6, et [1624 \(2005\)](#), par. 4, du Conseil de sécurité.

humanitaire⁵⁴. Je souligne qu'il importe d'établir une définition universellement acceptée du terrorisme et des infractions y relatives, tenant dûment compte du lien entre les obligations découlant des différentes branches de droit, en insistant en particulier sur le droit des conflits armés.

48. Les mesures imposées par le Conseil de sécurité pour lutter contre le phénomène des combattants étrangers, en particulier la résolution 2178 (2014), ont contribué à brouiller davantage encore la distinction entre terrorisme et conflits armés. Cette résolution porte sur les « combattants terroristes étrangers » recrutés par des groupes terroristes, notamment, mais sans s'y limiter, les entités visées par le régime de sanctions établi dans la résolution 1267 (1999). Malgré l'utilisation du terme « combattant », couramment employé pour désigner une personne participant aux combats et appartenant à un groupe armé organisé non étatique partie à un conflit armé non international⁵⁵, le champ d'application de la résolution ne se restreint pas à ce type de conflits et la définition d'un « combattant terroriste étranger » ne se limite pas aux personnes prenant directement part aux hostilités en tant que membres de groupes terroristes parties à un conflit armé. En appelant ces personnes « combattants terroristes », le Conseil y renforce l'hypothèse problématique selon laquelle le fait de prendre directement part à des hostilités constitue automatiquement une infraction terroriste⁵⁶. Un autre effet pervers pourrait être d'étendre l'application du droit international humanitaire à des situations ne constituant pas un conflit armé. Compte tenu du faible niveau de protection que procure le droit des conflits armés, notamment les règles relatives à l'emploi de la force et à la privation de liberté, les préoccupations concernant les droits de l'homme sont évidentes. Les définitions divergentes du terrorisme et des groupes terroristes peuvent aggraver encore les effets négatifs décrits ci-dessus.

49. La présence d'organisations terroristes visées par les sanctions peut avoir un effet paralysant sur l'action des organisations humanitaires dans les contextes de conflits armés. Il a été souligné que les définitions vastes de l'« association avec » des organisations terroristes et du « soutien » ou de l'« assistance » à celles-ci pouvaient aboutir à la criminalisation de toute une série d'actions, dont celles d'organisations agissant exclusivement de manière humanitaire et impartiale⁵⁷. Je note que l'Assemblée générale a maintes fois exhorté les États, notamment lors du récent examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, « à veiller, conformément aux obligations qu'ils tiennent du droit international et de leur droit national, et dans tous les cas où le droit international humanitaire est applicable, à ce que leur législation et leurs mesures antiterroristes ne fassent pas obstacle à l'action humanitaire et médicale ou aux relations avec tous les acteurs concernés, comme le veut le droit international humanitaire » (voir les résolutions 70/148 et 72/284 (par. 79) de l'Assemblée générale). À ce jour, le Conseil de sécurité n'a pas établi de dérogation pour l'ensemble du secteur humanitaire dans ses résolutions antiterroristes. Le régime établi par la résolution 1267 (1999) et développé dans plusieurs autres résolutions ultérieures, dont la résolution 1452 (2002), prévoit la possibilité de « dérogations individuelles » limitées pour l'action humanitaire mais la résolution 1373 (2001) et les résolutions qui lui ont fait suite ne prévoient pas de

⁵⁴ Stéphane Ojeda, « Out of balance: global counter-terrorism and the laws of war », blog, Humanitarian Law and Policy, 15 septembre 2017.

⁵⁵ Voir <https://casebook.icrc.org/glossary/fighters>.

⁵⁶ Par exemple, S. Krähenmann, « The obligations under international law of the foreign fighter's state of nationality or habitual residence, state of transit and state of destination », in Andrea de Guttery, Francesca Capone et Christophe Paulussen (dir.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond* (La Haye, T.M.C. Asser Press, 2016), p. 240.

⁵⁷ Voir Comité international de la Croix-Rouge, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains* (31IC/11/5.1.2) ; S/2016/827, par. 19.

dérogation. J'appelle l'attention sur les risques d'une adoption irréfléchie de mesures aux effets insuffisamment évalués et considérons qu'une clause d'exemption humanitaire devrait figurer systématiquement dans les résolutions pertinentes.

VII. Recommandations

50. Afin de préserver le rôle crucial du Conseil de sécurité pour ce qui est de faire face aux incidences du terrorisme sur la paix et la sécurité et de réglementer en la matière, assorti d'un engagement actif et durable de faire véritablement respecter les droits de l'homme dans ce domaine, je formule les recommandations suivantes :

a) Les États sont encouragés à aller plus loin que la formule machinale concernant le respect des droits de l'homme (« les mesures adoptées devant être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés ainsi qu'au droit humanitaire »), à adopter des prescriptions précises et directives en la matière dans les résolutions législatives et à veiller à ce que les obligations de légiférer dans des domaines précis soient assorties d'une protection et d'une promotion des droits touchés par les mesures prises ; le respect des droits de l'homme et la primauté du droit doivent être l'assise de la lutte mondiale contre le terrorisme et au-delà de la rhétorique, ce principe doit se refléter dans la pratique, les procédures et la culture institutionnelle ;

b) L'absence de définition constante du terrorisme dans les résolutions successives du Conseil de sécurité donne aux États et aux organisations supranationales une latitude extraordinaire ouvrant la voie à des définitions larges, vagues et propres à limiter indûment l'exercice des droits de l'homme au niveau national ; il est essentiel de combler cette lacune pour empêcher la prolifération des définitions néfastes du terrorisme au niveau national, qui desservent et compromettent les intérêts plus vastes de la communauté internationale en matière de sécurité, et nuisent à la protection des droits de l'homme ;

c) Les États sont encouragés à employer des termes précis et à les définir lorsque les résolutions du Conseil de sécurité comportent des prescriptions quasi législatives ; il faut donner un sens juridique précis à des expressions telles que « incitation » et « soutien matériel », conformément aux principes de légalité et de proportionnalité, car l'absence d'une telle précision crée des conditions pouvant conduire à une utilisation à mauvais escient des normes antiterroristes au niveau national, compromettant les protections des fondamentaux des individus et des groupes ;

d) Compte tenu du caractère sensible de l'élargissement du rôle quasi législatif du Conseil de sécurité et des préoccupations légitimes des États concernant leur souveraineté, i) j'encourage à un renforcement de la transparence et des concertations avec les États Membres en ce qui concerne les résolutions « législatives » ; je note que la résolution 1373 (2001) du Conseil a été adoptée dans les 48 heures qui ont suivi les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ; que le Conseil n'a pas tenu de débat avant l'adoption de la résolution 2178 (2014) ; et qu'il a adopté la résolution 2396 (2017) à l'issue d'une concertation très limitée ; un engagement envers la transparence passe par un débat ouvert et le Conseil de sécurité devrait, de manière générale et autant que possible, éviter de recourir à des procédures législatives accélérées lorsque les droits de l'homme entrent en ligne de compte ; ii) dans les cas où interviennent de telles procédures, j'encourage à un véritable engagement en faveur des droits

de l'homme, qui devrait se concrétiser par des procédures novatrices, telles qu'un examen préalable de l'incidence sur les droits ; et iii) lorsque des règles générales et contraignantes sont débattues, tous les États devraient être considérés comme ayant un intérêt au débat au sens de l'Article 31 de la Charte des Nations Unies ; une consultation approfondie et plus transparente peut prévenir les problèmes juridiques de transposition dans le droit régional ou national et résoudre certaines des difficultés d'application et de coordination survenues dans le cas de la résolution 1373 (2001) ;

e) J'invite les États à envisager une forme d'examen préalable des questions relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les résolutions du Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme qui ont un caractère quasi législatif et nécessitent une réglementation pénale au niveau national ; le Conseil dispose d'une grande latitude procédurale pour fixer ses propres règles ; la promotion d'un mécanisme interne aux fins du respect de l'objet et du but de la Charte, approuvé par les États, répondrait en grande partie aux préoccupations de légitimité, de légalité et de proportionnalité exprimées en ce qui concerne les résolutions adoptées par le Conseil après le 11 septembre 2001 ;

f) J'affirme que le Conseil de sécurité est l'organe le mieux placé pour fixer des critères exemplaires de respect des droits de l'homme à mesure que les États poursuivent leurs objectifs de lutte contre le terrorisme ; il est également le mieux placé pour formuler efficacement leurs obligations en matière de respect, de promotion et de réalisation des droits de l'homme ; il dispose à cet égard de la capacité opérationnelle du Comité contre le terrorisme, assisté de sa Direction exécutive, qui sont bien placés pour déterminer si les États respectent pleinement et véritablement leurs obligations relatives aux droits de l'homme en appliquant les diverses résolutions concernant la lutte contre le terrorisme ; le respect des droits de l'homme doit occuper une place centrale dans des évaluations de conformité menées sur la base de critères rigoureux concernant la lutte antiterroriste, s'inspirant des normes et outils élaborés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et s'appuyant sur les compétences des organes chargés des droits de l'homme, notamment le Comité des droits de l'homme, compte tenu des rapports de pays de la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme sur la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (également membre de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme), ainsi que sur les compétences croissantes du 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 ;

g) Je rappelle aux États que l'obligation de respecter les droits de l'homme, conformément aux principes et aux buts de la Charte, n'est pas uniquement une obligation extérieure mais aussi une obligation intérieure ; l'établissement de données de référence et l'examen des progrès réalisés par le Conseil de sécurité dans la promotion des droits de l'homme devraient être un processus réfléchi, encouragé et appuyé par les multiples entités qui forment le dispositif antiterroriste de l'Organisation des Nations Unies ;

h) Je rappelle aux États que les mesures législatives d'exception prises à l'échelle nationale face au terrorisme ou à d'autres problèmes de sécurité doivent comporter des clauses de rendez-vous ou des mécanismes d'examen périodique de ces dispositions, qui constituent une reconnaissance expresse du caractère exceptionnel de la réglementation adoptée dans le contexte de menaces particulières, affirmant que le recours à de tels pouvoirs n'est généralement nécessaire que pour des périodes limitées, et dont la portée et l'effet nécessitent

des évaluations et des contrôles en matière de droits de l'homme ; il est à noter que les résolutions du Conseil de sécurité pouvant présenter en soi le caractère de pouvoirs d'urgence sont dépourvues de telles protections procédurales ; à cet égard, j'invite les États à se pencher sérieusement sur cette lacune et à y remédier en adoptant des pratiques optimales (clauses de rendez-vous et examen) au niveau national pour faire pendant à la réglementation internationale ;

i) Rappelant que tous les États Membres sont tenus d'agir en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, ensemble et séparément, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55 de la Charte, j'invite l'Assemblée générale de continuer à saisir l'occasion qui lui est donnée et à s'acquitter de l'obligation qui lui est faite de promouvoir et de faire respecter les droits de l'homme, notamment en renforçant les moyens du Bureau de lutte contre le terrorisme en matière d'état de droit, en appuyant la fonction de contrôle et l'expertise du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et en veillant à ce que l'engagement de prendre systématiquement en compte les droits de l'homme, exprimé dans le quatrième volet de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, soit honoré dans la pratique.
