



Assemblée générale

Distr. générale
3 août 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Point 75 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 transmettre à l'Assemblée générale, en application de la résolution [74/147](#) de l'Assemblée générale et de la résolution [40/16](#) du Conseil des droits de l'homme, le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin.

* [A/76/150](#).

* Le présent rapport a été soumis après la date limite afin que puissent y figurer les informations les plus récentes.



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

Promotion des droits humains par leur intégration au renforcement des capacités et à l'assistance technique antiterroriste aux niveaux national, régional et mondial

Résumé

Le présent rapport traite des dimensions des droits humains et du droit international dans les activités de renforcement des capacités et d'assistance technique menées dans le contexte de la lutte antiterroriste et de l'action visant à contrer ou prévenir l'extrémisme violent, activités connaissant actuellement un essor exceptionnel. La Rapporteuse spéciale affirme que le renforcement des capacités et l'assistance technique tenant compte des droits humains et de l'état de droit ont un rôle précieux à jouer dans la consolidation d'une approche de la lutte antiterroriste mobilisant l'ensemble de la société, et qu'ils peuvent contribuer sensiblement à prévenir les conditions produisant une violence persistante dans la société. Elle remarque toutefois que les activités susmentionnées s'inscrivent dans le contexte d'une multiplication sans précédent des institutions, cadres normatifs, programmes et financements consacrés à la lutte antiterroriste au cours des vingt dernières années. Elle note que certaines entités des Nations Unies fournissent de plus en plus de prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique aux États aux fins de la lutte antiterroriste mais que la diligence voulue en matière de droits humains ne progresse pas dans la même mesure.

La Rapporteuse spéciale constate que l'état de droit et les droits humains sont très insuffisamment pris en compte dans les activités de renforcement des capacités et d'assistance technique menées dans des contextes où les définitions nationales du terrorisme et de l'extrémisme violent ne coïncident pas avec le droit international, entravent l'exercice légitime des droits fondamentaux et servent à soutenir et faciliter des modes de gouvernance autoritaires. Elle constate également que ces activités ne font l'objet d'aucun suivi ou évaluation effectués selon des normes éthiques et des règles scientifiques rigoureuses, y compris de la part d'entités des Nations Unies. Elle remarque une tendance soutenue à des interventions ponctuelles et limitées à la formation et l'équipement, qui sont rarement intégrées à une approche globale de la justice, de la sécurité, de la gouvernance et du développement au niveau national, qui n'abordent pas les structures et injustices sous-jacentes et les laissent ainsi s'envenimer sans frein.

La Rapporteuse spéciale souligne qu'il faut que le renforcement des capacités et l'assistance technique en matière de lutte antiterroriste aillent de pair avec des efforts soutenus visant à améliorer le respect de l'état de droit, des objectifs prioritaires de développement durable, des mesures de lutte contre la corruption, la mise en place de structures institutionnelles responsables et qu'il convient d'harmoniser ces priorités avec les objectifs et processus de développement existants. Elle constate que rien n'est fait pour associer un large éventail de parties prenantes au renforcement des capacités et à l'assistance technique, notamment la société civile au niveau national. La participation de la société civile au secteur de la sécurité et le contrôle civil de ce secteur sont indispensables pour prévenir réellement le terrorisme. Elle dénonce un modèle d'activités axé sur l'offre, actionné à la demande du

consommateur, dont la logique est souvent bien éloignée d'un authentique engagement à mettre un frein aux conditions qui concourent au terrorisme et dans lequel priment la survie du régime, une cooptation parasite des ressources et fonds affectés à la sécurité et l'intérêt des secteurs en charge de la sécurité eux-mêmes. Elle rappelle aux entités des Nations Unies qui mènent des activités de renforcement des capacités et fournissent une assistance technique en matière de lutte antiterroriste qu'elles doivent respecter rigoureusement leur devoir de diligence raisonnable et qu'elles ne sauraient se rendre complices du renforcement de systèmes de coercition et de violence au nom de la lutte antiterroriste ou de la prévention de l'extrémisme (violent). Pour que ces pratiques soit à la fois efficaces et respectueuses des droits humains, il est absolument impérieux d'en améliorer la transparence, de les ancrer dans un véritable cadre de responsabilités et de procéder à leur complet remaniement.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, en application de la résolution 74/147 de l'Assemblée générale et de la résolution 40/16 du Conseil des droits de l'homme. Ce compte rendu traite de l'impact sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la fourniture de prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique dans les domaines de la lutte antiterroriste et de la lutte contre l'extrémisme violent et sa prévention.

2. On trouvera ci-après un compte rendu des activités menées par la Rapporteuse spéciale dans le cadre de son mandat au cours de la période écoulée depuis la présentation de son précédent rapport à l'Assemblée générale¹.

II. Activités de la Rapporteuse spéciale

3. Malgré la situation éminemment délicate imposée par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), la Rapporteuse spéciale a connu une année exceptionnellement active et fructueuse, définie par un dialogue approfondi avec les États et parties prenantes de la société civile. Elle a accepté une visite de pays à Singapour. Elle a différé sa visite aux Maldives en attendant la résolution de la pandémie. Face à la pandémie de COVID-19 et soucieuse des abus de pouvoir dans des situations d'urgence et de lutte antiterroriste, elle a lancé, avec deux organisations non gouvernementales², un outil de suivi du recours aux pouvoirs exceptionnels conçu comme une ressource mondiale permettant de s'assurer que les ripostes légales à la pandémie étaient nécessaires, proportionnées et non discriminatoires.

4. En mars, 2021, la Rapporteuse spéciale présentait au Conseil des droits de l'homme son rapport sur les incidences des politiques et pratiques relatives à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme (violent) sur les droits humains des filles, des femmes et de la famille³.

5. Le rapatriement et la réintégration des femmes et des enfants provenant de zones de conflit dans le respect des droits humains reste une priorité essentielle pour la Rapporteuse spéciale. Elle a effectué de multiples communications aux États à ce sujet, dont une communication détaillée à 57 États dont des ressortissants sont détenus dans les camps de Hawl et Rawj dans le Nord-Est de la Syrie⁴. Elle a publié de nombreuses opinions juridiques sur la légalité et les conditions de détention dans ces camps⁵. Elle fait état de dialogues positifs avec le Danemark, la Fédération de Russie, la Finlande et le Kazakhstan. La Rapporteuse spéciale reste engagée dans de nombreuses procédures judiciaires, notamment devant la Cour suprême du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Cour suprême des États-Unis d'Amérique, la Cour suprême des Philippines et la Cour européenne des droits de

¹ A/75/337.

² www.icnl.org/covid19tracker/.

³ A/HRC/46/36.

⁴ Voir www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26730&LangID=F.

⁵ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT_Position_human-rights-of-boys-adolescents-2021_final.pdf.

l'homme⁶. Elle a fait des dépositions devant des organes parlementaires au Royaume-Uni et au Canada sur cette question.

6. La Rapporteuse spéciale érige en priorité la fourniture aux États d'une assistance technique et d'opinions sur la législation antiterroriste. Elle a fourni des revues de la législation ou de son évolution à l'Arabie saoudite, au Brésil, au Bélarus, au Burkina Faso, aux Émirats arabes unis, à la France, au Nicaragua, aux Pays-Bas, à la Turquie et à l'Union européenne.

7. La Rapporteuse spéciale a entretenu des relations de travail positives avec le Bureau de lutte contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme. La Rapporteuse spéciale est signataire du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme et membre actif de ses groupes de travail. Elle a participé à de multiples conférences régionales de haut niveau (de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et de l'Union européenne, notamment). Elle a également participé, en qualité de modératrice et d'intervenante, à plusieurs manifestations au cours de la Semaine de haut niveau contre le terrorisme, sous l'égide des Nations Unies, qui s'est tenue en ligne du 24 au 30 juin, et a coparrainé avec les gouvernements afghan et espagnol une manifestation parallèle sur les victimes du terrorisme. La Rapporteuse spéciale a participé activement à la fourniture d'assistance technique aux États pendant la négociation de la septième Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies (biennale), en créant un éventail de ressources techniques à l'intention des États, dont des ressources virtuelles dédiées⁷. La Rapporteuse spéciale reconnaît le rôle positif de premier plan joué par les pays coprésidents, Oman et l'Espagne, en matière d'inclusion de la société civile et de prise en compte des problématiques de droits humains dans ce processus.

8. Lors de la quarante-septième session ordinaire du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a coparrainé de nombreuses manifestations parallèles, dont une avec le gouvernement d'Ouzbékistan sur la réintégration des femmes et des enfants précédemment détenus dans des camps dans le Nord-Est de la Syrie, une manifestation parallèle avec les gouvernements afghan et norvégien sur la protection des victimes du terrorisme et des défenseurs et défenseuses des droits humains, et avec des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, sur l'intérêt de s'exprimer d'une seule voix en ce qui concerne les mécanismes de procédures spéciales sur les problématiques de droits humains particulièrement préoccupantes. Au cours de la quarante-sixième session ordinaire du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a coparrainé avec la Fédération de Russie une manifestation parallèle sur les bonnes pratiques associées au retour et à la réintégration des femmes et des enfants précédemment détenus dans des camps dans le Nord-Est de la Syrie.

9. La Rapporteuse spéciale poursuit son engagement profond auprès des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales (en ligne). En 2021, elle a tenu des consultations dans chaque région, à savoir l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Amérique du Nord, l'Asie centrale et du Sud-Est, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, l'Europe et l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. Elle a travaillé en étroite collaboration avec l'organisation non gouvernementale Coalition on Counter-Terrorism, le réseau Security Policy Alternatives Network, Al Sur (le consortium d'organisations d'appui à la société civile en Amérique latine) et la Global NPO Coalition on the Financial

⁶ *R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department*, Cour suprême du Royaume-Uni ; *United States of America v. Zubaydah*, Cour suprême des États-Unis ; *Mikolaj Pietrzak v. Poland* et *Dominika Bychawska-Siniarska and others v. Poland*, Cour européenne des droits de l'homme.

⁷ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Strategy.aspx.

Action Task Force. Elle rencontre régulièrement des organisations humanitaires et, dans tous les aspects de son travail, reste concentrée sur les victimes du terrorisme.

III. Promotion des droits humains par leur intégration au renforcement des capacités et à l'assistance technique à la lutte antiterroriste aux niveaux national, régional et mondial

10. Le présent rapport traite de l'impact sur la protection des droits humains du renforcement des capacités et de l'assistance technique dans les domaines de la lutte antiterroriste et de la lutte contre l'extrémisme violent et sa prévention. Le renforcement des capacités et l'assistance technique en matière de lutte antiterroriste ont connu un développement colossal ces vingt dernières années. La Rapporteuse spéciale observe de manière générale la contribution importante et précieuse d'actions de renforcement des capacités et d'assistance technique respectueuses de l'état de droit à l'approfondissement de la coopération entre les États, l'affirmation de la solidarité et de la coopération entre les États et la facilitation de l'exercice des droits humains et de l'état de droit par de multiples institutions, parties prenantes et systèmes au niveau national. Elle observe en outre que la lutte antiterroriste implique de plus en plus la fourniture de prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique aux niveaux bilatéral, régional, multilatéral et mondial. Ces pratiques reposent souvent sur le postulat selon lequel les États devraient améliorer leurs cadres juridique et opérationnel et renforcer leurs capacités nationales pour faire face à la menace du terrorisme et de l'extrémisme (violent).

11. La Rapporteuse spéciale remarquait dans son rapport de 2019 à l'Assemblée générale ([A/73/361](#)) que le développement de la pratique de lutte antiterroriste était intervenu au détriment exprès, définissable et généralisé de l'état de droit et des droits humains. Son rapport de 2019 au Conseil des droits de l'homme ([A/HRC/40/52](#)) décrivait et référençait les effets négatifs, pour la société civile, d'une lutte contre le terrorisme et d'actions de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent présentant des lacunes en matière de droits humains. Dans son rapport de 2021 au Conseil des droits de l'homme ([A/HRC/46/36](#)), elle a identifié et évalué les conséquences négatives sur les droits fondamentaux des femmes et des filles de la pratique antiterroriste et de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent. Le présent rapport s'appuie sur ces constatations. Il attire l'attention sur le fait que l'échelle, la portée et l'impact de l'énorme développement du renforcement des capacités et de l'assistance technique à la lutte antiterroriste ne sont pas encore pleinement pris en compte, suivis ni évalués dans la documentation, les politiques ou les évaluations actuelles.

12. Les termes de « renforcement des capacités » et d'« assistance technique » revêtent des significations multiples d'une partie prenante à l'autre. L'expression « renforcement des capacités » a fait son apparition dans le vocabulaire du développement international dans les années 1990⁸. À cette époque, il recouvrait globalement le renforcement des savoir-faire, compétences et aptitudes des individus et des communautés de sociétés en développement dans le but de surmonter les causes de leur souffrance et de leur exclusion. Dans la définition opérationnelle utilisée dans le présent rapport, le « renforcement des capacités » désigne le renforcement des compétences des personnes, des communautés et des États, afin de prévenir des

⁸ Voir Programme des Nations Unies pour le développement, « Capacity assessment and development in a systems and strategic management context », document technique consultatif n° 3, janvier 1998, p. iii ; résolution de l'Assemblée générale [50/120](#), par. 22.

activités terroristes multiformes et d'y riposter. Ces compétences comprennent l'examen et la rédaction de textes législatifs, la rédaction de modèles de lois, l'élaboration de programmes de formation, la fourniture de formations à divers acteurs, y compris, mais non exclusivement, les forces de police, les personnels militaires, les membres de la profession juridique et d'autres parties prenantes à la lutte contre le terrorisme. Elles comprennent aussi la formation et l'équipement des forces armées, de police et de sécurité, l'accent étant mis sur l'amélioration de l'efficacité des forces de sécurité. Cette démarche peut inclure des transferts de technologie et une mise à niveau des compétences technologiques pertinentes pour la maîtrise et la prévention du terrorisme.

13. L'assistance technique est généralement définie comme une « assistance » non pécuniaire fournie par des spécialistes nationaux ou internationaux, comprenant partage d'informations et d'expertise, instruction, formation à l'acquisition de compétences, transfert de connaissances ou mentorat, services de conseil et transfert de données techniques. Les prestataires de services de renforcement des capacités et d'assistance technique à la lutte antiterroriste relèvent les différences de définition entre ces champs d'activité mais, dans la pratique, les deux se recoupent souvent. Les États et les parties prenantes internationales utilisent l'expression d'« assistance technique » pour décrire des activités qui pourraient, sans déroger à l'exactitude, être désignées par le terme « renforcement des capacités ». La Rapporteuse spéciale observe que l'utilisation d'une nomenclature d'assistance technique est perçue comme neutre, et donc potentiellement moins risquée que le renforcement des capacités, donnant le signal d'un moindre niveau de danger ou de risque pour l'État ou l'entité qui fournit la prestation. Elle ne pense pas que ce soit exact dans la pratique. Elle affirme que les deux formes de pratique s'accompagnent de risques inhérents pour les droits humains dans un contexte de lutte contre le terrorisme. Aucune n'est structurellement moins exposée que l'autre en termes de potentiel de violations des droits humains et d'impact négatif. Toutes deux s'accompagnent de risques politiques profonds d'entretenir des conflits, de favoriser une gouvernance dysfonctionnelle et de conférer une légitimité à des États qui commettent des violations des droits humains.

14. La Rapporteuse spéciale observe également que la désignation d'« assistance » en matière de sécurité constitue un aspect inhérent au renforcement des capacités et à l'assistance technique antiterroriste dans certains États. Ce que recouvre le terme d'« assistance » varie grandement dans la pratique nationale et régionale et peut aller du déploiement commun de personnel militaire au soutien et à la réforme du secteur de la sécurité. Parallèlement, le terme de « partenariat » en matière de sécurité est de plus en plus utilisé pour désigner un appui à la lutte antiterroriste fourni à des États tiers. Cette terminologie a également été utilisée pour fournir une assistance antiterroriste à des acteurs non étatiques sur le territoire d'États souverains, avec des implications évidentes pour la souveraineté. Comme pour les autres formes d'efforts de lutte antiterroriste, la transparence, la prise de responsabilité et le suivi de ces arrangements sont nécessaires, parallèlement à une surveillance indépendante substantielle, notamment par les parlements nationaux. La Rapporteuse spéciale est fortement perturbée par l'absence de surveillance adéquate et indépendante des pratiques d'« assistance » et de « partenariat » en matière de lutte antiterroriste. Les parlements et organes législatifs, mais aussi les organismes financiers et d'audit, devraient jouer un rôle critique dans la responsabilisation des acteurs du secteur de la défense et de la sécurité, et doivent disposer de l'expertise technique et de l'accès à l'information nécessaires pour ce faire⁹. L'engagement des parties prenantes dans

⁹ Les entraves au contrôle sont notamment des pouvoirs limités, l'influence de la majorité au pouvoir sur les parlements et l'influence induite des cadres ; voir Cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité, 2013.

cette assistance, notamment par la société civile des États bénéficiaires, est généralement médiocre. La Rapporteuse spéciale observe à titre préliminaire que dans certains contextes, cette assistance et ce partenariat peuvent faire de l'État qui apporte son appui une partie à un conflit armé soumise aux règles du droit humanitaire international¹⁰.

15. La Rapporteuse spéciale souligne le rôle croissant joué par les entreprises privées dans la conception, la fourniture et la mise en œuvre d'actions de renforcement des capacités et d'assistance technique à la lutte antiterroriste. Leur présence et leur investissement ont contribué à la trajectoire de croissance effrénée du renforcement des capacités et de l'assistance technique. Elle reconnaît que les gouvernements concluent divers partenariats avec des entreprises privées et que beaucoup présentent des avantages sociaux et économiques substantiels pour la société. Si bon nombre de ces entreprises n'ont pas exactement élaboré leurs outils avec pour principal objectif le déploiement de forces de sécurité, les acteurs du secteur sont de plus en plus nombreux à juger ces outils attrayants et transférables¹¹. La Rapporteuse spéciale estime en particulier que le transfert de technologies à haut risque à destination de pays présentant des antécédents systématiquement médiocres en matière de droits humains et la pratique persistante d'utilisation abusive des outils de lutte antiterroriste contre la société civile, les opposants politiques et les défenseurs et défenseuses des droits humains sous prétexte de renforcement des capacités et d'assistance technique à la lutte antiterroriste doivent cesser. Elle rappelle aux gouvernements et aux entreprises privées les responsabilités qui leur incombent en matière de droits humains en vertu du droit international des droits humains, dont un devoir de diligence complet visant à assurer que le développement et le déploiement de nouvelles technologies respectent les normes internationales relatives aux droits humains¹². La Rapporteuse spéciale fait sienne l'opinion selon laquelle certaines technologies à haut risque particulièrement utilisées pour commettre des abus dans le domaine antiterroriste devraient être soumises à des obligations de licence lorsqu'elles sont incluses par les États dans le renforcement des capacités ou l'assistance technique à la lutte antiterroriste. Elle recommande comme cadre pertinent le règlement du Conseil de l'Union européenne constitué par l'Arrangement de Wassenaar¹³ sur le contrôle des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage¹⁴. Cet arrangement met en place un régime communautaire de contrôle des exportations, du transfert, de la négociation et du transit de biens à double usage. Bien que leur efficacité ait été limitée, les deux cadres fournissent des modèles et des outils utiles pour améliorer le contrôle et le suivi du transfert de technologies à haut risque à des fins de lutte antiterroriste à destination

¹⁰ Voir, par ex., www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce.

¹¹ Voir, par ex., le Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sur l'impact du recours à des prestataires de services militaires et de sécurité privés pour la gestion de l'immigration et des frontières sur la protection des droits de tous les migrants (A/HRC/45/9), par. 33 ; voir, de manière générale, les par. 34 à 39 et 58 à 61.

¹² Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ; HCDH, *La responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme* ; *Guide interprétatif* (2012) ; voir aussi Commission européenne, *ICT Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (Luxembourg, 2013) (disponible à la page : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab151420-d60a-40a7-b264-adce304e138b>)

¹³ Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage, Documents fondateurs (Documents publics, Volume I) et List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List, (Documents publics, Volume II).

¹⁴ Union européenne, Règlement du Conseil (CE) n° 0428/2009 du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit des biens et technologies à double usage.

d'États présentant des antécédents d'abus réguliers et avérés des droits humains sous le couvert de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme.

A. Le problème persistant de la définition

16. Il n'est pas surprenant que l'absence de définition commune du terrorisme, acceptée au plan international, crée des défis importants en matière de droits humains, lorsque des prestations de renforcement des capacités ou d'assistance technique sont fournies dans le but de lutter contre le terrorisme ou de prévenir l'extrémisme (violent). Malgré un accord sur 19 instruments universels de lutte contre le terrorisme, la réglementation antiterroriste internationale reste un « trou noir » normatif, précisément parce que, dans la résolution 1373 (2001) et les résolutions antiterroristes successives, le Conseil de sécurité a délibérément omis de proposer une définition du terrorisme utilisée régulièrement. Bien que le Conseil de sécurité ait présenté tardivement une définition étroite et non contraignante du terrorisme dans sa résolution 1566 (2004)¹⁵, cette définition n'a pas influencé de manière appréciable la pratique nationale et semble n'être utilisée ni par le Comité contre le terrorisme, ni par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme pour amener les États à circonscrire ou modifier leurs définitions nationales du terrorisme. La Rapporteuse spéciale observe qu'une latitude extraordinaire est accordée aux États dans la définition d'une gamme étendue d'actions, notamment l'expression, la pratique religieuse, le regroupement, les relations et l'association (dont beaucoup constituent des libertés protégées par le droit international des droits de l'homme) comme constitutives de « terrorisme » susceptible d'actions législatives et exécutives étendues. Bien que la Rapporteuse spéciale ait proposé une définition type précise et rigoureuse du terrorisme¹⁶, peu d'États ont adopté sa définition circonscrite. De ce fait, que la fourniture de prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique s'inscrive dans un vide sémantique, un environnement permissif « allégé » du point de vue des droits humains, tant dans sa conception que dans la pratique.

17. En conséquence, lorsque la définition mondiale du terrorisme reste imprécise, que les pratiques persistantes de non-confrontation avec les définitions nationales du terrorisme et de l'extrémisme (violent) restent la norme, ainsi qu'une grande tolérance à l'utilisation abusive des mesures antiterroristes à l'échelle nationale, la nature exacte des capacités « renforcées » ou bénéficiant d'une assistance technique peut s'avérer très éloignée de ce qu'on pourrait raisonnablement qualifier de lutte contre le terrorisme. Il existe un grave danger de voir le renforcement des capacités et l'assistance technique évoluer dans de nombreux cadres nationaux de manière à faciliter et soutenir des politiques et pratiques de sécurité répressives. La Rapporteuse spéciale a observé par elle-même ce phénomène dans ses visites de pays. Cela l'amène à soulever les questions graves de la transparence, du contrôle, de la légitimité et de la valeur sur le long terme du renforcement des capacités et de l'assistance technique dans les contextes de la lutte contre le terrorisme.

18. La Rapporteuse spéciale estime que la considérable lacune en matière de définition du terrorisme, ainsi que la prolifération d'actes préparatoires à la définition

¹⁵ Elle requiert, de manière cumulative : (a) l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages, (b) une infraction à l'une des 19 conventions « relatives à la lutte contre le terrorisme » existantes, et (c) un objectif délibéré de semer la terreur parmi la population ou un groupe de personnes, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire. Voir Ben Saul, « The legal black hole in United Nations counter-terrorism » (International Peace Institute, Global Observatory, 2 juin 2021). Disponible à la page : <https://theglobalobservatory.org/2021/06/the-legal-black-hole-in-united-nations-counterterrorism/>.

¹⁶ E/CN.4/2006/98, par. 26 à 50 et 72.

imprécise identifiés dans les résolutions du Conseil de sécurité¹⁷, constituent en soi un obstacle au déploiement de prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique respectueuses des droits humains.

19. Parallèlement, aucune définition de l'extrémisme violent n'a été proposée et acceptée au niveau international. Cette déficience permet aux États d'adopter des mesures éminemment intrusives, disproportionnées et discriminatoires, aux implications en matière de droits humains étendues et hautement problématiques. Les implications de ces lois et politiques ont été traitées directement par la Rapporteuse spéciale ainsi que par d'autres mécanismes de défense des droits humains¹⁸. La Rapporteuse spéciale estime que le terme d'« extrémisme » n'a pas sa place dans des normes juridiques internationales contraignantes et que, lorsqu'il est considéré comme une catégorie juridique pénale, il est incompatible avec le principe de certitude juridique et, de ce fait, avec l'exercice de certains droits fondamentaux¹⁹. Elle exprime sa profonde inquiétude quant à la fourniture d'assistance technique et de renforcement des capacités dans des contextes où le terme d'extrémisme est mal défini et constitue une couverture pour des violations systématiques des droits humains, en particulier contre des minorités ethniques et religieuses. Elle signale en particulier les prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique fournies par des entités des Nations Unies et des organismes régionaux dans des pays tiers qui soutiennent ou se fondent sur des définitions de l'« extrémisme » dans la pratique nationale en l'absence de tout qualificatif dénotant une action violente²⁰. Elle s'alarme du fait que le renforcement de capacités dans de tels contextes semble viser la capacité à exercer de nouvelles violations graves des droits humains sous couvert d'appui international et de légitimité.

B. Assistance technique bilatérale et renforcement des capacités bilatéral

20. La démarche bilatérale de renforcement des capacités et d'assistance technique en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent recouvre un vaste éventail de programmes, de pratiques et de travaux à l'échelle de la planète. Avec les ressources limitées à sa disposition, la Rapporteuse spéciale ne peut présenter une évaluation globale de tous ces programmes et pratiques²¹, mais traite plutôt des vastes opportunités et des difficultés présentées par ce travail pour la promotion et la protection des droits humains. Elle signale une forte opacité du soutien ou de la programmation des actions antiterroristes fournies entre États dans un cadre bilatéral. Pour certains États, la désignation de certaines actions de renforcement des capacités comme relevant de la lutte contre le terrorisme implique l'activation d'un contrôle accru au plan intérieur, ce qui est bienvenu²² ;

¹⁷ Par ex., résolutions du Conseil de sécurité 1373 (2001), par. 2 (e) ; 1566 (2004), par. 2 ; 2178 (2014), par. 6 ; voir aussi A/HRC/40/52, par. 19 et 34.

¹⁸ Voir, par ex., A/HRC/40/52 ; A/HRC/31/65 et A/HRC/33/29.

¹⁹ A/HRC/43/46/Add.1, par. 15.

²⁰ A/HRC/43/46/Add.1.

²¹ Y compris, par exemple, par les institutions militaires traditionnelles comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Voir https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm?selectedLocale=fr.

²² Voir la loi américaine Leahy qui interdit de fournir des prestations de formation militaire/toute autre assistance à des corps d'armée étrangers en présence d'informations crédibles indiquant que de graves violations des droits de l'homme ont été commises. Voir United States Code, Title 10, sect. 362 ; titre 22, par. 2378d ; Instrument statutaire du Royaume-Uni 2019, n° 573, Règlement de 2019 sur la lutte contre le terrorisme (sanctions internationales) (sortie de l'Union européenne), partie 5, article 23 ; pour le Canada, la Loi sur les Nations Unies et la Loi sur les mesures économiques spéciales.

certaines systèmes juridiques nationaux interdisent le recours aux budgets nationaux pour certains types de projets de renforcement des capacités²³, tandis que certains États relèguent le renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme à une programmation générique qui comprend, sans exclusivité, le développement, ce qui rend sa désagrégation et son évaluation particulièrement opaques²⁴.

21. Les actions bilatérales de renforcement des capacités et d'assistance technique en matière de lutte antiterroriste comportent des risques importants pour les droits humains et l'état de droit. Il existe des risques importants de transplantation légale inappropriée, dans laquelle l'assistance vise à influencer des cultures juridiques étrangères dans la direction de celle du donateur ou du prestataire et/ou à influencer le droit du bénéficiaire de manière à concorder avec les impératifs de politique étrangère et de sécurité du donateur. Ces impératifs peuvent être structurés de manière à saper ou limiter l'exercice de droits fondamentaux ou à fournir au plan intérieur une base pour la marginalisation de leur exercice. Il est à remarquer qu'une part importante des actions de renforcement des capacités antiterroristes intervient dans le cadre de relations bilatérales traditionnelles, notamment fondées sur un passé colonial commun et des imbrications sécuritaires²⁵.

22. Il existe des risques manifestes lorsque ce qui constitue la lutte antiterroriste fondée sur la sécurité ou, de manière plus évidente ces dernières années, l'assistance à la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent²⁶, est fourni sous une étiquette générique de renforcement des capacités, d'égalité des genres ou d'autonomisation des femmes, de mobilisation de la jeunesse²⁷ ou une autre appellation similaire. En réalité, bon nombre de ces efforts sont dictés par les impératifs de sécurité des donateurs ou des prestataires et ont souvent pour effet de marginaliser la société civile et les autres parties prenantes afin d'éviter de révéler l'origine, les motivations ou l'idéologie du donateur. Ces formes de renforcement des capacités et d'assistance technique impliquent la marchandisation de certains groupes et personnes et, dans de nombreux cas, de communautés historiquement marginalisées. Ces pratiques sapent la confiance qui résulterait d'une implication pleine et transparente des communautés et des individus dans des démarches de renforcement des capacités locales, substantielles et engagées²⁸. Pour être efficace, la sécurité ne peut pas contourner ou instrumentaliser les communautés affectées²⁹. La Rapporteuse spéciale entend régulièrement des États demander pourquoi le renforcement des capacités ne fonctionne pas. Elle suggère que la réponse réside dans le manque de relation substantielle et soutenue avec les populations locales. Créer la confiance de manière

²³ Voir International Crisis Group, « Averting an ISIS resurgence in Iraq and Syria » (11 octobre 2019). Disponible à la page : www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/207-averting-isis-resurgence-iraq-and-syria.

²⁴ Centre de Djakarta pour la coopération en matière d'application des lois. Voir www.devex.com/organizations/jakarta-centre-for-law-enforcement-cooperation-foundation-jelec-61148 (formation et renforcement des capacités de la police nationale indonésienne et de la police fédérale australienne en matière de lutte antiterroriste), mis en place en 2004 suite aux attentats de Bali. Voir www.jstor.org/stable/resrep04111.

²⁵ Voir F. Alzubairi, *Colonialism, Neo-Colonialism, and Anti-Terrorism Law in the Arab World* (Cambridge, Cambridge University Press, Royaume-Uni, 2019).

²⁶ Voir, par ex., la Politique de lutte contre l'extrémisme violent par l'aide au développement de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Disponible à la page : www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-publication-Policy-for-Countering-Violent-Extremism-through-Development-Assistance-April2020.pdf ; sport et droits de l'homme (voir <https://cfnhri.org/human-rights-topics/sport-and-human-rights/>).

²⁷ On notera à ce sujet les programmes pour la jeunesse mis en place par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Voir <https://fr.unesco.org/preventing-violent-extremism/youth/project/about> ; <https://fr.unesco.org/preventing-violent-extremism>.

²⁸ Voir www.saferworld.org.uk/resources/publications/806-community-security-handbook.

²⁹ A/75/729 et A/75/729/Corr.1, par. 34.

significative prend du temps, comporte plus de risques et demande plus d'investissement de la part du donateur, mais à terme, c'est le seul moyen respectueux des droits humains et efficace de mobiliser les communautés et les individus dans la durée³⁰. En dehors des considérations éthiques évidentes liées à l'absence de transparence, ces modèles de renforcement des capacités présentent des risques d'abus, exposent les participants à une vulnérabilité et à des risques accrus dans certains contextes et sapent par principe l'autonomie et la dignité de ceux qui sont engagés dans ces programmes. Les leçons tirées de l'engagement communautaire et de la promotion et la protection des droits humains au sein des Nations Unies à toutes les étapes du maintien de la paix s'opposent à cette forme profondément paternaliste de renforcement des capacités et exigent une compréhension plus profonde, un engagement respectueux, cohérent et souple et une participation substantielle des femmes et des jeunes³¹. Il est évident que si l'État donateur n'a pas une culture des droits humains forte ou institutionnalisée, la marque de cette absence de droits humains ou de la présence d'une version « allégée » de ceux-ci se retrouvera inmanquablement dans les prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique à des États tiers. Si l'État bénéficiaire a une gouvernance médiocre, manque de transparence et présente des déficits anciens en matière d'état de droit, les actions de renforcement des capacités et d'assistance technique à la lutte contre le terrorisme auront malheureusement pour effet d'aggraver ces caractéristiques plutôt que de les transformer.

23. Certains pays ont fondé leur dispositif de renforcement des capacités et d'assistance technique sur un modèle de « partenariat » avec des partenaires étrangers³². La localisation précise de ces programmes dans le dispositif du gouvernement peut revêtir une importance significative pour leur contenu lié aux droits humains et leur contrôle. Il est regrettable que dans certaines juridictions, le renforcement des capacités et l'assistance en matière de lutte antiterroriste relèvent de branches du gouvernement comme le ministère de la défense, qui bénéficie expressément de dérogations au contrôle du respect des droits humains ou de l'exclusion d'un tel contrôle³³. Selon la Rapporteuse spéciale, ces aménagements sont à courte vue si l'on veut mettre place une pratique efficace de lutte antiterroriste dans les pays tiers, pour la raison précise que le manque d'intégration et de contrôle du respect des droits humains constitue une faiblesse structurelle qui rend ces programmes moins efficaces, moins stratégiques et moins acceptés par les communautés qu'ils entendent soutenir³⁴.

24. La Rapporteuse spéciale souligne son inquiétude au sujet de la fourniture de nouvelles technologies, y compris, mais non exclusivement, la capacité d'infrastructure de collecte de données biométriques, d'interface de programmation d'applications (API) et de dossiers passagers (PNR), par le prisme du renforcement

³⁰ Voir Center for Civilians in Conflict, « Having their Say: Guidelines for Involving Local Civil Society in the Planning, Design, Implementation, and Evaluation of U.S. Security Assistance and Cooperation » (2020).

³¹ Voir Nations Unies, Principes directeurs sur la mobilisation de la population en faveur de la consolidation et de la pérennisation de la paix (août 2020).

³² USAID, « The Development Response to Violent Extremism and Insurgency Policy », septembre 2011, p. 3 ; Parlement européen, Revised European Union Approach to Security and Development Funding, juin 2021, p. 1 (disponible à la page : www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-revised-eu-approach-to-security-and-development-funding).

³³ Les programmes du Ministère de la Défense des États-Unis pour la formation et l'équipement des forces de sécurité étrangères sont dispensés des dispositions relatives aux droits de l'homme de la loi intitulée Foreign Assistance Act et/ou opèrent dans une large mesure indépendamment du Secrétaire d'État américain.

³⁴ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Sur les chemins de l'extrémisme violent en Afrique : Moteurs, dynamiques et éléments déclencheurs* (2017), p. 3 et p. 6.

des capacités et de l'assistance technique bilatérale en matière de lutte antiterroriste³⁵. Elle remarque que ces préoccupations sont partagées par d'autres acteurs des droits humains, dont le Comité des droits de l'homme³⁶. Elle affirme que ces technologies présentent de manière inhérente un risque élevé, et ont des implications importantes pour toute une gamme de droits fondamentaux, allant du droit à la vie au droit à la protection de la vie privée³⁷. La Rapporteuse spéciale estime que le renforcement des capacités et l'assistance technique doivent aller de pair avec l'existence ou la mise en place de dispositifs solides de protection des droits humains incorporés dans les institutions des États bénéficiaires. Le dispositif de protection des droits humains doit opérer de manière à contrôler la collecte, le stockage, l'utilisation et le transfert des données recueillies conformément aux normes du droit international des droits de l'homme. En l'absence de telles protections, le renforcement des capacités et l'assistance technique en matière de nouvelles technologies ne seront pas respectueux des droits humains et ne devraient pas être entrepris. Elle observe avec une profonde inquiétude la réaffectation de nombre de ces technologies pendant la pandémie de COVID-19 sans dispositif de sauvegarde ni contrôle suffisants, ce qui a fait de la fourniture de soins de santé un enjeu de sécurité, avec des effets particulièrement disparates sur les communautés vulnérables et marginalisées³⁸.

25. Pour être respectueux des droits humains, les dispositifs bilatéraux de renforcement des capacités et d'assistance technique nécessitent : a) des pratiques claires consistant à ne soutenir que le renforcement des capacités et l'assistance technique reposant sur des définitions nationales du terrorisme et de l'extrémisme violent compatibles avec le droit international ; b) la conception, la livraison et l'application, en consultation soutenue avec les structures communautaires et parties prenantes de niveau infranational et avec leur participation ; c) l'application cohérente et transparente de la conditionnalité de l'assistance et du renforcement des capacités ; d) des limites claires imposant le refus de soutenir des partenaires étrangers ayant commis des violations graves et prolongées des droits humains par l'abus des capacités de sécurité et de lutte antiterroriste ; e) le refus de soutenir des pays utilisant des mesures antiterroristes contre des défenseurs ou défenseuses des droits humains, des minorités, des acteurs de la société civile et des personnes engagées dans l'exercice protégé de leurs droits fondamentaux d'expression, de réunion, de pratique religieuse et de participation aux affaires publiques conformément au droit international ; f) la réalisation d'une évaluation des risques et d'une planification de leur atténuation respectueuse des droits humains à chaque étape du processus de renforcement des capacités et d'assistance technique, de la conception à l'évaluation, en passant par la livraison et l'application ; g) l'imposition d'un contrôle substantiel

³⁵ La Rapporteuse spéciale souligne l'expansion des technologies utilisées pour collecter, traiter et analyser des catégories toujours plus nombreuses de données biométriques, empreintes digitales, ADN, reconnaissance faciale, ainsi que d'autres mesures biométriques, biologiques et comportementales, comme la reconnaissance de la démarche et de la voix, reconnaît la pertinence d'autres nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle, les plateformes de données intégrées, la chaîne de blocs, l'impression 3D, entre autres, et remarque que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2396 (2017), par. 15, fait obligation aux États d'adopter les outils de données biométriques de manière responsable.

³⁶ CCPR/C/ITA/CO/6, par. 36. Le Comité des droits de l'homme appelle l'État partie à prendre des mesures pour que s'assure que toutes les entreprises sous sa juridiction, notamment technologiques, respectent les normes de droits de l'homme lorsqu'elles participent à des opérations à l'étranger. Rappelant à l'État partie ses fonctions de réglementation à l'égard des acteurs privés affirmant l'application transnationale du Pacte même lorsque les entreprises opèrent à l'étranger) ; CCPR/C/131/D/3163/2018, par. 7.3 à 8.

³⁷ Voir Krisztina Huszti-Orbán et Fionnuala Ní Aoláin, « Use of biometric data to identify terrorists: best practice or risky business? » (Human Rights Center, University of Minnesota Law School, 2020).

³⁸ Voir www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=F.

et efficace, comprenant l'audit financier du renforcement des capacités et de l'assistance technique dans l'État prestataire comme l'État bénéficiaire ; h) la capacité à offrir des recours substantiels en cas de violation des droits humains³⁹.

IV. Renforcement des capacités et assistance technique de niveaux multilatéral et régional

26. La Rapporteuse spéciale reconnaît des avantages substantiels à l'engagement régional collectif, notamment le fait qu'en principe, ces entités peuvent mieux se couvrir contre les risques liés aux droits humains qu'avec des pratiques bilatérales parfois incohérentes du point de vue politique et appuyées par toute une gamme d'autres intérêts (non sécuritaires et non liés aux droits humains). L'engagement régional a pris une place plus importante dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies⁴⁰, et est considéré comme un élément important de l'approfondissement du développement des capacités et compétences techniques entre les États Membres. La Rapporteuse spéciale affirme l'importance de la crédibilité et de la réputation des organes régionaux et de leur rôle dans la lutte contre le terrorisme et pour la promotion des droits humains.

27. La plupart des organisations régionales fournissent à leurs membres ainsi qu'à des États tiers un appui au renforcement des capacités et à l'assistance technique antiterroriste. Leurs interventions ont des objectifs multiples. Elles sont étroitement liées à des impératifs stratégiques, politiques, économiques et juridiques et considérées comme utiles pour, notamment, prévenir le terrorisme et lutter contre celui-ci, mettre fin aux conflits violents ou les maîtriser, et jeter les fondations du développement, de la bonne gouvernance et d'un état de droit renforcé. Parallèlement, de nombreuses organisations multilatérales fournissent d'importantes ressources de renforcement des capacités et d'assistance technique axées sur la lutte antiterroriste, souvent dépourvues d'une base solide dans le domaine des droits humains⁴¹. La Rapporteuse spéciale observe que les interventions antiterroristes sont souvent entreprises dans des environnements de conflit complexes et des cadres fragiles, marqués par une gouvernance faible, le manque de garde-fous institutionnels et la médiocrité des efforts de lutte contre la corruption⁴², et dans lesquels les griefs de la population sont entretenus par les lacunes dans ces domaines. Elle remarque qu'en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique à la lutte antiterroriste, l'intégration des droits humains est régulièrement négligée, le contrôle est minimal et le suivi et l'évaluation sont rarement suffisants et efficaces, ce qui maintient les structures sous-jacentes d'impunité, de défaillance de la gouvernance et de marginalisation persistante de la société civile. Elle observe des investissements dérisoires dans le contrôle démocratique par la société civile, pourtant essentiel pour

³⁹ Les recommandations britanniques en matière de droits de l'homme dans le contexte de l'assistance à la sécurité et la justice à l'étranger constituent un exemple de pratique positive.

⁴⁰ Résolution 75/291 de l'Assemblée générale, par. 82.

⁴¹ On peut citer pour exemple le Global Counterterrorism Forum (www.thegctf.org). La Rapporteuse spéciale remarque la création d'institutions « dérivées », par exemple le travail du Centre Hedayah sur la résolution de l'extrémisme violent, qui offre en particulier un appui aux gouvernements en matière d'élaboration de plans d'action nationaux, et celui de l'Institut international pour la justice et l'état de droit, qui dispense des formations liées à la lutte antiterroriste. Aucun de ces organismes n'entretient de relations soutenues avec les entités chargées des droits de l'homme dans le domaine de la lutte antiterroriste (la Rapporteuse spéciale et le HCDH) et ils semblent bénéficier d'une participation limitée de la société civile. La Rapporteuse spéciale n'a pas connaissance d'un dispositif de suivi et évaluation indépendant et robuste de leur travail, fondé sur les droits de l'homme, ni même d'aucun dispositif de ce type.

⁴² Voir Government Defence Integrity Index. Disponible à la page : <https://ti-defence.org/gdi/>.

prévenir l'utilisation abusive des capacités antiterroristes⁴³. Elle déplore que le renforcement des capacités et l'assistance technique dans le domaine antiterroriste semblent se concentrer sur des « gains » technocratiques plutôt que sur des approches privilégiant le long terme, destinées à résoudre des défaillances bien établies de l'état de droit, de la gouvernance, de la transparence et de la responsabilisation qui font le lit du terrorisme. La pratique régulière d'interventions unidimensionnelles et ponctuelles est évidente⁴⁴.

28. L'Union européenne possède une importante collection de ressources à l'appui de pays tiers pour la gestion ou l'atténuation des menaces terroristes. La Rapporteuse spéciale affirme que l'Union européenne s'implique dans le discours sur les droits humains et tient compte des normes en la matière dans le cadrage et l'autorisation d'interventions de renforcement des capacités et d'assistance technique. Il existe de bons exemples d'intégration positive des droits humains dans les articulations de politique européenne des interventions de renforcement des capacités et d'assistance technique en matière de lutte antiterroriste⁴⁵. Par exemple, l'Union européenne s'est engagée à veiller à l'appropriation locale du renforcement des capacités antiterroristes, en promouvant un modèle durable visant à soutenir l'expertise locale comme pierre angulaire de son appui aux pays tiers⁴⁶. Les actions externes de l'Union européenne en matière de renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme comprennent, entre autres, la réforme du secteur de la sécurité, l'amélioration de la gouvernance des prestataires de services de sécurité, un appui à la gestion des frontières, le renforcement des forces armées de pays tiers et la formation des forces de l'ordre. D'autres aspects de l'assistance multiforme fournie par l'Union européenne comprennent un appui technique à la prévention du financement du terrorisme et un éventail de projets liés à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. La Rapporteuse spéciale encourage à porter une attention soutenue à la traduction des politiques en actions concrètes sur le terrain.

29. Le soutien accordé par l'Union européenne aux acteurs de la sécurité de pays partenaires a connu une expansion ces dernières années, notamment par le moyen de la fourniture de formation et d'équipement⁴⁷. La Rapporteuse spéciale remarque qu'il peut être difficile de dissocier le soutien aux efforts de stabilisation et de paix au sens large de l'action antiterroriste, soulignant l'argument méthodologique selon lequel le renforcement des capacités et l'assistance technique à la lutte antiterroriste sont souvent difficiles à distinguer d'autres activités dans lesquelles ils s'inscrivent, tant

⁴³ Voir Transparency International, « The missing element: addressing corruption through security sector reform in West Africa » (2020).

⁴⁴ Voir, par exemple, African Security Sector Network et Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Security Sector Governance and Reform in Africa, note d'information élaborée pour le Learning Lab on Security Sector Governance and Reform in Africa (avril 2016).

⁴⁵ Voir Union européenne, Communication conjointe – Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité, 2016, p. 2 et p. 5 (disponible à la page : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031&from=FR>) ; Conclusions du Conseil sur la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité, par. 3 (disponible à la page : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13998-2016-INIT/fr/pdf>).

⁴⁶ Voir [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI\(2017\)614644_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI(2017)614644_EN.pdf).

⁴⁷ « Capacity-building of military actors in support of development and security for development », la mise en place de la facilité européenne pour la paix, qui finance des activités externes ayant des implications militaires et de défense, Fonds fiduciaire de l'Union européenne ; voir https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en et https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf_annual_report_2019_fr.pdf.

en macroanalyse qu'en microanalyse. Il est donc difficile de faire un « décompte » exact de l'ampleur du renforcement des capacités et de l'assistance technique. Il en découle une confusion sur le terrain, surtout quand le renforcement des capacités antiterroristes « dur », axé sur les forces armées, est dilué dans des efforts de développement, de maintien de la paix et d'état de droit, ce qui porte un préjudice perceptible à la neutralité de ces efforts. La Rapporteuse spéciale se déclare préoccupée du manque de clarté de la définition du terme de « stabilisation », largement utilisé dans ce contexte, et que celui-ci, associé à des efforts de lutte contre le terrorisme, ne parvienne pas à établir une distinction entre la notion large d'une société sûre et soucieuse des droits de tous ses membres et une sécurité militarisée, dans laquelle le secteur de la sécurité et l'élite politique sont soutenus et pérennisés.

30. La Rapporteuse spéciale alerte sur le risque accru de voir utiliser le soutien de l'Union européenne aux forces armées et secteurs de la sécurité de pays tiers dans les sphères de la lutte antiterroriste et de la stabilisation pour augmenter la violence à l'égard des civils, agir de manière répétée en violation des droits humains, encourager l'impunité et accroître la corruption. La mise en place récente de la facilité européenne pour la paix pour « former et équiper » des armées de pays tiers, y compris avec la fourniture d'armement, a suscité l'inquiétude de la société civile et d'acteurs de l'humanitaire⁴⁸. La Rapporteuse spéciale se fait l'écho de ces appréhensions. Elle prend acte de l'appel à l'établissement d'un mécanisme de plainte de civils en accompagnement de celui d'un dispositif de « formation et équipement » dans les sphères de la lutte antiterroriste et de la stabilisation des conflits et affirme la valeur additionnelle que représente une institution centrée sur la reddition de comptes dans ces contextes. La matérialisation de mécanismes concrets visant à amener les partenaires de sécurité à répondre de leurs actes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est essentielle, étant donné que les personnes affectées par des pratiques d'assistance corrompues ou en violation des droits humains ne disposent d'aucun recours à des mécanismes de responsabilisation existants⁴⁹.

31. Les besoins non satisfaits en matière d'état de droit et les violations des droits humains alimentent des cycles persistants de conflit, d'extrémisme violent et de terrorisme. Le renforcement des capacités et l'assistance technique antiterroriste seront contre-productifs dans la pratique s'ils contribuent aux conditions mêmes qui favorisent ces situations. Reconnaisant la valeur positive de la promotion de la justice et de la sécurité dans les États tiers, l'amélioration de la responsabilisation, de la transparence et des droits humains nécessitent d'être calibrés de manière à garantir que le renforcement des capacités et l'assistance technique ne favorisent pas, directement ou indirectement, des violations des droits humains ou du droit humanitaire. En outre, une fois les risques ou la connaissance de violations des droits humains identifiés, les mesures d'atténuation mises en place doivent être vigoureuses et appliquées avec rigueur. La Rapporteuse spéciale met en garde contre l'utilisation de typologies de gestion qui minimisent l'impact de violations et préjudices aux droits humains à « faible » risque, notant que ces catégorisations tendent à sous-estimer systématiquement le coût des violations des droits humains dans le contexte de la lutte

⁴⁸ Déclaration conjointe, transmise au Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne. Disponible à la page : www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/917-joint-statement-a5billion-european-apeacea-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations-around-the-world.

⁴⁹ En particulier, les personnes directement affectées par l'appui aux acteurs de la sécurité de pays tiers ne sont pas ressortissants de l'Union européenne et disposent de recours limités pour signaler directement des problèmes à l'Union européenne, y compris à la Cour de justice de l'Union européenne. Le Parlement européen est limité dans sa capacité à contrôler l'assistance intergouvernementale et le Médiateur européen n'est pas habilité à recevoir des plaintes de citoyens non européens.

contre le terrorisme. De manière générale, il semble que les pratiques d'atténuation revêtent essentiellement la forme d'assurances données, de pressions et de déclarations, de formation aux droits humains, de suivi de données, de signalement ou d'« équilibrage » par la fourniture d'autres projets d'assistance ou de renforcement de capacités dans des sphères parallèles. La Rapporteuse spéciale exprime sa préoccupation face au manque de rigueur et de régularité dans l'application des mécanismes de surveillance et de responsabilisation. Le détournement d'actions de renforcement des capacités et d'assistance technique qui sapent le renforcement des capacités et violent les droits humains des personnes et des communautés porte atteinte à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, crée de la défiance, sape la crédibilité et la réputation et affaiblit les efforts à long terme de prévention de la violence. Il est dans l'intérêt des États, économiquement, politiquement et du point de vue de la sécurité, de veiller à ce que les actions de renforcement des capacités et d'assistance technique n'aient pas pour effet de saper les valeurs sur lesquelles se fonde leur application.

32. En Amérique, une sous-entité de l'Organisation des États américains (OEA), le Comité interaméricain contre le terrorisme, a été installée par l'Assemblée générale de l'OEA en 1999 afin de promouvoir la coordination par les États Membres de la prévention et de la lutte contre le terrorisme⁵⁰. Le Comité s'engage formellement à promouvoir la coopération et le dialogue conformément aux principes de la Charte de l'OEA, dans le respect de l'état de droit et du droit international. Il fournit une assistance technique dans les domaines de la cybersécurité, du contrôle des frontières, de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, de la sécurité des cargaisons et conteneurs, de la sécurité du tourisme, des armes de destruction massive ainsi qu'une assistance générale à la formulation de politiques de lutte contre le terrorisme, notamment la régulation du financement du terrorisme⁵¹. Les prestations de renforcement des capacités fournies par le Comité interaméricain contre le terrorisme revêtent essentiellement la forme de formations marquées par une collaboration substantielle avec le secteur privé⁵². Il est à regretter que les rapports annuels et productions écrites du Comité révèlent un engagement limité en faveur des normes et principes relatifs aux droits humains dans le contexte de son travail de renforcement des capacités et d'assistance technique⁵³, et bien qu'ils soulignent son engagement aux côtés des Nations Unies et des organes internationaux de lutte contre le terrorisme, aucune relation systématique ne semble avoir été nouée avec les entités de l'Organisation des Nations Unies chargées des droits humains qui œuvrent régulièrement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme⁵⁴.

33. La Rapporteuse spéciale note par exemple la mise en place en 2019 d'un réseau interaméricain contre le terrorisme, afin de permettre un échange d'informations

⁵⁰ Conformément à la Charte de l'Organisation des États américains (OEA) et la Convention interaméricaine contre le terrorisme. Le Comité interaméricain contre le terrorisme exerce ses fonctions dans le cadre de la Déclaration de Lima pour la prévention, la lutte et l'élimination du terrorisme.

⁵¹ Il est à noter que le financement de cette assistance provient d'États tiers étrangers à la région, par ex. les gouvernements du Canada, d'Espagne, d'Estonie, des États-Unis, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, ainsi que de contributions financières et en nature du secteur privé.

⁵² La Rapporteuse spéciale note avec satisfaction la présence d'activités de renforcement des capacités différenciées en fonction du genre. Voir, par ex., OAS Cyberwomen Challenge en 2019, pour le renforcement des compétences techniques des femmes dans le domaine de la cybersécurité, et l'inclusion des voix des femmes dans le domaine de la sécurité maritime (voir www.oas.org/en/sms/cicte/prog-maritime-security.asp).

⁵³ Voir www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp.

⁵⁴ La présentation de rapports est imposée par l'article 91 (f) de la Charte de l'OEA, l'article 17 (h) des statuts du Comité interaméricain contre le terrorisme et l'article 11 (e) de ses règles de procédure.

efficace et sûr dans le contexte de la menace terroriste⁵⁵. Ayant analysé de nombreuses dispositions législatives antiterroristes nationales de la région⁵⁶ et identifié dans celles-ci des lacunes importantes au regard des droits humains, elle déplore que l'expansion de l'échange d'informations intervienne sans que soit portée l'attention nécessaire à la protection des droits individuels y compris, mais non exclusivement, la protection des droits de la personne face à l'utilisation des données, leur stockage, leur transfert et leur partage. En outre, considérant la qualité de l'approche des droits humains dans le système interaméricain de protection de ces droits, il est décevant de constater, dans les travaux dont rend compte cette entité régionale antiterroriste, une interaction minimale, voire nulle, avec ses institutions et systèmes homologues en la matière. La Rapporteuse spéciale exprime également de vives inquiétudes quant au risque de réorientation d'efforts de résolution de problèmes anciens et aigus qui affectent la région, notamment le développement, la réduction de la pauvreté, les efforts de lutte contre la corruption, le trafic de drogue et les activités de bandes criminelles, en direction de la gestion antiterroriste, perçue comme une « solution » facile, et souligne les problèmes à long terme liés à l'état de droit, la gouvernance, la légitimité et les droits humains qui découlent de ce raisonnement vicié. Le renforcement des capacités et l'assistance technique antiterroriste ont un réel rôle à jouer dans la région, mais ces interventions doivent être spécifiques et adaptées aux véritables menaces terroristes sur le terrain, au lieu d'être considérées comme une modalité spéculative et opportuniste permettant de « régler d'autres problèmes » par le biais de la lutte contre le terrorisme.

34. L'engagement de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) dans le renforcement des capacités antiterroristes a débuté avant les attentats terroristes du 11 septembre 2001. En particulier, l'ASEAN a adopté la Déclaration sur la criminalité transnationale en 1997 et le plan d'action de l'ASEAN en 1999. L'engagement régional dans la lutte contre le terrorisme est attesté, entre autres, par l'adoption par l'ASEAN, en 2001, de la Déclaration de 2001 sur la lutte concertée contre le terrorisme⁵⁷. Le renforcement des capacités antiterroristes régionales s'est concentré sur l'augmentation des capacités existantes des pays membres de l'ASEAN à enquêter, détecter, surveiller et rendre compte d'actes terroristes, l'amélioration de la capacité à faire obstacle au financement du terrorisme, la fourniture de formations pluridisciplinaires⁵⁸, la mise en place de points focaux nationaux, des ateliers pour les principales parties prenantes de la sécurité et le renforcement de la coopération extrarégionale. Il est regrettable que les obligations en matière de droits humains semblent marginales dans l'articulation des impératifs et procédures de lutte contre le terrorisme. Compte tenu des avantages à long terme de l'intégration des normes et procédures relatives aux droits humains identifiés plus haut dans le renforcement des capacités et l'assistance technique, il est essentiel que cette organisation régionale promeuve la prise en compte des droits humains et l'inclusion de la société civile.

35. L'Organisation de Shanghai pour la coopération, fondée en 2001 par six pays⁵⁹, comprend des États observateurs et des partenaires de dialogue qui se concentrent notamment sur la promotion de la coopération économique, la collaboration en matière de lutte contre les activités religieuses extrémistes et la criminalité transnationale, et le plaidoyer pour un ensemble de principes de gestion des relations

⁵⁵ Le programme est financé par les États-Unis. Voir le communiqué de presse de l'OEA, www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-077/19.

⁵⁶ Commentaires des États sur la législation et la politique OL NIC 3/2020 ; OL PER 3/2020 ; BRA 6/2021. Disponible à la page : www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx.

⁵⁷ Septième sommet de l'ASEAN, 5 novembre 2001, Brunei Darussalam.

⁵⁸ Y compris la protection des cibles vulnérables et la sécurité aux frontières.

⁵⁹ Chine, Fédération de Russie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan et Tadjikistan. Voir http://eng.sectsco.org/about_sco/.

internationales. L'Organisation travaille activement dans le domaine de l'assistance technique à la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme⁶⁰. La Rapporteuse spéciale souligne le déficit d'attention portée aux droits humains dans le cadre qui définit le travail de l'Organisation et, en particulier, l'absence de certitude et de précision juridique des définitions de l'extrémisme et du terrorisme dans ses documents fondateurs, ainsi qu'un amalgame important entre ces concepts dans la pratique⁶¹. Bien que l'Organisation n'ait pas offert d'assistance technique directe à ses membres, elle encourage la fourniture d'une telle assistance entre ses États Membres. La Rapporteuse spéciale encourage fortement à revoir et réviser la rédaction et les définitions relatives à l'extrémisme et à la lutte contre le terrorisme, afin de garantir leur précision juridique et leur conformité avec les lois internationales qui régissent la lutte antiterroriste.

36. Il est impératif que les atouts et capacités uniques des organes régionaux soient canalisés dans des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique et que ces organes combattent sans relâche les risques d'inefficacité, d'action contreproductive et de collusion en matière de violations des droits humains à l'échelle nationale. Pour de nombreuses entités régionales, il existe des risques importants de relégation, de perte de légitimité ou d'efficacité des efforts plus généraux d'aide au développement, de médiation, de désarmement, de résolution des conflits et de stabilité régionale au fil du temps parce qu'elles opèrent dans la même région, que leurs activités recoupent des efforts de lutte contre le terrorisme qui bafouent les droits humains et l'état de droit⁶² et qu'elles sont globalement perçues de manière négative par les communautés bénéficiaires et par leurs alliés.

V. Renforcement des capacités et assistance technique des Nations Unies dans les domaines de la lutte antiterroriste, de la lutte contre l'extrémisme violent et de sa prévention

37. La Rapporteuse spéciale a régulièrement rendu compte de l'élargissement du programme de travail et de la présence de politiques et de programmes de lutte contre le terrorisme dans l'architecture et les programmes plus généraux des Nations Unies⁶³. Elle reconnaît l'importance, pour les Nations Unies, d'élaborer des ripostes intégrées et efficaces aux menaces contre la paix et la sécurité internationales ainsi que du rôle des entités des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme parallèlement à la coopération et au partage d'informations entre celles-ci. Elle salue l'important travail du Bureau de lutte contre le terrorisme et ses efforts pour apporter coordination, cohérence, efficacité et transparence dans le travail de l'Organisation dans ce domaine⁶⁴. Elle a toutefois signalé sa profonde préoccupation quant au développement sans précédent de l'architecture antiterroriste des Nations Unies, la marginalisation et

⁶⁰ Charte de l'Organisation de Shanghai pour la coopération, 7 juin 2002. Disponible à la page : <http://eng.sectso.org/documents/>.

⁶¹ L'article 1 (2) de la Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme prévoit l'acceptation sans réserve d'une éventuelle définition juridique plus large du terrorisme qui serait adoptée dans un cadre juridique national.

⁶² Voir [A/HRC/46/54](#), par. 5 et 97 ; résolution [2531 \(2020\)](#) du Conseil de sécurité, par. 2 ; [A/HRC/43/76](#), par. 12, 15 et 26 ; et www.ohchr.org/FR/Countries/AfricaRegion/Pages/G5-Sahel.aspx.

⁶³ [A/75/337](#), par. 27 ; [A/74/335](#), par. 11.

⁶⁴ Recommandations techniques relatives aux droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme présentées au septième examen biennal de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (résolution [72/284](#) de l'Assemblée générale., p. 1. Disponible à la page : www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GlobalStrategy/TechnicalRecommendations.pdf.

l'insuffisance des ressources attribuées aux droits humains dans l'action antiterroriste des Nations Unies et l'absence de suivi et d'évaluation significatifs de celle-ci, en particulier l'échec à déterminer les impacts négatifs sur les droits humains et à y remédier.

38. À cet égard, l'évaluation de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies a révélé que son quatrième pilier souffre de profondes lacunes structurelles et politiques. Dans son récent rapport à l'Assemblée générale (A/75/729), le Secrétaire général a souligné qu'il est « urgent de mettre l'accent sur le renforcement de la promotion et de la protection des droits humains et de l'état de droit dans le cadre de la mise en œuvre des quatre piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et, à cette fin, de renouveler l'engagement politique en ce sens et de mobiliser des ressources suffisantes ». Il est devenu plus apparent que jamais que des inégalités criantes en matière institutionnelle et de ressources freinent la progression des capacités des Nations Unies à prendre en compte les droits humains. Ce manque de ressources entraîne un défaut d'expertise technique en matière de droits humains aux étapes de conception, développement, mise en œuvre, suivi et évaluation des politiques et programmes. L'absence de hiérarchisation des priorités perdure, bien que l'expérience ait démontré que si le conflit constitue l'un des principaux facteurs indicatifs de l'impact du terrorisme, les lacunes en matière de protection des droits humains, les facteurs socioéconomiques liés à la marginalisation, un état de droit déficient et les inégalités y contribuent également. Malgré des gains importants enregistrés par les droits humains dans le septième examen biennal de la Stratégie antiterroriste mondiale⁶⁵, des lacunes de taille subsistent, notamment la nécessité d'un contrôle indépendant et doté de ressources suffisantes des activités antiterroristes des Nations Unies garantissant une prise de responsabilité mutuelle entre les États Membres et les Nations Unies et un cadre fondé sur les résultats pour la mesure des impacts et l'évaluation du travail d'assistance antiterroriste des Nations Unies.

39. Dans ce contexte, le développement et l'ampleur du travail de renforcement des capacités et d'assistance technique en matière de lutte contre le terrorisme et de lutte contre l'extrémisme violent et sa prévention effectué par un vaste éventail d'entités des Nations Unies atteint une taille que la communauté internationale n'apprécie pas encore pleinement⁶⁶. Cette croissance présente des opportunités, mais soulève aussi clairement la question de savoir si les diligences voulues en matière de droits humains menées par les Nations Unies ont atteint le niveau voulu au rythme approprié. Ce travail est à la fois mené et coordonné par le Bureau de lutte contre le terrorisme⁶⁷, de même que le renforcement des capacités et l'assistance technique qui sont mis en place, menés, exécutés et contrôlés séparément par différentes entités des Nations Unies. Selon le rapport présenté par le Bureau, les activités de renforcement des capacités soutenues par le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme comprennent actuellement « l'exécution de 195 ateliers de renforcement des capacités, des activités de sensibilisation et des réunions d'experts, mobilisant 9 698 personnes » et 175 États Membres⁶⁸. Un programme de renforcement des capacités particulièrement remarquable, assorti d'un large impact sur les droits humains, est le Programme des Nations Unies de lutte contre les déplacements des terroristes, qui

⁶⁵ Voir résolution 75/291 de l'Assemblée générale.

⁶⁶ Projets et entités conjoints du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme des Nations Unies, p. 2 et p. 3 (www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/210604_ct_compact_factsheet_mar-apr_2021.pdf) ; Bureau de lutte contre le terrorisme des Nations Unies, *Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, Rapport annuel 2020*, p. 78 et p. 79. Disponible à la page : <https://www.un.org/counterterrorism/cct/publications-reports>.

⁶⁷ Le Bureau de lutte contre le terrorisme a été créé par la résolution 71/291 de l'Assemblée générale.

⁶⁸ *Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, Rapport annuel 2020*, p. 14.

s'appuie formellement sur les résolutions 2178 (2014), 2396 (2017) et 2482 (2019) du Conseil de sécurité⁶⁹. Il importe de remarquer que le fonctionnement du Programme reste inaccessible à la Rapporteuse spéciale, ce qui justifie sa préoccupation quant à l'intégration du droit international et des droits humains au niveau national. À cet égard et comme pour d'autres programmes des Nations Unies, la Rapporteuse spéciale encourage les donateurs au Programme⁷⁰ et les entités qui le gèrent à améliorer la transparence et l'accès à l'information pour la Rapporteuse spéciale comme pour la société civile. L'impact négatif de ce programme sur les droits humains dans certains pays et l'absence de mesures d'atténuation et de protection ont eu un retentissement important sur les fora publics, auprès de la société civile et d'autres acteurs, et ces préoccupations ne peuvent qu'augmenter à mesure que le Programme se développe.

40. De manière plus générale, la Rapporteuse spéciale a identifié un modèle de service problématique, ou une approche du renforcement des capacités et de l'assistance technique axée sur la demande, tant pour le Bureau de lutte contre le terrorisme qu'en ce qui concerne le Pacte mondial des Nations Unies. Reconnaisant que les entités des Nations Unies sont appelées à soutenir des États Membres de différentes manières dans un environnement aux ressources de plus en plus limitées, il reste à définir des limites nettes lorsque des actions de renforcement des capacités sont sollicitées dans des contextes et par des institutions qui ont un passé avéré de recours abusif aux capacités de lutte contre le terrorisme pour violer les droits humains, qui ont systématiquement ciblé l'exercice des droits fondamentaux (liberté d'expression, de rassemblement, de participation aux affaires publiques⁷¹, d'expression religieuse, droits des femmes) et qui n'apportent pas la preuve de leur disposition à prendre des mesures correctives ou à répondre de leurs actes. En outre, lorsque les Nations Unies fournissent des prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique antiterroriste à des pays qui répriment, nuisent à la société civile et l'excluent, des questions fondamentales doivent être soulevées quant à la valeur de ce travail et s'il risque d'être utilisé pour saper plus encore la prise de responsabilité, la transparence et la gouvernance dans les États bénéficiaires. En l'espèce, la nécessité d'exercer le devoir de diligences voulues n'a jamais été plus pressante. Parallèlement, la Rapporteuse spéciale a continué à signaler le manque de suivi et d'évaluation des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique antiterroriste sous l'angle des droits humains. Elle reconnaît que le Groupe de travail sur la mobilisation des ressources et le suivi et l'évaluation effectue une forme de méta-synthèse analytique dérivée de l'évaluation et du contrôle commun par les entités des Nations Unies intervenant dans des projets de lutte contre le terrorisme. Elle salue ce premier pas en direction d'une évaluation complète mais remarque que la méta-synthèse ne constitue pas un outil d'évaluation adapté à la détermination et la résolution des préjudices à l'égard des droits humains ou de l'impact sur ceux-ci. L'architecture antiterroriste des Nations Unies n'a toujours pas de dispositif complet d'évaluation et de contrôle en matière de droits humains. Cet état de fait doit être résolu de manière prioritaire.

41. Parallèlement, le Comité contre le terrorisme, avec l'appui de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, chargée d'une mission politique spéciale, est responsable du suivi de la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, qui impose à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies

⁶⁹ Voir www.un.org/cttravel/fr.

⁷⁰ Le Programme de lutte contre les déplacements des terroristes est cofinancé par l'Australie, les États-Unis, l'Inde, le Japon, les Pays-Bas, le Qatar et l'Union européenne.

⁷¹ Voir HCDH, Directives sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques (2018). Disponible à la page : <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx>.

un éventail d'obligations antiterroristes liées à la sécurité, ainsi que des résolutions ultérieures. Entre autres, le Comité contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme sont chargés de faciliter la fourniture de l'assistance technique antiterroriste⁷² aux États identifiés comme ayant besoin d'un appui à la mise en œuvre de cette résolution et d'autres⁷³, ainsi que de collaborer aux activités antiterroristes d'organes internationaux, régionaux et sous-régionaux et de les coordonner⁷⁴. La Rapporteuse spéciale reconnaît et note que la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a étendu son expertise interne en matière de droits humains et s'est adjoint un petit nombre de conseillers juridiques disposant d'une expertise pointue en droits humains. Son engagement en faveur des droits humains s'est approfondi ces dernières années et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme entretient un dialogue constructif avec la Rapporteuse spéciale.

42. L'un des principaux défis de l'évaluation de la nature, de la portée et de la suffisance du conseil en matière de droits humains donné aux États par le biais des processus de suivi et de présentation de rapports du Comité contre le terrorisme et de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme est qu'un seul État a rendu son rapport public depuis 2006 et, bien que quelques rapports soient désormais disponibles via le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, ceux-ci ne peuvent malheureusement pas être évalués publiquement. La Rapporteuse spéciale salue sincèrement la transparence dont a fait montre le gouvernement de Finlande en rendant public le rapport du Comité contre le terrorisme le concernant, qui donne un aperçu des procédures d'évaluation appliquées par le Comité. Malgré un passage apprécié du point de vue des droits humains sur la révocation de la citoyenneté, elle note dans le rapport certaines lacunes au regard des droits humains dans la position affichée par le Comité en matière de protection de la liberté d'expression⁷⁵, d'application rétroactive de la réglementation pénale⁷⁶, de surréglementation de l'extradition⁷⁷, d'imprécision du fondement juridique de la recommandation d'abolition de l'exception d'infraction politique⁷⁸, des excès apparents au regard des lignes directrices du Conseil de sécurité sur les pénalités pour financement du terrorisme⁷⁹, des inquiétudes relatives à une identification ou un profilage excessivement vagues des « organisations à but lucratif axées sur les immigrants »

⁷² En 2021, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a facilité la fourniture d'assistance technique conformément à son mandat – visites virtuelles au Kirghizstan (avril), au Ghana (mai), en Mongolie (Programme de lutte contre les déplacements des terroristes, avril) et en Afrique du Sud (mai).

⁷³ L'Additif de 2018 aux principes directeurs de Madrid de 2015 reconnaissait que la mise en œuvre des exigences énoncées dans la résolution 2396 (2017) nécessitait de « disposer d'un cadre juridique, de compétences, de moyens, d'un savoir-faire spécialisé et d'un matériel que [certains États Membres] ne possédaient pas actuellement ». La Rapporteuse spéciale souligne que bien que les obligations pertinentes aux termes de la résolution doivent être appliquées formellement dans le respect du droit international des droits de l'homme, aucune des entités des Nations Unies en charge des droits de l'homme n'est explicitement mentionnée comme faisant partie entités mandatées pour concourir aux efforts des Nations Unies pour offrir des prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique.

⁷⁴ Éric Rosand et autres, « The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership » (2008), p. 22.

⁷⁵ Compte-rendu du Comité contre le terrorisme sur sa visite de suivi en République de Finlande (9-11 avril 2019), par. 15. Disponible à la page : <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/YKn+terrorism+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf/6f290683-3f0d-47cf-6121-965807776b43/YKn+terrorism+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf?t=1604567925974>.

⁷⁶ Ibid., par. 19.

⁷⁷ Ibid., par. 22 à 25.

⁷⁸ Ibid., par. 44.

⁷⁹ Ibid., par. 47.

comme présentant un risque accru⁸⁰, une absence inquiétante de référence positive à l'application de dérogations à titre humanitaire⁸¹ et une réflexion très limitée sur les dimensions de droits humains des bases de données intégrées, nécessitant de prêter attention aux problématiques de protection de la vie privée, de sécurité des données et de contrôle⁸². La Rapporteuse spéciale remarque que le processus approfondi entrepris par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, consistant à s'engager directement dans le renforcement des capacités et l'assistance technique auprès des États, constitue une occasion unique de résoudre les graves lacunes de droits humains amplement démontrées dans la pratique antiterroriste nationale. L'efficacité concrète de ce processus reste douteuse, précisément en raison de l'opacité de la procédure et de l'application étroite des résolutions du Conseil de sécurité sans la pleine mobilisation de la totalité des obligations des États au regard du droit international. En outre, comme réitéré dans le présent rapport, dans d'autres rapports et dans la Stratégie antiterroriste mondiale révisée récemment⁸³, la collaboration non extractive et ouverte avec divers acteurs de la société civile indépendants est essentielle à la lutte contre le terrorisme menée par les Nations Unies. Malgré l'évolution récente en direction d'un dialogue positif soutenu avec la société civile, l'architecture antiterroriste des Nations Unies a encore du chemin à parcourir avant qu'une confiance suffisante ait été établie, des mesures de transparences installées concernant la nature, la forme et les résultats de l'engagement de la société civile, et donc que toute politique, pratique et programmation puisse prétendre à une collaboration substantielle avec la société civile. Des efforts et un appui politique accrus sont nécessaires pour reconnaître la valeur ajoutée de la participation et des apports de la société civile à la réglementation antiterroriste.

43. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), par son Service de la prévention du terrorisme et le Programme mondial contre le blanchiment d'argent, a été le principal fournisseur de prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique en matière de lutte antiterroriste au sein du système des Nations Unies⁸⁴. La Rapporteuse spéciale a une opinion globalement positive de l'assistance fournie par l'ONUDC, avec des exemples réguliers de bonnes pratiques attestées par une solide éthique de la consultation, non seulement entre les agences des Nations Unies mais aussi avec la société civile indépendante. Elle considère la longue expérience de la justice pénale et de la réforme juridique, tant de manière générale qu'en matière de terrorisme par le biais du Service de la prévention du terrorisme, qui est antérieure au 11 septembre 2001, comme un atout garantissant que son travail est enraciné dans des principes de l'état de droit et une application rigoureuse des normes du droit international toutes sources primaires et autres sources de droit international confondues. La Rapporteuse spéciale reconnaît des difficultés distinctes au niveau national, mais affirme que le renforcement des capacités et l'assistance technique, lorsqu'ils sont fournis par des équipes de pays des Nations Unies et sous le leadership du coordinateur résident, produisent des approches plus durables et fondées, plus susceptibles d'être incorporées dans les objectifs plus larges de droits humains, de développement, de paix et de sécurité des Nations Unies et du

⁸⁰ Ibid., par. 62.

⁸¹ Ibid., par. 66.

⁸² Ibid., par. 80, les mêmes insuffisances en matière de partage du renseignement se retrouvent au par. 83.

⁸³ Résolution 75/291 de l'Assemblée générale, par. 10, 29, 44, 99 et 110.

⁸⁴ Par ex. en Amérique latine, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a fourni une assistance technique en matière de lutte contre le trafic de drogue, le blanchiment d'argent et le renforcement des capacités de lutte antiterroriste. En partenariat avec le Comité interaméricain contre le terrorisme, l'ONUDC a aidé des États à rédiger leur législation antiterroriste et à mettre en place et maintenir des systèmes de justice pénale concentrés sur leurs objectifs. Voir www.files.ethz.ch/isn/91416/latin_america.pdf.

pays hôte. Le résultat ultime en est une programmation plus efficace. Elle constate que l'ONUDC a une tradition positive en matière d'état de droit et de protection des droits et demande instamment le maintien de son approche globale des cadres juridiques du renforcement des capacités, fondée sur les sources coutumières et primaires du droit international et des obligations imposées par voie de traité, des résolutions du Conseil de sécurité, le cas échéant et conformément à la Charte, et de la reconnaissance durable des obligations en matière de droits humains.

44. Plusieurs autres entités des Nations Unies sont fortement engagées dans la lutte antiterroriste ou le renforcement des capacités et l'assistance technique en matière de lutte contre le terrorisme et contre l'extrémisme violent ou sa prévention y compris, mais non exclusivement, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)⁸⁵, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)⁸⁶, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes)⁸⁷ et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁸⁸. La Rapporteuse spéciale reconnaît que toutes les entités travaillent dans le cadre de leur mandat et sont soumises à diverses contraintes, notamment financières, et considérations liées aux donateurs. Pour chaque entité, il existe des risques importants de violation des droits humains liés aux actions de renforcement des capacités et d'assistance technique dans des cadres nationaux où les définitions du terrorisme et de l'extrémisme restent imprécises, ambiguës et abusives dans la pratique, et où le contrôle est lacunaire. Elle souligne les graves conséquences pour les personnes et communautés engagées, ainsi que pour la légitimité et les valeurs des entités des Nations Unies, lorsque les missions de base peuvent être détournées ou marchandisées par le biais de l'appui à des pratiques soutenues de lutte contre le terrorisme qui portent atteinte aux objectifs institutionnels primaires, notamment la paix et la sécurité, le développement durable, la bonne gouvernance, l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes, ainsi que la durabilité et la prise de responsabilité en général. Elle rappelle à ces entités leur contribution unique et l'obligation qui leur incombe de promouvoir et protéger les droits humains, en particulier ceux des plus vulnérables (jeunes, enfants, migrants, réfugiés et demandeurs d'asile, minorités ethniques et religieuses, femmes et filles) en toutes circonstances et sans exception. Elle encourage à la prudence et au respect des dispositions obligatoires de la politique de diligences voulues en matière de droits humains dans le cadre de l'appui des Nations Unies aux forces de sécurité non onusiennes lors de l'évaluation de la forme et de l'ampleur de l'engagement dans des activités de renforcement des capacités antiterroristes et d'assistance technique à la lutte contre le terrorisme et la lutte contre l'extrémisme violent ou sa prévention.

45. Pour toutes les entités des Nations Unies, à quoi ressemblerait une bonne pratique ? La Rapporteuse spéciale suggère qu'elle inclurait une application tant « intensive » qu'« extensive » des droits humains sur le terrain. Le non-respect des droits humains dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, de la lutte contre l'extrémisme violent ou sa prévention, est de plus en plus répandu. Les entités des Nations Unies seront de plus en plus mises sur la sellette chaque fois qu'elles manqueront à leur politique de diligences voulues en matière de droits humains

⁸⁵ Huszti-Orbán et Ní Aoláin, « Use of Biometric Data to identify terrorists » (voir note de bas de page 37), 8 et 9 (au sujet du travail de l'OIM sur le contrôle des frontières).

⁸⁶ Voir <https://fr.unesco.org/preventing-violent-extremism>.

⁸⁷ Voir <https://www.unwomen.org/fr/what-we-do/peace-and-security/preventing-violent-extremism>.

⁸⁸ Voir, par ex., A/75/729 et A/75/729/Corr.1, par. 52, 53 et 64 ; Déclaration du PNUD à la Réunion du Comité de coordination du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme (disponible à la page : www.undp.org/speeches/global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-meeting) ; voir aussi, de manière générale, www1.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/preventing-violent-extremism.html.

applicables à l'appui des Nations Unies à des forces de sécurité non onusiennes afin de contrer le terrorisme et de lutter contre l'extrémisme violent ou le prévenir. Les droits humains doivent être considérés comme relevant des moyens opérationnels des États, et alliés à une perception nécessaire et croissante du coût de l'échec à intégrer les droits humains. Les entités des Nations Unies doivent résister au discours selon lequel les droits humains constituent un obstacle à l'obtention du consentement des donateurs et des pays bénéficiaires à la multiplication des actions antiterroristes. Toutes les entités des Nations Unies doivent augmenter la visibilité des droits humains et d'une approche du renforcement des capacités et de l'assistance technique fondée sur les valeurs. Elles doivent aussi apprendre à dire « non » aux projets et engagements qui accroîtront la probabilité de multiplication des violations des droits humains sous couvert de lutte contre le terrorisme, contribuant à l'impunité dans le cadre national. Elles doivent aussi éviter de faire des enjeux de sécurité de domaines normatifs qui constituent les fondements du travail des Nations Unies, en particulier les dimensions de développement durable et de maintien de la paix, qui visent à atteindre des objectifs de développement globaux et maintenir la paix par la prévention. Les Nations Unies elles-mêmes doivent accepter sans réserve le contrôle indépendant de leur travail de lutte contre le terrorisme, afin de garantir leur propre transparence et leur responsabilité dans ce domaine à haut risque.

VI. Recommandations

A. Recommandations à l'intention des États

46. Définir clairement le terrorisme dans le respect du droit international et veiller à la conformité avec les principes de légalité, nécessité et proportionnalité ; abroger les lois, politiques et programmes qui régulent l'« extrémisme », qui n'ont leur place ni dans le droit international ni dans le droit national. Ce sont là des préalables indispensables au renforcement des capacités et à l'assistance technique respectueux des droits.

47. Mobiliser de manière significative la société civile et les communautés affectées en tant que partenaires aux étapes de conception, de développement, de mise en œuvre et d'évaluation du renforcement des capacités et de l'assistance technique conformément aux principes consistant à éviter de nuire et à veiller à un contrôle civil du secteur de la sécurité et des efforts antiterroristes, essentiels à un renforcement des capacités et une assistance technique antiterroristes efficaces, respectueux des droits humains et pérennisés.

48. Veiller à ce que toutes les activités de renforcement des capacités et d'assistance technique antiterroristes comprennent une analyse, une définition du périmètre et un diagnostic complets des antécédents des États en matière de droits humains, évaluent les risques pour les droits humains, élaborent des stratégies d'atténuation des risques axées sur les droits des personnes et des communautés affectées et veillent à l'inclusion de recours disponibles, suffisants, efficaces, rapides et adaptés, essentiels à l'efficacité du renforcement des capacités et de l'assistance technique. Toutes les actions de soutien revêtant la forme de « formation et équipement » doivent comprendre la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes civiles.

49. Cesser le transfert de technologies à haut risque vers des pays présentant des antécédents systématiquement médiocres en matière de droits humains et une pratique persistante d'abus des outils de lutte antiterroriste contre la société civile, les opposantes et opposants politiques et les défenseurs et défenseuses des

droits humains s'appuyant sur le renforcement des capacités antiterroristes et l'assistance technique.

50. S'engager à un contrôle indépendant et disposant de ressources suffisantes de l'architecture antiterroriste des Nations Unies en tant que composante nécessaire du renforcement des capacités et de l'assistance technique actuellement fournis par les Nations Unies et poursuivre la promotion de ces efforts conformément aux recommandations de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

B. Recommandations à l'intention des Nations Unies

51. Veiller à la pleine application du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme, le droit humanitaire international et le droit des réfugiés, et éviter de porter atteinte, directement ou indirectement, à l'un ou l'autre de ces trois ensembles de normes interdépendantes via le renforcement des capacités et l'assistance technique. Il s'agit notamment de veiller à collaborer avec les mécanismes de protection des droits humains des Nations Unies, à savoir l'Examen périodique universel, les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits humains, les procédures spéciales indépendantes du Conseil des droits de l'homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

52. Veiller à la pleine application de la politique de diligences voulues en matière de droits humains au soutien apporté par les Nations Unies à des forces de sécurité non onusiennes, et en faire une condition obligatoire du renforcement des capacités et de l'assistance technique à l'appui de telles forces de sécurité. Engager les coordinateurs résidents dans cet exercice de contrôle essentiel.

53. Envisager, aux niveaux les plus élevés, les implications distinctes pour les droits humains, la paix et la sécurité, du renforcement des capacités et de l'assistance technique dans le domaine de la lutte antiterroriste et veiller à ce que la politique de diligences voulues en matière de droits humains soit appliquée conformément aux exigences obligatoires qu'elle prévoit et comprenne la mise en œuvre de mesures appropriées eu égard au caractère unique de son application dans la sphère de la lutte antiterroriste.

54. Entreprendre d'urgence une évaluation adaptée de l'impact sur les droits humains du renforcement des capacités et de l'assistance technique dans le cadre du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme. Cela nécessite d'impliquer toutes les entités onusiennes concernées, en particulier celles qui ont un mandat de droits humains, et de procéder à une analyse précise de l'impact de ces initiatives sur les droits fondamentaux des femmes et des filles.

55. Veiller à ce qu'un contrôle indépendant et doté de ressources suffisantes de l'architecture de la lutte antiterroriste des Nations Unies soit considéré comme une composante nécessaire des mesures et réformes de l'architecture identifiées dans les préconisations de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies nouvellement révisée.

C. Recommandations à l'intention des organismes régionaux ou des organes de sécurité multilatéraux

56. Veiller à ce que les efforts de renforcement des capacités et d'assistance technique menés par des organisations de sécurité régionales ou multilatérales reposent sur des définitions claires du terrorisme, conformes au droit

international, et veiller au respect des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité de ces efforts.

57. Engager de manière significative la société civile et les communautés affectées afin qu'elles comprennent pleinement les risques, les besoins et l'impact des initiatives aux niveaux sous-régional et local, et assurer un contrôle civil du secteur de la sécurité et des efforts de lutte antiterroriste en tant que composante essentielle d'efforts de lutte contre le terrorisme efficaces, soutenus et respectueux des droits humains.

58. Veiller à ce que toutes les actions de renforcement des capacités et d'assistance technique en matière de lutte contre le terrorisme formulées dans le cadre d'un dialogue de niveau régional ou multilatéral intègrent une analyse, une définition du périmètre et un diagnostic complets de la situation de la mise en œuvre des engagements de tout pays bénéficiaire en matière de droits humains, et évaluer les risques pour les droits humains liés à la programmation, en tant que composante essentielle de mesures préventives et d'atténuation intégrées, ainsi que des recours robustes, adaptés et appliqués avec rigueur.

59. Soutenir l'engagement et l'intégration de l'expertise fournie par des institutions régionales spécialistes des droits humains dans les activités de conception, de développement, de mise en œuvre et de contrôle des actions de renforcement des capacités et d'assistance technique en matière de lutte contre le terrorisme et de lutte contre l'extrémisme violent ou de prévention de celui-ci.

60. Veiller à collaborer de manière significative et soutenue avec les mécanismes de protection des droits humains des Nations Unies, à savoir l'Examen périodique universel, les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits humains, les procédures spéciales indépendantes du Conseil des droits de l'homme et le HCDH.