



Assemblée générale

Distr. générale
4 août 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 71 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Élimination du racisme, de la discrimination raciale,
de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée :
application intégrale et suivi de la Déclaration
et du Programme d'action de Durban**

Lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et application intégrale et suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M. Mutuma Ruteere, en application de la résolution [71/181](#) de l'Assemblée générale.

* [A/72/150](#).



Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial analyse les difficultés qu'il y a à combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans le cadre antiterroriste actuel. Il commence par examiner les diverses manifestations du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie qui naissent des mesures antiterroristes adoptées par les États, ainsi que l'incidence de ces pratiques sur les droits de l'homme des communautés touchées. Puis, il donne un aperçu des normes internationales, régionales et nationales pertinentes interdisant le racisme et la xénophobie, en particulier dans le cadre de la lutte antiterroriste. S'appuyant sur une réunion d'experts qu'il a organisée sur le sujet, il examine les principales politiques, mesures juridiques et mesures institutionnelles adoptées par les parties prenantes compétentes et met en lumière quelques exemples de bonne pratique utilisés pour combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans la lutte antiterroriste.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Activités du Rapporteur spécial	3
A. Visites de pays	3
B. Autres activités	3
II. Obstacles à la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le cadre de la lutte antiterroriste	3
A. Introduction	3
B. Manifestations du racisme, de la xénophobie et de la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste	4
C. Normes internationales, régionales et nationales interdisant le racisme et la xénophobie, en particulier dans le cadre de la lutte antiterroriste	14
D. Bonnes pratiques utilisées pour combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste	16
III. Conclusions et recommandations	24

I. Activités du Rapporteur général

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 71/181 de l'Assemblée générale.

A. Visites de pays

2. Le Rapporteur spécial exprime sa gratitude au Gouvernement australien et au Gouvernement de la République des Fidji pour la coopération dont il a bénéficié au cours de ses visites dans leurs pays du 28 novembre au 5 décembre 2016 et du 7 au 12 décembre 2016 respectivement¹.

3. Il tient à remercier le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement marocain de l'avoir invité à se rendre dans leurs pays et espère pouvoir honorer ces invitations bientôt. Il espère également recevoir une réponse positive à ses demandes d'autorisation de se rendre en Afrique du Sud, aux États-Unis d'Amérique, en Inde, au Japon et en Thaïlande.

B. Autres activités

4. Les activités menées par le Rapporteur spécial de juillet 2016 à mars 2017 sont exposées dans le rapport qu'il a soumis au Conseil des droits de l'homme à sa trente-cinquième session (A/HRC/35/41). Depuis mars 2017, le Rapporteur spécial a participé à une table ronde tenue à l'occasion de la trente-quatrième session du Conseil des droits de l'homme en mars 2017 sur la question du profilage racial, ainsi qu'à une manifestation commémorative de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale qui a eu lieu à la soixante et onzième session de l'Assemblée générale le 21 mars 2017.

5. Le Rapporteur spécial a participé en qualité d'expert à la première consultation thématique informelle sur les droits de l'homme de tous les migrants, l'inclusion sociale, la cohésion et toutes les formes de discrimination, notamment le racisme, la xénophobie et l'intolérance, qui a eu lieu à Genève les 8 et 9 mai 2017 dans le cadre du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

6. Le Rapporteur spécial a également été invité à participer à la séance informelle de l'Assemblée générale tenue à New York le 18 juillet 2017 pour célébrer la Journée internationale Nelson Mandela annuelle.

II. Obstacles à la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le cadre de la lutte antiterroriste

A. Introduction

7. Dans diverses régions du monde, la multiplication des attentats terroristes survenue ces derniers temps a amené les États à adopter une panoplie de mesures antiterroristes. Malgré l'absence de consensus sur la définition du terrorisme, les États ont adopté aux niveaux international, régional et national de nouveaux cadres qui les obligent à prendre des mesures pour protéger les personnes contre la menace d'actes terroristes et à traduire les auteurs de tels actes en justice. Nombreux sont cependant les pays où les mesures antiterroristes suscitent des préoccupations sur la

¹ Voir A/HRC/35/41/Add.2 et Add.3.

protection des droits de l'homme. Certains États ont adopté des lois et politiques antiterroristes agressives qui sont souvent utilisées pour s'en prendre aux membres des communautés et religions minoritaires. Selon les constatations opérées par le Rapporteur spécial, les mesures antiterroristes touchent de façon disproportionnée les musulmans ainsi que les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Non seulement ces mesures sont contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination, mais elles empêchent les communautés touchées d'exercer pleinement un large éventail d'autres droits de l'homme.

8. Conformément à la résolution 7/34 adoptée par le Conseil des droits de l'homme en 2008, les titulaires du mandat successifs ont examiné l'effet des mesures antiterroristes sur la montée du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée dans leurs rapports thématiques et leurs rapports sur les visites de pays. Le présent rapport se situe dans le prolongement des travaux de l'actuel et des précédents titulaires du mandat² ainsi que dans celui des rapports d'autres organes des Nations Unies et titulaires de mandats relevant de procédures spéciales compétents. En outre, il tient compte des évolutions récentes et des informations recueillies, notamment dans le cadre d'une réunion d'experts et de travaux de recherche supplémentaires portant sur le sujet.

9. À la réunion d'experts, organisée par le Rapporteur spécial et tenue à Budapest les 22 et 23 juin 2017, des universitaires, des praticiens et des représentants de la société civile ont débattu les caractéristiques et les manifestations du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie qui naissent des pratiques antiterroristes des États. Après avoir examiné les tendances et les problèmes existant dans les différentes régions, les participants ont eu des échanges de vues sur les principales politiques et mesures juridiques adoptées aux niveaux national, régional et international, ainsi que sur les bonnes pratiques utilisées pour combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans la lutte antiterroriste.

10. Fondé sur l'analyse faite par le Rapporteur spécial et les connaissances tirées de la réunion d'experts, le présent rapport vise à donner un aperçu actualisé des manifestations du racisme, de la xénophobie et de la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste (section II.B). Le Rapporteur spécial y donne ensuite un aperçu des principales normes internationales, régionales et nationales interdisant le racisme et la xénophobie, en particulier dans le cadre de la lutte antiterroriste (section II.C). Il présente également quelques exemples de bonne pratique utilisés dans cette lutte qui ont été relevés par les participants à la réunion d'experts (section II.D). Les conclusions et les recommandations sont énoncées à la section III.

B. Manifestations du racisme, de la xénophobie et de la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste

1. Montée de l'extrémisme politique et aggravation de l'incidence des discours haineux et actes de violence à caractère raciste et xénophobe

Montée de mouvements populistes

11. Le Rapporteur spécial constate qu'une des évolutions liées à la lutte antiterroriste est la montée de mouvements populistes extrémistes. En Europe, le pourcentage moyen de suffrages obtenu par les partis populistes ne cesse d'augmenter depuis les années 80, passant de 10,1 % en 1980 à 11,3 % en 2000 et à 18,4 % en 2017. Ces partis sont actuellement représentés dans neuf gouvernements

² Voir, par exemple, [A/HRC/9/12](#); [A/HRC/20/33](#); [A/HRC/29/46](#); [A/HRC/35/41](#).

et occupent 17,5 % des sièges dans les parlements nationaux européens³. Si la montée de l'extrémisme politique est un phénomène complexe, il ressort des données disponibles que les facteurs qui font que l'idéologie extrémiste soit de plus en plus acceptée sont, entre autres, les inquiétudes généralisées créées par la crise économique mondiale et la hausse des disparités économiques, la propagation du terrorisme et la forte augmentation des flux migratoires. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait qu'un nombre accru de partis traditionnels adoptent des positions plus sévères sur des questions telles que la sécurité, les migrations et l'intégration en vue de contrer la montée des partis populistes de droite⁴.

Montée du discours raciste et xénophobe

12. Le Rapporteur spécial juge préoccupant qu'une autre évolution qui s'est intensifiée à travers le monde après les attentats terroristes commis ces derniers temps soit la prolifération des discours anti-immigrants et antimusulmans, tant en politique que dans les médias. Les partis populistes, en particulier, tentent de gagner des appuis et d'attirer les électeurs en mettant à profit les craintes que suscitent chez ceux-ci les charges financières engendrées par les migrations et le sentiment que les étrangers sont surreprésentés dans la criminalité, s'emparent des ressources et des emplois des ressortissants, font peser une menace sur l'identité nationale ou ont des pratiques religieuses incompatibles avec les sociétés modernes⁵.

13. À des élections organisées en 2017 dans un pays européen, un parti populiste de droite a obtenu des sièges au Parlement à l'issue d'une campagne dominée par des slogans anti-islamiques demandant de mettre fin à l'immigration musulmane, de fermer les mosquées et d'interdire le Coran⁶. Un autre parti populiste européen de droite a proposé au Parlement que les immigrés célèbrent les fêtes religieuses locales afin de faire partie de la nation⁷. Dans un pays du Pacifique Sud, un parti nationaliste d'extrême-droite a eu recours à un langage antimusulman dans sa campagne politique. Contre toute attente, ce parti a obtenu de nombreux suffrages aux élections législatives de 2016, renforçant ainsi son pouvoir de négociation avec le parti au pouvoir⁸.

14. Le Rapporteur spécial constate avec inquiétude que les propos racistes et xénophobes entrent de plus en plus dans le discours dominant, phénomène qui se manifeste dans diverses régions du monde. Dans un pays d'Europe orientale, le Gouvernement et les médias nationaux ont lancé une campagne publique contre les musulmans et les étrangers. En 2015, le Gouvernement a engagé des « consultations nationales » en demandant aux ménages de remplir un formulaire d'enquête sur l'immigration et le terrorisme. Cette campagne a été largement critiquée pour le lien qu'elle établissait entre les migrations et le terrorisme ainsi que pour ses questions suggestives qui encourageaient activement l'hostilité et la xénophobie. Les résultats de l'enquête ont ensuite été utilisés pour mener une campagne d'affichage anti-immigrants. En outre, des amendements ont été apportés à la Constitution pour

³ European Policy Information Center, "TIMBRO authoritarian populism index 2017: a summary", 2017, p. 1 et 2.

⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *The European Union as a Community of Values: Safeguarding Fundamental Rights in Times of Crisis* (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013), p. 17.

⁵ Ibid.

⁶ Voir <https://perma.cc/T8PU-Z7HL> et <https://perma.cc/FCL3-7ZE3>.

⁷ Voir <https://perma.cc/9MJ4-W6MC>.

⁸ Voir <https://perma.cc/BV5Q-AS42> et <https://perma.cc/VT6L-DUH4>.

consacrer le caractère chrétien de la nation⁹. Le discours xénophobe progresse également dans un autre pays d'Europe orientale, les réfugiés y étant qualifiés de menace dangereuse pour la santé publique¹⁰.

15. Dans un pays du Moyen-Orient, les acteurs politiques associent fréquemment le groupe minoritaire du pays et ses aspirations politiques dans la région à l'islam radical¹¹. De même, dans plusieurs pays d'Asie, les acteurs politiques et religieux donnent une image négative des minorités ethniques musulmanes en les liant à des groupes terroristes ou en les qualifiant d'envahisseurs étrangers dangereux¹².

16. La montée du discours islamophobe s'observe également dans certains pays d'Amérique latine. Dans un pays d'Amérique du Sud, par exemple, une source d'information populaire a publié un article dans lequel elle affirmait que plus de la moitié des musulmans dans le monde étaient des personnes radicalisées¹³.

17. Le Rapporteur spécial fait observer que ces exemples montrent que la montée du langage anti-immigrant et antimusulman dans le discours politique dominant est un phénomène véritablement mondial. Toutefois, il souhaite également appeler l'attention sur l'augmentation concomitante du langage antisémite. Nombreux sont les pays où l'antisémitisme fait toujours partie intégrante des idéologies populistes de droite, souvent aux côtés de l'islamophobie¹⁴.

Rôle des responsables politiques et des médias

18. Le Rapporteur spécial s'est déjà déclaré préoccupé par le rôle que jouent les responsables politiques et les médias en stigmatisant certains groupes et en faisant ainsi régner des comportements racistes et xénophobes dans le public.

19. Dans nombre de pays, les agents publics et les médias propagent des préjugés et des stéréotypes négatifs sur les non-ressortissants et les membres des communautés ou religions minoritaires, notamment en les associant à la violence et au terrorisme. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a expliqué comment les informations faisant état d'un passeport syrien trouvé sur un des auteurs des attentats commis à Paris en 2015 avaient exacerbé les craintes concernant le lien entre les migrations et le terrorisme. Or, il a mis en évidence l'absence de preuves établissant que les terroristes profitaient des flux migratoires ou que les réfugiés étaient plus enclins à la radicalisation. Il ressort des recherches effectuées sur le sujet que très peu de migrants ou de réfugiés commettent des actes de terrorisme¹⁵.

20. Dans plusieurs pays d'Europe orientale, des responsables politiques tiennent des propos racistes et xénophobes pour poursuivre leurs propres objectifs. Le Gouvernement d'un pays a invoqué l'état de crise au motif que les migrations faisaient peser une menace sur la sécurité, la santé publique et l'identité nationale. Le Premier Ministre a qualifié les migrations de « cheval de Troie du terrorisme en

⁹ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, "Fact-finding meeting: Hate motivated incidents targeting migrants, refugees and asylum-seekers in the OSCE region", décembre 2015, p. 4. Voir aussi <https://perma.cc/D57P-9D4M>.

¹⁰ Voir goo.gl/MedFUj.

¹¹ Voir <https://perma.cc/76SD-KUT3> et <https://perma.cc/948C-5U6F>.

¹² Voir <https://perma.cc/VJ9C-GYYR> et <https://perma.cc/R82Z-E8RN>.

¹³ Voir <https://perma.cc/BCQ5-HEWD>.

¹⁴ Lars Rensmann, "Resentment reloaded: how the European radical right mobilizes antisemitism and counter-cosmopolitanism", *Journal for the Study of Antisemitism*, vol. 3, n° 2 (2011), p. 543 à 573.

¹⁵ [A/71/384](#), par. 7 et 8.

bois » et il dit souvent que les mesures prises en vue d'enrayer l'afflux de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile sont nécessaires pour protéger la région contre les délinquants et les terroristes¹⁶. Un ministre d'un autre Gouvernement d'Europe orientale a déclaré qu'à long terme, les communautés de migrants constitueraient des enclaves fermées fournissant des appuis aux terroristes¹⁷.

21. Les médias perpétuent souvent ces stéréotypes en diffusant les discours racistes et xénophobes ou en fournissant des tribunes permettant de les prononcer. Le Rapporteur spécial tient à souligner que la partialité des médias est un phénomène particulièrement dangereux dans la lutte antiterroriste. La couverture disproportionnée de certains types de terrorisme, l'emploi de certains termes ou de certaines images et la conception générale des reportages concernant le terrorisme déforment la façon dont le public voit les choses. Une étude a été menée récemment pour examiner la couverture médiatique nationale des attentats terroristes perpétrés dans un pays d'Amérique du Nord au cours de la période allant de 2011 à 2015. Il en ressort que les attentats commis par des musulmans, en particulier des musulmans nés à l'étranger, ont bénéficié d'une couverture 4,5 fois supérieure à celle des autres attentats. Seule une faible proportion d'attentats avait été perpétrée par des musulmans (12,4 %) ou des musulmans nés à l'étranger (5 %). Malgré tout, ces attentats ont reçu respectivement 44 et 32 % de couverture médiatique. Il ressort également des travaux de recherche qu'un attentat est plus susceptible d'être considéré comme un acte de terrorisme lorsqu'il est commis par un musulman¹⁸. En revanche, dans bien des cas, les menaces posées par la violence de droite sont sous-estimées et ne sont nullement assimilées au terrorisme¹⁹.

Actes de violence et crimes haineux à caractère raciste et xénophobe

22. À l'heure où s'intensifie la peur du terrorisme, le discours raciste et xénophobe débouche de plus en plus sur des crimes haineux et des actes de violence dirigés contre certains groupes. Le Rapporteur spécial est particulièrement préoccupé par les crimes haineux commis contre les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Des cas de harcèlement et d'attentat violent subis par ces groupes ont été signalés dans plusieurs pays européens. Les auteurs identifiés étaient le plus souvent des groupes d'autodéfense ou des individus ayant des liens avec des groupes extrémistes de droite²⁰. Les attentats perpétrés dans un pays d'Europe occidentale comprenaient des actes de vandalisme et des incendies criminels dirigés contre des centres d'accueil de réfugiés. Par rapport à 2014, ces attentats à caractère xénophobe ont considérablement augmenté en 2015 et 2016²¹.

23. Dans certains pays, les actes de violence commis à l'égard des musulmans se multiplient au lendemain d'attentats terroristes. Dans un pays d'Amérique du Sud, une augmentation spectaculaire des crimes haineux antimusulmans a été signalée à la suite d'attentats terroristes largement télévisés qui avaient eu lieu en 2015²². Les attentats terroristes compromettent aussi la sécurité des communautés musulmanes dans toute l'Europe. Au lendemain d'un attentat perpétré en 2015, les mosquées ont

¹⁶ Voir goo.gl/Ly3Csp.

¹⁷ Voir <https://perma.cc/TR4G-RTVD>.

¹⁸ Erin M. Kearns, Allison Betus et Anthony Lemieux, "Why do some terrorist attacks receive more media attention than others?", 5 mars 2017.

¹⁹ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Terrorism and the Media: A Handbook for Journalists* (Paris, 2017), p. 22.

²⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Fundamental Rights Report 2017* (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2017), p. 79.

²¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Current Migration Situation in the EU: Hate Crime* (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2016), p. 4.

²² Voir <https://perma.cc/EU7R-M9B7> (en portugais).

commencé à bénéficier d'une protection policière dans plusieurs États membres de l'Union européenne. Dans un pays, l'institution nationale de défense des droits de l'homme a enregistré 429 actes de violence et menaces motivés par l'islamophobie en 2015, soit une augmentation de 223 % par rapport à l'année précédente. Ces actes seraient devenus plus violents et se commettraient à coup de grenades, de munitions réelles et d'incendies criminels²³. Selon un rapport récent traitant de la discrimination croisée subie par les musulmanes, dans de nombreux pays la majorité des crimes haineux islamophobes sont dirigés contre elles, en particulier celles portant un foulard²⁴.

24. Le Rapporteur spécial est également préoccupé par le fait que certains gouvernements utilisent la lutte antiterroriste pour justifier la répression exercée sans relâche contre les minorités ethniques. En réaction à une série d'attentats terroristes, le Gouvernement d'un pays d'Afrique orientale a considérablement accru les activités de police au sein des communautés ethniques et musulmanes²⁵. En 2014, plus de 6 000 policiers ont effectué des descentes dans les maisons dans un quartier et arbitrairement arrêté près de 4 000 personnes qu'ils ont ensuite placées en détention. La majorité de ces personnes appartenaient à la minorité ethnique du pays et ont été arrêtées parce qu'elles étaient soupçonnées d'entretenir des liens avec le terrorisme²⁶. De plus, au lieu d'être traduites en justice, nombre de personnes soupçonnées de terrorisme seraient victimes de disparitions forcées ou d'exécutions extrajudiciaires²⁷. En 2016, le Gouvernement d'un pays d'Asie a lancé une contre-insurrection violente contre un groupe ethnique, apparemment en représailles à une attaque qui avait tué des membres de la police des frontières. Des villages ont été brûlés et des centaines de civils battus, violés ou tués²⁸.

2. Xénophobie et racisme dans les politiques d'immigration et de contrôle aux frontières

Liberté de circulation

25. Le Rapporteur spécial constate que l'accroissement des menaces terroristes a poussé certains États à adopter des mesures visant à empêcher les individus potentiellement dangereux d'entrer dans un pays, de voyager à l'intérieur d'un pays ou de retourner dans un pays où ils ont le droit de résider. Les mesures antiterroristes agressives restreignant la liberté de circulation touchent de manière disproportionnée les personnes originaires du Moyen-Orient.

26. Dans un pays d'Europe occidentale, des centaines de personnes ont été soumises à des interdictions administratives qui les empêchent de quitter le pays ou d'y entrer depuis 2015²⁹. Les autorités publiques justifient souvent ces décisions par la nécessité de lutter contre le terrorisme³⁰.

²³ Voir <https://perma.cc/9JAT-6V7A>.

²⁴ European Network Against Racism (Réseau européen contre le racisme), "Forgotten women: the impact of Islamophobia on Muslim women", (Bruxelles, 2016), p. 26.

²⁵ Voir <https://perma.cc/4X8V-XL2W>.

²⁶ Voir <https://perma.cc/P72G-4AJ7>.

²⁷ Human Rights Watch, *World Report 2015: Events of 2014* (New York, 2015), p. 9.

²⁸ Voir <https://perma.cc/WH7G-KFCL>.

²⁹ Bérénice Boutin, *Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards*, document de recherche de l'International Centre for Counter-Terrorism (La Haye, International Centre for Counter-Terrorism, 2016), p. 11-12. Voir aussi Amnesty International, « Des mesures disproportionnées : l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse » (Londres, 2017), p. 53.

³⁰ Voir <https://goo.gl/1WY8tm>.

27. Un décret pris récemment dans un pays d'Amérique du Nord a suspendu le programme d'admission des réfugiés pour une durée de 120 jours et l'a arrêté indéfiniment pour les réfugiés originaires d'un certain pays. Il a également soumis à une interdiction d'entrer les ressortissants de sept pays à majorité musulmane. Les problèmes de sécurité nationale et la menace du terrorisme ont été invoqués pour le justifier³¹. Des juridictions inférieures l'ont invalidé, mais la Cour suprême du pays vient d'autoriser l'entrée en vigueur d'une version modifiée³².

Nationalité

28. Dans le même ordre d'idées, le Rapporteur spécial constate que plusieurs pays d'Europe occidentale ont apporté à leurs lois des modifications qui permettent aux gouvernements de déchoir plus facilement les citoyens de leur nationalité s'ils sont soupçonnés d'activités liées au terrorisme. Ces modifications sont particulièrement problématiques lorsque les garanties d'une procédure régulière ne sont pas assurées. Dans certains cas extrêmes, la loi n'exige pas d'autorisation judiciaire préalable ou permet que les citoyens soient déchus de leur nationalité lorsqu'ils sont à l'étranger³³. Le Rapporteur spécial se déclare également préoccupé par une décision de justice rendue récemment qui pourrait créer un précédent dangereux en matière d'utilisation discriminatoire de la déchéance de la nationalité dans un pays du Moyen-Orient. Cette décision révoque la citoyenneté d'une personne appartenant à une minorité ethnique en application de la loi relative à la nationalité, laquelle prévoit la révocation de la citoyenneté pour violation de l'obligation de loyauté envers l'État, notamment pour faits de terrorisme³⁴.

29. Nombre de pays ayant adopté des mesures de déchéance de la nationalité ne les appliquent qu'aux binationaux, afin que le retrait de la nationalité n'entraîne pas de situation d'apatridie³⁵. Toutefois, le Rapporteur spécial constate avec préoccupation que les lois d'un pays autorisent le retrait de la citoyenneté de ressortissants nés à l'étranger qui ne possèdent aucune autre nationalité³⁶.

Mesures visant les réfugiés et les demandeurs d'asile

30. Le Rapporteur spécial a été informé que pour dissiper les craintes suscitées par le lien établi entre le terrorisme et l'afflux de réfugiés, de nombreux pays ont adopté des politiques migratoires trop restrictives et des mesures xénophobes visant les demandeurs d'asile et les réfugiés. Un pays d'Europe orientale a essayé d'empêcher les réfugiés et les demandeurs d'asile d'y entrer en proclamant un « état d'urgence pour cause d'immigration de masse »³⁷. Le Gouvernement a habilité la police et l'armée à aider les services chargés des demandes d'asile à mettre en place des procédures accélérées d'examen à la frontière dans les « zones de transit ». Au même moment, le contrôle juridictionnel des décisions relatives aux demandes d'asile a été limité. En outre, de nouvelles modifications apportées au Code pénal du pays permettent d'incriminer les réfugiés et les migrants qui y entrent irrégulièrement par sa frontière sud. Ces modifications prévoient un large éventail

³¹ Voir <https://perma.cc/7245-GKMC>.

³² Voir <https://goo.gl/dHgm1R>.

³³ Amnesty International, « Des mesures disproportionnées : l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse », p. 62 à 68.

³⁴ Voir goo.gl/aCnHjB; goo.gl/SwF6bJ.

³⁵ Amnesty International, « Des mesures disproportionnées : l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse », p. 62.

³⁶ Voir <https://perma.cc/7VAG-Y4AW>.

³⁷ Voir <https://goo.gl/9rtivf>.

de sanctions, notamment la réclusion criminelle, l'emprisonnement et l'expulsion obligatoire³⁸.

31. Dans plusieurs pays d'Europe occidentale, le Rapporteur spécial a constaté des cas où les gouvernements ne respectaient pas pleinement le principe de non-refoulement établi par le droit international. Certains pays ont expulsé des individus considérés comme des menaces à la sécurité nationale alors qu'ils risquaient sérieusement d'être victimes de persécution à leur retour dans leur pays d'origine. Un ordre d'expulsion a été émis dans un pays alors que son organe de protection d'appel avait jugé que la personne expulsée risquait de subir la torture en cas de renvoi dans son pays d'origine³⁹.

32. Le Rapporteur spécial a été informé qu'en mai 2016, le Gouvernement d'un pays d'Afrique orientale avait prévu la fermeture d'un grand camp de réfugiés. Expliquant que sa décision était en partie motivée par des problèmes de sécurité nationale, le Gouvernement avait annoncé que les réfugiés vivant dans le camp seraient renvoyés dans leurs pays d'origine. La décision avait été annulée par la suite, la Haute Cour du pays ayant estimé que la fermeture du camp était illicite au motif qu'elle constituait un acte de discrimination à l'égard des réfugiés appartenant à une certaine minorité ethnique⁴⁰.

33. Le Rapporteur spécial constate également avec préoccupation que les préjugés et la peur engendrent des politiques inhumaines visant les réfugiés musulmans dans la région de l'Asie et du Pacifique. Il partage l'avis du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, qui a critiqué la pratique de la détention des réfugiés dans des centres de détention d'immigrants situés en mer et les centres d'examen régionaux. En particulier, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants s'est déclaré préoccupé par la gestion sécuritaire des migrations et des contrôles aux frontières, l'adoption d'une approche répressive pour faire face aux migrations irrégulières et le large éventail de violations des droits de l'homme mises en évidence dans ces centres⁴¹.

3. Lois antiterroristes trop extensives

34. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait qu'au mépris des exigences du principe de légalité et de la primauté du droit, de nombreux États adoptent des lois établissant des définitions vagues et trop larges du terrorisme⁴². Le Code pénal de certains pays européens emploie des termes et des définitions vagues dans ses dispositions relatives au terrorisme. Pour mettre en examen les personnes accusées d'incitation au terrorisme, on utilise de plus en plus des termes généraux tels que « glorification » et « provocation publique »⁴³. Un pays d'Europe occidentale a même supprimé la condition qui veut que l'incitation au terrorisme crée un risque réel de commission d'une infraction terroriste⁴⁴. En Europe, les définitions juridiques vagues données au terrorisme résultent souvent d'initiatives populistes de droite qui viennent exacerber la peur de la radicalisation de musulmans.

³⁸ Amnesty International, « Des mesures disproportionnées : l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse », p. 22 et 23.

³⁹ Ibid., p. 64 à 68.

⁴⁰ Voir <https://perma.cc/F2CN-S2AS>.

⁴¹ [A/HRC/35/25/Add.3](#), par. 33.

⁴² Human Rights Watch, « Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights », 2017.

⁴³ Bibi van Ginkel, « Incitement to terrorism: a matter of prevention or repression? », document de recherche de l'International Centre for Counter-Terrorism, août 2011.

⁴⁴ Voir <https://perma.cc/A7CV-98JA>.

35. Le Rapporteur spécial fait observer que toute loi trop extensive crée une insécurité juridique, laisse la porte ouverte à une application disproportionnée et discriminatoire des règles de droit antiterroristes et aboutit parfois à la violation des droits de l'homme fondamentaux. Les définitions ambitieuses et ambiguës du terrorisme et de l'extrémisme violent ont permis à de nombreux pays d'ériger en infraction l'exercice légitime des droits fondamentaux, notamment celui de la liberté d'expression et de la liberté de réunion pacifique et d'association⁴⁵. Dans un pays d'Amérique du Nord, les organisations caritatives musulmanes se sentent particulièrement visées par des enquêtes, des perquisitions et des saisies de biens, lesquelles créent la fausse impression que ces organisations participent au financement du terrorisme⁴⁶. Dans un pays européen, l'infraction dite d'« apologie du terrorisme » a été utilisée pour mettre en examen des centaines d'individus, en particulier des musulmans, en raison d'observations qu'ils avaient publiées dans les médias sociaux, alors même que ces observations n'incitaient pas à la violence⁴⁷.

36. De même, une loi libellée en termes vagues a permis aux autorités publiques d'un pays d'Europe occidentale de se conférer des pouvoirs disproportionnés en matière de lutte antiterroriste. Elles ont décrété l'état d'urgence en vue de lutter contre ce qu'elles ont appelé « calamité publique » ou « grave menace à l'ordre public ». Dans ce contexte, les responsables politiques et les autorités administratives locales ont été investis de vastes pouvoirs pour soumettre les personnes considérées comme une menace à un éventail de mesures administratives telles que les perquisitions et les assignations à résidence. Ces mesures sont problématiques du point de vue de l'accès à la justice et des droits de la défense, aucune autorisation judiciaire préalable n'étant requise et leur contrôle juridictionnel étant généralement limité. En outre, le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que leur application soit souvent disproportionnée. Au lieu d'être fondées sur des éléments de fait, les mesures administratives visent souvent les musulmans et les personnes d'ascendance nord-africaine⁴⁸.

37. Le Rapporteur spécial constate également avec préoccupation que dans certains pays, les lois antiterroristes trop extensives ont une incidence négative et discriminatoire sur les droits de l'homme des peuples autochtones, notamment leurs droits économiques, sociaux et culturels. Dans un pays d'Amérique latine, le recours à une loi antiterroriste vague a permis d'infliger de mauvais traitements à une population autochtone qui faisait valoir ses droits à l'autodétermination et à ses terres ancestrales et de la stigmatiser. Son activisme et ses contestations foncières continuent d'être qualifiés d'actes terroristes, tant dans les médias que dans le discours politique. Le caractère vague de la loi antiterroriste interne a permis de l'appliquer de façon disproportionnée contre des membres de la communauté autochtone. Cette situation a non seulement eu des répercussions préjudiciables sur l'exercice de divers droits de l'homme, mais également favorisé les actes de violence ciblés et d'usage excessif de la force commis par les forces de l'ordre à l'encontre de la communauté⁴⁹.

38. De même, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souligné que dans cette lutte, les expulsions foncières et les démolitions de maisons étaient parfois utilisées pour punir de façon ciblée ou même collectivement les résidents

⁴⁵ Voir, par exemple, les documents suivants : [A/70/371](#); [A/HRC/31/65](#), par. 43 à 47; [A/61/267](#); [A/HRC/7/14](#), par. 47 à 53; [A/HRC/35/28/Add.1](#), par. 6 à 28.

⁴⁶ [A/HRC/35/28/Add.2](#), par. 67 a).

⁴⁷ Amnesty International, « Union européenne. Des lois orwelliennes de lutte contre le terrorisme démantèlent les droits sous prétexte de les défendre », 17 janvier 2017.

⁴⁸ Voir <https://perma.cc/BP5Z-QEVR> et <https://perma.cc/5R9F-JHNV>.

⁴⁹ Voir [CERD/C/CHL/CO/19-21](#) et [A/HRC/25/59/Add.2](#).

soupçonnés de soutenir des groupes terroristes. Selon ses dires, ces expulsions touchent généralement des personnes en situation de vulnérabilité, notamment les peuples autochtones et les minorités ethniques, religieuses et autres⁵⁰.

4. Surveillance des minorités raciales et des groupes considérés comme étrangers

39. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que dans de nombreux pays, les lois trop extensives donnent naissance à des pratiques policières dirigées contre les minorités raciales et ethniques. Par exemple, il a été informé que dans une ville d'Amérique du Nord, la police soumettait la communauté musulmane locale à une surveillance permanente et générale. Les cérémonies du culte sont surveillées dans les mosquées, les entrées de celles-ci sont filmées et des comptes rendus quotidiens sont établis sur certains musulmans⁵¹. Cette surveillance n'a pas fourni de renseignements suffisamment fiables pour donner lieu à des poursuites et l'affaire a été portée devant les tribunaux⁵².

40. De même, le Gouvernement d'un pays d'Asie de l'Est s'est fondé sur les menaces terroristes pesant sur le monde entier pour lancer un vaste programme de surveillance des musulmans. Ce programme aurait eu un effet disproportionné sur les migrants, 90 pour cent des musulmans vivant dans le pays étant nés à l'étranger. Une enquête a révélé que la police avait surveillé 72 000 ressortissants de pays à majorité musulmane afin de recueillir leurs données personnelles et de créer des fichiers analogues à des curriculum vitae sur eux. Par la suite, un tribunal de grande instance a jugé que ces violations de la vie privée étaient licites en ce qu'elles étaient « nécessaires et inévitables » pour protéger le pays contre le terrorisme⁵³.

41. Le Rapporteur spécial a constaté une tendance similaire dans toute l'Europe occidentale. Par exemple, la loi relative à la surveillance adoptée en 2015 dans un pays d'Europe occidentale habilite le Premier Ministre à autoriser le recours à des mesures de surveillance, telles que l'interception de communications téléphoniques mobiles et la saisie des boîtes noires des fournisseurs d'accès à Internet, afin de protéger les intérêts de politique étrangère. Aucune autorisation judiciaire préalable n'est requise. Plus récemment, dans le but de prévenir le terrorisme, ce même pays a étendu la surveillance aux individus soupçonnés d'« association » avec une personne susceptible de constituer une menace⁵⁴.

42. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste s'est déclaré préoccupé par les pratiques discriminatoires d'exploration de données et de surveillance. Par exemple, il a critiqué les lois et politiques relatives à la surveillance de masse, lesquelles établissent souvent des régimes de protection asymétriques pour les ressortissants et les non-ressortissants⁵⁵. Il s'est également déclaré préoccupé par l'utilisation de profils terroristes. À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les autorités d'un pays d'Europe occidentale ont recueilli des données sur plusieurs millions de personnes. Au nombre des critères de recherche figurait le fait d'être de confession musulmane ou d'avoir des liens avec certains pays dont la population est majoritairement musulmane⁵⁶.

⁵⁰ A/HRC/6/17, par. 63.

⁵¹ Voir <https://perma.cc/RS5R-X42H>.

⁵² Voir <https://perma.cc/NW95-XGJT>.

⁵³ Voir <https://perma.cc/8BSB-V7DL>.

⁵⁴ Voir <https://perma.cc/S2V7-GUMP>.

⁵⁵ A/HRC/34/61, par. 33.

⁵⁶ A/HRC/4/26, par. 35.

5. Effet sur les communautés touchées

43. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que la prolifération des discours xénophobes et islamophobes crée un climat de peur à l'égard des immigrants, des musulmans et des personnes considérées comme des musulmans. Tel est en particulier le cas dans les pays où l'identité musulmane est racialisée ou considérée comme étrangère. Dans le cadre de la sécurité nationale, les discours et la peur contribuent à la légitimation des violences et des actes discriminatoires commis par les agents publics. Dans de nombreux pays, les groupes et les communautés touchés voient en conséquence augmenter l'incidence du racisme et de la xénophobie, notamment celle des crimes motivés par la haine. En outre, la surveillance constante subie par de nombreuses minorités et communautés de migrants a un effet dissuasif sur leur liberté d'expression et compromet les relations interpersonnelles et familiales, ainsi que la pratique religieuse.

44. Le Rapporteur spécial relève qu'en cas d'absence de politiques d'intégration efficaces, le racisme et la xénophobie s'accompagnent souvent de l'exclusion politique, sociale et économique. Cette situation amène de nombreuses minorités et communautés de migrants à se sentir marginalisées et aliénées. Dans une enquête menée récemment dans l'Union européenne, il a été constaté que les musulmans interrogés qui se sentaient victimes de discrimination et/ou subissaient des actes de harcèlement ou de violence en raison de leur appartenance ethnique ou de leur qualité d'immigré se fiaient moins au système juridique et à la police et manifestaient moins d'attachement à leur pays de résidence⁵⁷. Les crimes haineux motivés par l'appartenance raciale ne sont souvent pas dénoncés, les victimes n'étant pas convaincues que la police a la capacité ou la volonté de leur ouvrir l'accès à la justice et à des voies de recours appropriées⁵⁸.

45. Le Rapporteur spécial constate avec préoccupation que la discrimination et l'exclusion subies par certains groupes dans le cadre de la lutte antiterroriste créent de nouvelles rancœurs et exacerbent les tensions existant entre la majorité et les minorités dans certains pays. Il est inquiétant de savoir que les groupes terroristes exploitent ces rancœurs dans leurs stratégies de recrutement et que les mesures antiterroristes risquent par conséquent d'être contre-productives. Dans la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, la discrimination ethnique, nationale et religieuse, l'exclusion politique et la marginalisation socioéconomique sont reconnues comme certains des facteurs propices à la propagation du terrorisme⁵⁹. Selon un rapport préparatoire à la Stratégie, l'exclusion ou la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou les croyances religieuses et, dans nombre de pays, la non-intégration des minorités ou des immigrants font naître des rancœurs qui peuvent favoriser le recrutement de terroristes, en engendrant notamment un sentiment d'aliénation et de marginalisation et une propension croissante à rechercher l'intégration sociale auprès de groupes extrémistes⁶⁰. Si le Rapporteur spécial convient que ces arguments sont convaincants, il souligne la nécessité d'effectuer des recherches empiriques plus approfondies à cet égard.

⁵⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims — selected findings* [Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (15 septembre 2017)].

⁵⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, "European Union minorities and discrimination survey: main results" (2009), p. 135.

⁵⁹ Voir la résolution 60/288 de l'Assemblée générale.

⁶⁰ A/60/825, par. 35.

C. Normes internationales, régionales et nationales interdisant le racisme et la xénophobie, en particulier dans le cadre de la lutte antiterroriste

46. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur les divers cadres juridiques et normatifs qui ont été adoptés aux niveaux international, régional et national en vue de juguler le racisme et la xénophobie dans la lutte antiterroriste.

1. Normes internationales

47. Le Rapporteur spécial rappelle que les principes d'égalité et de non-discrimination sont inscrits dans tous les principaux traités relatifs aux droits de l'homme. Si ces traités autorisent les États à restreindre à juste titre l'exercice de certains droits, sous réserve que certaines conditions soient remplies, les mesures antiterroristes imposant de telles restrictions ne doivent pas avoir un caractère discriminatoire. Le Rapporteur spécial souligne que les principes d'égalité et de non-discrimination ont été reconnus comme des normes de *jus cogens* insusceptibles de dérogation, même en cas d'état d'urgence.

48. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale demande d'éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations. Selon le Rapporteur spécial, les éléments énumérés ci-après qu'elle prévoit sont particulièrement pertinents dans la lutte antiterroriste : le droit à la sûreté de la personne, le droit de circuler librement et de choisir sa résidence, le droit de quitter tout pays et le droit à une nationalité (par. b) et d) i) à iii) de l'article 5).

49. La Déclaration et le Programme d'action de Durban demandent instamment aux États de prendre des mesures pour mettre fin à la xénophobie et à la discrimination raciale, notamment à l'égard des migrants, des réfugiés et des peuples autochtones. Le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence demande aux États de prendre des mesures pour éliminer les discours haineux et les pratiques discriminatoires fondées sur la nationalité, l'appartenance ethnique, la religion ou les croyances.

50. La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/288, est le premier cadre stratégique et opérationnel commun visant à combattre le terrorisme dans le monde entier. Un de ses quatre piliers consiste à garantir le respect des droits de l'homme et la primauté du droit. Le Plan d'action dont elle est assortie réaffirme que toute mesure prise pour prévenir et combattre le terrorisme doit être conforme au droit international, notamment à la Charte des Nations Unies, au droit des droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit international humanitaire. En outre, la Stratégie souligne la nécessité d'éliminer les conditions structurelles propices à la propagation du terrorisme, notamment les conflits qui perdurent, la déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, l'absence de légalité et les violations des droits de l'homme, la discrimination ethnique, nationale et religieuse, l'exclusion politique, la marginalisation socioéconomique et l'absence de gouvernance⁶¹.

51. Le Rapporteur spécial se félicite de la création récente du Bureau de lutte contre le terrorisme de l'Organisation des Nations Unies pour aider les États Membres à appliquer la Stratégie⁶². À son avis, cette réforme est l'occasion

⁶¹ Voir la résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe.

⁶² Voir la résolution 71/291 de l'Assemblée générale, par. 1.

d'améliorer la coordination et la cohérence des efforts de lutte contre le terrorisme au sein du système des Nations Unies. Elle est aussi l'occasion d'assurer une mise en œuvre plus intégrée des quatre piliers, afin de concilier l'efficacité des mesures antiterroristes avec la protection et la promotion des droits de l'homme.

52. Le Rapporteur spécial souligne que depuis 2003, l'Assemblée générale adopte des résolutions annuelles sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Par exemple, dans sa résolution 61/171, elle réaffirme que les mesures antiterroristes doivent être mises en œuvre compte pleinement tenu des droits des minorités et ne doivent pas être des mesures discriminatoires fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. Dans sa résolution 63/185, elle demande aux États de ne faire établir aucun profil sur la base de stéréotypes liés à des formes de discrimination, y compris des considérations d'ordre racial, ethnique ou religieux.

53. Plusieurs mécanismes de l'Organisation des Nations Unies chargés des droits de l'homme s'intéressent aussi aux effets négatifs des mesures antiterroristes sur l'exercice des droits de l'homme de certains groupes. Dans sa recommandation n°30 (2004) concernant la discrimination contre les non-ressortissants, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale demande aux États parties de veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne soient pas discriminatoires par leur but ou par leurs effets en fonction de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique et à ce que les non-ressortissants ne fassent pas l'objet de profils ou stéréotypes raciaux ou ethniques.

2. Normes régionales

54. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 14), adoptée par le Conseil de l'Europe, et le Protocole n° 12 à ladite Convention interdisent toute forme de discrimination, tandis que le Protocole n° 4 prévoit la liberté de circulation (art. 2). Dans sa recommandation de politique générale n° 8 (2004) pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance recommande, entre autres, que les États garantissent de façon non discriminatoire les libertés d'association, d'expression, de religion et de mouvement et fassent en sorte qu'aucune discrimination ne résulte de la législation et des réglementations ou de leur application⁶³. Elle recommande également aux États de veiller à ce que leur législation nationale inclue expressément le droit de ne pas faire l'objet de discrimination raciale parmi les droits auxquels il est interdit de déroger, même dans les situations d'urgence⁶⁴.

55. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples prévoit le droit d'être à l'abri de toute forme de discrimination (art. 2) et le droit de circuler librement (art. 12). Dans ses Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique (2015), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples souligne que le terrorisme ne doit pas être associé à une religion, une nationalité, une civilisation ou un groupe et que les États doivent veiller à ce que les mesures antiterroristes ne visent personne pour des motifs discriminatoires, notamment en raison de la race, de l'appartenance ethnique, de la couleur ou de l'origine nationale de l'intéressé. Toutes les mesures prises pour prévenir et combattre le terrorisme doivent être conformes aux obligations mises à la charge des États par le droit international des droits de l'homme, le droit

⁶³ Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, recommandation de politique générale n° 8 (2004) pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, cinquième recommandation formulée à l'intention des Gouvernements des États membres.

⁶⁴ Ibid., sixième recommandation formulée à l'intention des Gouvernements des États membres.

international humanitaire et le droit international des réfugiés. Les Principes et directives disposent également que les États ne doivent pas utiliser la lutte antiterroriste comme prétexte pour restreindre illégalement et arbitrairement les libertés fondamentales. En cas de violation des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste, les États sont tenus de veiller à ce que l'auteur réponde de ses actes, d'ouvrir des voies de recours utiles aux victimes et de leur accorder réparation⁶⁵. En outre, le Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention du terrorisme fait obligation aux États de bannir tout traitement discriminatoire et raciste à l'égard des terroristes présumés [art. 3.1.k)].

56. L'Organisation des États américains a adopté plusieurs instruments visant à combattre le racisme et la xénophobie, notamment la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale et les formes connexes d'intolérance. Une fois entrée en vigueur, cette dernière fait obligation aux États parties de veiller à ce que l'adoption de mesures de quelque nature que ce soit, notamment celles portant sur les questions de sécurité, ne crée pas de discrimination directe ou indirecte fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique à l'encontre de personnes ou de groupes (art. 8).

3. Normes nationales

57. Le Rapporteur spécial rappelle que les États ont l'obligation de veiller à ce que les lois et politiques antiterroristes nationales et leur mise en œuvre cadrent avec le droit international, notamment le droit des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire. Les mesures antiterroristes doivent donc répondre aux principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. Le Rapporteur spécial est heureux de constater que de nombreux États ont mis en place des normes nationales visant à assurer la conformité de leurs cadres antiterroristes internes aux normes relatives aux droits de l'homme, notamment des mécanismes d'examen des projets de loi, des organes de contrôle et des clauses de rendez-vous⁶⁶. Il expose certaines de ces mesures dans la section suivante consacrée aux bonnes pratiques.

D. Bonnes pratiques utilisées pour combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste

58. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur des exemples de bonne pratique qui pourraient être épousés par les différentes parties prenantes et par la suite reproduits à l'échelon local ou adaptés aux circonstances locales. Bien que leur liste ne soit pas exhaustive, les bonnes pratiques exposées dans le présent rapport donnent un aperçu de certaines des mesures juridiques, des politiques et des mesures institutionnelles qui ont été adoptées pour combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste. Le Rapporteur spécial considère les mesures prises par divers acteurs à différents niveaux, notamment les États, les organisations internationales et régionales, la

⁶⁵ Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique », 2015. Disponible à l'adresse suivante : <https://perma.cc/8TT6-MQ78>.

⁶⁶ Counter-Terrorism Implementation Taskforce Working Group on Protecting Human Rights while Countering Terrorism, "Basic human rights reference guide: conformity of national counter-terrorism legislation with international human rights law" (New York, 2014), par. 55 et 61. Voir aussi A/HRC/16/51, par. 19, et A/HRC/14/46, par. 13.

société civile et le secteur privé. Il importe cependant de reconnaître que certaines pratiques comporteraient à la fois des éléments positifs et des éléments négatifs. Les qualifier de bonnes pratiques ne revient donc pas à approuver toutes leurs composantes.

1. Dispositions portant interdiction de la discrimination incluses dans les lois et les politiques

59. Le Rapporteur spécial est heureux de constater que de nombreux États ont accompli des progrès sur la voie de la consolidation du droit à l'égalité et du droit de ne pas être soumis à la discrimination fondée sur la race, la religion, l'origine nationale ou ethnique et d'autres motifs en les inscrivant dans les lois et politiques nationales.

60. Le Rapporteur spécial a constaté qu'un nombre croissant d'États avaient codifié l'interdiction de la discrimination raciale et de la xénophobie, soit dans des lois spéciales visant à combattre la discrimination, soit dans des lois générales. Les États incluent des dispositions portant interdiction de la discrimination dans divers instruments juridiques nationaux, notamment dans les lois tendant à incorporer la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dans l'ordonnancement juridique interne ainsi que dans les constitutions, les codes pénaux, les lois relatives aux migrations et aux réfugiés, les lois régissant les activités des agences de renseignement et les lois interdisant le profilage racial. Le Rapporteur spécial se félicite de ces initiatives législatives et tient en outre à encourager les États à intégrer des dispositions spécifiques portant interdiction de la discrimination dans leurs lois antiterroristes nationales.

61. Le Rapporteur spécial est heureux de constater que des plans d'action, des stratégies et des politiques sont adoptés à l'échelon national en vue de combattre le racisme et la xénophobie et de promouvoir l'intégration sociale des personnes appartenant à des minorités⁶⁷. La Section de la lutte contre la discrimination raciale du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme donne aux États des indications pratiques sur l'élaboration et la mise en œuvre de ces plans d'action nationaux⁶⁸. Le Rapporteur spécial constate que quelques pays font expressément état des droits de l'homme et de la non-discrimination dans leurs politiques nationales de lutte contre le terrorisme. Par exemple, la stratégie antiterroriste de la Suisse vise, entre autres, à prévenir la stigmatisation des minorités et les pratiques de profilage discriminatoires⁶⁹. Dans d'autres pays, les principes d'égalité et de non-discrimination ont été intégrés dans divers codes de conduite. Au Mexique, le code de conduite des fonctionnaires fédéraux contient une disposition interdisant la discrimination⁷⁰. En France, le code de déontologie de la police nationale interdit l'utilisation discriminatoire de l'appartenance ethnique, de la religion et de l'origine nationale pour considérer quiconque comme suspect. Ce code s'applique à tous les fonctionnaires nationaux responsables de l'application des lois, y compris les agents de l'immigration et de la lutte antiterroriste⁷¹.

2. Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre de la responsabilité

62. Le Rapporteur spécial constate avec intérêt que certains États ont adopté des mesures visant à assurer la conformité de leurs cadres antiterroristes internes au

⁶⁷ A/HRC/26/50, par. 45; A/71/301.

⁶⁸ *Developing National Action Plans against Racial Discrimination: A Practical Guide* (publication de l'ONU, numéro de vente E.13.XIV.3).

⁶⁹ Suisse, Conseil fédéral, "Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung" (septembre 2015), sect. 5.1 (en allemand).

⁷⁰ A/71/301, par. 77.

⁷¹ Commission nationale de déontologie de la sécurité, saisine n° 2009.77.

droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire. Il s'agit notamment de la mise en place de procédures obligatoires d'examen des lois et politiques antiterroristes en projet ou en vigueur ainsi que de la création de mécanismes de contrôle des organismes chargés de combattre le terrorisme

Examen des projets de loi

63. Le Rapporteur spécial est heureux de constater qu'un certain nombre d'États ont mis en place des procédures d'évaluation de l'incidence potentielle des projets de loi sur les droits de l'homme, notamment l'incidence négative potentielle des lois antiterroristes sur certains groupes. Par exemple, les Procureurs généraux de la Nouvelle-Zélande et du Canada sont tenus d'en informer le Parlement lorsqu'un projet de loi s'avère incompatible avec les obligations que le droit interne impose au pays en matière de droits de l'homme⁷². Aux termes de la loi relative aux droits de l'homme adoptée en 1998 par le Royaume-Uni, le ministre chargé d'un projet de loi est tenu de fournir au Parlement une déclaration écrite attestant de sa compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme⁷³. Le Rapporteur spécial estime que ces mécanismes sont importants, car ils font que le pouvoir législatif soit conscient de l'incidence potentielle de toute loi antiterroriste sur les droits de l'homme au moment où il l'adopte ou la modifie.

64. Le Rapporteur spécial souligne le rôle consultatif important que jouent les institutions nationales des droits de l'homme et les organismes de lutte contre les discriminations. En effet, ils peuvent mettre leurs compétences techniques au service des gouvernements en leur fournissant des évaluations approfondies de l'incidence des projets de loi et projets de politique antiterroristes sur les droits de l'homme⁷⁴. L'avis émis le 17 mars 2016 par la Commission nationale consultative des droits de l'homme de la France sur le projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme en est un bon exemple. Dans cet avis, la Commission s'est déclarée préoccupée par l'accroissement des pouvoirs de police en matière de contrôle d'identité. Elle a critiqué, entre autres, la non-adoption de garanties contre l'application discriminatoire de ces pouvoirs⁷⁵.

Contrôle et examen permanents

65. Le Rapporteur spécial a appris que pour assurer la compatibilité de leurs lois, pratiques et pouvoirs antiterroristes avec les normes relatives aux droits de l'homme, certains États avaient créé des mécanismes de contrôle chargés de les examiner⁷⁶. Ces mécanismes peuvent revêtir diverses formes : ils peuvent être des organes internes, exécutifs, parlementaires, judiciaires ou spécialisés⁷⁷. En outre, certains États ont adopté des clauses de rendez-vous qui imposent l'obligation de

⁷² Canada, *Loi sur le ministère de la Justice*, art. 4.1 (1985); Nouvelle-Zélande, *Bill of Rights Act*, art. 7 (1990).

⁷³ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *Human Rights Act*, chap. 42, art. 10 (1998).

⁷⁴ Voir Conseil de l'Europe, « Structures nationales des droits de l'homme : protéger les droits de l'homme tout en combattant le terrorisme », 6 décembre 2016. Disponible à l'adresse suivante : http://www.coe.int/sl/web/commissioner/blog/-asset_publisher/xZ32OPEoxOkq/content/national-human-rights-structures-protecting-human-rights-while-countering-terrorism?_101_INSTANCE_xZ32OPEoxOkq_languageId=fr_FR.

⁷⁵ Légifrance, « Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale », 4 juin 2016.

⁷⁶ Commission européenne de la démocratie par le droit (Commission de Venise), « Rapport sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme », 4 juin 2010.

⁷⁷ Counter-Terrorism Implementation Taskforce Working Group on Protecting Human Rights while Countering Terrorism, "Basic human rights reference guide"; A/HRC/16/51; A/HRC/14/46.

renouveler périodiquement les lois antiterroristes ou certaines de leurs dispositions⁷⁸.

66. Le Rapporteur spécial estime que ces mécanismes sont importants, car ils permettent de réexaminer constamment les mesures antiterroristes pour apprécier leur légalité, leur nécessité, leur proportionnalité et leur efficacité. Le Rapporteur spécial encourage les gouvernements à se pencher sans relâche, aux fins de réajustement, sur leurs lois et pratiques antiterroristes qui sont jugées incompatibles avec les normes relatives aux droits de l'homme et le principe de non-discrimination. L'examen de la loi antiterroriste de la Pologne par son Commissaire aux droits de l'homme en est un exemple. En 2016, le Commissaire a attaqué cette loi devant le Tribunal constitutionnel au motif qu'elle était incompatible avec les obligations incombant au pays en matière de droits de l'homme, notamment parce que certaines de ses dispositions visaient les ressortissants étrangers et créaient des régimes de protection asymétriques pour les citoyens polonais et les non-ressortissants⁷⁹.

67. En outre, les mécanismes de contrôle permettent de réexaminer constamment les pouvoirs conférés aux organismes publics et aux entreprises de sécurité privées pour combattre le terrorisme. En cas de pouvoirs discrétionnaires, ils offrent la possibilité d'éviter l'utilisation arbitraire, déraisonnable ou discriminatoire de ces pouvoirs contre certains groupes et de mettre en œuvre la responsabilité des personnes qui les utilisent de cette manière. Ils permettent aussi de prévenir la normalisation ou la pérennisation de fait des pouvoirs extraordinaires établis pour combattre le terrorisme⁸⁰. Le Rapporteur spécial a déjà examiné le rôle important que jouent les organes de contrôle de l'application des lois dans la lutte contre les pratiques telles que le profilage racial et ethnique. Le renforcement de ces organes est d'autant plus important que les pouvoirs de police sont étendus dans le cadre de la lutte antiterroriste⁸¹.

68. Enfin, le Rapporteur spécial constate que certains mécanismes de contrôle sont habilités à recevoir et traiter les plaintes individuelles des personnes victimes de discrimination raciale. Par exemple, il existe au Danemark, en Norvège et en Suède des forces de l'ordre spéciales rattachées aux services du Procureur général qui reçoivent et instruisent les plaintes dirigées contre des agents de police⁸². Selon le Rapporteur spécial, les mécanismes de contrôle habilités à traiter les plaintes peuvent contribuer de façon décisive à assurer l'accès à la justice et aux voies de recours.

69. Il ressort de certains cas que les mécanismes de contrôle peuvent apporter une contribution importante à la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste. Le Rapporteur spécial rappelle cependant que l'étendue de cette contribution dépend de divers facteurs, notamment du mandat des mécanismes concernés et des pouvoirs qui leur sont conférés par la

⁷⁸ Voir, par exemple, les cas suivants : Royaume-Uni, *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act*, chap. 23, art. 21 (2011); Canada, *Lois du Canada* (projet de loi S-7), *Loi sur la lutte contre le terrorisme*, chap. 9, clause 12 (2013); Australie, *Security Legislation Amendment (Terrorism) Act*, n° 65, art. 4 (2002).

⁷⁹ Voir Pologne, Commissariat aux droits de l'homme, "The Commissioner for human rights challenges the Anti-Terrorism Act before the Constitutional Tribunal", 11 juillet 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://perma.cc/NHA7-J364>.

⁸⁰ Counter-Terrorism Implementation Taskforce Working Group on Protecting Human Rights while Countering Terrorism, "Basic human rights reference guide"; A/HRC/16/51; A/HRC/14/46.

⁸¹ Voir, en particulier, A/71/301 et A/HRC/29/46.

⁸² A/HRC/29/46, par. 52 à 54; A/71/301, par. 66.

loi, de l'existence des ressources nécessaires et de celle de mécanismes civils indépendants dans les systèmes de contrôle à plusieurs niveaux⁸³.

Rôle de l'appareil judiciaire

70. Le Rapporteur spécial tient à souligner le rôle crucial du contrôle juridictionnel dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans le cadre de la lutte antiterroriste. Il est heureux de constater que nombre d'États habilite leurs juridictions à annuler toutes les lois incompatibles avec les normes relatives aux droits de l'homme ou à adopter une interprétation de la loi conforme au droit international des droits de l'homme⁸⁴.

71. Dans certains pays, l'appareil judiciaire utilise ces prérogatives pour exercer un contrôle sur les lois ou les dispositions antiterroristes. Par exemple, la Haute Cour du Kenya a empêché la fermeture d'un camp de réfugiés prévue pour des motifs qui seraient liés à la sécurité nationale, ayant jugé que sa fermeture serait illicite et discriminatoire en ce qu'elle visait les réfugiés appartenant à une certaine minorité ethnique⁸⁵. En 2015, elle a également annulé des modifications que le pays envisageait d'apporter à ses lois antiterroristes⁸⁶.

72. Depuis l'instauration de l'état d'urgence en France, les juridictions françaises jouent un rôle important en matière de contestation des mesures d'assignation à résidence prises contre les personnes considérées comme une menace pour la sécurité nationale. Cela est d'autant plus important que les mesures administratives en question ne nécessitent aucune autorisation judiciaire préalable et seraient utilisées de façon disproportionnée contre les musulmans et d'autres minorités⁸⁷. Les juridictions françaises pourraient également jouer un rôle essentiel dans l'examen des projets qui visent à normaliser les pouvoirs exceptionnels par leur codification dans le droit pénal et le droit administratif ordinaires⁸⁸.

73. Aux États-Unis d'Amérique, l'appareil judiciaire a été pour beaucoup dans la suspension temporaire d'un décret tendant à interdire l'entrée du pays aux ressortissants de sept pays à majorité musulmane. À la suite des procédures judiciaires engagées devant les organes de plusieurs États, la Cour suprême du pays a récemment autorisé l'entrée en vigueur d'une version modifiée de ce décret. Elle a cependant imposé d'importantes restrictions et entendra les parties à l'affaire en leurs arguments dans le courant de l'année 2017⁸⁹.

74. De même, un arrêt rendu récemment par la Cour suprême du Royaume-Uni a renforcé les droits procéduraux des justiciables dans les recours formés contre les décisions d'expulsion du pays. La Cour a expliqué que les personnes touchées doivent bénéficier du droit de faire appel devant une juridiction nationale avant d'être expulsées. L'affaire concernait des délinquants étrangers, mais le raisonnement s'applique également à toute personne qui est en voie d'expulsion du

⁸³ Counter-Terrorism Implementation Taskforce Working Group on Protecting Human Rights while Countering Terrorism, "Basic human rights reference guide"; A/HRC/16/51; A/HRC/14/46.

⁸⁴ Counter-Terrorism Implementation Taskforce Working Group on Protecting Human Rights while Countering Terrorism, "Basic human rights reference guide", par. 57; A/HRC/16/51.

⁸⁵ Voir <https://perma.cc/6775-C3CM>.

⁸⁶ Voir Peter Kagwanja, "Ruling on anti-terrorism law a triumph for Kenya's judiciary", *Daily Nation*, 28 février 2015. Disponible à l'adresse suivante : <https://perma.cc/JK7E-WFCZ>.

⁸⁷ Voir, par exemple, <https://goo.gl/YT71yK>.

⁸⁸ Human Rights Watch, "France: don't 'normalize' emergency powers".

⁸⁹ Sabrina Siddiqui, "Why the Supreme Court's travel ban ruling may not be a win for Trump", *The Guardian*, 26 juin 2017.

pays ou de refoulement à la frontière, y compris les terroristes présumés touchés par les mesures de déchéance de la nationalité⁹⁰.

75. En Allemagne, l'appareil judiciaire a contribué à la modification des méthodes de lutte contre la violence d'extrême droite. Auparavant, les autorités publiques et les magistrats ne considéraient pas comme des actes terroristes les attentats organisés perpétrés contre les réfugiés, y compris la destruction de leurs abris à coup d'explosifs et d'incendies criminels. Le procès intenté récemment contre le groupe dit de Freital est le premier cas où des membres d'un groupe extrémiste de droite ont été jugés pour faits de terrorisme⁹¹.

3. Collecte de données ventilées

76. Le Rapporteur spécial souligne à nouveau l'importance qu'il y a à enregistrer, rassembler et publier de façon systématique des données ventilées sur la discrimination raciale et xénophobe, les discours haineux et les crimes motivés par la haine⁹². Il est heureux de constater que certains États ont mis en place des mécanismes de collecte de données sur les crimes motivés par la haine, notamment ceux fondés sur la race, la couleur, l'appartenance ethnique, l'origine, l'appartenance à une minorité, la citoyenneté ou la religion. Il a été informé que certains États rassemblaient des données concernant spécialement les crimes racistes commis par des membres de groupes extrémistes. Il se félicite de ces initiatives. Il souligne également que dans certains États qui ne disposent pas de statistiques officielles, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales jouent un rôle de premier plan dans la collecte de données ventilées sur les crimes motivés par la haine⁹³. En Grèce, le Réseau d'enregistrement des violences racistes rassemble des informations sur les actes racistes et analyse l'évolution quantitative et qualitative de la violence raciste dans le pays. Les parties prenantes respectent le principe de confidentialité et les faits sont signalés au réseau sans la moindre mention des données personnelles⁹⁴. Le réseau formule également des recommandations à l'intention du Gouvernement et aide les autorités compétentes à les mettre en œuvre. S'il a constaté diverses lacunes et un certain nombre de domaines dans lesquels des améliorations s'imposent, il s'est déclaré globalement satisfait de la réponse des autorités grecques à ses recommandations. Par exemple, le Gouvernement a appliqué les recommandations qui l'invitaient à nommer des magistrats du parquet spéciaux chargés des crimes racistes dans plusieurs villes, une bonne pratique mise en évidence par le réseau sur la base des données qu'il avait recueillies⁹⁵.

77. Le Rapporteur spécial rappelle l'importance de la collecte de données ventilées en matière de lutte antiterroriste. Les données permettent aux États d'évaluer l'efficacité des lois et politiques antiterroristes et leur incidence sur certains groupes. Elles peuvent, par exemple, permettre de déceler les lois ou les pratiques qui mettent de façon disproportionnée l'accent sur certaines minorités

⁹⁰ Royaume-Uni, Cour suprême, affaires *R (on the application of Kiarie) v Secretary of State for the Home Department* et *R (on the application of Byndloss) v Secretary of State for the Home Department*, arrêt n° 42 du 14 juin 2017.

⁹¹ Voir Ben Knight, "Terror trial in Dresden for Freital neo-Nazi group", Deutsche Welle, 6 mars 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://perma.cc/4WGA-CYEE>, et European Civil War, "What is the 'German right-wing terrorist' 'Freital Group'? And what can it teach us about processing resistance", disponible à l'adresse suivante : <https://perma.cc/87M8-HCSN>.

⁹² Voir, en particulier, A/70/335.

⁹³ A/HRC/26/50, par. 46.

⁹⁴ A/HRC/32/50/Add.1, par. 35 à 38.

⁹⁵ Racist Violence Recording Network (Réseau d'enregistrement des violences racistes), "Annual report 2016", p. 17 à 19.

raciales et ethniques sur la base de stéréotypes associant celles-ci à la criminalité et au terrorisme. Grâce à ces connaissances, les États peuvent concevoir des mesures ciblées visant à remédier aux incidences négatives des mesures antiterroristes sur les droits de l'homme. Les données permettent aussi d'évaluer l'efficacité de ces interventions. En outre, elles constituent un outil de renforcement de la transparence et d'intensification de la mise en œuvre de la responsabilité des acteurs investis de pouvoirs antiterroristes. Cela est d'autant plus important que de nombreux États confèrent aux forces de l'ordre et aux collectivités locales de vastes pouvoirs discrétionnaires en matière de contrôle d'identité, d'interpellation et de fouille et de recours aux mesures administratives. Enfin, les données permettent aux victimes de se faire entendre et connaissent et améliorent par conséquent leur accès à la justice et aux voies de recours.

78. Le Rapporteur spécial se félicite de ce que certains États rassemblent systématiquement des données ventilées sur leurs pratiques de maintien de l'ordre. Dans certains pays, cela a permis de modifier en connaissance de cause les pratiques policières pour faire en sorte que les responsables de l'application des lois se comportent d'une manière plus professionnelle à l'égard des minorités raciales et ethniques et du reste de la population. Par exemple, la législation britannique fait obligation à la police de l'Angleterre et à celle du pays de Galles de consigner des données ventilées par appartenance ethnique sur les pratiques appliquées en matière d'interpellation et de fouille. Dans d'autres pays, les forces de police sont tenues de délivrer aux personnes interpellées des reçus indiquant en détail le motif de l'interpellation ainsi que l'identité de la personne concernée et de l'agent de police⁹⁶. La municipalité de Fuenlabrada (Espagne) a mis en place une initiative similaire avec l'appui de la Commission européenne⁹⁷. Le Rapporteur spécial encourage de telles initiatives, car elles sont indispensables pour éliminer le profilage racial et accroître la confiance dans la police au sein des communautés minoritaires. L'existence de fiches d'entretien avec la police pourrait également fournir aux personnes victimes de profilage racial des éléments de preuve à utiliser pour demander réparation. Le Rapporteur spécial a aussi appris que la Legal Aid Society (Société d'aide juridictionnelle) de la ville de New York avait mis en service une base de données dénommée "*Cop Accountability Program*" qui contient des informations sur les actes répréhensibles commis par les agents de la police locale. Cette base de données a été mise en place pour aider les avocats commis au titre de l'aide publique dans les audiences concernant les fautes professionnelles des fonctionnaires de police. L'utilisation de telles informations pour suivre la façon dont les membres des forces de l'ordre s'acquittent de leurs fonctions peut réduire les pouvoirs discrétionnaires de chacun d'entre eux en l'obligeant à se fonder sur des indicateurs objectifs de suspicion plutôt que sur des facteurs subjectifs pour décider des personnes à interpellier. Il a été démontré que cette bonne pratique entraînait une meilleure utilisation des ressources par la police⁹⁸.

4. Formation

79. Divers mécanismes de l'Organisation des Nations Unies chargés des droits de l'homme soulignent l'importance qu'il y a à sensibiliser et former à la non-discrimination les responsables de l'application des lois et d'autres

⁹⁶ A/HRC/29/46, par. 62.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

fonctionnaires compétents qui participent à la lutte antiterroriste⁹⁹. Le Rapporteur spécial est donc heureux de constater que de nombreux États ont intensifié et élargi ces activités de formation qui comprennent la formation générale, la formation sur les discours et crimes haineux à caractère raciste et xénophobe et la formation sur certaines pratiques antiterroristes.

80. Au Mexique, l'Institut Nelson Mandela (Institut Nelson Mandela) a été créé pour dispenser une formation sur l'égalité et la non-discrimination au grand public et aux fonctionnaires¹⁰⁰. D'autres pays ont mis en place des formations à la diversité et à la sensibilité culturelle dans différentes subdivisions du secteur public¹⁰¹. La Grèce a émis des recommandations visant à combattre la montée de la violence raciste et xénophobe, notamment par l'amélioration de la formation des policiers et des magistrats sur les crimes racistes¹⁰². De même, l'Espagne a mis au point un projet de formation visant à apprendre à déterminer les actes racistes et xénophobes aux forces de police et de sécurité locales¹⁰³.

81. Le Rapporteur spécial a aussi été informé des différents exemples de formation dispensée par les forces de l'ordre pour mettre fin au profilage racial et ethnique qu'effectuent leurs membres. La police judiciaire fédérale de la Belgique compte deux spécialistes de l'islam qui conseillent et forment les agents de police chargés de la lutte antiterroriste et les encouragent à ne pas se fonder sur des stéréotypes ni le profilage¹⁰⁴. En ce qui concerne la formation au maintien de l'ordre, le Rapporteur spécial a constaté que la formation pratique liée à certains pouvoirs, certaines actions et certaines activités de maintien de l'ordre était la plus efficace¹⁰⁵.

82. Le Rapporteur spécial reconnaît que les pratiques antiterroristes discriminatoires ne peuvent pas être éliminées par les seules mesures de formation. Néanmoins, la formation des membres des forces de l'ordre peut considérablement faciliter la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le cadre de la lutte antiterroriste. La formation permet de sensibiliser les acteurs compétents à la législation interdisant la discrimination et aux préjugés inconscients, de leur faire mieux connaître la prévalence et les conséquences de la discrimination et de définir des méthodes d'accroissement de la confiance entre les différentes parties prenantes¹⁰⁶. Comme un grand nombre de parties prenantes participent à la lutte antiterroriste, la formation doit s'adresser aux acteurs qui interviennent aux niveaux national et local (par exemple, les magistrats du siège et du parquet; les forces de police, les services de renseignement et les agents de la sécurité; la police des frontières et les agents de l'immigration; les enseignants; les journalistes, les fournisseurs d'accès à Internet et les médias sociaux).

⁹⁹ Voir, par exemple, les documents suivants : CERD/C/CHL/CO/19-21, par. 14; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 13 (1993) sur la formation des responsables de l'application des lois à la protection des droits de l'homme; A/64/211, par. 53 j); A/HRC/35/41/Add.1, par. 112; A/HRC/23/56/Add.2, par. 84; A/HRC/23/56/Add.1, par. 84; A/HRC/32/50/Add.1, par. 71.

¹⁰⁰ A/71/301, par. 77.

¹⁰¹ A/HRC/29/46, par. 56 et 57.

¹⁰² A/HRC/32/50/Add.1, par. 21.

¹⁰³ A/HRC/23/56/Add.2, par. 24.

¹⁰⁴ Rachel Neild, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (New York, Open Society Foundations, 2012), p. 133.

¹⁰⁵ A/HRC/29/46, par. 71.

¹⁰⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Fundamental Rights Report 2017*, p. 9.

5. Éducation et sensibilisation

83. Le Rapporteur spécial souligne à nouveau le rôle crucial de l'éducation dans la déconstruction des préjugés et des stéréotypes, la promotion de la tolérance, de l'entente et de la diversité ainsi que la création de valeurs et d'attitudes nouvelles. L'éducation joue donc un rôle important dans la lutte contre l'influence négative des mouvements populistes et les discours antimusulmans et anti-immigrants qu'ils favorisent. Nombreux sont les pays où ces discours font associer certains groupes au terrorisme et se traduisent dès lors par la multiplication des actes de racisme et de xénophobie.

84. Le Rapporteur spécial est heureux de constater que certains États reconnaissent l'importance de l'éducation et des initiatives de sensibilisation pour la prévention et l'élimination du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. En Argentine, l'afflux massif de réfugiés syriens et la peur d'attentats terroristes ont aggravé l'islamophobie. Pour lutter contre ces sentiments, le pays a élaboré un programme de sensibilisation et de formation à l'intention de tous les établissements scolaires. Ce programme vise à combattre l'ignorance et les préjugés entretenus à l'égard des musulmans en enseignant aux élèves l'histoire de l'islam et les croyances musulmanes afin d'élucider les préjugés associant les musulmans et les arabes au terrorisme¹⁰⁷. D'autres bonnes pratiques consistent à assurer des campagnes publiques et des activités de sensibilisation visant à promouvoir la tolérance et le respect de la diversité culturelle, notamment par l'organisation de manifestations culturelles, de forums et de séminaires ainsi que la publication d'ouvrages. Le Rapporteur spécial encourage de telles initiatives, car elles fournissent un espace de dialogue interculturel et d'interaction.

85. Enfin, le Rapporteur spécial rappelle que les médias ont un rôle fondamental à jouer dans l'éducation du public, la promotion de la tolérance et la lutte contre les discours haineux. Les recommandations formulées dans son rapport soumis au Conseil des droits de l'homme en 2014 qui traitait des problèmes posés par le racisme et les discours haineux sur Internet et dans les médias sociaux peuvent constituer des exemples de bonne pratique à suivre¹⁰⁸. La mise en place d'un médiateur médiatique en Argentine est un autre exemple de bonne pratique découvert par le Rapporteur spécial. Ce médiateur a pour mission, entre autres, d'effectuer des travaux de recherche sur le rôle joué par les médias dans la stigmatisation de certaines populations et la promotion de la xénophobie au sein du public. Le Rapporteur spécial se félicite de cette bonne pratique et encourage les médias et les journalistes à travailler avec le médiateur à l'élaboration de codes de déontologie volontaires et à la mise en place de mesures, de politiques et de pratiques d'autodiscipline pour combattre le racisme. Il encourage également les États à garantir la diversité de voix par des mesures tendant à encourager et appuyer les médias communautaires qui permettent de connaître et d'entendre les victimes du racisme¹⁰⁹.

III. Conclusions et recommandations

86. Dans diverses régions du monde, la multiplication des attentats terroristes survenue ces derniers temps a amené les États à adopter une panoplie de mesures antiterroristes. Si le Rapporteur spécial reconnaît la nécessité pour les

¹⁰⁷ Voir Alan Soria Guadalupe, "Capacitarán a alumnos para que entiendan de qué se trata el islam", *La Nación*, 13 septembre 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://perma.cc/3ZB9-C6GF>.

¹⁰⁸ [A/HRC/26/49](#).

¹⁰⁹ [A/HRC/35/41/Add.1](#), par. 80 et 81 et 114 à 116.

États de prendre des mesures de lutte contre le terrorisme, il juge préoccupant que celles-ci touchent certains groupes de façon disproportionnée. Non seulement ces mesures sont contraires au principe de non-discrimination, mais elles empêchent les communautés touchées d'exercer pleinement un large éventail d'autres droits de l'homme.

87. Le Rapporteur spécial rappelle que conformément à la résolution 60/288 de l'Assemblée générale concernant la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, la prévention du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée doit faire partie intégrante de toute stratégie visant à prévenir et combattre le terrorisme. À cet égard, il rappelle également la recommandation générale n° 30 (2004) du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant la discrimination contre les non-ressortissants, selon laquelle les États parties doivent veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne soient pas discriminatoires par leur but ou par leurs effets en fonction de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique. Il recommande aux États d'incorporer dans leurs cadres antiterroristes nationaux des mesures concrètes et des mécanismes appropriés visant à prévenir le racisme et la xénophobie. Certaines de ces mesures consistent à inclure des dispositions portant interdiction de la discrimination dans les textes juridiques et les documents d'orientation pertinents et à mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés chargés d'examiner les lois, pratiques et pouvoirs antiterroristes.

88. Le Rapporteur spécial réaffirme que la collecte systématique de données ventilées est particulièrement importante dans la lutte antiterroriste. Il recommande de rassembler des données ventilées et des statistiques sur le nombre d'actes de racisme et de xénophobie dénoncés aux autorités, notamment sur le pourcentage d'enquêtes menées et de poursuites engagées à la suite de ces plaintes et leurs résultats. Il recommande également aux États de rassembler des données sur les pratiques de maintien de l'ordre et l'usage des mesures administratives. À cet égard, il les encourage à favoriser la mise en œuvre de bonnes pratiques telles que l'usage de fiches d'enregistrement permettant à la police de consigner tous les contrôles d'identité ou toutes les perquisitions et visites domiciliaires effectués. En effet, ces fiches pourraient fournir aux personnes victimes de profilage racial un compte rendu de leur rencontre avec la police susceptible d'être proposé en preuve pour demander réparation.

89. En outre, le Rapporteur spécial recommande aux États de mettre en place des ressources suffisantes pour former aux droits de l'homme et à la non-discrimination tous les fonctionnaires compétents qui participent à la lutte antiterroriste. Il souligne que les efforts de formation doivent s'accompagner d'initiatives d'éducation et de sensibilisation complètes. En particulier, il demande que des initiatives et des campagnes publiques soient entreprises et menées de façon soutenue pour changer l'opinion de la société sur les musulmans, les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ainsi que l'attitude du public envers eux. Les médias, les responsables politiques et les chefs religieux jouent un rôle important dans la lutte contre les discours haineux et les stéréotypes. Cela étant, le Rapporteur spécial recommande aux plus hautes autorités administratives et aux responsables de tous les partis politiques de prendre position contre le racisme et la discrimination raciale de façon claire, énergique et sans équivoque. De même, les médias doivent s'abstenir d'entretenir des stéréotypes xénophobes, de créer des boucs émissaires et de faire des observations racistes. Non seulement ces actes doivent

dûment faire l'objet d'enquêtes et de poursuites, mais les médias et les journalistes doivent adopter un code de bonne conduite contenant des dispositions dirigées contre le racisme et la xénophobie.

90. Le présent rapport étant le dernier soumis par l'actuel titulaire du mandat, le Rapporteur spécial tient à remercier les membres de l'Assemblée générale pour le privilège et les possibilités qu'il a eus de coopérer avec eux et de servir en cette qualité.
