



# Assemblée générale

Distr. générale  
7 août 2024  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Cinquante-septième session

9 septembre-9 octobre 2024

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

### Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Terrorisme et droits de l'homme

### Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme\*

#### Résumé

Dans le présent rapport, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme examine l'utilisation qui est faite des mesures administratives dans la lutte contre le terrorisme, en se concentrant sur la question de la conformité de ces mesures au droit international des droits de l'homme. Dans ce contexte, il analyse en particulier certaines mesures telles que la détention administrative, l'interdiction des terroristes, les restrictions à la liberté de mouvement et la déchéance de nationalité. Le rapport s'achève sur des recommandations concernant une série de mesures législatives, institutionnelles et politiques tendant à garantir que ces mesures administratives soient pleinement conformes aux droits de l'homme dans la réalisation de leur objectif déclaré, soit la lutte contre le terrorisme.

\* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution [51/24](#) du Conseil des droits de l'homme. Dans cette résolution, le Conseil réaffirme qu'il condamne sans équivoque tous les actes, méthodes et pratiques relevant du terrorisme. Il souligne que les États ont la responsabilité de protéger les personnes qui se trouvent sur leur territoire et qui relèvent de leur juridiction contre les actes de terrorisme, dans le droit fil des obligations mises à leur charge par le droit international. Ces points ont également été mis en évidence dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et dans nombre de résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

2. Dans sa résolution, le Conseil a constaté avec préoccupation « l'application de mesures qui portent atteinte aux droits de l'homme et à l'état de droit, telles que le placement en détention de personnes soupçonnées d'actes de terrorisme sans fondement légal ni garanties d'une procédure régulière » et a exhorté les États « à examiner les motifs de placement en détention et à respecter les droits à l'égalité et à la non-discrimination dans l'administration de la justice, ainsi que le droit à un procès équitable, comme le prévoit le droit international »<sup>1</sup>. Il a souligné en outre que les États devraient « faire le nécessaire pour que leurs lois et pratiques nationales en lien avec la lutte antiterroriste soient conformes au principe de non-discrimination, notamment en abolissant la pratique consistant à interdire des organisations et à inscrire des organisations ou des personnes sur des listes sur la base des critères de la race, de l'origine ethnique, de la religion ou des opinions politiques, en révisant les lois relatives à la déchéance de nationalité, qui doivent inclure des motifs prévisibles de déchéance et des garanties de procédure suffisantes, conformément au droit international, et en veillant à ce que les actes de terrorisme et les infractions connexes soient strictement définis, dans le respect des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité »<sup>2</sup>.

3. Ces dernières années, le recours aux mesures administratives à des fins de lutte contre le terrorisme s'est considérablement intensifié. De nombreux États ont fait usage de mesures telles que la détention administrative, l'assignation à résidence, les restrictions de voyage et les ordonnances de contrôle sans que ces mesures soient liées à des poursuites pénales, tandis que d'autres ont pris des mesures radicales en dehors du cadre de la justice pénale, dont la déchéance de nationalité dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, lesquelles viennent s'ajouter à l'inscription d'individus ou d'entités sur des listes de surveillance. À ce propos, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution [1373 \(2001\)](#) concernant la lutte contre le terrorisme a recommandé aux États de ne « [r]ecourir à des mesures administratives [...] plutôt qu'à l'action judiciaire » que « dans les cas où il ne serait pas approprié [d'engager des poursuites pour terrorisme], tout en veillant à ce que de telles mesures soient utilisées dans le respect des dispositions applicables du droit international des droits de l'homme et de la législation nationale et fassent l'objet d'un examen scrupuleux »<sup>3</sup>.

4. Dans le présent rapport, le Haut-Commissaire analyse le recours dans le cadre de la lutte contre le terrorisme à des mesures administratives telles que la détention administrative, les restrictions de voyage, la déchéance de nationalité et l'établissement de listes d'individus et d'entités soupçonnés de terrorisme ainsi que les incidences de ces mesures sur les droits de l'homme. Il examine certaines mesures administratives en les plaçant dans le contexte juridique et étudie les garanties de fond et de procédure qui sont offertes dans le cadre de la mise en œuvre de ces mesures. Il ne cherche pas à couvrir tous les aspects des droits de l'homme associés à chacune des mesures administratives qui peuvent être prises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, dont les mesures liées à la lutte contre le financement du terrorisme ni les incidences des mesures administratives sur l'action humanitaire<sup>4</sup>. Enfin, il examine l'efficacité des mesures administratives et conclut son rapport en recommandant aux États de veiller à ce que les mesures administratives auxquelles ils ont recours dans le

<sup>1</sup> Résolution [51/24](#) du Conseil des droits de l'homme, par. 13.

<sup>2</sup> Ibid., par. 14.

<sup>3</sup> [S/2015/975](#), par. 13 et 155.

<sup>4</sup> Pour en savoir plus sur ces questions, voir notamment le document [A/76/273](#), par. 30 à 38.

cadre de la lutte contre le terrorisme soient non seulement efficaces, mais aussi conformes aux droits de l'homme.

5. En février 2024, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a envoyé des notes verbales aux États et aux organismes internationaux, régionaux et intergouvernementaux, et a contacté des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales pour leur demander des informations en vue de l'élaboration du présent rapport<sup>5</sup>. Ce document est fondé sur les contributions des parties prenantes ainsi que sur les précédents rapports du HCDH, les travaux des mécanismes de l'ONU chargés des droits de l'homme et les travaux d'universitaires et d'experts.

## II. Rôle accru des mesures administratives dans la lutte contre le terrorisme

### A. Introduction

6. Les États sont tenus de prendre des mesures pour assurer une protection contre les actes de terrorisme à toutes les personnes qui se trouvent sur leur territoire et qui relèvent de leur juridiction, notamment en donnant suite aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité<sup>6</sup>. C'est dans les domaines du droit pénal et du droit administratif que les obligations juridiques internationales liées à la lutte contre le terrorisme ont été le plus activement incorporées dans les législations et les pratiques nationales<sup>7</sup>. Les États appliquent des mesures administratives aussi bien isolément<sup>8</sup> qu'en conjonction avec des mesures pénales<sup>9</sup>.

7. Le Haut-Commissaire a déjà exposé les préoccupations liées aux droits de l'homme que suscitent les mesures pénales prises à l'égard de terroristes présumés, en particulier en ce qui concerne la définition des infractions liées au terrorisme, les garanties d'un procès équitable et l'imposition de la peine de mort<sup>10</sup>. Lorsque l'on évalue des mesures administratives, il est essentiel d'examiner si le recours à ces mesures exacerbe les inquiétudes existantes en matière de droits de l'homme liées aux mesures pénales ou s'il permet de passer outre le droit à une procédure régulière et à un procès équitable ainsi que les garanties procédurales applicables dans le cadre d'une procédure pénale, qui ne sont pas nécessairement disponibles dans le contexte de l'imposition de mesures administratives. Il est particulièrement inquiétant que des mesures administratives ayant des effets potentiellement punitifs soient parfois appliquées en lieu et place de mesures relevant du droit pénal, contournant ainsi certaines garanties juridiques telles que l'obligation de respecter des

<sup>5</sup> Toutes les contributions des parties prenantes seront publiées sur la page <https://www.ohchr.org/fr/terrorism/reports>.

<sup>6</sup> Par exemple, de nombreuses lois adoptées dans le sillage de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité pour faire face à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers prévoient des dispositions sur les interdictions de voyage et la déchéance de nationalité. Voir notamment [https://www.icnl.org/wp-content/uploads/civil\\_society\\_report\\_-\\_final\\_april\\_2019.pdf](https://www.icnl.org/wp-content/uploads/civil_society_report_-_final_april_2019.pdf), p. 24. Voir également les communications du Koweït, du Mexique et de la Serbie.

<sup>7</sup> Vincent-Joël Proulx, « A postmortem for international criminal law: terrorism, law and politics, and the reaffirmation of State sovereignty », *Harvard National Security Journal*, vol. 11 (2020), p. 155.

<sup>8</sup> Notamment les interdictions de voyage dont font l'objet les individus soupçonnés de planifier des infractions, qui visent à prévenir les voyages effectués à des fins terroristes.

<sup>9</sup> En Arabie Saoudite, les personnes condamnées pour terrorisme ont automatiquement l'interdiction de voyager pendant une période équivalant à la durée de leur peine d'emprisonnement. En France, des mesures – restrictions des déplacements ou déchéance de nationalité – peuvent être appliquées à la suite d'une condamnation pénale pour des infractions que les États membres de l'Union européenne sont tenus d'incriminer en application de la Directive relative à la lutte contre le terrorisme ; voir [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf), p. 91. En revanche, aux Émirats arabes unis, les personnes considérées comme une menace terroriste peuvent être placées en détention administrative sans qu'elles fassent l'objet de poursuites pénales. Pour de plus amples informations sur les mesures administratives adoptées par les États, voir les communications de l'Algérie, de l'Azerbaïdjan, du Liban, du Maroc, de l'Arabie saoudite, de la Tunisie et de la Turquie.

<sup>10</sup> Voir [A/HRC/45/27](https://www.ohchr.org/fr/terrorism/reports).

critères plus stricts en matière de preuve ainsi que les droits procéduraux des personnes traduites en justice dans le cadre d'une procédure pénale<sup>11</sup>.

8. S'il est fréquent que des mesures administratives soient appliquées à titre préventif, avant qu'une infraction terroriste ne soit commise, il est de plus en plus fréquent que des mesures pénales soient imposées pour empêcher que des actes terroristes ne soient perpétrés. La fonction de prévention du droit pénal n'est pas un élément nouveau ou problématique en soi. Il est bien établi par exemple que les actes inchoatifs tels que les tentatives d'infractions, l'incitation directe et publique ou certains actes préparatoires sont considérés comme des faits relevant du droit pénal, qui sont donc passibles de peines.

9. D'après des travaux de recherche, dans le monde entier, les États ont changé de stratégie, passant de la réaction au terrorisme à la prévention de ce phénomène<sup>12</sup>. Concrètement, cela signifie qu'ils répriment pénalement non seulement les infractions inchoatives ordinaires telles que l'association de malfaiteurs, la tentative d'acte terroriste et l'instigation au terrorisme, mais aussi les préparatifs et le soutien matériel, bien avant la commission d'une infraction pénale à visée terroriste<sup>13</sup>. Du fait de cet allongement de la liste des infractions préparatoires punissables, des individus risquent d'être condamnés pour leurs intentions présumées plutôt que sur la base des actes qu'ils ont réellement accomplis<sup>14</sup>. Certains pays ont érigé en infraction pénale le fait pour une personne de voyager ou de tenter de voyager en vue de perpétrer et de planifier des actes terroristes ainsi que de s'y préparer et d'y participer et font des infractions liées aux voyages à finalité terroriste des infractions à part entière, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire qu'un autre acte ait été commis ou que l'intention de commettre un acte terroriste soit démontrée pour qu'il y ait infraction<sup>15</sup>. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a constaté que l'on était passé d'une logique répressive à une logique anticipative, par l'imposition de sanctions pénales préventives<sup>16</sup>.

10. Cet abandon d'une réaction en aval d'une infraction au profit d'une action en amont d'une infraction fait que l'on attend de plus en plus du droit pénal qu'il permette d'estimer les possibilités futures qu'un acte soit commis plutôt que d'évaluer les probabilités qu'un acte ait été perpétré<sup>17</sup>. Les mesures de prévention visent généralement à faciliter la détection de certains comportements pouvant représenter une menace terroriste et à donner aux autorités la possibilité d'intervenir le plus tôt possible, bien avant qu'un individu ne participe à une activité terroriste donnée<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Gestion des risques et menaces liés aux « combattant terroristes étrangers » : orientations sur une approche conforme aux droits de l'homme*, à l'adresse <https://www.osce.org/files/f/documents/4/1/458266.pdf>, p. 51.

<sup>12</sup> Par exemple, le programme pour 2020 de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme repose sur une logique anticipative se traduisant concrètement par des mesures préventives de lutte contre le terrorisme. Voir Christopher Baker-Beall et Gareth Mott, « The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events », *Global Affairs*, vol. 7, n° 5 (2021).

<sup>13</sup> Centre international de lutte contre le terrorisme, « The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards », p. 3, à l'adresse <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/Administrative-Measures-in-Counter-Terrorism%20part%201.pdf>.

<sup>14</sup> Alberto Alonso Rimo, « Is prevention better than cure? The ever-increasing criminalization of acts preparatory to an offence in Spain », *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, vol. 10, n° 1 (2021), p. 4 et 9.

<sup>15</sup> Voir <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2032284420971783?icid=int.sj-abstract.similar-articles.2>.

<sup>16</sup> A/HRC/43/46, par. 25.

<sup>17</sup> Voir notamment Fahad Ahmad et Jeffrey Monaghan, « From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law », *Crime, Law and Social Change*, vol. 74 (juillet 2020), p. 343 ; et Tufyal Choudhury, « Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, n° 12 (2017), p. 1009.

<sup>18</sup> Voir Baker-Beall et Mott, « The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events », p. 6.

## B. Mesures administratives de lutte contre le terrorisme

11. Ces mesures, qui visent à renforcer le droit pénal en vue de couvrir les actes accomplis avant la commission d'infractions terroristes matérielles, s'accompagnent d'un recours accru aux mesures administratives tendant à prévenir le terrorisme. L'application de ces mesures dans le cadre de la lutte contre le terrorisme n'est pas une nouveauté<sup>19</sup> mais, ces deux dernières décennies, une série de résolutions internationales invitant les États à prendre des mesures pour faire face aux menaces terroristes ont été adoptées. Cela a entraîné une intensification de l'application en dehors du cadre de la justice pénale de mesures de prévention prenant la forme d'une série de mesures administratives. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souligné que les États recouraient de plus en plus à des mesures administratives pour justifier en droit les mesures de contrôle et de prévention du terrorisme, et que les autorités judiciaires n'exerçaient plus qu'un contrôle a posteriori de ces mesures<sup>20</sup>.

12. Le recours croissant aux mesures administratives, qui sont appliquées soit en lieu et place de mesures pénales, soit en complément à celles-ci, a été critiqué au motif qu'il ne s'accompagne pas de dispositions et de garanties suffisantes telles que celles qui sont offertes aux personnes poursuivies pénalement<sup>21</sup>. Des organes chargés des droits de l'homme ont constaté que, du fait du caractère limité des garanties associées aux mesures administratives, notamment l'assignation à résidence, la surveillance policière ou la rétention de documents de voyage, des violations et des restrictions injustifiées des droits risquaient de se produire<sup>22</sup>.

## III. Définition et nature des mesures administratives, et garanties correspondantes

### A. Définition

13. Il n'existe pas de définition généralement admise des mesures administratives prises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Parfois qualifiées d'« exécutives » ou de « non pénales », ces mesures renvoient souvent aux mesures coercitives susceptibles de limiter l'exercice de certains droits de l'homme, indépendamment de l'ouverture de poursuites pénales, qui sont appliquées à l'égard d'une personne ou d'une entité perçue comme représentant une menace pour la sécurité nationale<sup>23</sup>. En outre, le recours intensif aux mesures administratives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme peut porter atteinte au

<sup>19</sup> Les mesures administratives constituent un moyen important de lutter contre le terrorisme depuis que les résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité ont appelé les États à établir des listes de personnes, d'entités ou d'organisations impliquées dans des activités liées au terrorisme. En outre, les résolutions 2178 (2014) et 2396 (2019) du Conseil de sécurité ont suscité une multiplication des réactions de la justice pénale et non pénale au phénomène des combattants terroristes étrangers (voir Centre international pour la lutte contre le terrorisme, « The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards », p. 3).

<sup>20</sup> A/HRC/43/46, par. 25. Voir aussi la communication de Syrians for Truth and Justice, p. 5.

<sup>21</sup> Voir notamment les documents A/78/520, par. 18 à 24, et A/HRC/43/46, par. 25.

<sup>22</sup> Voir notamment <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2018/05/france-un-expert-says-new-terrorism-laws-may-undermine-fundamental-rights?LangID=E&NewsID=23130>. Voir également le document intitulé « Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms », p. 90, à l'adresse [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf).

<sup>23</sup> Une définition similaire est énoncée dans la note de synthèse du Centre international pour la lutte contre le terrorisme intitulée « The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards », p. 2 et 3. Une autre définition, proposée par Bérénice Boutin et libellée comme suit : « Administrative measures are restrictive measures aimed at preventing terrorism within the territory of a State, decided upon and ordered by the executive (or with its close involvement), and subject to limited judicial review », figure dans « Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights », *Security and Human Rights*, vol. 27 (2016), p. 131.

principe de sécurité juridique. Les autorités nationales recourent souvent à ces mesures afin de neutraliser la menace que peuvent représenter certains individus et de prévenir les infractions liées au terrorisme, lorsqu'il n'est pas encore possible d'ouvrir des poursuites pénales. Ces mesures ont une vaste portée et, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, elles n'ont pas été appliquées de manière uniforme. Leur nature et leurs objectifs sont très variables, allant de l'interdiction de sortir du pays ou d'y retourner, à l'assignation à domicile et à la détention administrative, en passant par les restrictions à l'accès aux ressources financières ou à des objets particuliers ou à leur utilisation, ou la limitation des contacts avec certains individus ou groupes.

14. En outre, l'utilisation de définitions larges et ambiguës du terrorisme, qui souvent servent de base à des mesures administratives ou sont incorporées dans celles-ci, peut favoriser une application excessivement large de ces mesures, ce qu'illustrent les pouvoirs en matière d'interpellation et de fouille dans les aéroports, dont certains groupes sont souvent la cible dans des proportions démesurées<sup>24</sup>. En outre, des définitions larges et imprécises des pouvoirs et des devoirs légaux sont susceptibles d'affaiblir la capacité de détection et de contestation des abus de pouvoir – composante essentielle de la justice procédurale. Il est donc crucial de prévenir le recours abusif aux mesures administratives et l'imposition qui en découle de restrictions injustifiées à l'exercice des droits de l'homme.

## B. Nature des mesures administratives

15. Dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, de nombreuses mesures administratives ont un caractère préventif, leur finalité étant d'empêcher la commission d'un acte terroriste potentiel. Certaines sont appliquées parallèlement à des mesures pénales prises à l'égard d'individus soupçonnés d'infractions liées au terrorisme. Selon certains titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, ces mesures sont utilisées pour gagner du temps jusqu'à ce qu'un dossier pénal soit monté<sup>25</sup>. Ces mesures peuvent avoir des incidences négatives sur les droits humains des personnes concernées ou constituer des restrictions injustifiées à l'exercice de certains de ces droits, les tribunaux ne jouant qu'un rôle limité dans leur application. En outre, même lorsqu'un contrôle juridictionnel est exercé sur des mesures administratives, les tribunaux ont souvent tendance à s'en remettre à l'appréciation des autorités concernées<sup>26</sup>.

16. La généralisation du recours aux mesures administratives telles que la déchéance de nationalité<sup>27</sup>, les ordonnances de contrôle, l'obligation de se présenter à la police ou l'interdiction de voyager peut avoir un effet dissuasif sur l'exercice des droits de l'homme. Ces mesures, prises individuellement ou collectivement, n'ont pas qu'un caractère préventif et peuvent aussi être considérées comme punitives par leur nature, l'intention qui les sous-tend et l'ampleur de leurs incidences sur les droits de l'homme, y compris lorsqu'elles sont présentées dans un cadre juridique administratif<sup>28</sup>. Les incidences de ces mesures

<sup>24</sup> Tufyal Choudhury, « Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, n° 12 (2017), p. 1007.

<sup>25</sup> Voir notamment <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/06/russia-un-experts-condemn-brazen-terrorist-attacks-dagestan>.

<sup>26</sup> Cyprien Fluzin, « Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times », note de synthèse du Centre international pour la lutte contre le terrorisme, p. 10.

<sup>27</sup> Voir notamment « Position of the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on 'the human rights consequences of citizenship stripping in the context of counter-terrorism with a particular application to north-east Syria », p. 9, à l'adresse <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-03%2FDeprivation-of-Citizenship.docx&wdOrigin=BROWSELINK>.

<sup>28</sup> D'après la Cour européenne des droits de l'homme, le caractère punitif d'une mesure dépend de l'intention qui la sous-tend et de sa nature. La Cour établit une distinction entre les peines imposées au public en général et celles qui sont infligées à certains groupes en particulier, et prend en considération la sévérité de la peine – voir *Engel et autres c. Pays-Bas*, requêtes n°s 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, arrêt du 8 juin 1976, Série A, n° 22. Pour de plus amples informations sur le caractère punitif des mesures administratives, voir Tanya Mehra et Julie Coleman,



peuvent être tout aussi restrictives que celles résultant de l'application de la législation pénale. Ce constat est particulièrement préoccupant, car le recours à certaines mesures administratives peut permettre de contourner les garanties juridiques essentielles applicables dans une procédure pénale, dont l'interdiction des preuves par commune renommée et les dispositions visant à prévenir le renversement de la charge de la preuve et à éviter ainsi que l'accusé ait à démontrer son innocence<sup>29</sup>. À ce propos, le Comité contre la torture s'est dit préoccupé par le recours accru à la « justice préventive », qui permet de contourner les procédures judiciaires pénales ordinaires pour accorder de vastes pouvoirs à la police<sup>30</sup>.

17. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le cadre de sécurité élargi fait de plus en plus usage des pouvoirs exécutifs et des mesures administratives pour traiter des cas individuels hors du système ordinaire de justice pénale, ce qui rend possible l'utilisation d'éléments de preuve secrets, et notamment la non-divulgence de documents et d'informations pour des raisons de sécurité nationale, l'application d'un niveau de preuve moins élevé et l'engagement d'« avocats spéciaux »<sup>31</sup>. Des préoccupations analogues ont également été soulevées dans d'autres contextes concernant le fait que des mesures administratives punitives sont appliquées pour élargir la base juridique permettant d'agir contre des individus sans avoir à tenir compte des garanties prévues par la législation pénale<sup>32</sup>. Ce type d'approche présente le risque que, dans les faits, un système judiciaire parallèle soit créé pour les nombreuses personnes qui n'ont pas été inculpées en bonne et due forme d'infractions liées au terrorisme.

### C. Garanties et surveillance

18. Le recours aux mesures administratives soulève des interrogations concernant les garanties, notamment les mesures de contrôle, se rapportant à leur application. D'après des travaux de recherche, la plupart des mesures administratives peuvent être examinées par un tribunal, mais les normes sont beaucoup moins strictes que dans le cadre d'une procédure pénale<sup>33</sup>. En général, les mesures administratives ne sont examinées qu'après avoir été imposées et à la demande de la personne qui en fait l'objet. Dans le cadre de ces procédures, les éléments de preuve sont examinés sur la base de critères moins stricts tels que celui de l'hypothèse la plus probable<sup>34</sup>, ce qui contribue à aggraver le risque omniprésent que certaines

« The role of the UN Security Council in countering terrorism and violent extremism: the limits of criminalization? » RESOLVE Network (2022), p. 11.

<sup>29</sup> Boutin, « Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights », p. 145, Hadassa Noorda, « Regulation as punishment », *Criminal Justice Ethics*, vol. 40, n° 2 (2021), p. 111, et Ahmad et Monaghan, « From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law », p. 347. Voir aussi, notamment, « Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms », p. 97 et 98.

<sup>30</sup> CAT/C/DEU/CO/6, par. 41.

<sup>31</sup> Voir <https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2023/01/EUR4563472023ENGLISH.pdf>, p. 5. Voir aussi la contribution de *Rights and Security International*, p. 2, et Boutin, « Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights », p. 132 et 133.

<sup>32</sup> Concernant l'Arabie Saoudite, voir notamment <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>, p. 17, et la communication du MENA Rights Group, p. 7 et 11. Concernant les États-Unis d'Amérique, voir notamment les communications de Maat Association for Peace, Development and Human Rights, p. 4, et du Committee for Justice, p. 5.

<sup>33</sup> Catherine Hensen, « Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019 », *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 52, n° 1 (2021), p. 70 à 73, et Boutin, « Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights », p. 129. Voir également Xing Aifen, Yan Ge et Ilyas Khan, « Preventing terrorism with precaution: an examination of the precautionary principle to counter-terrorism measures », *Journal of Law and Social Studies*, vol. 5, n° 2 (juin 2023), p. 158, et <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/Counter-terrorism-legislation-in-Italy-the-key-role-of-administrative-measures.pdf>, p. 155.

<sup>34</sup> Voir notamment Boutin, « Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights », p. 145. Concernant l'assouplissement des normes de preuve dans l'application de mesures administratives de lutte contre le terrorisme, voir aussi Leah West et Craig Forcese, « Judicial supervision of anti-terrorism laws in comparative democracies », *Research Handbook on International Law and Terrorism* (juin 2014), p. 467.

mesures administratives soient appliquées arbitrairement ou de façon discriminatoire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>35</sup>.

19. En ce qui concerne la pratique consistant à établir des listes de terroristes, il a été constaté que de nombreuses procédures nationales régissant l'inscription d'individus sur des listes de terroristes et l'application qui en découle de mesures administratives telles que des interdictions de voyage et des ordonnances de gel des avoirs, ne sont souvent pas accompagnées de garanties procédurales adéquates permettant d'éviter qu'elles ne soient utilisées abusivement, comme les garanties visant à assurer la transparence et l'accès à l'information ainsi que la réalisation de contrôles efficaces<sup>36</sup>. En Türkiye, à la suite de la tentative de coup d'État de juillet 2016, nombre d'individus ont été inscrits sur des listes grises de personnes recherchées en raison de leurs liens présumés avec des organisations terroristes, et ce, sans que ces listes soient soumises à un contrôle juridictionnel et sans que les intéressés aient la possibilité de contester le bien-fondé de leur inscription sur ces listes<sup>37</sup>.

20. En Tunisie, les interdictions de voyager imposées aux personnes fichées présentent nombre de lacunes procédurales et aucun recours utile permettant de les contester n'est prévu<sup>38</sup>. À propos de l'Égypte, le Comité des droits de l'homme s'est dit préoccupé par l'inscription de milliers de personnes, dont des défenseurs des droits de l'homme, des militants et des hommes politiques de l'opposition, sur la « liste des terroristes », sans audience ni aucune forme de procédure régulière<sup>39</sup>. Des préoccupations analogues ont été exprimées par des experts de l'ONU<sup>40</sup> concernant l'indépendance et les activités de la commission de classification des personnes et entités terroristes mise sur pied en Algérie<sup>41</sup>. Des organismes similaires ont été créés par les autorités du Qatar<sup>42</sup> et d'Oman<sup>43</sup> en vue de l'établissement de listes de terroristes et de l'imposition de sanctions financières. Au Myanmar, à la suite du coup d'État militaire de 2021, des responsables militaires auraient qualifié des organes démocratiquement élus d'organisations terroristes, ce qui aurait entraîné l'application effective de toute une série de mesures pénales et administratives, en particulier à l'égard des Rohingyas, dont la violation peut entraîner l'imposition d'une peine d'emprisonnement. En Israël, des organisations de défense des droits de l'homme ont été qualifiées de groupes terroristes pour des motifs vagues ou dénués de fondement, alors que la législation interne applicable autorise l'utilisation d'éléments de preuve secrets dans le cadre des procédures intentées contre les groupes rangés dans cette catégorie<sup>44</sup>.

<sup>35</sup> Au Canada, des « engagements de ne pas troubler l'ordre public » ont été principalement appliqués à l'égard de musulmans – voir notamment Ahmad et Monaghan, « From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law », p. 351. Voir également <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/Noor-ICLMG-ISSA.pdf>.

<sup>36</sup> A/HRC/50/49, par. 22. Voir aussi A/76/273, par. 30 à 38 et CCPR/C/NZL/CO/6, par. 13.

<sup>37</sup> Communication de l'International Association for Human Rights Advocacy in Geneva, p. 6.

<sup>38</sup> Voir notamment [https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S\\_Rapport\\_FR.pdf](https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S_Rapport_FR.pdf) et <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde30/8848/2018/fr/>.

<sup>39</sup> CCPR/C/EGY/CO/5, par. 13.

<sup>40</sup> Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26905>.

<sup>41</sup> Voir notamment la communication du MENA Rights Group, p. 4, et les observations préliminaires du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association sur la visite qu'il a effectuée en Algérie du 16 au 26 septembre 2023, p. 9, à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230926-EOM-SR-FOAA-Algeria-fr.pdf>.

<sup>42</sup> Conformément à la loi n° 27 de 2019 portant promulgation de la loi sur la lutte contre le terrorisme et portant abrogation de la loi n° 3 de 2004 – voir [https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20\(27\)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf](https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20(27)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf).

<sup>43</sup> Voir le site Web de la commission nationale de lutte contre le terrorisme, à l'adresse <https://www.nctc.gov.om>.

<sup>44</sup> Voir notamment CCPR/C/ISR/CO/5, par. 18, et <https://www.un.org/unispal/document/un-high-commissioner-for-human-rights-bachelet-calls-israels-terrorism-designation-an-unjustified-attack-on-palestinian-civil-society-press-release/> et <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>.



21. Les garanties procédurales et le contrôle juridictionnel revêtent une importance particulière dans le contexte de la détention administrative, notamment en raison des risques pour les droits de l'homme qui y sont associés, dont les risques considérables de détention arbitraire. C'est à l'État partie qu'il incombe de montrer que l'individu visé par la mesure représente une menace et qu'aucune autre mesure n'aurait pu être prise pour faire face à cette menace ; cette charge de la preuve s'alourdit au fur et à mesure que la détention se prolonge. C'est aussi à l'État partie de montrer que la détention ne se prolonge pas au-delà de la durée absolument nécessaire, qu'il existe une durée maximale de la détention et que les détenus bénéficient de toutes les garanties juridiques applicables<sup>45</sup>.

22. Cela étant, le recours par les États à la détention administrative dans le cadre de la lutte contre le terrorisme se généralise et ne remplit souvent pas ces critères<sup>46</sup>. À Sri Lanka, l'exécutif peut émettre et prolonger une ordonnance de placement en détention pour une période pouvant atteindre douze mois, pendant lesquels le détenu n'est pas présenté à un juge<sup>47</sup>. De même, en Australie, les pouvoirs en matière de lutte contre le terrorisme, y compris les ordonnances de détention provisoire et de rétention de sûreté, ne seraient pas conformes aux dispositions de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>48</sup>. Quant aux États-Unis d'Amérique, 30 hommes sont encore détenus à la base navale de Guantánamo et certains d'entre eux n'ont toujours pas été inculpés, même après vingt ans de détention<sup>49</sup>. En Éthiopie, en juin 2021, les autorités ont arrêté des milliers de Tigréens et d'Oromos, groupes ethniques qu'elles soupçonnaient d'être respectivement affiliés au Front populaire de libération du Tigré et à l'Armée de libération oromo, qui sont répertoriés en tant qu'organisations terroristes en Éthiopie, et ce, sans que ces mesures soient soumises à un contrôle juridictionnel<sup>50</sup>.

23. Aux Émirats arabes unis, les personnes qui sont considérées comme représentant une menace terroriste ou qui sont reconnues coupables d'infractions terroristes peuvent être retenues indéfiniment dans des centres appelés *munasaha*<sup>51</sup>, établissements administratifs ayant pour mission d'« éclairer » et de « réformer » les personnes qui y sont placées<sup>52</sup>. En Inde, la loi sur la prévention des activités illégales (Unlawful Activities Prevention Act) autorise le maintien de personnes en détention pendant de longues périodes sans inculpation ni jugement<sup>53</sup> si ces personnes sont susceptibles de représenter une menace ou d'inspirer la terreur<sup>54</sup>. En Malaisie, la loi de 2012 relative aux infractions à la sécurité (mesures spéciales) prévoit que la police peut maintenir un suspect en détention provisoire pendant vingt-huit jours sans être tenue de le présenter à un magistrat pour se voir délivrer une ordonnance de placement en détention provisoire<sup>55</sup>. En outre, la loi de 2015 sur la prévention du terrorisme permet de maintenir indéfiniment des suspects en détention provisoire sans qu'ils soient inculpés ni traduits devant un tribunal afin d'être jugés<sup>56</sup>. En Arabie saoudite, la loi sur le

<sup>45</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 35 (2014), par. 15.

<sup>46</sup> Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/DetentionCounteringTerrorism.pdf>, par. 14.

<sup>47</sup> Article 9 de la loi relative à la prévention du terrorisme.

<sup>48</sup> CAT/C/AUS/CO/6, par. 19.

<sup>49</sup> Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>, par. 44 ; voir aussi <https://n.pr/3K6hh7z> et <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/22-years-of-justice-denied/#:~:text=Despite%20this%2C%2030%20men%20remain,which%20never%20seem%20to%20come>.

<sup>50</sup> Communication de Maat Association for Peace, Development and Human Rights, p. 2 et 3.

<sup>51</sup> En vertu de la loi fédérale n° 7 de 2014 relative à la lutte contre les infractions terroristes.

<sup>52</sup> Voir la communication du MENA Rights Group, p. 3 et 4, et <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25663>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28708> et <https://www.hrw.org/news/2023/04/12/uae-detainees-held-beyond-sentences>.

<sup>53</sup> Voir également la communication de Asian Forum for Human Rights and Development, p. 2.

<sup>54</sup> Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28286>.

<sup>55</sup> En vertu de la loi de 2012 relative aux infractions en matière de sécurité (mesures spéciales).

Voir la communication de Asian Forum for Human Rights and Development, p. 6.

<sup>56</sup> L'article 17 de la loi relative à la prévention du terrorisme ne comporte pas de dispositions concernant la tenue d'un procès devant un tribunal et les ordonnances du conseil chargé de la prévention du

terrorisme dispose que le procureur général peut ordonner la mise en détention de tout suspect pour une période maximale de douze mois sans avoir à renvoyer à une ordonnance émanant d'un tribunal<sup>57</sup>. La pratique de la détention provisoire par Israël<sup>58</sup> a été critiquée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)<sup>59</sup> et par des experts de l'ONU, en raison notamment de l'insuffisance des garanties judiciaires et de l'utilisation de preuves secrètes<sup>60</sup>. Le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture se sont dits préoccupés par l'ampleur des pouvoirs dévolus à la police en matière de lutte contre le terrorisme en Allemagne, en particulier l'extension du recours à la rétention de sûreté aux personnes ayant commis un crime à caractère extrémiste et l'allongement de la durée maximale de la détention administrative sans inculpation pour les personnes considérées comme susceptibles de commettre des attentats<sup>61</sup>. Ces deux organes ont recommandé que les personnes soupçonnées ou accusées d'infractions terroristes ou d'infractions connexes bénéficient, en droit et dans la pratique, de garanties procédurales appropriées.

24. La surveillance en tant que mesure administrative appliquée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en particulier la surveillance de masse, a également suscité des inquiétudes pour ce qui est de sa légalité et de l'absence de garanties procédurales adéquates<sup>62</sup>. De nombreux États ont considérablement élargi les pouvoirs des services de police et de sécurité en matière de surveillance<sup>63</sup>, ce qui a contribué à brouiller la distinction entre la surveillance exercée à des fins de répression et la surveillance visant à recueillir des renseignements<sup>64</sup>. En outre, la surveillance de masse suscite des préoccupations particulières au regard du droit international des droits de l'homme<sup>65</sup>, notamment en ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et le droit à la non-discrimination, car les opérations de surveillance ont tendance à cibler de manière disproportionnée les minorités et les communautés marginalisées<sup>66</sup>. Ces pratiques peuvent accroître le risque que les forces de l'ordre et les services de sécurité recourent à des méthodes illégales de profilage fondées sur des motifs de discrimination interdits qui, selon la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, sont incompatibles avec les principes relatifs aux droits de l'homme et inefficaces en tant que moyen d'identifier les terroristes potentiels<sup>67</sup>.

25. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les États ne sauraient prendre n'importe quelle mesure de surveillance jugée par eux appropriée. Elle a souligné que, quel que soit le système de surveillance adopté, elle doit pouvoir constater qu'il existe des garanties adéquates et suffisantes contre les violations<sup>68</sup>. Or, dans de nombreuses juridictions nationales, le caractère limité des garanties

terrorisme ne sont pas susceptibles de contrôle juridictionnel, sauf en ce qui concerne le respect de la procédure.

<sup>57</sup> Article 19 de la loi relative à la lutte contre le terrorisme de l'Arabie saoudite. Voir aussi la communication de European Saudi Organization for Human Rights, p. 2.

<sup>58</sup> Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/opt/20240731-Thematic-report-Detention-context-Gaza-hostilities.pdf>, par. 58 à 65.

<sup>59</sup> Voir notamment le compte rendu du HCDH, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/palestine/2023-12-27-Flash-Report.pdf>.

<sup>60</sup> Voir notamment <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461> et CCPR/C/ISR/CO/5, par. 34 et 35.

<sup>61</sup> CAT/C/DEU/CO/6, par. 41 b). et CCPR/C/DEU/CO/7, par. 14 c).

<sup>62</sup> Voir notamment <https://www.aclu.org/news/national-security/five-things-to-know-about-nsa-mass-surveillance-and-the-coming-fight-in-congress>.

<sup>63</sup> A/HRC/39/29, par. 17.

<sup>64</sup> Simon Chesterman, « Terrorism, surveillance and privacy », dans Ben Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (Edward Elgar Publishing, 2020).

<sup>65</sup> Ces préoccupations portent sur la surveillance des contenus et des métadonnées.

<sup>66</sup> Voir A/78/269, par. 35, A/HRC/50/49, par. 23, A/HRC/51/17, par. 46, et <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27725>.

<sup>67</sup> A/HRC/4/26, par. 34 et 83. Voir également Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 36 (2020), par. 8, et CCPR/C/SWE/CO/7, par. 23.

<sup>68</sup> Voir *Klass et autres c. Allemagne*, requête n° 5029/71, arrêt du 6 septembre 1978, par. 42, 49 et 50. Voir aussi Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, p. 205, à l'adresse <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/29103.pdf>.

applicables aux ordonnances administratives de surveillance et l'inefficacité du contrôle juridictionnel pertinent continuent d'être signalés<sup>69</sup>.

26. Les décisions administratives visant à priver une personne de sa nationalité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme soulèvent également des préoccupations pour ce qui est notamment des garanties procédurales et du contrôle juridictionnel. L'absence de garanties suffisantes pourrait conférer un caractère arbitraire à la déchéance de nationalité, laquelle serait donc interdite par le droit international<sup>70</sup>. En particulier, les décisions administratives relatives à la déchéance de nationalité manquent souvent de transparence, ce qui place la personne qui en fait l'objet dans une situation défavorable<sup>71</sup>. Dans la pratique, de nombreux États continuent d'invoquer des motifs liés à la sécurité nationale pour déchoir certains de leurs ressortissants de la nationalité<sup>72</sup>, y compris à l'issue de procédures tenues par contumace dans le cadre desquelles le droit de l'intéressé à un procès équitable a moins de poids que les impératifs de sécurité nationale, lesquels sont perçus comme étant en conflit avec l'exercice de ce droit<sup>73</sup>. En outre, l'utilisation de preuves secrètes n'est pas rare dans le cadre de ces procédures<sup>74</sup>. Le contexte qui entoure la déchéance de nationalité montre comment la ligne

<sup>69</sup> En mai 2024, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'une loi polonaise sur la surveillance était contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), notamment en raison de l'absence de garanties procédurales et du fait que la surveillance imposée n'était pas susceptible d'être examinée par un organe indépendant, voir *Pietrzak et Bychawska-Siniarska et autres c. Pologne*, requêtes n° 72038/17 et n° 25237/18). Voir aussi « Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms », p. 99 et 100. En Arabie saoudite, l'article 6 de la loi antiterroriste confère au chef de la Présidence de la sûreté de l'État le pouvoir de surveiller les communications des individus sans que cette mesure soit soumise à un contrôle juridictionnel – voir [A/HRC/WGAD/2023/27](#), par. 37. Des problèmes similaires ont également été constatés en République de Corée et aux Philippines – voir [CCPR/C/KOR/CO/5](#), par. 21, et [CCPR/C/PHL/CO/5](#), par. 13. En ce qui concerne l'Ouganda, le Comité des droits de l'homme s'est dit préoccupé par les pouvoirs discrétionnaires extrêmement étendus en matière d'interception et de surveillance des communications prévus par les dispositions de la partie VII de la loi antiterroriste – voir [CCPR/C/UGA/CO/2](#), par. 16.

<sup>70</sup> Voir notamment <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Deprivation-of-Citizenship.docx>, p. 2, 13 et 14.

<sup>71</sup> Voir notamment [CCPR/C/NLD/CO/5](#), par. 50, et Amnesty International, *Des mesures disproportionnées : l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse* (2017), p. 62.

<sup>72</sup> Voir notamment « Instrumentaliser la citoyenneté », à l'adresse [https://files.institutesi.org/Instrumentalising\\_Citizenship\\_Global\\_Trends\\_Report.pdf](https://files.institutesi.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf), et [A/HRC/50/49](#), par. 37 et 38.

<sup>73</sup> Voir notamment l'affaire concernant Shamima Begum, citoyenne britannique qui, en février 2019, a été déchue de sa nationalité par le Ministre de l'intérieur pour des motifs de sécurité nationale. M<sup>me</sup> Begum a contesté aussi bien la décision de déchéance de nationalité que la décision lui refusant le droit d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni. En février 2021, la Cour suprême a considéré que M<sup>me</sup> Begum ne pouvait pas revenir au Royaume-Uni pour exercer le recours qu'elle avait formé contre la décision de déchéance de nationalité dont elle avait fait l'objet. Cette juridiction a considéré que les motifs de sécurité nationale invoqués par le Secrétaire d'État étaient plus importants que le droit de l'intéressée à un procès équitable et effectif, considérant qu'en cas de conflit entre le droit d'une personne à un procès équitable et les impératifs de sécurité nationale, le premier ne prévalait pas nécessairement sur les seconds. L'arrêt est disponible dans son intégralité à l'adresse <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2020-0156-judgment.pdf>. Concernant le recours qu'a formé M<sup>me</sup> Begum pour contester la décision de déchéance de nationalité sur le fond, la Commission spéciale des recours en matière d'immigration a conclu en février 2023 à la légalité de cette décision, réaffirmant dans ses conclusions l'argument du Secrétaire d'État selon lequel les risques pour la sécurité nationale primaient les intérêts personnels de M<sup>me</sup> Begum – voir <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/02/Shamima-Begum-OPEN-Judgment.pdf>. En février 2024, cette décision a été confirmée par la Cour d'appel, qui a considéré que la décision de déchéance de nationalité prononcée en vertu de l'article 40 n'était pas illégale. Voir <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/02/Begum-Press-Summary-Final-2024-EWCA-Civ-152.pdf>.

<sup>74</sup> Voir notamment British Nationality Act 1981, art. 40A. Voir également Ayesha Riaz, « Increasing the powers of the Secretary of State for the Home Department to strip individuals of their British citizenship: *R (on the application of Begum) v. Secretary of State for the Home Department* », *Modern Law Review* (juin 2023), et

de démarcation entre les mesures administratives et les mesures pénales s'estompe dans la lutte contre le terrorisme. La nature et la sévérité des restrictions découlant de la déchéance de nationalité peuvent être vues comme étant révélatrices de la nature intrinsèquement punitive de cette mesure, même si celle-ci est officiellement considérée comme une mesure administrative légale<sup>75</sup>.

27. Compte tenu de la gravité potentielle des incidences concrètes de certaines mesures administratives sur les droits individuels, des garanties procédurales analogues aux garanties applicables aux mesures pénales devraient être mises en place pour accompagner les mesures administratives entraînant des sanctions similaires par leur nature et leur sévérité, le but étant d'assurer la prévisibilité, la transparence et l'équité<sup>76</sup>. Selon certains auteurs, il conviendrait d'élaborer un ensemble bien conçu de normes procédurales minimales susceptibles d'être appliquées à toutes les mesures administratives à caractère préventif<sup>77</sup>. Selon d'autres auteurs, la nature des garanties procédurales à appliquer devrait dépendre de la nature des mesures administratives imposées<sup>78</sup>. Quelle que soit la nature d'une mesure administrative, toute personne devrait jouir en toutes circonstances du droit de contester effectivement la légalité et la proportionnalité d'une mesure restrictive devant une entité indépendante et impartiale et bénéficier du droit à un recours utile, si cette personne estime que ses droits ont été violés<sup>79</sup>.

28. Signe d'une évolution encourageante, la Norvège a adopté en 2016 une loi portant modification de sa loi sur la procédure administrative<sup>80</sup>, qui prévoit une définition juridique des sanctions administratives élaborée conformément au droit international des droits de l'homme. Cette loi définit certaines mesures comme des sanctions administratives, ce qui est notamment le cas des décisions administratives relatives à l'imposition d'amendes ou à la déchéance de droits, et précise les modalités de leur application. Elle s'appuie sur le principe selon lequel nul ne peut être contraint de témoigner contre lui-même dans une procédure administrative et habilite les juridictions internes à examiner, outre les droits procéduraux, tous les aspects d'une affaire, y compris l'accès aux informations et aux documents versés au dossier de l'affaire, à une décision écrite et motivée et à un recours administratif.

#### IV. Autres incidences sur les droits de l'homme

29. Les mesures administratives peuvent affecter non seulement les droits de l'homme liés à la régularité de la procédure et au contrôle juridictionnel, mais aussi toute une série d'autres droits de l'homme. Par exemple, lorsqu'elle est prononcée à titre de mesure de lutte contre le terrorisme, la déchéance de nationalité a des incidences sur le droit de séjour et d'entrée dans le pays de nationalité et, de surcroît, des répercussions négatives sur le droit de vivre dans la dignité et d'exercer certains droits économiques et sociaux. Dans certains cas, des personnes sont devenues apatrides, ce qui les a contraintes à l'exil ou a entraîné leur

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en).

<sup>75</sup> Ivó Coca Vila, « Our 'barbarians' at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool », *Criminal Law and Philosophy*, vol. 14, n° 2 (juillet 2020), p. 153 et 154. Voir également John Ip, *Straddling the civil/criminal divide: the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019*, *New Zealand Law Review* (mai 2023).

<sup>76</sup> Ivó Coca Vila, « Our 'barbarians' at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool », p. 162. Voir aussi Vincent Chiao, *Criminal Law in the Age of the Administrative State* (Oxford University Press, novembre 2018), p. 182 à 210. D'autres auteurs soutiennent que les ordonnances de contrôle (autre mesure administrative de lutte contre le terrorisme) devraient être traitées selon une méthode hybride et faire l'objet de garanties procédurales renforcées analogues à celles qui sont offertes dans le système de justice pénale – voir notamment Hensen, « Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019 », p. 61.

<sup>77</sup> Hensen, « Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019 », p. 86.

<sup>78</sup> Centre international pour la lutte contre le terrorisme, « The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards », p. 7.

<sup>79</sup> Voir notamment « Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms », p. 99.

<sup>80</sup> LOV-1967-02-10, telle que modifiée par la loi n° 15 du 27 mai 2016, art. 43.

détention pour une durée indéterminée dans un pays tiers<sup>81</sup>. En outre, alors que les individus déchus de leur nationalité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont généralement des doubles nationaux, dans certains pays, les autorités n'ont pas à démontrer que l'individu concerné a une autre nationalité avant d'émettre une ordonnance de déchéance de nationalité et doivent simplement acquiescer à la conviction que l'intéressé pourrait obtenir une autre nationalité – politique qui, concrètement, peut rendre des personnes apatrides si elles ne parviennent pas à obtenir la nationalité d'un autre État<sup>82</sup>.

30. Compte tenu de l'ampleur de ses incidences sur les droits de l'homme, la déchéance de nationalité doit être strictement conforme au droit international en matière de droits de l'homme. En vertu du droit international, elle ne doit pas être arbitraire ou discriminatoire<sup>83</sup>. Dans un rapport du Secrétaire général sur la privation arbitraire de la nationalité, les observations suivantes ont été formulées : « Pour ne pas être arbitraire, [la privation de la nationalité] doit être conforme au droit interne et satisfaire à des critères précis concernant la forme et le fond, en particulier le principe de proportionnalité. Les mesures conduisant à la privation de la nationalité doivent servir un objectif légitime compatible avec le droit international et, en particulier, avec le droit international des droits de l'homme. Elles doivent être les moins radicales parmi celles qui permettraient d'atteindre le résultat souhaité, et proportionnées à l'intérêt qui doit être protégé. »<sup>84</sup>.

31. Certaines mesures administratives telles que l'établissement de listes et l'imposition de sanctions ont mis en péril les libertés fondamentales et ont contribué à réduire l'espace civique. Le Conseil de sécurité a adopté toute une série de résolutions dans lesquelles il définit les sanctions ciblées à prendre contre les individus et les entités soupçonnés de soutenir ou d'entraîner des groupes terroristes<sup>85</sup> et prie les États de créer des listes de personnes à surveiller ou des bases de données de terroristes connus ou présumés, y compris de combattants terroristes étrangers. Dans certaines résolutions, il demande aux États de veiller à ce que ces mesures soient conformes à la législation interne et au droit international des droits de l'homme<sup>86</sup>. Cela étant, dans la pratique, la façon dont ces mesures administratives sont appliquées a suscité des préoccupations quant à leur équité et à leur transparence, comme en témoignent de précédents rapports de l'ONU<sup>87</sup>. Dans certains contextes, des défenseurs des droits de l'homme<sup>88</sup>, des dissidents<sup>89</sup> et des personnes appartenant à des groupes minoritaires ont fait l'objet de mesures de ce type<sup>90</sup>. Dans d'autres contextes, des arguments liés à la lutte contre le terrorisme ont été invoqués par des organes de l'exécutif pour limiter indûment l'exercice de la liberté de réunion pacifique et

<sup>81</sup> Voir notamment [https://www.rightsandsecurity.org/assets/downloads/RSI\\_submission\\_to\\_HRC.pdf](https://www.rightsandsecurity.org/assets/downloads/RSI_submission_to_HRC.pdf), et *Begum c. Secretary of State for the Home Department*, Cour suprême du Royaume-Uni.

<sup>82</sup> Voir <https://www.rightsandsecurity.org/impact/entry/court-of-appeals-decision-on-shamima-begums-appeal-sets-troubling-precedent-on-uks-citizenship-stripping>. Voir aussi [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en), p. 16 (février 2024).

<sup>83</sup> Voir notamment A/HRC/31/29.

<sup>84</sup> A/HRC/10/34, par. 49.

<sup>85</sup> Concernant le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, voir notamment les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000), 1730 (2006), 1904 (2009), 1989 (2011), 2161 (2014) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité.

<sup>86</sup> Voir notamment la résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité.

<sup>87</sup> Concernant les préoccupations suscitées par les procédures, voir A/HRC/50/49, par. 14 à 17, et A/76/273, par. 30 et suivantes.

<sup>88</sup> A/HRC/44/22, par. 51 et 52.

<sup>89</sup> Voir notamment les communications de Rights and Security International, p. 3, et de la Journalists and Writers Foundation, p. 6. Voir aussi <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-experts-urge-release-rights-defenders-egypt-condemn-misuse-counter>.

<sup>90</sup> Dans l'État rakhine, des personnes inscrites sur la liste des terroristes ont été la cible de mesures en raison de leur appartenance à la minorité rakhine et non pour des infractions qu'elles auraient commises en tant qu'individus. Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24862>.

d'expression<sup>91</sup>. D'autres mesures administratives telles que la déchéance de nationalité<sup>92</sup>, les restrictions de voyage<sup>93</sup> et la détention<sup>94</sup> ont été critiquées pour avoir été utilisées contre des dissidents politiques et des défenseurs des droits de l'homme.

32. Enfin, certaines mesures administratives, y compris les sanctions pénales appliquées en cas de violation de ces mesures, stigmatisent les personnes concernées, celles-ci étant considérées comme une menace pour la société, discréditées dans les faits et mises au pilori par la société<sup>95</sup>. Par exemple, les perquisitions effectuées à des fins de lutte contre le terrorisme peuvent porter atteinte à la réputation des personnes ciblées et avoir des répercussions sociales désastreuses pour elles. Dans certains contextes, ces personnes peuvent être fortement stigmatisées. Les mesures administratives peuvent renforcer la stigmatisation et la marginalisation de certains groupes tels que les minorités raciales, ethniques ou religieuses, en alimentant la méfiance et en utilisant la notion de « communautés suspectes » dans un sens plus large<sup>96</sup>. En outre, les mesures telles que les décisions d'expulsion, les ordonnances de contrôle et les sanctions financières peuvent, outre leurs effets directs, causer de graves préjudices aux individus concernés et à leur famille, ceux-ci étant qualifiés de sympathisants du terrorisme, ce qui a des conséquences de grande ampleur<sup>97</sup>.

## V. Efficacité des mesures administratives

33. Au cours des deux dernières décennies, les États ont adopté toute une série de mesures très diverses de lutte contre le terrorisme, dont des mesures administratives<sup>98</sup>, mais l'efficacité de ces mesures n'a pas été évaluée<sup>99</sup>. L'évaluation des mesures de lutte contre le terrorisme pose des problèmes très divers tels que les incertitudes liées aux définitions, les difficultés méthodologiques et les ambiguïtés conceptuelles dans la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent<sup>100</sup>. La démonstration de l'existence d'un lien direct de cause à effet entre l'application d'une mesure administrative et la prévention d'un attentat terroriste pose également des problèmes. Les arguments invoqués à l'appui de l'application de mesures intrusives de lutte contre le terrorisme sont souvent des motifs liés à la sécurité, la situation étant présentée comme exceptionnelle et justifiant l'octroi de pouvoirs

<sup>91</sup> En ce qui concerne la France, voir <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/10/ban-on-protests-supporting-palestinians-is-disproportionate-attack-on-the-right-to-protest-in-france/>, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/manifestations-de-soutien-a-la-cause-palestinienne-il-revient-aux-prefets-d-apprecier-au-cas-par-cas-si-le-risque-de-troubles-a-l-ordre-public>, et <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/04/ECF-Rule-of-Law-Submission-Repeated-repressions-of-Palestine-solidarity.pdf>, p. 9 et 10. Des cas d'application de mesures administratives de lutte contre le terrorisme visant à restreindre la liberté de réunion pacifique ont été signalés en mai 2023 – voir Fluzin, « Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times », p. 7 à 11.

<sup>92</sup> Voir notamment A/HRC/WG.6/41/BHR/2, par. 31, et la communication de Committee for Justice, p. 2.

<sup>93</sup> Voir CCPR/C/TKM/CO/3.

<sup>94</sup> De telles pratiques ont été signalées notamment au Bélarus (voir A/78/327, par. 12 à 14) et en Israël (voir A/HRC/46/63, par. 52).

<sup>95</sup> Noorda, « Regulation as punishment », p. 115.

<sup>96</sup> Fluzin, « Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times », p. 11.

<sup>97</sup> Voir <https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/File/The%20Widening%20Gyre.pdf>, p. 18.

<sup>98</sup> Voir notamment la contribution du Honduras.

<sup>99</sup> Matthew Wentworth, « The UK's executive counter-terrorism measures: a critical analysis of strategy and implementation », juillet 2020, p. 31. Concernant la rareté de l'évaluation des mesures administratives, voir les documents de travail de l'Académie de Genève sur l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et le droit des droits de l'homme, p. 6, 7 et 10. Voir Baker-Beall et Mott, « The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events », p. 14, ainsi que les communications respectives de Maat for Peace, Development and Human Rights, p. 6, d'Ambika Satkunanathan, p. 8, de la European Saudi Organization for Human Rights, p. 2, et de la Journalists and Writers Foundation, p. 10.

<sup>100</sup> Documents de travail de l'Académie de Genève sur l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et le droit des droits de l'homme, p. 2.



extraordinaires, plutôt que des faits concrets<sup>101</sup>. Or, compte tenu du rapport asymétrique qui existe entre la certitude concernant les incidences des mesures sur les droits et l'incertitude quant aux gains de sécurité que ces mesures permettraient d'obtenir, il est crucial de procéder à une évaluation en bonne et due forme.

34. L'efficacité des mesures administratives dépend d'un certain nombre de facteurs tels que la nature, la portée et la durée des mesures, les motifs pour lesquels elles peuvent être ordonnées, les autorités habilitées à autoriser, exécuter et surveiller des mesures ainsi que la nature des recours prévus par le droit interne<sup>102</sup>. Lorsqu'elles sont appliquées conformément à des critères stricts, les mesures administratives peuvent être utiles, en particulier en cas de crise, car elles permettent aux forces de l'ordre de prendre des mesures énergiques sans attendre que celles-ci soient approuvées par un tribunal<sup>103</sup>. Toutefois, lorsque ces mesures efficaces limitent indûment l'exercice des droits de l'homme, les conséquences à long terme – méfiance à l'égard du gouvernement et des services de sécurité et sentiment accru d'injustice socioéconomique et de marginalisation – pèsent plus lourd que la réduction temporaire des risques pour la sécurité<sup>104</sup>.

35. En outre, certaines mesures administratives ont manifestement un caractère punitif plutôt que préventif. Par exemple, les décisions privant les personnes associées au terrorisme de leur droit à des prestations sociales<sup>105</sup> ne sont pas susceptibles de prévenir le terrorisme et sont plutôt assimilables à des mesures punitives ciblant les proches des personnes concernées. Le recours de plus en plus fréquent à la déchéance de nationalité en tant que mesure administrative pose des problèmes encore plus graves. Cette pratique est devenue courante bien qu'il ne soit guère démontré qu'elle contribue à une protection efficace de la sécurité nationale ou de la sécurité publique<sup>106</sup>. En ce qui concerne plus particulièrement les combattants étrangers présumés et les membres de leur famille vivant hors du pays dont ils ont la nationalité, les travaux de recherche menés sur cette question aboutissent à la conclusion qu'on n'a que très peu d'éléments de preuve permettant de considérer que ces personnes représenteraient une menace pour leur pays si elles y étaient renvoyées<sup>107</sup> et que, dans certains cas, la déchéance de nationalité peut être contre-productive, car elle peut intensifier la radicalisation et faire le jeu des groupes terroristes<sup>108</sup>.

## VI. Conclusions et recommandations

### A. Recommandations adressées aux États parties

**36. Le terrorisme continue de faire peser une lourde menace sur la paix et la sécurité internationales et les États doivent prendre des mesures efficaces pour y faire face. Lutter contre cette menace et relever avec succès les défis qui y sont associés représente certes une tâche complexe, mais toutes les mesures prises à cette fin doivent être pleinement compatibles avec le droit international, y compris le droit international des droits de l'homme. La question n'est pas uniquement de respecter des obligations**

<sup>101</sup> Centre international pour la lutte contre le terrorisme, « The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1 : In need of rule-of-law safeguards », p. 8.

<sup>102</sup> Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, p. 202.

<sup>103</sup> Fluzin, « Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times », p. 2.

<sup>104</sup> Pour en savoir plus sur la manière dont les griefs peuvent être instrumentalisés par des groupes terroristes et extrémistes violents s'ils ne sont pas pris en considération, voir le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement intitulé *Journey to Extremism in Africa: Pathways to Recruitment and Disengagement* (2023).

<sup>105</sup> Voir notamment Boutin, « Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights », p. 141, et communication de l'International Association for Human Rights Advocacy in Geneva, p. 3 et 4.

<sup>106</sup> Voir Principes relatifs à la privation de nationalité pour motif de sécurité nationale, à l'adresse [https://files.institutesi.org/PRINCIPLES\\_French.pdf](https://files.institutesi.org/PRINCIPLES_French.pdf), p. 2.

<sup>107</sup> Hensen, « Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019 », p. 64 et 65.

<sup>108</sup> A/HRC/50/49, par. 38.

juridiques contraignantes ; l'essentiel, c'est de prendre des mesures efficaces et durables pour lutter contre le terrorisme. Il est démontré que les mesures non conformes au droit international des droits de l'homme sont contre-productives et peuvent faire l'objet de nouveaux griefs ou exacerber ceux qui existent déjà, ce qui peut favoriser la propagation du terrorisme.

37. Les mesures administratives offrent aux États des moyens de faire face à certains aspects de la menace terroriste. Toutefois, l'ampleur de l'usage qui est fait de certaines de ces mesures suscite des inquiétudes en ce qui concerne leurs incidences sur les droits de l'homme et le respect de l'État de droit. Il importe de s'assurer que, dans chaque cas, le recours à ces mesures est légal, justifié, nécessaire et proportionné et qu'il s'accompagne de solides garanties et de contrôles rigoureux permettant de prévenir les abus et de protéger les droits de l'homme. En particulier, l'indépendance des tribunaux joue un rôle crucial dans la surveillance de la façon dont l'exécutif exerce ces pouvoirs et permet d'assurer la conformité des mesures administratives à la législation et aux droits de l'homme.

38. Les États sont encouragés à :

a) Veiller à ce que les dispositions légales sur le fondement desquelles des mesures administratives peuvent être imposées soient accessibles, transparentes et claires et à ce que la définition pertinente du terrorisme et des actes qui y sont associés soit conforme aux normes internationales, y compris les principes de légalité et de sécurité juridique. Les mesures administratives imposées doivent être nécessaires, proportionnées, fondées sur une évaluation individualisée des risques et non discriminatoires. La législation devrait garantir la transparence, l'équité et la responsabilité dans la mise en œuvre de ces mesures ;

b) Faire en sorte que des garanties procédurales adéquates, y compris les garanties d'un procès équitable, accompagnent les mesures administratives, en particulier celles qui consistent, en substance, à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale au regard du droit international des droits de l'homme, quelle que soit la catégorie du droit interne dans laquelle elles sont rangées ;

c) Veiller à ce que des évaluations préalables soient réalisées afin de déterminer les incidences que pourraient avoir les mesures administratives sur les droits humains de différents groupes, en particulier ceux qui sont exposés à un risque de discrimination. Les États devraient également prendre des mesures pour combattre les incidences négatives de plus vaste ampleur, dont la stigmatisation ;

d) Veiller à ce que les mesures administratives n'entraînent pas de restrictions excessives aux droits de l'homme. Elles ne devraient pas être utilisées comme moyen de contourner les obligations contraignantes prévues par la législation pénale. À cette fin, les États devraient mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation rigoureux, réguliers et indépendants en vue de mesurer l'efficacité des mesures administratives, y compris leurs incidences sur les droits de l'homme. Dans ce contexte, ils devraient faire appel à la participation de diverses organisations de la société civile ainsi que des communautés et individus concernés ;

e) Veiller à ce que la législation et les cadres réglementaires relatifs aux listes de terroristes ne soient pas utilisés pour réprimer illégalement l'exercice légitime des droits de l'homme ou pour réduire l'espace civique. Les États devraient prendre des mesures de toute urgence afin de radier de ces listes les personnes et les entités qui y ont été inscrites à tort ou illégalement et pour leur assurer un recours utile ;

f) Veiller à ce que la déchéance de nationalité ne devienne pas un outil couramment utilisé pour prévenir ou combattre le terrorisme. Cette mesure devrait être appliquée uniquement dans les cas les plus exceptionnels, être exempte de tout caractère arbitraire et s'accompagner de garanties strictes et elle ne devrait jamais aboutir à une situation d'apatridie. Toute mesure ultérieure entraînant une restriction des droits devrait aussi être justifiée avec rigueur comme étant nécessaire, proportionnée et non discriminatoire.

## **B. Recommandations adressées aux entités des Nations Unies**

39. Pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme, les entités du Pacte mondial des Nations Unies de coordination contre le terrorisme sont encouragées à redoubler d'efforts pour promouvoir le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, celui-ci étant le socle fondamental des mesures visant à prévenir et à combattre le terrorisme. Ces efforts devraient comprendre notamment la promotion du respect des droits de l'homme en tant qu'élément constitutif de l'assistance apportée aux États en matière d'élaboration et de mise en œuvre des mesures administratives de lutte contre le terrorisme. Le HCDH est disposé à aider les États Membres à élaborer des lois, des règlements et des mesures d'application conformes aux droits de l'homme et à les appliquer.

40. Les entités des Nations Unies pourraient intensifier les activités d'assistance technique qu'elles mènent en faveur des États Membres afin qu'un contrôle indépendant soit exercé sur les mesures administratives en vue de prévenir l'utilisation abusive des pouvoirs en matière de lutte contre le terrorisme, de combattre les violations des droits de l'homme et de protéger l'espace civique.

41. Les entités des Nations Unies pourraient aider les États Membres à recenser et à évaluer les effets et les incidences des mesures administratives sur les droits de l'homme, notamment en leur adressant des recommandations sur les moyens de remédier aux effets négatifs de ces mesures sur les droits de l'homme. Elles devraient également offrir aux États Membres l'assistance technique nécessaire pour dresser le bilan de l'efficacité de ces mesures administratives.

42. Les mécanismes de l'ONU chargés des droits de l'homme voudront peut-être continuer d'appeler l'attention des États, s'il y a lieu, sur les incidences négatives des mesures administratives de lutte contre le terrorisme sur les droits de l'homme et formuler des recommandations sur les moyens d'y remédier.