



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2002/18
27 février 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-huitième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT DU HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES AUX DROITS
DE L'HOMME ET SUIVI DE LA CONFÉRENCE MONDIALE
SUR LES DROITS DE L'HOMME

Rapport du Haut-Commissaire présenté conformément
à la résolution 48/141 de l'Assemblée générale

Droits de l'homme: Un cadre fédérateur

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 – 7	3
I. CONCILIER DROITS DE L'HOMME ET SÉCURITÉ	8 – 18	4
II. LES DROITS DES RÉFUGIÉS ET DES MIGRANTS: SUJET DE PRÉOCCUPATION PARTICULIÈRE.....	19 – 25	8
III. DROITS DE L'HOMME: LA STRATÉGIE FÉDÉRATRICE	26 – 54	9
A. Renforcer la coopération internationale	29 – 34	10
B. Prendre la prévention au sérieux	35 – 40	11
C. Renforcer l'égalité, la tolérance et le respect	41 – 49	12
D. Remplir les engagements pris en faveur des droits de l'homme	50 – 54	14
IV. CONCLUSIONS	55 – 59	16

Annexe

Propositions de «directives supplémentaires» pour la présentation des rapports soumis en application du paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

Introduction

1. L'insécurité humaine est une préoccupation majeure du monde contemporain. Les horribles attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis et leurs conséquences ont accru les sentiments d'angoisse et d'insécurité dans le monde entier. Garantir la sécurité de chaque être humain sur toute la planète constitue l'un des plus grands défis auquel nous devons faire face aujourd'hui. Pour répondre à ces préoccupations, nous devons renforcer nos efforts pour rechercher un terrain d'entente. Les droits de l'homme offrent un tel terrain d'entente. Le respect de la vie humaine et le respect de la dignité humaine sont des valeurs que partagent toutes les cultures et toutes les religions. Au cours des cinquante dernières années, les États ont avec succès traduit ces valeurs en des normes universelles générales. Ces normes relatives aux droits de l'homme ont survécu à la guerre froide, aux conflits armés et à l'instabilité économique. Elles donnent des orientations aux États sur ce qu'il faut faire ou ce qu'il ne faut pas faire. La Commission des droits de l'homme a un rôle spécifique à jouer, aujourd'hui comme dans le passé, dans la promotion du respect des droits de l'homme comme cadre fédérateur face aux situations d'insécurité auxquelles nous sommes à présent confrontés.

2. Le terrorisme constitue une menace pour le droit de l'homme le plus fondamental, le droit à la vie. L'élaboration d'une conception commune de la lutte contre le terrorisme sert la cause des droits de l'homme. En ma qualité de Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, je comprends le souci légitime des États de faire en sorte que ceux qui planifient, soutiennent ou commettent des actes de terrorisme n'aient aucun moyen de se réfugier en lieu sûr, d'échapper à des poursuites, d'avoir accès à des fonds ou de mener de nouvelles attaques. La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité fournit un cadre d'action important à cet égard.

3. Bien que le terrorisme n'ait pas encore été défini d'une manière exhaustive et qui fasse autorité au niveau international, les États se sont déjà mis d'accord sur certains de ses principaux éléments constitutifs. Dans la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, qu'elle a adoptée et dont le texte est annexé à sa résolution 49/60 du 9 décembre 1995, l'Assemblée générale a déclaré que «les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier.». De nombreux instruments traitent de divers actes de terrorisme. Une convention détaillée sur le terrorisme telle que celle qui est actuellement débattue à l'Assemblée générale pourrait fournir une nouvelle base à l'action internationale dans ce domaine. La conformité des dispositions de la future convention avec le droit des droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit des réfugiés aidera à susciter une adhésion universelle à cet instrument.

4. Outre qu'il s'agit d'actes terroristes, les attentats du 11 septembre peuvent être qualifiés, en raison de leur ampleur et du fait qu'ils étaient dirigés contre la population civile, de crimes contre l'humanité. Tous les États victimes de crimes contre l'humanité peuvent recourir à diverses mesures légales pour en poursuivre les auteurs et leurs complices. En vertu du droit pénal international, des individus peuvent être poursuivis pour avoir participé à des crimes contre l'humanité. De fait, compte tenu du caractère international de ce crime, tous les États sont tenus d'aider à poursuivre les suspects. Le droit international précise également que les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles. En conséquence, toute personne suspectée d'un tel crime

pourrait faire à tout moment l'objet de poursuites dans l'avenir. Les crimes contre l'humanité relèvent aussi de la compétence universelle. Cela signifie que tout État peut rechercher, arrêter et poursuivre les personnes soupçonnées d'être impliquées dans les attentats du 11 septembre.

5. Pour être efficace, une stratégie internationale de lutte contre le terrorisme devrait utiliser les droits de l'homme comme cadre fédérateur. Il est faux de dire que des violations des droits de l'homme peuvent être admises dans certaines circonstances. L'idée qui est au cœur même des droits de l'homme est que rien ne doit porter atteinte à la vie et à la dignité humaines et que certains actes, qu'ils soient le fait de l'État ou d'acteurs non étatiques, ne sont jamais justifiés quel qu'en soit le but. Le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire définissent les limites d'une action politique et militaire acceptable. Faire peu de cas de la vie et de la liberté humaines réduit l'efficacité des mesures de lutte contre le terrorisme.

6. La question des droits de l'homme et du terrorisme a fait l'objet de plusieurs résolutions de la Commission des droits de l'homme ces dernières années, la plus récente étant la résolution 2001/37. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a chargé l'un de ses membres, M^{me} Kalliopi K. Koufa de faire une analyse approfondie du sujet; la Rapporteuse spéciale a déjà soumis un rapport préliminaire (E/CN.4/Sub.2/1999/27) et un rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/2001/31).

7. La promotion et la protection des droits de l'homme sont au cœur de toute stratégie efficace de lutte contre le terrorisme. Le présent rapport à la Commission traite des mesures et des stratégies qui permettraient de faire des droits de l'homme un cadre fédérateur d'action contre le terrorisme. L'un des éléments essentiels de cette stratégie consiste à veiller à ce que le juste équilibre instauré dans le droit des droits de l'homme soit au centre de l'action globale menée contre le terrorisme. Il faut parallèlement s'attaquer à la question plus vaste de l'insécurité humaine et mettre en particulier l'accent sur la nécessité de renforcer la coopération internationale, de prendre la prévention au sérieux, de renforcer l'égalité et le respect et de remplir les engagements pris en faveur des droits de l'homme.

I. CONCILIER DROITS DE L'HOMME ET SÉCURITÉ

8. Le 10 décembre 2001, à l'occasion de la Journée des droits de l'homme, 17 rapporteurs spéciaux et experts indépendants de la Commission des droits de l'homme ont publié une déclaration conjointe dans laquelle ils rappelaient aux États qu'ils étaient tenus en vertu du droit international de faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales au lendemain des événements tragiques du 11 septembre 2001. Les rapporteurs spéciaux et les experts se sont déclarés profondément préoccupés par les lois et autres mesures adoptées ou envisagées pour combattre le terrorisme et protéger la sécurité nationale, qui pourraient restreindre la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales de chacun. Ils ont lancé une mise en garde contre les violations des droits de l'homme et les mesures dont avaient fait l'objet en particulier des groupes tels que des défenseurs des droits de l'homme, des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, des membres de minorités religieuses et ethniques, des militants politiques et des journalistes. Ils ont fait part de leurs préoccupations aux autorités compétentes, en leur demandant d'agir en conséquence pour garantir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les rapporteurs spéciaux et les experts indépendants ont en particulier rappelé aux États le principe fondamental de non-discrimination en vertu duquel chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés «sans distinction aucune, notamment de race, de

couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation».

9. Un élément important de la stratégie de lutte contre le terrorisme devrait être de veiller à ce que des innocents ne soient pas victimes des mesures antiterroristes. Il faut pour cela que les États respectent strictement leurs obligations internationales en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les stratégies de lutte contre le terrorisme appliquées avant et après le 11 septembre ont parfois sapé les efforts pour faire mieux respecter les valeurs partagées en matière de droits de l'homme. Dans plusieurs parties du monde, il a été pris des mesures excessives qui suppriment ou restreignent les droits individuels notamment les droits au respect de la vie privée, à la liberté de pensée, à la présomption d'innocence, à un procès équitable, à la liberté d'expression, le droit de chercher asile, le droit de participer à la vie politique et le droit de réunion pacifique. Pour instaurer la solide culture des droits de l'homme indispensable pour éradiquer le terrorisme, il faut combler l'écart qui existe entre les normes relatives aux droits de l'homme et leur application dans la réalité.

10. Le droit des droits de l'homme permet de trouver un juste milieu dans tous les cas entre le souci légitime de protéger la sécurité nationale et les libertés fondamentales. C'est ce qui ressort du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Charte arabe des droits de l'homme.

11. Selon le droit des droits de l'homme, notamment l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il ne peut être dérogé en aucune circonstance à certains droits et principes. Il s'agit du droit à la vie, à la liberté de pensée, de conscience et de religion, du droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants et des principes de l'interprétation stricte et de la non-rétroactivité des lois pénales, sauf dans les cas où une loi postérieure prévoit l'application d'une peine plus légère. Des mesures dérogeant à d'autres droits ne sont autorisées que dans les circonstances précises définies dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme: ces mesures doivent avoir un caractère exceptionnel, être strictement limitées dans le temps, être dictées par les exigences de la situation, être périodiquement revues, être compatibles avec les autres obligations imposées par le droit international et ne doivent pas entraîner une discrimination. Les États parties au Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général, en aviser les autres États parties et leur signaler les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation.

12. Même durant un conflit armé, les mesures dérogeant aux dispositions d'instruments tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont autorisées que si et dans la mesure où la situation représente un danger qui menace l'existence de la nation. Même dans ce cas, les États devraient peser soigneusement leur décision pour savoir si une telle mesure se justifie et est nécessaire et légitime dans les circonstances. Dans son Observation générale n° 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), le Comité des droits de l'homme a dressé une liste des éléments qui ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation licite. Ces éléments sont entre autres les suivants: le droit de toute personne privée de liberté d'être traitée avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine; l'interdiction de la prise d'otages, des enlèvements ou des détentions non reconnues; la protection des personnes appartenant à des minorités; l'interdiction de

la déportation ou du transfert forcé de populations; et le fait que «la proclamation d'un État d'exception ... ne peut être invoquée par un État partie pour justifier qu'il se livre ... à de la propagande en faveur de la guerre ou à des appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitueraient une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence» (ibid., par. 13).

13. Le droit à un procès équitable en période de conflit armé est expressément garanti par le droit international humanitaire. Comme le Comité des droits de l'homme l'a précisé dans son Observation générale n° 29, les principes de légalité et la primauté du droit exigent le respect des garanties judiciaires fondamentales pendant un état d'urgence. Le Comité a souligné qu'un élément inhérent à la protection des droits expressément déclarés non susceptibles de dérogation au paragraphe 2 de l'article 4 est qu'ils doivent s'accompagner de garanties de procédure, qui sont souvent judiciaires. Les dispositions du Pacte relatives aux garanties de procédure ne peuvent faire l'objet de mesures qui porteraient atteinte à la protection des droits non susceptibles de dérogation. En particulier, toute procédure aboutissant à l'imposition de la peine de mort pendant un état d'urgence doit être conforme aux dispositions du Pacte, notamment à celles qui ont trait aux garanties d'un procès équitable. Les droits visés sont notamment le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice; le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial; le droit de toute personne accusée d'une infraction pénale d'être présumée innocente, d'être informée dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portés contre elle, de communiquer avec un conseil de son choix, d'interroger ou de faire interroger les témoins et d'obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge et de ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable.

14. En outre, le droit des droits de l'homme exige que dans les circonstances exceptionnelles où il est permis de limiter certains droits à des fins légitimes et bien définies autres que des situations d'exception, les principes de nécessité et de proportionnalité soient appliqués. Les mesures prises doivent être appropriées à leur objectif et être limitées au strict minimum nécessaire pour atteindre cet objectif. La liberté d'action accordée à certaines autorités ne doit pas être absolue. Le principe de non-discrimination doit toujours être respecté et un effort particulier doit être fait pour garantir les droits des groupes vulnérables. Les mesures antiterroristes qui visent des groupes ethniques ou religieux particuliers sont contraires aux droits de l'homme et risqueraient en outre de provoquer une recrudescence de la discrimination et du racisme.

15. Le Comité des droits de l'homme a fait un certain nombre d'autres déclarations de principe qui pourraient aider les gouvernements à prendre des mesures antiterroristes qui soient compatibles avec leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme. Par exemple, le Comité s'est dit à plusieurs reprises préoccupé, dans le contexte de l'adhésion des États à l'article 9 du Pacte (droit à la liberté et à la sécurité de la personne) par la tendance à étendre et élargir les pouvoirs d'arrestation et de détention. Il a dit que la période pendant laquelle un individu pouvait être placé en garde à vue avant d'être amené devant un juge ou une autre autorité habilitée à exercer des fonctions judiciaires ne pouvait pas dépasser «quelques jours». Il a aussi souvent critiqué l'extension de la compétence des tribunaux militaires aux affaires concernant des civils et au recours à des «juges sans visage», dans le cadre de son examen des articles 14 et 15 sur le droit à un procès équitable.

16. La torture est absolument prohibée en toute circonstance. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, «aucune circonstance exceptionnelle quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture.». L'article 3 de la Convention prévoit aussi qu'il est absolument interdit d'expulser, de refouler ou d'extrader une personne vers un autre État où elle risque d'être soumise à la torture. À plusieurs reprises, le Comité contre la torture a noté que la plupart des allégations de torture portées à sa connaissance concernaient des individus accusés ou reconnus coupables d'actes terroristes. Le Comité a mis en évidence un certain nombre des éléments qui facilitent couramment la pratique de la torture, notamment les suivants: étendue des pouvoirs d'arrestation et de détention conférés à la police; chevauchement des compétences entre les divers services de police et de sécurité; détention au secret; absence ou insuffisance des infrastructures juridiques nécessaires pour traiter les allégations de torture; existence de pouvoirs excessifs de détention avant jugement; recours à la détention administrative ou préventive pendant de longues périodes; absence de registre central des détenus; entrave à l'exercice par les procureurs de leurs pouvoirs d'enquête sur des allégations de torture et déni du droit des détenus de communiquer avec leur avocat et leur famille et d'avoir accès à des soins médicaux.

17. Le 22 novembre 2001, le Comité contre la torture a publié une déclaration (CAT/C/XXVII/Misc.7) dans laquelle il a rappelé aux États parties à la Convention le caractère intangible de la plupart des obligations qu'ils ont contractées en ratifiant cet instrument. Après avoir condamné sans réserve les attentats terroristes du 11 septembre et exprimé ses «profondes condoléances aux familles des victimes, nationaux d'environ 80 pays, dont de nombreux États parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants», le Comité a mis l'accent sur les obligations figurant à l'article 2 de la Convention, mentionnées ci-dessus, à l'article 15 qui interdit d'invoquer comme élément de preuve des aveux obtenus par la torture si ce n'est contre la personne accusée de torture, et à l'article 16, qui interdit tous actes constitutifs de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Comité a dit que ces dispositions devaient être respectées en toute circonstance. Il a exprimé l'espoir que «quelle que soit la riposte à la menace du terrorisme international adoptée par les États parties, cette riposte sera conforme aux obligations qu'ils ont contractées en ratifiant la Convention contre la torture.».

18. Les personnes âgées de moins de 18 ans jouissent de tout l'éventail des droits énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Cet instrument, qui a été ratifié par presque tous les États du monde n'autorise aucune dérogation aux droits. Ainsi qu'il ressort clairement de l'article 38, la Convention est applicable dans les situations d'urgence. Tous les droits de l'enfant consacrés par la Convention doivent être protégés, même en période d'exception. Il est à noter en particulier qu'il est reconnu que tout enfant a un droit inhérent à la vie. Il en découle que la peine capitale ne peut être prononcée pour des délits commis par des personnes de moins de 18 ans et que cette interdiction doit être respectée en toute circonstance. L'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) est aussi pertinent à cet égard.

II. LES DROITS DES RÉFUGIÉS ET DES MIGRANTS: SUJET DE PRÉOCCUPATION PARTICULIÈRE

19. Les réfugiés et les migrants étaient déjà vulnérables dans diverses parties du monde avant le 11 septembre et ils le sont devenus encore plus après. Il ne fait pas de doute que les États ont le droit, voire le devoir, de s'assurer que leur territoire ne serve pas de refuge à des terroristes et que certains de leurs ressortissants comme des étrangers n'abusent pas cyniquement des droits et libertés qui leur sont accordés pour favoriser des actes terroristes. Toutefois, les demandeurs d'asile qui fuient des persécutions et des violences réelles, y compris souvent des actes de terrorisme, ne devraient pas devenir les victimes de mesures anti-terroristes sévères.

Les migrants, même lorsqu'ils sont sans papiers, ont aussi le droit d'être protégés contre la violence, la discrimination et des mesures excessives. Dans le cadre des activités réalisées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) pour célébrer la Journée des droits de l'homme 2001, un groupe d'experts s'est réuni pour examiner la situation des réfugiés et des migrants à la suite des événements du 11 septembre. Cette réunion était organisée conjointement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Elle s'inscrivait dans le cadre du suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban (A/CONF.189/12, chap. I), adoptés lors de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

20. Dans la Déclaration de Durban, les États ont affirmé leur détermination de respecter et d'exécuter leurs obligations humanitaires en matière de protection des réfugiés, des demandeurs d'asile, des réfugiés rapatriés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ils ont pris note de l'importance de la solidarité internationale, du partage de la charge et de la coopération internationale pour assurer la protection des réfugiés et réaffirmé que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967 s'y rapportant demeurent le fondement du régime international de protection des réfugiés.

21. Le HCR a souligné que, conformément aux dispositions de la Convention de 1951, ne peuvent bénéficier de la protection accordée aux réfugiés les personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, ou un crime grave de droit commun, ou qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Les actes terroristes sont généralement considérés comme faisant partie des crimes graves de droit commun. Toutefois, le HCR a insisté sur le fait que la responsabilité d'un individu dans de tels crimes devait être établie au cas par cas. En conséquence, aucun demandeur d'asile ne devrait voir sa demande rejetée sommairement ou systématiquement aux frontières ou aux points d'entrée, car cela équivaldrait à un refoulement. Chaque demande devrait être examinée en fonction de ses particularités propres et le statut de réfugié de chaque demandeur d'asile devrait être déterminé individuellement. Bien que le droit des droits de l'homme n'interdise pas de restreindre la liberté de circulation des demandeurs d'asile dans certaines circonstances, la mise en détention automatique de tous les demandeurs d'asile qui entrent illégalement dans un pays ou viennent de certains pays de crainte qu'il ne s'agisse de terroristes pourrait constituer une mesure excessive et discriminatoire.

22. On compte actuellement 143 États parties à la Convention relative au statut des réfugiés et/ou au Protocole s'y rapportant. L'année dernière, la communauté internationale a célébré le cinquantième anniversaire de la Convention. À cette occasion, une Réunion ministérielle

a eu lieu à Genève, les 12 et 13 décembre 2001. J'ai participé à cette réunion à laquelle ont assisté 156 États et un grand nombre d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales. La Réunion a adopté une déclaration dans laquelle les États parties à la Convention ont réaffirmé leur engagement à «remplir [leurs] obligations au titre de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 de façon intégrale et effective» et pris acte «de la pertinence et de la capacité d'adaptation» ainsi que de «l'importance toujours actuelle» de la Convention. Cette affirmation publique des États mérite d'être relevée, en particulier à un moment où la Convention est critiquée par certains États qui la jugent périmée face aux menaces terroristes.

23. En prévision du cinquantième anniversaire, le HCR a entrepris des Consultations mondiales sur la protection internationale. Le HCDH appuie le projet d'Agenda pour la protection auquel ce processus a abouti. Le programme prévoit des activités visant à renforcer la mise en oeuvre de la Convention, à assurer la protection des réfugiés dans le cadre de mouvements de migration plus larges, à assurer un partage plus équitable de la charge entre les pays d'accueil, à répondre aux préoccupations liées à la sécurité de façon plus efficace et à intensifier les efforts pour trouver des solutions durables aux situations de réfugiés.

24. La Déclaration de Durban souligne que pour éliminer les manifestations de racisme et de xénophobie à l'encontre des migrants, il est important de créer des conditions propres à favoriser l'harmonie, la tolérance et le respect entre les migrants et le reste de la société dans les pays d'accueil. Dans le Programme d'action, les États sont encouragés à promouvoir l'enseignement des droits fondamentaux des migrants et à lancer des campagnes d'information pour que l'opinion publique ait des informations exactes sur les migrants et les problèmes de migration et prenne notamment conscience de la contribution positive que les migrants apportent à la société d'accueil et de leur vulnérabilité, surtout lorsqu'ils sont en situation irrégulière. Le renforcement de l'action du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée fait aussi partie intégrante des efforts visant à donner effet à la Déclaration et au Programme d'action de Durban.

25. Il est encourageant de voir que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui a été adoptée à New York le 18 décembre 1990, devrait bientôt entrer en vigueur¹. Cela se produira trois mois après le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion. Il y a actuellement 19 États parties à la Convention et 11 États signataires. Il est important que la Convention entre en vigueur dès que possible et j'invite instamment les États à envisager de la ratifier. La Convention prévoit la création d'un organe de surveillance qui s'appellera le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Il sera composé initialement de 10 experts et examinera les rapports présentés par les États parties sur les mesures législatives, judiciaires, administratives et autres qu'ils auront prises pour donner effet aux dispositions de la Convention.

III. DROITS DE L'HOMME: LA STRATÉGIE FÉDÉRATRICE

26. La plupart des gens aujourd'hui dans le monde éprouvent un sentiment d'insécurité personnelle quelles qu'en soient les causes et les conséquences. Ils ne se sentent pas en sécurité à cause des menaces de terrorisme; beaucoup de personnes éprouvent aussi ce sentiment pour

d'autres raisons: (conflit armé, discrimination raciale, injustice, détention arbitraire, torture, viol, extrême pauvreté, insécurité de l'emploi et dégradation de l'environnement). Dans le monde entier, les gens se sentent en danger lorsque leurs droits et les droits d'autrui sont menacés. L'application d'une définition plus large de la sécurité permet de mettre le droit d'être à l'abri de menaces omniprésentes sur ces droits au centre de l'analyse de la question.

27. Dans le rapport mondial sur le développement humain 1994, la notion de sécurité humaine est présentée comme un concept opérationnel essentiel pour s'attaquer au problème de l'incertitude mondiale. L'intérêt de ce concept est qu'il place la personne humaine au centre du débat sur la sécurité. Le souci de la sécurité humaine sous-tend une grande partie de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines de la paix et de la sécurité, de la prévention du crime et du développement, entre autres. Ce concept a été à présent adopté par plusieurs États qui en ont fait la doctrine sur laquelle repose leur politique étrangère, et mis en avant par certaines organisations régionales, et non gouvernementales et par des institutions universitaires.

28. Pour instaurer la sécurité mondiale, il faut une stratégie d'ensemble pour s'attaquer aux causes de l'insécurité, pas seulement à ses conséquences et ses manifestations. Cette stratégie doit faire des individus et de leurs droits universels l'élément central des politiques nationales et mondiales en matière de sécurité.

A. Renforcer la coopération internationale

29. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a souligné qu'il est de la responsabilité de tous les États d'éliminer le terrorisme. Il a demandé à tous les États de prendre toute une gamme de mesures législatives, procédurales, économiques et autres pour prévenir, interdire et ériger en infractions pénales les actes terroristes². La résolution, qui a été adoptée au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a force obligatoire pour tous les États Membres. Le Conseil de sécurité a souligné la nécessité d'une coopération internationale pour s'attaquer au terrorisme et a créé un comité chargé de suivre l'application de la résolution. Les États ont été priés de faire rapport au Comité, au plus tard le 28 décembre 2001, sur les mesures qu'ils auront prises pour donner suite à la résolution.

30. Le Comité, connu sous le nom de Comité contre le terrorisme, est composé des 15 membres du Conseil. Le 26 octobre 2001, il a été publié une note contenant des «Directives pour la présentation des rapports soumis en application du paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité en date du 28 septembre 2001». Pour aider le Comité dans ses travaux et éviter que la résolution soit appliquée à mauvais escient, le HCDH a formulé des propositions de «Directives supplémentaires» pour aider les États à s'acquitter de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme. Ce document est annexé au présent rapport.

31. Au 31 janvier 2002, 134 États avaient présenté un rapport au Comité contre le terrorisme. Au paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001), il est dit que le Comité est chargé de suivre l'application de la résolution «avec l'aide des experts voulus». Ces experts sont chargés d'analyser les rapports des États et de présenter leurs conclusions au Comité. Celui-ci a fait part de son intention de demander l'aide d'experts principalement dans les domaines de la rédaction de lois, du droit financier et de son application, du droit douanier, du droit de l'immigration, du droit de l'extradition, de l'action de la police et des forces de l'ordre et du trafic illégal d'armes.

Plusieurs de ces domaines ont une dimension droits de l'homme importante. Compte tenu des graves problèmes en matière de droits de l'homme auxquels pourrait donner lieu une mauvaise interprétation de la résolution 1373 (2001), il serait souhaitable que le Comité bénéficie aussi de l'aide d'un spécialiste des droits de l'homme.

32. Une stratégie globale de lutte contre le terrorisme exige que l'on s'attaque aux problèmes de l'insécurité à la racine. Les conférences internationales qui se sont tenues dans les années 90 ont abouti à la conclusion que les droits de l'homme, le développement durable, les droits des femmes et les questions d'environnement devaient occuper une place centrale dans les politiques et l'action de l'État. Pour remédier aux causes de l'insécurité, il est indispensable de maintenir le consensus international sur ces questions. Cela exige la mobilisation de ressources.

33. Des progrès sont possibles lorsque les États s'engagent à coopérer pour résoudre des problèmes communs. Pendant la guerre froide, les relations internationales étaient caractérisées par la tension et l'adoption de positions antagonistes. Des murs aussi bien idéologiques que physiques séparaient les pays. Chaque camp se définissait lui-même et ses intérêts par opposition à l'autre. Après la fin de la guerre froide, les États ont commencé à reconnaître qu'ils avaient des intérêts communs et partageaient les mêmes préoccupations et qu'ils devaient collaborer pour y répondre. Il ne faudrait pas reconstruire des murs de séparation entre les nations.

34. Outre les mécanismes créés par la Commission des droits de l'homme, les organes conventionnels et ses activités de coopération technique, le HCDH a entrepris récemment d'aider diverses régions à déterminer quels sont leurs besoins particuliers en matière de droits de l'homme et les stratégies à appliquer pour y répondre. Des consultations utiles ont eu lieu à Genève sur les stratégies pour les pays africains et les pays d'Amérique centrale et du Sud. Une réunion pour les pays d'Europe et d'Asie centrale a eu lieu également à Dubrovnik, en collaboration avec le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Des États, des organisations non gouvernementales et des experts des droits de l'homme ont participé à ces consultations. Pour faciliter la mise en œuvre de ces stratégies, des spécialistes des droits de l'homme ont été affectés dans les commissions régionales à Bangkok, Beyrouth, Santiago et Addis-Abeba, ainsi qu'à Pretoria. Le Centre sous-régional des droits de l'homme et de la démocratie en Afrique centrale de Yaoundé desservira neuf pays de la sous-région. Ainsi, on tient compte des préoccupations nationales et régionales et on aide les États à s'acquitter de leur devoir de promotion et de protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.

B. Prendre la prévention au sérieux

35. Dans son rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité sur la prévention des conflits armés (A/55/985-S/2001/574 et Corr.1), le Secrétaire général s'est engagé à faire passer l'Organisation des Nations Unies d'une culture de réaction à une culture de prévention. Suite à ce rapport, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1366 (2001) dans laquelle il invite le Secrétaire général à lui communiquer des informations et analyses provenant d'organismes des Nations Unies concernant les cas de violations graves du droit international, notamment du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

36. Selon la Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers, citée dans le rapport du Secrétaire général, il existe deux catégories de stratégies de prévention: la prévention

immédiate et la prévention structurelle. La prévention immédiate s'entend des mesures prises pour faire face à une crise immédiate alors que la prévention structurelle recouvre l'action à mener pour que les crises n'éclatent pas ou, si elles éclatent, pour qu'elles ne se reproduisent pas.

37. La prévention du terrorisme exige une réaction tant immédiate que structurelle. L'ensemble des mesures que doivent prendre les États en vertu de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité relèvent essentiellement de la prévention immédiate. La prévention structurelle du terrorisme exige une stratégie plus élaborée qui envisage les causes profondes de l'insécurité et, par conséquent, des conflits. En d'autres termes, il ne suffit pas de remédier aux causes apparentes de la violence; il est impératif de s'attaquer aux conditions sous-jacentes qui conduisent des individus et des groupes à la violence. Il ne fait aucun doute que la volonté d'exercer une domination sur des groupes et des individus, la discrimination à leur égard et le dénigrement dont ils font l'objet sont souvent des facteurs de déclenchement.

38. En période d'insécurité, l'adhésion à des règles et des principes devient un facteur de stabilisation. Garantir le respect du droit humanitaire, en particulier des quatre Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977 est un moyen d'assurer la prévisibilité et de réduire les conséquences inhumaines des conflits. Comme on l'a vu lors de récents conflits, les agents de l'État et les acteurs non étatiques attaquent souvent aveuglément des civils, en particulier des femmes, des enfants et des personnes âgées. Le recours à la force n'est aussi parfois ni nécessaire ni proportionné. La protection des civils en période de conflit est une obligation essentielle du droit humanitaire.

39. Dans mon rapport à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-sixième session (E/CN.4/2000/12), j'ai dit que la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme et des conflits était aujourd'hui un objectif primordial. J'ai relevé un certain nombre de domaines dans lesquels il fallait intervenir pour prévenir des violations flagrantes des droits de l'homme. Il s'agit notamment du crime de génocide, de la discrimination raciale, de l'esclavage, de la traite d'êtres humains et de l'impunité. Le rapport définissait également certaines des mesures préventives à prendre, en particulier pour ce qui est du droit au développement et de l'éducation dans le domaine des droits de l'homme.

40. Dans mon rapport à l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session (A/56/36 et Add.1 et Corr.1), j'ai expliqué comment le HCDH avait abordé la question de la prévention immédiate et structurelle des violations des droits de l'homme et des conflits. J'ai évoqué le rôle important joué par les mécanismes mis en place par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme, en particulier les rapporteurs spéciaux et les organes conventionnels, et j'ai souligné la nécessité pour les États de coopérer avec eux. Je note avec plaisir que 35 États ont informé le Haut-Commissariat par écrit qu'ils avaient invité les mécanismes de protection des droits de l'homme à venir sur leur territoire et j'encourage d'autres États à faire de même³. J'ai aussi insisté sur ma détermination à renforcer les capacités des États dans le domaine des droits de l'homme ainsi que sur la nécessité de mettre fin à l'impunité des auteurs de graves violations des droits de l'homme.

C. Renforcer l'égalité, la tolérance et le respect

41. Il est largement reconnu que le racisme et l'intolérance peuvent être à la fois une cause et une conséquence de la violence et, partant, de l'insécurité. En dépit des difficultés auxquelles

elle a eu à faire face, la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée a pu adopter un programme détaillé de lutte contre la discrimination. Il est à présent plus que jamais nécessaire de l'appliquer.

42. La Déclaration et le Programme d'action de Durban traitent du sort des victimes du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. Ils reconnaissent les souffrances endurées par de nombreux groupes, en particulier les Africains et les personnes d'ascendance africaine, les Asiatiques et les personnes d'ascendance asiatique, les peuples autochtones, les juifs, les musulmans, les Arabes, tous ceux qui ont été victimes de l'antisémitisme et de l'islamophobie, les Palestiniens, les Roms/Gitans-Tziganes/Sintis et gens du voyage, les migrants, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées, les minorités, entre autres. En prêtant attention à ces groupes particuliers et à leurs doléances, la Conférence a servi de base à l'examen d'une dimension importante de l'insécurité humaine.

43. Le terrorisme naît souvent de la haine extrême et engendre encore plus de haine. Le recours au terrorisme repose sur l'idée d'une moindre humanité de ses victimes. Le programme de lutte contre la discrimination adopté à Durban offre un antidote au terrorisme. La Déclaration de Durban affirme la richesse de la famille humaine dans sa diversité et donc le respect de toute vie humaine. Elle affirme que tous les peuples et tous les individus ont contribué au progrès de la civilisation et des cultures qui constituent le patrimoine commun de l'humanité. Elle reconnaît que la promotion de la tolérance, du pluralisme et du respect de la diversité peuvent conduire à des sociétés moins exclusives. Le rôle indispensable de la société civile, y compris celui des organisations non gouvernementales et des médias, dans la promotion et le renforcement des efforts pour mettre fin à la discrimination entrepris à Durban est particulièrement mis en lumière.

44. À cause des attentats terroristes et des événements qui ont suivi, certains adoptent une position qui ne fait que creuser les divisions entre les civilisations. Ce n'est pas la bonne approche. Les documents adoptés à Durban préconisent l'engagement d'un dialogue honnête et énergique entre les cultures et les civilisations. Ils encouragent chaque société à réfléchir aux valeurs progressistes et humaines qui sont les siennes et qui doivent être préservées et proclamées. Ils envisagent des moyens de parvenir à un terrain d'entente sur la base du principe de la dignité inhérente à l'être humain et de l'égalité de droits de tous les êtres humains et des principes fondamentaux de justice.

45. Pour la plupart des populations, la religion, la spiritualité et la conviction contribuent à accroître la dignité et la valeur inhérente à tout être humain. Mais, parfois, on use et abuse de la religion pour alimenter la haine, les sentiments de supériorité et la volonté de domination. La politisation de la culture et de la religion crée un environnement intolérant. La montée de l'intolérance religieuse, en particulier de l'islamophobie, est une cause de profonde préoccupation.

46. L'année dernière, la Conférence internationale consultative sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination s'est tenue à Madrid, du 23 au 25 novembre. Cette importante manifestation, organisée dans le cadre du mandat du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, visait à contribuer à la promotion et la protection des droits de l'homme en redéfinissant le rôle que l'éducation scolaire devrait jouer, en vue d'éliminer toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. La Déclaration adoptée à l'issue de cette réunion

contient des suggestions sur la façon dont les programmes et les manuels scolaires devraient contribuer à promouvoir la tolérance et la non-discrimination et le droit de chacun d'être ce qu'il est à condition de respecter pleinement ce que sont les autres.

47. Des questions importantes se sont fait jour au cours de l'élaboration du Programme d'action de Durban. L'accent y est mis par exemple sur les efforts déployés pour déterminer les causes et recenser les formes et les manifestations contemporaines de la discrimination raciale. Des mesures concrètes ont été recommandées en matière de prévention, d'éducation et de protection aux niveaux national, régional et international, notamment l'adoption de mesures législatives, judiciaires et administratives, l'engagement de poursuites contre les auteurs d'actes racistes, la mise en place d'institutions nationales indépendantes et le renforcement des mesures d'action positive. Le besoin de recours utiles et de moyens de réparation et d'autres mesures analogues aux niveaux national, régional et international y est également reconnu. Les stratégies élaborées pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et assurer ainsi l'égalité totale et effective de tous les êtres humains figurent parmi les points les plus importants de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. Ces stratégies devraient constituer un élément essentiel de l'action internationale pour favoriser l'harmonie sociale et remédier aux causes de l'insécurité.

48. Le HCDH est le fer de lance de la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban et collabore avec les États, les organismes intergouvernementaux et les organisations non gouvernementales pour assurer un suivi soutenu. Au nombre des mesures qu'il a prises à cet égard figure la création d'un groupe chargé de la lutte contre la discrimination pour renforcer sa capacité à promouvoir l'égalité et la non-discrimination. Ce groupe s'attachera essentiellement à promouvoir l'application des textes adoptés à Durban notamment à travers des échanges de données d'expérience et des activités de coopération technique visant à combattre le racisme, et à faire mieux connaître les travaux du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

49. La Journée des droits de l'homme a été axée en 2001 sur une première évaluation des activités à entreprendre et des plans à établir en vue de la mise en œuvre du programme de lutte contre la discrimination. Le HCDH procédera à une deuxième évaluation lors de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale le 21 mars. Même si le HCDH, les institutions spécialisées des Nations Unies et les organisations régionales ont un rôle important à jouer pour faire progresser la réalisation du Programme d'action de Durban, c'est aux États, travaillant en coopération avec la société civile, qu'il incombe principalement de l'exécuter.

D. Remplir les engagements pris en faveur des droits de l'homme

50. Pour renforcer la sécurité humaine, il est indispensable de mener une action globale dans le domaine des droits de l'homme. Les 139 paragraphes de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne de 1993 continuent à fournir tous les éléments d'une approche globale universelle fondée sur les droits de l'homme. Ils aident à orienter l'action des États, de la société civile et de l'Organisation des Nations Unies pour remédier à un grand nombre des causes fondamentales de l'insécurité. Le dixième anniversaire de l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne sera célébré en juin 2003. Cela donnera à chaque État et à la communauté internationale dans son ensemble l'occasion de vérifier combien des

recommandations contenues dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, que tous ont approuvées, ont été appliquées.

51. L'une des recommandations faite à Vienne était que les États ratifient les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Des progrès notables ont été réalisés pour ce qui est de la ratification des six instruments principaux. En 1990, le nombre total d'États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la Convention contre la torture et à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale s'élevait à 272. Au 15 février 2002, ce chiffre était passé à 437⁴. Toutefois l'application effective de ces instruments reste un sujet de préoccupation majeure. Les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme et de graves atteintes au droit humanitaire continuent de bénéficier d'une totale impunité. L'impunité engendre un climat de peur et de terreur. Elle crée des sociétés instables et ôte toute légitimité aux gouvernements. Elle favorise les actes de terrorisme et sape les efforts déployés par la communauté internationale pour faire prévaloir la justice et le droit. L'entrée en vigueur du Statut de Rome de la Cour pénale internationale renforcera les moyens offerts par le droit international pour mettre fin à l'impunité⁵. Mais cela ne représente que l'une des pierres fondamentales de l'édifice. Les mesures les plus efficaces pour que les systèmes juridiques et judiciaires internes ne tolèrent plus l'impunité sont celles qui sont prises au niveau local.

52. Une approche globale fondée sur les droits de l'homme n'est possible que si les États accordent la même importance à tous les droits, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne il a été réaffirmé que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés. Il a été souligné que la communauté internationale devait traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur.

53. L'extrême pauvreté demeure parmi les causes les plus graves de l'insécurité humaine. L'application d'une conception du développement fondée sur les droits et la réalisation du droit au développement sont des éléments cruciaux pour remédier aux causes fondamentales des conflits et du terrorisme. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont mis l'accent sur le droit au développement et réitéré que la personne humaine est le sujet central du développement. Cela a été réaffirmé dans la Déclaration du Millénaire de l'Assemblée générale (résolution 55/2) dans laquelle les États se sont engagés à ne «ménager aucun effort pour délivrer [leurs semblables] – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes». Les États se sont également dits résolus «à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin».

54. De nombreux autres obstacles à la création de sociétés démocratiques intégratrices, participatives et cohérentes ont été recensés dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne. Le document traite par exemple des droits des groupes vulnérables tels que les peuples autochtones, les minorités ethniques, les populations assujetties à l'occupation étrangère, les femmes, les enfants, les personnes déplacées, les réfugiés, les migrants et les personnes handicapées. Il reconnaît également que la violence fondée sur l'appartenance au sexe féminin et toutes les formes de harcèlement et d'exploitation sexuels, y compris celles qui sont la conséquence de préjugés culturels et d'une traite internationale, sont incompatibles avec

la dignité et la valeur de la personne humaine et doivent être éliminées. Les documents adoptés à Vienne ont également mis l'accent sur le rôle positif des ONG et ont demandé aux États de collaborer avec celles-ci aux niveaux local, national et international. Le texte de la Déclaration et du Programme d'action n'a pas perdu de son importance; on le voit à la façon dont il inspire dans ses nombreux aspects notre réflexion sur les droits de l'homme et notre action dans ce domaine aujourd'hui, ainsi qu'il ressort de la Déclaration du Millénaire.

IV. CONCLUSIONS

55. En dépit de l'incertitude mondiale dans le monde, il est essentiel que chacun veille au respect des normes universelles relatives aux droits de l'homme qui ont été établies collectivement. Les actes, les méthodes et les pratiques terroristes visent à réduire à néant ces normes. C'est pourquoi il est indispensable que tous les États appliquent les mesures envisagées dans la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité d'une manière compatible avec les droits de l'homme. Il est indispensable d'instaurer parallèlement une culture mondiale des droits de l'homme durable en réaffirmant la valeur de tous les êtres humains, si l'on veut éliminer le terrorisme. Autrement dit, la promotion et la protection des droits de l'homme devraient figurer au centre de la stratégie de lutte contre le terrorisme.

56. Les États ont décidé de respecter et de faire appliquer intégralement la Déclaration universelle des droits de l'homme⁶. La Déclaration commence par l'énoncé solennel de principes. Elle nous rappelle que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. Elle souligne que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie révoltants. Elle affirme que l'Organisation des Nations Unies travaillera à l'instauration d'un monde libéré de la terreur et de la misère. La poursuite de cet objectif est le meilleur moyen pour la communauté internationale de répondre au sentiment d'insécurité qui prévaut dans le monde actuel.

57. Les valeurs démocratiques, l'obligation de rendre des comptes au public et les mécanismes de contrôle intégrés dans les systèmes de gouvernement doivent toujours être maintenus, même dans les moments difficiles. Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire ont un rôle important à jouer dans l'exécution par les États de leurs obligations en vertu du droit international. L'appui au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est un élément important de la stratégie visant à remédier aux causes profondes de la violence. L'indépendance du pouvoir judiciaire fait partie des conditions indispensables à l'harmonie sociale. Le fait que les différends soient réglés d'une manière juste et objective renforce la confiance dans le système de gouvernement. Un pouvoir judiciaire indépendant est transparent; il fait en sorte non seulement que la justice soit rendue mais que cela se voit. Il est représentatif et ses membres sont choisis en fonction de leurs mérites, sans discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, le sexe, l'opinion politique ou tout autre motif discriminatoire. Il est efficace dans la répression des violations et l'octroi de réparations aux victimes.

58. La société civile, en particulier la communauté des défenseurs des droits de l'homme, joue un rôle plus crucial que jamais. Il est capital d'expliquer les équilibres délicats et équitables instaurés dans le droit des droits de l'homme et d'encourager son application en toute circonstance. Dans plusieurs parties du monde, des défenseurs des droits de l'homme ont été

harcelés et persécutés pour leurs activités en faveur des droits de l'homme. Les attaques dont ils sont victimes sapent l'action collective contre la violence et le terrorisme.

59. Au lendemain des événements du 11 septembre, certains ont suggéré de laisser peut-être de côté les droits de l'homme jusqu'à ce que la sécurité ait été instaurée. Mais on s'accorde à présent à reconnaître que c'est en assurant le respect des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain dans le monde entier qu'on garantira le mieux la sécurité à long terme. L'attention est ainsi axée sur l'élimination des causes profondes de la violence et les terroristes sont de ce fait isolés. La Commission des droits de l'homme doit diriger l'action à mener dans ce domaine sur la base de ces valeurs qui sont la meilleure réponse de la communauté internationale au terrorisme.

Annexe

Propositions de «directives supplémentaires» pour la présentation des rapports soumis en application du paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

(destinées à compléter la note du Président concernant les «Directives» du 26 octobre 2001)

Respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme

I. DIRECTIVES GÉNÉRALES: CRITÈRES À APPLIQUER POUR CONCILIER LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

1. Le Conseil de sécurité a demandé aux États de prendre des mesures spécifiques contre le terrorisme. L'action des États dans ce domaine devrait être aussi guidée par les principes énoncés dans le droit international des droits de l'homme.
2. Le droit des droits de l'homme établit un équilibre entre la jouissance des libertés et le souci légitime de protéger la sécurité nationale. Il permet de soumettre certains droits à des restrictions dans des circonstances précises et bien définies.
3. Dans les cas où cela est permis, les lois autorisant des mesures de restriction:
 - a) Devraient appliquer des critères précis;
 - b) Ne doivent pas conférer de pouvoirs discrétionnaires aux personnes chargées d'appliquer ces mesures.
4. Pour que les restrictions à l'exercice de certains droits soient licites, elles doivent:
 - a) Être prévues par la loi;
 - b) Être nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui, et avoir un but légitime;
 - c) Être de nature à ne pas porter atteinte au contenu du droit considéré;
 - d) Être interprétées strictement dans un sens favorable aux droits considérés;
 - e) Être nécessaires dans une société démocratique;
 - f) Être conformes au principe de proportionnalité;
 - g) Être appropriées à leur objectif de protection et être limitées au strict minimum nécessaire pour atteindre cet objectif;
 - h) Être compatibles avec l'objet et le but des traités relatifs aux droits de l'homme;

- i) Respecter le principe de non-discrimination;
- j) Être appliquées d'une manière qui ne soit pas arbitraire.

5. Pour déterminer si les mesures antiterroristes adoptées respectent les droits de l'homme internationaux on pourrait examiner si elles sont compatibles par exemple avec:

- a) Le droit à la liberté de la personne (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9);
- b) Le droit à la liberté de circulation (Pacte, art. 12), y compris le droit de toute personne de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (Pacte, art. 12, par. 2);
- c) Le droit à un procès équitable, en particulier pour toute personne accusée d'une infraction pénale (Pacte, art. 14 et 15);
- d) Le droit à la protection contre des immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, et contre des atteintes illégales à son honneur et à sa réputation (Pacte, art. 17);
- e) Le droit à la liberté d'expression (Pacte, art. 19);
- f) Le droit de manifester sa religion ou sa conviction (Pacte, art. 18);
- g) Le droit de réunion pacifique (Pacte, art. 21);
- h) Le droit à la liberté d'association (Pacte, art. 22);
- i) Le droit de participation (Pacte, art. 25);
- j) Le droit de toute personne persécutée de chercher asile sur le territoire d'un autre État (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 14, et Convention relative au statut des réfugiés) et le droit de non-refoulement (Pacte, art. 13) et autres dispositions conventionnelles plus spécifiques;
- k) Le droit aux garanties de procédure dans le cas d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'expulsion (en particulier Pacte, art. 9, 13, 14).

II. QUESTIONS PARTICULIÈRES

6. Les États devraient soumettre la liste des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiés et dont il doit être tenu compte lors de l'examen des mesures qu'ils auront prises en application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Sont pertinents à cet égard notamment les instruments suivants: Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Convention relative aux droits de l'enfant, Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et Protocole de 1967 s'y rapportant, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), Convention américaine relative aux droits de

l'homme, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte africaine) et Charte arabe des droits de l'homme (Charte arabe).

7. Les États devraient indiquer si la notion de «terrorisme», «d'acte de terrorisme» ou toute autre notion analogue figure dans leur législation et si ces termes sont définis dans leur législation ou leur jurisprudence. Ils devraient préciser en particulier si ces notions recouvrent des activités non violentes et si elles sont invoquées en tant que telles comme base de condamnations pénales, de mesures de privation de liberté ou d'autres mesures de contrainte ou si elles servent à qualifier des actes qui, de toute façon, constituent des infractions pénales en vertu du droit interne. Il faudrait aussi tenir compte de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de dispositions comparables figurant dans des traités régionaux relatifs aux droits de l'homme selon lesquels nul ne peut être reconnu coupable d'actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux au moment où elles ont été commises. (Voir Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 11; Convention européenne des droits de l'homme, art. 7; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 9; Charte africaine, art. 7).

8. En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéas *c* et *g*, et le paragraphe 3, alinéas *f* et *g*, de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, et les questions soulevées à ce sujet dans la note du Président, les États devraient faire figurer dans leur rapport des réponses aux questions suivantes:

a) Lors de l'adoption des mesures en question, qu'est-il fait pour garantir le respect du droit de toute personne de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (Pacte, art. 12, par 4); Déclaration universelle, art. 13; du droit de toute personne persécutée de demander asile à son arrivée sur le territoire d'un autre État (Déclaration universelle, art. 14); Convention relative au statut des réfugiés; instruments régionaux, par exemple, Charte africaine, art. 12; Convention américaine, art. 22, et le droit de non-refoulement (Pacte, art. 13); Convention contre la torture, art. 3; Convention relative au statut des réfugiés, art. 33; Convention européenne, art. 3; Convention américaine, art. 22.

b) L'État reconnaît-il le risque réel que court une personne d'être condamnée à la peine capitale comme un obstacle en soi au refoulement de cette personne (par exemple compte tenu des dispositions de la Constitution, des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, de la Convention relative aux droits de l'enfant, ou du deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques), ou applique-t-il la règle du non-refoulement des personnes risquant d'être condamnées à mort uniquement dans les cas où il reconnaît que les circonstances précises dans lesquelles la peine de mort est appliquée constituent une violation du droit à la vie (par exemple imposition de la peine de mort pour d'autres crimes que les crimes les plus graves, non-respect de toutes les garanties d'un procès équitable lors d'une procédure aboutissant à l'imposition de la peine capitale; voir Pacte, art. 6) ou un traitement inhumain, cruel ou dégradant (par exemple en raison de la méthode d'exécution, de la durée prolongée de l'incarcération dans le quartier des condamnés à mort avant l'exécution ou d'autres circonstances impérieuses; voir Pacte, art. 7, et dispositions analogues figurant dans des traités régionaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple CEDH, art. 3)?

c) Les garanties de procédure dans le cas d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'expulsion sont-elles respectées, notamment l'obligation de rendre une décision adaptée au cas particulier de la personne concernée, le droit de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion, le droit de faire examiner son cas par une autorité indépendante de celle qui a pris la décision et le droit d'être représenté à cette fin? Si ces prescriptions ne sont pas suivies dans tous les cas, comment le critère des «raisons impérieuses de sécurité nationale» est-il appliqué et vérifié (voir Pacte, art. 13, Convention relative au statut des réfugiés, art. 32; instruments régionaux, par exemple Protocole n° 7 à la CEDH, art. 1)?

9. Les États sont priés d'indiquer si, et dans quelle mesure, il peut être porté atteinte aux droits de l'homme consacrés dans les traités internationaux qu'ils ont ratifiés sous forme d'entrave, de limitation ou de restriction à leur exercice, dans le cadre des mesures prises pour appliquer la résolution. Ils devraient prêter attention en particulier à cet égard aux droits et libertés suivants:

a) Le droit à la liberté de la personne (notamment recours à diverses formes de détention administrative et non-exécution éventuelle de l'obligation pour un tribunal de statuer sans délai sur la légalité d'une détention quelle qu'en soit la forme (voir Pacte, art. 9; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 9.4; instruments régionaux, par exemple Convention américaine, art. 7; Convention européenne, art. 5; Charte africaine, art. 6);

b) La liberté de circulation (Pacte, art. 12; Déclaration universelle, art. 13; Convention américaine, art. 22; Charte africaine, art. 12; Protocole n° 4 à la Convention européenne, art. 2);

c) Le droit à un procès équitable, en particulier de toute personne accusée d'une infraction pénale (Pacte, art. 14 et 15; Déclaration universelle, art. 10; Convention américaine, art. 8; Convention européenne, art. 6; Charte africaine, art. 7);

d) Le droit à la protection de la loi contre des immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance ou contre des atteintes illégales à l'honneur et à la réputation (Pacte, art. 17; Déclaration universelle, art. 12; instruments régionaux, par exemple, Convention américaine, art. 11; Convention européenne, art. 8);

e) La liberté d'expression (Pacte, art. 19; Déclaration universelle, art. 19; instruments régionaux, par exemple Convention américaine, art. 13; Convention européenne, art. 10; Charte africaine, art. 9);

f) Le droit de manifester sa religion ou sa conviction (Pacte, art. 18; Déclaration universelle, art. 18; instruments régionaux, par exemple Convention américaine, art. 12; Convention européenne, art. 9; Charte africaine, art. 8);

g) Le droit de réunion pacifique (Pacte, art. 21; Déclaration universelle, art. 20; instruments régionaux, par exemple Convention américaine, art. 15; Convention européenne, art. 11);

h) La liberté d'association (Pacte, art. 22; Déclaration universelle, art. 20; instruments régionaux, par exemple Convention américaine, art. 16; Convention européenne, art. 11);

Charte africaine, art. 10; Conventions de l'OIT, par exemple Convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical);

i) Les droits de participation (Pacte, art. 25; Déclaration universelle, art. 21; instruments régionaux, par exemple Convention américaine, art. 23; Charte africaine, art. 13).

10. Dans leurs rapports, les États sont priés de justifier toutes les entraves, restrictions et limitations à l'exercice des droits. Comme certaines (pas toutes) des dispositions des instruments internationaux susmentionnées contiennent une clause spécifique sur les restrictions licites, les États devraient expliquer en quoi les mesures qu'ils ont prises sont conformes à ces clauses. En règle générale, pour qu'une restriction soit licite, elle doit a) être prévue par la loi; b) viser un but légitime précis et c) être jugée nécessaire, ce qui implique qu'elle doit également être conforme au principe de proportionnalité. Afin de faciliter la tâche des États, l'attention est appelée sur l'Observation générale n° 27 du Comité des droits de l'homme sur la liberté de circulation (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9) qui constitue la directive la plus récente faisant autorité sur la question des restrictions autorisées (voir en particulier les paragraphes 11 à 18). Les directives générales concernant les moyens de concilier les droits de l'homme avec le souci de protéger la sécurité qui figurent au paragraphe 1 de la présente note devraient également être appliquées.

11. Les États sont priés de préciser si l'action entreprise pour appliquer la résolution comprend des mesures qui constitueraient des dérogations à leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme (voir Pacte, art. 4 et dispositions correspondantes des traités régionaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple, Convention européenne, art. 15; Convention américaine, art. 27). Chaque État devrait en particulier répondre aux questions suivantes:

a) Considère-t-il la situation actuelle comme un danger public qui menace l'existence de la nation? Ce danger public a-t-il été proclamé par un acte officiel? A-t-il, comme il est tenu de le faire, donné notification des mesures dérogeant aux obligations qui lui incombent en matière de droits de l'homme (comme l'exigent le Pacte, en son article 4.3, la Convention européenne, en son article 15.3 et la Convention américaine, en son article 27.3)?

b) L'application effective des mesures prises en application de la résolution qui constitueraient une dérogation à ses obligations internationales en matière de droits de l'homme est-elle assujettie à la proclamation par un acte officiel d'un état d'exception? Les dispositions du droit interne autorisant l'adoption de telles mesures de dérogation ultérieurement prévoient-elles des garanties pour assurer la compatibilité de ces mesures avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme y compris celles qui découlent de l'article 4 du Pacte, si et lorsque cette proclamation est faite?

c) A-t-il tenu compte de l'Observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme sur les états d'urgence (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) en vérifiant que les mesures qu'il a prises et qui constituent une dérogation à certains droits de l'homme sont compatibles avec l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques?

Notes

¹ La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille énonce certains droits fondamentaux des travailleurs migrants et de leur famille, notamment le droit de ne pas faire l'objet de discrimination; le droit à la vie; le droit à la liberté de pensée et d'opinion; le droit au respect de la vie privée; le droit de ne pas être privé arbitrairement de leurs biens; le droit à la liberté et à la sécurité de leur personne et à une protection effective contre la violence, les dommages corporels, les menaces et intimidations; le droit d'être traité avec humanité et respect et le droit de ne pas faire l'objet de mesures d'expulsion collective.

² Ces mesures sont notamment les suivantes: ériger en infraction pénale la collecte de fonds que l'on prévoit d'utiliser pour perpétrer des actes de terrorisme et geler les avoirs des terroristes; s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme; prévenir les actes de terrorisme grâce à des procédures d'alerte rapide et l'échange de renseignements avec d'autres États; refuser de donner asile à des terroristes; empêcher que des terroristes ou des personnes qui les soutiennent n'utilisent leur territoire; ériger en infractions pénales les actes de terrorisme et poursuivre ceux qui appuient le terrorisme; aider d'autres États à poursuivre ceux qui commettent des actes de terrorisme ou financent de tels actes; empêcher les mouvements de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières ainsi que des contrôles lors de la délivrance de documents d'identité et en prenant des mesures pour empêcher la contrefaçon de ces papiers; intensifier et accélérer l'échange d'informations opérationnelles concernant les terroristes; veiller à ce que des terroristes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié.

³ Il s'agit des États suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Costa Rica, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Guatemala, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède et Turquie.

⁴ On compte 148 États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 128 à la Convention contre la torture et 161 à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁵ Au 10 février 2001, 52 États avaient ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le Statut entrera en vigueur lorsque 60 États auront déposé leur instrument de ratification. Plusieurs États ont indiqué qu'ils avaient atteint le dernier stade du processus de ratification.

⁶ Voir par exemple la Déclaration du Millénaire de l'Assemblée générale.
