



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2006/98
28 décembre 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante-deuxième session
Point 17 de l'ordre du jour provisoire

PROMOTION ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

**Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection
des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans
la lutte antiterroriste, Martin Scheinin***

* Les notes de fin de document sont distribuées dans la langue originale seulement.

Résumé

Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, présente ci-après son premier rapport à la Commission. Le chapitre I résume les activités du Rapporteur spécial depuis sa nomination en août 2005, en application de la résolution 2005/80 de la Commission.

Le chapitre II donne un aperçu des communications envoyées par le Rapporteur spécial et des réponses à ces dernières reçues de gouvernements entre le 15 août et le 15 décembre 2005.

Les résumés de toutes les communications figurent dans l'additif au présent rapport (E/CN.4/2006/98/Add.1). Dans le chapitre III, le Rapporteur spécial fait quelques observations préliminaires sur des éléments d'une définition du terrorisme eu égard à l'importance de cette question pour que les mesures antiterroristes soient conformes aux obligations en matière de droits de l'homme. Le chapitre IV consiste en une analyse du rôle des droits de l'homme dans l'examen des rapports des États membres au Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité et énonce des formes possibles de coopération entre le Rapporteur spécial et le Comité.

Le chapitre V contient une brève réflexion du Rapporteur spécial sur certaines questions d'une importance cruciale qui devront être développées plus avant dans des rapports ultérieurs.

Les conclusions figurent dans le chapitre VI.

TABLE DES MATIERES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 3	4
I. ACTIVITÉS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	4 – 19	4
II. COMMUNICATIONS	20 – 25	7
III. RÉFLEXION SUR LA QUESTION DE LA DÉFINITION DU «TERRORISME»	26 – 50	9
IV. RÔLE DES DROITS DE L'HOMME DANS L'EXAMEN DES RAPPORTS DES ÉTATS MEMBRES AU COMITÉ CONTRE LE TERRORISME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET COOPÉRATION AVEC LE COMITÉ	51 – 63	15
V. AUTRES QUESTIONS RELEVANT DU MANDAT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	64 – 71	21
VI. CONCLUSIONS.....	72 – 74	23

Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/80 du 21 avril 2005. Martin Scheinin a accepté sa nomination comme Rapporteur spécial le 8 août 2005. Il présente ci-après son premier rapport à la Commission conformément à cette résolution.

2. Le Rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur son rapport intérimaire à l'Assemblée générale, présenté conformément au paragraphe 14 f) de la résolution 2005/80 de la Commission, dans lequel il a salué les travaux préparatoires de l'expert indépendant sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Robert K. Goldman¹, et a présenté le cadre conceptuel du mandat institué par la résolution ainsi que les questions qu'il a l'intention d'étudier. Il a mis l'accent sur les quatre caractéristiques principales de son mandat, à savoir sa *complémentarité* avec d'autres procédures spéciales, son caractère *global* qui ressort de la référence générale aux «droits de l'homme et aux libertés fondamentales» qui apparaît dans son intitulé; son aspect *proactif* qui implique une approche intégrée à travers l'étude des textes législatifs, le recensement des meilleures pratiques et le dialogue avec d'autres acteurs tels que les gouvernements mais aussi des organismes internationaux et des organisations non-gouvernementales; et son *orientation thématique*, c'est-à-dire l'intention du Rapporteur spécial de compléter ses travaux concernant des pays particuliers par des études thématiques sur les questions de fond liées à la protection et à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

3. Le chapitre I résume les activités du Rapporteur spécial en 2005 depuis sa nomination. Le chapitre II donne un aperçu des communications envoyées par le Rapporteur spécial et des réponses à ces dernières reçues de gouvernements entre le 15 août et le 15 décembre 2005. Les résumés de toutes les communications figurent dans l'additif au présent rapport (E/CN.4/2006/98/Add.1). Dans le chapitre III le Rapporteur spécial réfléchit à la question de la définition du «terrorisme» eu égard à l'utilité d'une définition convenue au niveau international ou de son absence pour assurer la conformité des mesures antiterroristes avec les obligations en matière de droits de l'homme. Le chapitre IV consiste en une analyse du rôle des droits de l'homme dans l'examen des rapports des États membres au Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité et énonce des formes possibles de coopération entre le Rapporteur spécial et le Comité. Le chapitre V contient une brève réflexion du Rapporteur spécial sur certaines questions d'une importance cruciale qui devront être développées plus avant dans les rapports ultérieurs. Les conclusions figurent dans le chapitre VI.

I. ACTIVITÉS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

4. Le Rapporteur spécial entend informer la Commission des activités qu'il a entreprises depuis qu'il a accepté sa nomination. En ce qui concerne les visites dans les pays, il tient à signaler qu'il a fait part aux gouvernements des pays suivants de son désir d'y effectuer une visite: Égypte, Malaisie, Philippines, Tunisie et Turquie. Il se félicite que la Turquie lui ait adressé, le 14 décembre 2005, une invitation à se rendre dans ce pays en février 2006 (voir plus loin par. 18).

5. Lors de sa venue à Genève du 11 au 14 septembre 2005, à l'occasion de sa prise de fonctions, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec les chefs des services et d'autres unités administratives concernées du Haut-Commissariat aux droits de l'homme afin d'assurer une bonne coordination entre leurs activités respectives. Il a également rencontré un certain nombre de représentants d'organisations non-gouvernementales, telles qu'Amnesty International, l'Organisation mondiale contre la torture, l'Association pour la prévention de la torture et la Commission internationale de juristes ainsi que des représentants de plusieurs missions permanentes à Genève, notamment celles de la Finlande, des États-Unis, du Mexique, de la Norvège, des Philippines, du Royaume-Uni et de la Tunisie.

6. Le 11 octobre 2005, à la demande de la Commission du droit constitutionnel du Parlement finlandais, le Rapporteur spécial (en sa qualité d'expert) a rendu un avis juridique écrit sur un projet de loi du Gouvernement relatif à un nouvel accord d'extradition entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique et sur les amendements au Traité d'extradition bilatérale de 1976 conclu entre la Finlande et les États-Unis. À ce titre, le Rapporteur spécial s'est déclaré préoccupé par l'article 12 du traité entre l'Union européenne et les États-Unis et par l'amendement proposé à l'article 20 du traité entre la Finlande et les États-Unis étant donné qu'ils semblaient légaliser la pratique de la «restitution» et l'utilisation de l'espace aérien et même des aéroports finlandais pour transférer des personnes contre leur gré d'un pays tiers dans un autre pays tiers, sans la condition expresse que ce soit uniquement pour qu'elles y soient jugées.

7. Le 11 octobre 2005, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec plusieurs personnes au Conseil de l'Europe à Strasbourg: Terry Davis, Secrétaire général du Conseil, Jane Dinsdale, Directrice des droits de l'homme, Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme et Guy de Vel, Directeur général des affaires juridiques. Au cours de ces entretiens, le Rapporteur spécial a présenté son mandat et soulevé des points d'intérêt commun, tels que les lignes directrices du Conseil de l'Europe concernant «les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme», les droits des victimes et des questions liées à l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de 2005 («provocation publique à commettre une infraction terroriste»).

8. Le 12 octobre 2005, le Rapporteur spécial a rencontré à Genève Louise Arbour, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, pour s'entretenir de son mandat et de sa coopération avec elle et le Haut-Commissariat.

9. Le 24 octobre 2005, le Rapporteur spécial a rencontré les membres du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité à New York. Il a évoqué des domaines possibles de coopération et a répondu aux questions des membres sur la façon dont il envisageait de s'acquitter de son mandat. À l'occasion de cette réunion, il s'est entretenu des modalités de coopération avec la Direction du Comité contre le terrorisme (DECT).

10. Le 26 octobre 2005, le Rapporteur spécial a présenté son rapport à l'Assemblée générale. Dans sa déclaration, il a brièvement exposé les aspects essentiels de son mandat et expliqué qu'il entendait s'en acquitter dans le cadre d'une approche holistique axée sur les questions législatives qu'il complèterait par l'examen de cas individuels de victimes présumées de violations des droits de l'homme. Après son exposé, il a donné une conférence de presse. Les 25 et 26 octobre 2005, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec un certain nombre de représentants

de gouvernements, a pris la parole lors d'un atelier sur la réforme des procédures relatives aux droits de l'homme mises en place par l'Organisation des Nations Unies à l'Institut Jacob Blaustein pour la promotion des droits de l'homme (Institute for the Advancement of Human Rights) et a rencontré des représentants de Human Rights Watch et de Human Rights First à New York.

11. Le 10 novembre 2005, le Rapporteur spécial a rencontré à Turku (Finlande), M^{me} Amy Hyatt, Chargée d'affaires par intérim, et d'autres représentants de l'Ambassade des États-Unis en Finlande. Les discussions ont porté sur le mandat du Rapporteur spécial et certains sujets de préoccupations particuliers. Un débat de suivi portant essentiellement sur l'application extraterritoriale des traités relatifs aux droits de l'homme dans la lutte antiterroriste a eu lieu le 12 décembre 2005.

12. Les 20 et 21 novembre 2005, le Rapporteur spécial a participé à une conférence organisée par deux organisations non-gouvernementales, Reprieve et Amnesty International, sur le thème suivant: «Lutter contre la torture dans le monde entier: à Guantánamo Bay, Bagram et ailleurs». Il a donné un aperçu des mécanismes internationaux de prévention des violations des droits de l'homme dans la guerre contre la terreur en mettant tout particulièrement l'accent sur le mandat du nouveau Rapporteur spécial.

13. Les 21 et 22 novembre, le Rapporteur spécial était à Londres pour rencontrer des représentants du Home Office et du Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni et s'entretenir avec eux de son mandat et du projet actuel de législation relative aux mesures antiterroristes. Les discussions ont porté notamment sur les questions concernant le champ d'application des contrôles juridictionnels autorisés par le droit international en cas de détention prolongée avant inculpation, le risque d'utilisation par d'autres États de l'espace aérien et des aéroports britanniques dans le cadre des pratiques de «restitution extraordinaire» de terroristes présumés, la question des assurances diplomatiques données lors de l'expulsion ou de l'extradition de personnes du Royaume-Uni vers des pays où la torture serait pratiquée au cours des interrogatoires et l'expérience britannique en matière de promotion de l'intégration multiculturelle et du dialogue entre les divers groupes ethniques et religieux. Lors de cet entretien, le Rapporteur spécial a reconnu que nombre des préoccupations qu'il avait exprimées dans ses lettres du 1^{er} septembre et du 3 octobre 2005 avaient été prises en compte dans le cadre du processus législatif. Il s'est dit gêné par le projet de dispositions sur le concept «d'inconscience» en ce qui concerne l'incitation au terrorisme et par le fait que des organisations peuvent être interdites pour «glorification». Il a demandé des éclaircissements sur un certain nombre d'autres questions. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement britannique de lui avoir fourni les renseignements complémentaires demandés qu'il a hâte d'étudier plus avant.

14. Durant sa visite à Londres, le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants des organisations non gouvernementales Amnesty International et Justice, avec lesquels il s'est entretenu des problèmes liés à la lutte contre le terrorisme dans différents pays, de questions juridiques en rapport avec son mandat et des domaines et méthodes de coopération.

15. Les 30 novembre et 1^{er} décembre 2005, le Rapporteur spécial a participé à une réunion de l'Équipe de soutien à la lutte antiterroriste de l'ONU au cours de laquelle les discussions ont porté sur les moyens de donner effet à la proposition de stratégie antiterroriste formulée par le Secrétaire général pour faciliter les délibérations entre les États Membres relative à la mise au

point d'une riposte globale, concertée et cohérente au terrorisme. Il a été décidé que le Rapporteur spécial coordonnerait les travaux du groupe de travail sur les questions relatives aux droits de l'homme qui a été constitué au cours de la réunion.

16. Le 8 décembre 2005, le Rapporteur spécial a évoqué les effets du terrorisme et des mesures antiterroristes sur les droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile à l'occasion du quarantième anniversaire du Conseil finlandais des réfugiés. Il s'est entretenu brièvement ce jour-là avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. António Guterres. Le 15 décembre 2005, le Rapporteur spécial a rencontré à Genève des représentants du Département de la protection internationale du HCR avec lesquels il a discuté de questions d'intérêt commun et évoqué des domaines possibles de coopération.

17. Le 9 décembre 2005, veille de la Journée internationale des droits de l'homme, le Rapporteur spécial ainsi que 32 experts des droits de l'homme de l'ONU, ont publié une déclaration sur l'interdiction absolue de la torture dans laquelle ils ont réaffirmé que la raison d'être même des droits de l'homme est qu'ils représentent les normes minimum qui doivent être respectées par les États à tout moment, en particulier lorsque de nouveaux problèmes surgissent.

18. Le 14 décembre 2005, le Rapporteur spécial a eu un entretien avec des représentants de la Mission permanente de la Turquie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève au cours duquel ces derniers lui ont transmis une invitation du Gouvernement turc à venir en Turquie en février 2006. Les discussions ont porté sur le mandat du Rapporteur spécial et sa portée ainsi que sur les modalités de sa visite. Le Rapporteur spécial a souligné à cet égard qu'il avait adopté une approche intégrée; il souhaitait donc évaluer la situation du point de vue juridique, en particulier la définition du terrorisme et des actes criminels connexes mais s'intéressait aussi à des questions pratiques en rapport avec la lutte antiterroriste, telles que la formation des forces de l'ordre ainsi que les procès et la détention des personnes soupçonnées d'actes terroristes. L'Ambassadeur de la Turquie a souligné que son pays avait hâte de montrer au Rapporteur spécial les progrès réalisés par la Turquie dans le domaine des droits de l'homme au cours des dernières années, compte tenu en particulier de son expérience du terrorisme. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Gouvernement turc de sa prompte invitation et espère que sa mission d'enquête sera fructueuse.

19. Une réunion avec le Comité international de la Croix-Rouge était prévue pour le 16 décembre 2005. Le Rapporteur spécial devait rencontrer des membres du Service de prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et du Groupe de lutte contre le terrorisme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe à Vienne le 19 décembre 2005. Parmi les questions dont le Rapporteur spécial espérait débattre figuraient les définitions internationales et nationales du terrorisme et les nouveaux travaux de l'Équipe de soutien à la lutte antiterroriste sur la dimension droits de l'homme d'une stratégie globale de lutte contre le terrorisme.

II. COMMUNICATIONS

20. En ce qui concerne les communications envoyées aux gouvernements, le Rapporteur spécial a été informé des nouvelles lois adoptées et des propositions de lois présentées dans un certain nombre d'États Membres de l'ONU et a également reçu des allégations faisant état de violations des libertés fondamentales et des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le

terrorisme, émanant de diverses sources fiables, y compris d'organisations gouvernementales internationales et d'organisations non gouvernementales. Dans l'exercice de son mandat, le Rapporteur spécial a correspondu, séparément et conjointement avec d'autres rapporteurs spéciaux, avec 11 États de septembre à décembre 2005.

21. Dans toutes les communications envoyées, le Rapporteur spécial a souligné qu'il était conscient du fait que les États, ayant l'obligation de protéger et promouvoir les droits de l'homme, sont tenus de prendre des mesures efficaces pour combattre le terrorisme mais doivent faire en sorte que toute action entreprise en ce sens respecte les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier du droit international humanitaire et des droits de l'homme et du droit des réfugiés.

22. En ce qui concerne les nouvelles lois antiterroristes ou les propositions d'amendement aux lois pertinentes, le Rapporteur spécial a sollicité des informations générales, parfois en posant des questions précises sur le contenu de la législation portée à sa connaissance, auprès des Gouvernements de l'Égypte, des Philippines, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Tunisie. Il a également soulevé la question des états d'urgence auprès du Gouvernement égyptien et celle des attentats suicide à la bombe auprès du Gouvernement britannique. Il est très reconnaissant au Royaume-Uni de lui avoir répondu rapidement. Le délai fixé pour répondre a expiré et le Rapporteur spécial est déçu de n'avoir rien reçu des autres États mentionnés.

23. En ce qui concerne les allégations faisant état de violations des droits de l'homme portées à son attention, le Rapporteur spécial a correspondu avec les Gouvernements de la Malaisie (au sujet de la loi sur la sécurité intérieure de 1960 et les pouvoirs de mise en détention provisoire sans inculpation), du Tadjikistan (au sujet du procès d'un membre de l'opposition et des moyens d'obtention de preuves utilisés à cette occasion), des États-Unis d'Amérique (au sujet des détenus de Guantánamo et de l'existence alléguée de centres de détention secrets) et de l'Ouzbékistan (au sujet des procès en cours et de diverses questions connexes). Le Rapporteur spécial remercie le Tadjikistan de sa réponse récente qu'il étudiera avec intérêt dès qu'elle aura été traduite. Il prend note du communiqué de presse de l'Ouzbékistan. Il n'a reçu aucune réponse de la Malaisie ou des États-Unis.

24. Dans des communications adressées le mois dernier à la Jordanie, à l'Indonésie, au Yémen et aux États-Unis d'Amérique, le Rapporteur spécial a évoqué la question du traitement infligé pendant leur détention et leur interrogatoire à deux personnes suspectées de terrorisme dans plusieurs pays. Il attend avec intérêt de recevoir une réponse de ces États dans le délai fixé.

25. Conjointement avec le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Rapporteur spécial a publié, le 26 octobre 2005, un communiqué de presse exprimant leur préoccupation au sujet du procès dont des personnes soupçonnées de terrorisme devaient faire l'objet en Ouzbékistan.

III. RÉFLEXION SUR LA QUESTION DE LA DÉFINITION DU «TERRORISME»

26. La question qui est au cœur du mandat du Rapporteur spécial est celle de savoir comment la communauté internationale ou tel ou tel État définit la notion de «terrorisme». Les principales conventions antiterroristes et les résolutions du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme qui constituent le cadre international de la lutte contre le terrorisme imposent des obligations et donnent des instructions aux États concernant le terrorisme mais ne contiennent pas de définition globale du terme. Non seulement cela pose un problème aux États lorsqu'il s'agit d'évaluer le degré de respect des dispositions de ces conventions et résolutions mais cela influe également sur d'autres questions. Les différents éléments constitutifs de l'infraction de terrorisme dans tel ou tel État risquent de créer des difficultés sur le plan tant de l'extradition que de l'entraide judiciaire. Il existe également un risque potentiel que la communauté internationale ne réagisse pas face à certains actes de terrorisme en raison de l'absence de définition complète du terme.

27. Ce qui est particulièrement préoccupant au regard du mandat du Rapporteur spécial, c'est que les appels répétés de la communauté internationale à agir pour éliminer le terrorisme peuvent très bien, en l'absence de définition complète et universelle du terme, avoir des conséquences néfastes pour les droits de l'homme. Sans définition, on peut interpréter les appels de la communauté internationale à la lutte contre le terrorisme comme signifiant qu'il appartient à chaque État de définir ce qu'il faut entendre par terrorisme. Il peut en résulter des violations non intentionnelles des droits de l'homme et même une utilisation délibérément abusive du terme par certains États. Outre les situations de ce type, le Rapporteur spécial juge également préoccupant l'emploi plus fréquent dans les lois antiterroristes nationales d'une terminologie qui ne s'applique pas uniquement comme il le faudrait à la lutte contre le terrorisme. En outre, il existe un risque qu'en ayant recours à la notion de «terrorisme» sans définir ce terme la communauté internationale légitime sans le vouloir le comportement de certains régimes oppresseurs, le message délivré étant qu'une action ferme doit être engagée contre le «terrorisme», quel que soit le sens donné à ce mot.

État des travaux visant à définir le terrorisme et les infractions terroristes

28. Aucune des 13 conventions antiterroristes ne contient de définition complète du mot «terrorisme». Il s'agit de conventions énonçant des objectifs opérationnels et portant sur des sujets déterminés, qu'il s'agisse de la sécurité aérienne, de la navigation et des plates-formes maritimes, de la protection des personnes ou de la suppression des moyens permettant de perpétrer ou de soutenir des actes terroristes. Aucune définition ne figure dans les résolutions des divers organes des Nations Unies, le Conseil de sécurité ayant simplement indiqué dans ses résolutions 1269 (1999) et 1566 (2004) que tous les actes de terrorisme sont injustifiables quels qu'en soient les motifs².

29. Un projet de convention générale sur le terrorisme international envoyé en 2001 au Comité spécial créé en application de la résolution 51/210 de l'Assemblée générale est toujours en cours d'élaboration³. Les aspects controversés du projet de convention concernent la définition des infractions terroristes (art. 2) et les exceptions correspondantes (art. 18)⁴. La définition générale proposée à l'article 2 est détaillée et traite des menaces crédibles, des tentatives, des complices et des parties ainsi que de l'organisation des infractions terroristes.

30. La Rapporteuse spéciale sur le terrorisme et les droits de l'homme de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a déjà examiné les questions de la relation entre terrorisme et conflit armé, des luttes légitimes pour l'autodétermination et des actions des États et des acteurs non étatiques⁵. Il est inutile de répéter son analyse et ses recommandations utiles à cet égard.

31. Aux fins du présent rapport, le Rapporteur spécial concentre son attention sur la répression pénale des actes terroristes et la qualification du terrorisme dans ce contexte.

«Infractions de base» visées dans les conventions sur le terrorisme

32. Quatre textes récents prennent comme «point de départ» pour déterminer, en l'absence de définition complète, quels actes peuvent être qualifiés de «terroristes», les infractions visées dans les conventions existantes sur le terrorisme:

a) La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adoptée en mai 2005, qualifie d'«infractions terroristes» les infractions prévues dans 10 des 12 conventions contre le terrorisme en vigueur (à l'exclusion de la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs et la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection)⁶. Toutes les infractions énoncées dans la Convention sont ainsi liées aux actes qui constituent des infractions au regard et selon les définitions des conventions universelles contre le terrorisme qui sont actuellement en vigueur;

b) L'article 2, paragraphe 1 a), de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, qui prohibe le financement de certains actes, suit une approche analogue, en établissant un lien avec neuf des 11 autres conventions en vigueur au moment de son adoption;

c) La résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité ainsi que le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement du Secrétaire général (qui sera examiné plus avant ci-après), font mention également des comportements interdits en vertu des conventions existantes sur les différents aspects du terrorisme⁷.

33. Le Rapporteur spécial estime que l'utilisation des conventions contre le terrorisme comme base pour déterminer quels actes doivent être proscrits dans le cadre de la lutte contre le terrorisme constitue en l'absence de définition universelle et complète du «terrorisme», un bon point de départ. Même si elles portent sur un sujet précis, ces conventions ont un caractère universel, et on peut donc se fonder sur les infractions qui y sont définies considérant que ces définitions sont globalement le reflet d'un consensus international.

34. Cela dit, il convient de noter que cette approche n'est pas valable dans le cas de la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection. La Convention ne proscrit en fait aucun acte mais impose des obligations aux États en matière de marquage d'explosifs; elle ne peut donc être utilisée comme point de départ d'une définition⁸.

Caractéristiques cumulatives du «terrorisme»

35. Le recours aux conventions existantes contre le terrorisme pour mettre en évidence les infractions de base ne suffit pas, en soi, pour déterminer quels actes sont véritablement des actes

«terroristes». De ce fait, le Rapporteur spécial ne juge pas pleinement satisfaisante la façon dont le Groupe de personnalités de haut niveau a fait le lien avec les conventions existantes dans ce qu'il considère par ailleurs comme une bonne définition du terrorisme⁷:

«tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire». [non souligné dans l'original]

36. À l'appui de cet argument, on citera la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs. La Convention demande aux États d'établir leur compétence pour connaître des actes qui, constituant ou non des infractions, peuvent compromettre ou compromettent la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord, ou compromettent le bon ordre et la discipline à bord⁹. On pourrait certainement y intégrer les comportements relevant du terrorisme mais la définition des actes pour lesquels les États devraient établir leur compétence est très générale et risque aussi de s'appliquer à des comportements sans aucun rapport avec le terrorisme. La formule utilisée par le Groupe de personnalités de haut niveau, soit «tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme» pose un problème, étant donné que les actes envisagés dans ces conventions (la Convention de Tokyo est à cet égard un bon exemple) n'ont pas tous un caractère terroriste. Il est à noter à cet égard que ni la Convention européenne pour la prévention du terrorisme ni la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme n'établissent de lien avec la Convention de Tokyo.

37. La solution au problème se trouve peut-être dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité. Bien que celle-ci ne prétende pas définir le «terrorisme», elle appelle tous les États à coopérer sans réserve à la lutte contre le terrorisme, et, ce faisant, à prévenir et réprimer les actes présentant les trois caractéristiques cumulatives suivantes:

a) Les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves, ou la prise d'otages; et

b) Qu'ils soient motivés par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire, sont aussi commis dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire; et

c) Qui constituent des infractions au regard et selon les définitions des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme.

38. Le troisième critère correspond à l'approche de «l'infraction de base» déjà évoquée. Un aspect important de la résolution réside dans le fait que plusieurs éléments sont pris en compte pour qualifier le terrorisme, en ce sens que l'infraction de base doit être aussi commise dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves (ou être une prise d'otages) et avoir pour objet de semer la terreur, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une

organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire. On établit ainsi un seuil de sécurité de telle sorte que seul un acte de caractère terroriste soit qualifié d'infraction terroriste. Le Rapporteur spécial souligne que les actes qui sont des crimes en vertu du droit national ou même du droit international ne sont pas tous des actes de terrorisme ou ne devraient pas tous être définis comme tels.

39. Pour donner un autre exemple, il existe un parallèle évident entre les actes de terrorisme et d'autres crimes internationaux, notamment les crimes contre l'humanité (qu'il s'agisse de ceux qui sont énoncés dans le Statut de la Cour pénale internationale ou ceux qui sont proscrits par le droit international général). Pour le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme aussi le terrorisme met en danger ou supprime des vies innocentes, a des liens avec la criminalité transnationale organisée, le trafic de drogues, le blanchiment d'argent et le trafic d'armes ainsi que les transferts illégaux de matières nucléaires, chimiques et biologiques et est aussi lié à des crimes graves tels qu'assassinats, chantages, enlèvements, agressions, prises d'otages et vols, commis en conséquence¹⁰. Les mesures antiterroristes doivent néanmoins viser uniquement à réprimer les actes constituant des infractions au regard et selon les définitions des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, ou les actes connexes au sens des résolutions du Conseil de sécurité, lorsqu'ils sont commis dans les intentions et les buts précisés dans la résolution 1566 (2001) du Conseil de sécurité. Le fait qu'un acte soit un acte criminel ne fait pas de lui nécessairement un acte terroriste.

40. L'approche cumulative est en fait celle qui a été suivie pour définir les actes prohibés en vertu de la Convention internationale contre la prise d'otages. La prise d'otages y est définie comme le fait de s'emparer d'une personne (dénommée l'otage) ou de la détenir et de menacer de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir. La prise d'otages (ainsi définie) présente donc les trois caractéristiques recensées dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité sauf qu'il n'est pas dit expressément dans la Convention que rien ne peut justifier un tel acte quels qu'en soient les motifs.

41. La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire adoptée en 2005 ne va pas dans le sens de cette approche cumulative. Elle fait obligation aux États parties d'interdire la détention ou l'emploi de matières ou d'engins nucléaires dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves; ou de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ou de contraindre une personne physique ou morale, une organisation ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir¹¹. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 2 ne correspond pas à la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, étant donné que les deux premières caractéristiques énoncées dans cette dernière (acte commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages et pour contraindre à faire ou ne pas faire quelque chose) sont présentées comme des critères alternatifs plutôt que cumulatifs. Le Rapporteur spécial craint que, comme dans le cas de la Convention de Tokyo déjà évoqué, on ne vise ainsi des comportements qui ne répondent pas aux critères généraux applicables pour déterminer quels actes sont des actes terroristes. Il réaffirme par conséquent la nécessité d'une qualification cumulative de l'acte terroriste.

Qualification des infractions «terroristes»: résumé

42. Il est essentiel de veiller à ce que le terme «terrorisme» ne soit employé que pour désigner des actes qui soient véritablement terroristes. Le système de qualification des actes à prévenir et, à défaut de les prévenir, à réprimer dans le cadre de la lutte contre le terrorisme envisagé dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, consiste à prendre comme point de départ les infractions déjà visées dans les conventions existantes sur les différents aspects du terrorisme et à fixer ensuite un seuil approprié en exigeant que ces infractions soient en outre commises dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages et ayant pour objet de semer la terreur parmi la population, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire.

Comportements constituant un appui à des infractions terroristes

43. Cette dernière approche n'est pas incompatible avec un certain nombre d'instructions et de recommandations du Conseil de sécurité relatives aux comportements constituant un appui à des infractions terroristes. À titre d'exemple, et bien que ce ne soit pas formulé en termes contraignants, la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité appelle les États à interdire et prévenir l'incitation à commettre un ou des actes terroristes¹². Là encore, la résolution ne définit pas les actes terroristes. La solution consiste à se référer à la méthode des trois caractéristiques cumulatives énoncée dans la résolution 1566 (2004). Seule l'incitation à commettre des actes (qui répondent eux-mêmes aux trois caractéristiques) devrait être considérée comme une «incitation au terrorisme». L'incitation à commettre d'autres actes criminels peut être interdite par la loi et les États peuvent même être tenus d'en faire un délit punissable dans certains cas tels que ceux énoncés à l'article 20, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; elle ne doit pas pour autant être qualifiée «d'incitation au terrorisme».

44. La nécessité de circonscrire les «comportements constituant un appui à des infractions» et les obligations des États en revenant à la méthode des trois caractéristiques cumulatives exposée dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité vaut également pour ce que doivent faire les États conformément à la demande du Conseil, à savoir:

- a) S'abstenir eux-mêmes d'apporter quelque forme d'appui que ce soit aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme¹³;
- b) Empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis¹⁴;
- c) Traduire en justice quiconque prête appui au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme, y concourt, y participe ou tente d'y participer, ou donne refuge à leurs auteurs¹⁵;
- d) Empêcher les mouvements de terroristes¹⁶;
- e) S'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé¹⁷; et
- f) Empêcher et réprimer tout soutien actif ou passif au terrorisme¹⁸.

Exigences de l'état de droit et du droit des droits de l'homme en matière de définitions

45. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'une définition universelle, complète et précise du terrorisme serait la meilleure solution aux problèmes résultant actuellement de l'absence d'une telle définition. Parallèlement, le droit des droits de l'homme et l'état de droit imposent certaines obligations qui contribuent à juguler les conséquences négatives du manque de définition convenue du terrorisme. L'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui traite d'un droit auquel il ne peut être dérogé en vertu du Pacte, est particulièrement instructif. Il est libellé comme suit:

«Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.»

46. La première condition énoncée au paragraphe 1 de l'article 15 du Pacte est que l'acte terroriste doit être interdit par les dispositions du droit national ou international. Pour que l'interdiction soit «prescrite par la loi», il faut que la loi soit suffisamment accessible de sorte que chacun sache dans quelles limites il doit inscrire son comportement; et qu'elle soit libellée en termes suffisamment précis pour que chacun ait un comportement adapté¹⁹. Il faudrait aussi indiquer simplement quels sont les éléments constitutifs du crime de terrorisme. De même, dans les cas où des infractions sont liées à des «actes terroristes», il faudrait définir clairement en quoi consistent ces actes.

47. Compte tenu de ce besoin de précision et pour éviter que la lutte contre le terrorisme ne serve de prétexte pour étendre inutilement la portée du droit pénal, il est essentiel que les actes érigés en infractions en vertu de la législation antiterroriste ainsi que les pouvoirs correspondants en matière d'enquête et de poursuite restent dans le champ de la lutte contre le terrorisme. Les actes criminels non qualifiés d'actes terroristes (selon les critères de qualification mentionnés plus haut), aussi graves qu'ils soient, ne devraient pas tomber sous le coup de la législation antiterroriste. Les mesures antiterroriste ne devraient pas s'appliquer non plus aux comportements qui ne relèvent pas du terrorisme, même si ces comportements sont ceux d'une personne soupçonnée aussi d'actes terroristes. Le Rapporteur spécial rappelle à cet égard des déclarations antérieures en ce sens de la Rapporteuse spéciale de la Sous-Commission sur le terrorisme et les droits de l'homme²⁰.

48. Autre condition qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques mais est requise par l'article 26 du même Pacte et par l'état de droit: le principe de la non-discrimination et de l'égalité devant la loi doit toujours être respecté. De même, selon l'article 4, paragraphe 1, du Pacte, les mesures de dérogation à certains droits prises dans les cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation ne doivent pas entraîner de discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale²¹. L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont dans leurs toutes dernières résolutions sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste souligné que la jouissance des droits ne doit être soumise à aucune distinction fondée sur l'un quelconque de ces motifs²².

49. La dernière condition énoncée dans l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a trait à la non-rétroactivité. Une disposition définissant un crime ne doit pas ériger en infraction pénale un acte qui a eu lieu avant son entrée en vigueur en tant que droit applicable. De même, il ne peut être infligé que la peine qui était applicable au moment où l'infraction a été commise et si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.

Conclusion

50. L'absence de définition universelle, complète et précise du «terrorisme» pose un problème pour la protection effective des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste. Il est encourageant de voir que les travaux du Comité spécial chargé en vertu de la résolution 51/210 de l'Assemblée générale d'élaborer un projet de convention générale sur le terrorisme international se sont poursuivis. Il est essentiel en attendant de veiller à ce que le terme «terrorisme» ne soit employé que pour désigner des actes véritablement terroristes. Les trois critères retenus dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité pour qualifier les actes à prévenir et, à défaut de les prévenir, à réprimer dans le cadre de la lutte contre le terrorisme jouent un rôle indispensable à cet égard. L'expression «infractions terroristes» ne devrait s'entendre que des actes répondant aux trois caractéristiques cumulatives suivantes: a) commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves, ou la prise d'otages; b) ayant pour objet de semer la terreur parmi la population, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire; et c) constituant des infractions au regard et selon les définitions des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme. De même, en ce qui concerne les comportements constituant un appui à des infractions terroristes seuls devraient être incriminés ceux qui présentent toutes les caractéristiques susmentionnées. Il est important par ailleurs que les États veillent à ce que les dispositions législatives interdisant les actes terroristes soient accessibles, formulées avec précision, applicables uniquement à la lutte contre le terrorisme, non discriminatoires et non rétroactives.

IV. RÔLE DES DROITS DE L'HOMME DANS L'EXAMEN DES RAPPORTS DES ÉTATS MEMBRES AU COMITÉ CONTRE LE TERRORISME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET COOPÉRATION AVEC LE COMITÉ

Mandat du Comité contre le terrorisme

51. Le Comité contre le terrorisme a été créé en application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, immédiatement après les terribles attentats terroristes du 11 septembre 2001. Le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, a énoncé un certain nombre des obligations incombant aux États Membres pour lutter contre le terrorisme et a créé le Comité contre le terrorisme afin de suivre, notamment au moyen de l'examen de rapports, l'application par les États Membres de la résolution²³.

52. La résolution 1373 (2001) ne mentionne qu'une seule fois brièvement les droits de l'homme, dans un contexte très spécifique²⁴. On pourrait par conséquent avancer, comme cela a d'ailleurs été fait, que le Comité contre le terrorisme n'a pas pour mandat de vérifier la conformité des mesures antiterroristes avec les normes relatives aux droits de l'homme dès lors que ces mesures sont appliquées par les États en application de cette résolution. De plus, et à juste titre, la nécessité pour le Comité d'évaluer les effets de ces mesures sur les droits de l'homme

serait subsidiaire par rapport aux travaux des organes conventionnels et autres organes et mécanismes de surveillance des droits de l'homme établis dans le cadre du système des Nations Unies.

53. Cela dit, le Rapporteur spécial tient à souligner que dans la résolution 1456 (2003) du Conseil de sécurité, adoptée au niveau des ministres des affaires étrangères, figure la formule bien connue suivante: «Les États doivent veiller au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, les mesures adoptées devant être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés ainsi qu'au droit international humanitaire.»²⁵. Cette affirmation sans réserve des obligations relatives aux droits de l'homme fait partie du contexte dans lequel doivent être lues certaines parties de la résolution qui ont trait aux travaux du Comité. Dans la même résolution, le Comité est encouragé, entre autres, à tenir compte des meilleures pratiques et à faciliter leur mise en commun dans la lutte contre le terrorisme²⁶. La notion des meilleures pratiques apparaissant également dans la résolution de la Commission des droits de l'homme établissant le mandat du Rapporteur spécial²⁷, ce dernier est convaincu que la conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme doit être considérée comme l'une des caractéristiques déterminantes des «meilleures pratiques» dans le domaine des mesures antiterroristes.

54. En outre, et c'est peut-être plus important encore, la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité a explicitement confié un mandat de surveillance des droits de l'homme au Comité en le chargeant d'inclure, dans son dialogue avec les États Membres, leurs efforts pour mettre en œuvre cette nouvelle résolution²⁸, dans laquelle il est dit à plusieurs reprises que les mesures antiterroristes doivent respecter les droits de l'homme²⁹. Si on l'envisage dans le contexte de l'ensemble de la résolution, il est clair que la nouvelle tâche du Comité comprend l'examen de la conformité des mesures prises par les États Membres avec les normes relatives aux droits de l'homme.

Dialogue entre le Rapporteur spécial et le Comité contre le terrorisme

55. Dans la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme, instituant le mandat de rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, le titulaire du mandat est chargé d'établir un dialogue suivi et des échanges de vues sur les domaines de coopération possibles avec tous les acteurs concernés, en particulier le Comité contre le terrorisme, en respectant intégralement le mandat de chacun d'eux et en veillant à éviter tout double emploi. Dans une lettre datée de septembre 2005, adressée au Président du Comité contre le terrorisme, le Rapporteur spécial a proposé de rencontrer les membres du Comité pour faire un bref exposé des tendances actuelles dans les États quant à la conformité des mesures antiterroristes avec les normes relatives aux droits de l'homme et d'étudier les possibilités de collaboration par rapport à son mandat avec le Comité et la Direction du Comité dans les quatre domaines suivants:

- a) Les questions et observations formulées par le Comité lors de l'examen des rapports des États concernant le respect des droits de l'homme afin d'éviter tout malentendu ou abus;
- b) La participation éventuelle du Rapporteur spécial à l'examen des rapports des États par le Comité ou bien son accès direct aux observations du Comité;

c) L'élaboration conjointe de «lois type» ou le recensement des «meilleures pratiques» en matière de mesures antiterroristes; et

d) La possibilité de formuler des recommandations parallèles, concertées dans le domaine de l'assistance technique, des services consultatifs ou des visites dans les pays.

56. Au cours d'une réunion avec les membres du Comité contre le terrorisme, organisée à New York le 24 octobre 2005, le Rapporteur spécial a mis en évidence certaines des «tendances actuelles» qui justifieraient à son avis des échanges accrus entre le Comité et le monde des droits de l'homme:

a) Premièrement, la tendance, fort ancienne, des États à utiliser la notion de «terrorisme» pour stigmatiser les mouvements politiques, ethniques, régionaux ou autres qui ne leur plaisent pas est aussi devenue une nouvelle tendance en ce sens que depuis septembre 2001, la communauté internationale ne semble plus se préoccuper de l'utilisation abusive de la notion de terrorisme. Il en résulte que les appels et l'appui de la communauté internationale aux mesures antiterroristes risquent en fait de légitimer des régimes oppresseurs et leurs actes même s'ils sont contraires aux droits de l'homme. Une définition internationale commune du terrorisme serait le meilleur remède à ce mal mais, en attendant, la référence principale en la matière reste le droit des droits de l'homme, et en premier lieu l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui contient une disposition non dérogeable concernant les critères à appliquer en droit pénal, à savoir que: tout acte délictueux doit être défini par la loi en termes précis, la peine applicable doit être expressément indiquée et cette peine ne doit être appliquée qu'aux actes qui ont été commis après l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi pertinente;

b) Deuxièmement, la «nouvelle tendance» en matière de mesures antiterroristes qui est peut-être la plus alarmante est celle de la remise en cause ou de l'assouplissement de plus en plus fréquent de l'interdiction absolue de la torture et de toutes les formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette tendance se manifeste sous des formes très diverses. La torture est parfois préconisée dans les situations dites «de crise». Certains États essaient de définir la torture de façon restrictive afin de la distinguer d'autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, faisant peu de cas du fait que toutes ces pratiques font l'objet d'une interdiction absolue qui ne souffre aucune dérogation en vertu de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Par ailleurs certaines de ces pratiques équivalent à de la torture par procuration, par exemple l'envoi de personnes soupçonnées de crimes dans des pays connus partout pour pratiquer la torture. En outre, on cherche à transiger sur le principe du non-refoulement par le biais d'appels à «peser le pour et le contre», d'assurances diplomatiques, d'amendements aux traités relatifs aux droits de l'homme ou de demandes de réinterprétation de leurs dispositions;

c) Troisièmement, bien que l'incitation à commettre des crimes graves soit une infraction pénale dans presque tous les pays, à l'heure actuelle où des attentats terroristes imprévisibles comme les attentats-suicide ont lieu dans des sociétés démocratiques et traditionnellement pacifiques, on tend désormais à aller au-delà de l'incitation effective pour incriminer la «glorification» ou «l'apologie» du terrorisme, ou la publication d'informations qui pourraient être utiles pour commettre des actes de terrorisme. Une réaction saine et respectueuse des droits de l'homme s'impose et, à cet égard, le Rapporteur spécial tient à signaler que la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme contient en son article 5,

une définition de la «provocation publique» au terrorisme, fondée sur le double critère de l'intention subjective d'inciter à la commission d'une infraction terroriste (ou de l'encourager) et du danger objectif qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises;

d) Quatrièmement, on constate dans le cadre des mesures antiterroristes prises par les États une tendance à renforcer le contrôle de l'immigration de diverses façons, notamment par ce qu'on appelle le profilage (racial, ethnique ou religieux), l'échange de données entre les pays et de nouvelles formes de détention de longue durée, voire de durée indéterminée. De nombreux pays se dirigent aussi vers une élimination de l'effet suspensif des recours contre les décisions de rejet des demandes d'asile, en dépit des critiques et de la jurisprudence d'organes de protection des droits de l'homme comme la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des droits de l'homme qui exigent la suspension de l'application de ces décisions, du moins dès l'instant où une personne prétend de manière plausible avoir été victime d'une violation de ses droits;

e) Cinquièmement enfin, le terrorisme a dans une large mesure remplacé les infractions à la législation sur les stupéfiants comme motif invoqué pour justifier aux yeux de l'opinion publique l'extension des pouvoirs de la police en matière d'enquête et de prévention des infractions pénales. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, on passe outre à nombre de garanties traditionnelles, comme l'obligation de ne viser que les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction et d'obtenir une autorisation judiciaire préalable même si cela ne se produit pas nécessairement que dans le cas des infractions terroristes.

Examen des rapports des États Membres par le Comité contre le terrorisme en application de la résolution 1373 (2001)

57. Afin d'évaluer le rôle du Comité contre le terrorisme dans la promotion de méthodes de lutte contre le terrorisme qui sont conformes aux obligations en matière de droits de l'homme, ou bien ne respectent pas les droits de l'homme ou, dans le pire des cas, sont contraires aux droits de l'homme, le Rapporteur spécial a compulsé la plupart des 640 rapports soumis par les États Membres en application de la résolution 1373 (2001). La plupart du temps, les questions et observations du Comité citées ou paraphrasées dans des rapports ultérieurs des États étaient d'ordre technique, et n'avaient apparemment pas de conséquences pour les droits de l'homme, mais parfois c'était le contraire. À titre d'observation méthodologique, il faut souligner que ce ne sont pas à proprement parler les questions et observations du Comité qui ont été étudiées mais plutôt la manière dont elles ont été reproduites dans les rapports ultérieurs des États concernés. Pour évaluer les implications pour les droits de l'homme des questions et observations du Comité, c'est peut-être même plus important que ce que le Comité a effectivement dit, étant donné que les rapports ultérieurs des États reflètent la façon dont ces derniers ont compris le message qui leur a été délivré par le Comité. Des exemples des quatre types de message perçus par les États lors de leurs échanges avec le Comité sont présentés ci-après. Plusieurs de ces exemples illustrent les tendances actuelles en matière d'effets sur les droits de l'homme des mesures antiterroristes qui sont exposées plus haut.

58. La première catégorie comprend des exemples de ce que l'on pourrait appeler une «pratique optimale» dans l'optique du mandat du Rapporteur spécial. Il s'agit des cas où le Comité a explicitement préconisé des réponses au terrorisme qui soient conformes aux normes relatives aux droits de l'homme. Il a exprimé de l'intérêt pour la rédaction en Belgique d'une nouvelle loi prévoyant des mesures visant à réprimer certains actes terroristes tout en préservant

les droits de l'homme³⁰. Il a également posé une question au Kenya au sujet de la conformité des mesures antiterroristes qu'il avait prises avec les instruments relatifs aux droits de l'homme³¹. Même si ces exemples sont peu nombreux, ils sont un signe prometteur que le Comité est prêt à reconnaître et à promouvoir des réponses au terrorisme qui respectent les droits de l'homme.

59. La deuxième catégorie comprend les exemples de cas où l'application des recommandations du Comité, ou de ce qui a été perçu comme tel, s'est heurtée à des critiques ou une résistance au niveau national en relation avec les questions de droits de l'homme. Dans certains cas, des États ont fait savoir au Comité que leurs obligations en matière de droits de l'homme ne leur avaient pas permis d'appliquer les recommandations qu'il leur avait adressées. C'est le cas, semble-t-il, du Paraguay, avec lequel le Comité a apparemment engagé un dialogue constructif aux fins de la mise en œuvre de mesures antiterroristes qui respectent les droits de l'homme³². Cet exemple met en lumière certaines des difficultés suscitées par la mise en place de mesures antiterroristes efficaces dans des pays conscients de leur lourd passé de violations des droits de l'homme. Les échanges avec le Pérou³³ sont du même ordre. Il semble que le Comité ait aussi interprété une disposition du Code pénal autrichien relative aux droits de l'homme comme une exception politique pour poursuivre les auteurs d'actes terroristes, qu'il a jugée donc incompatible avec la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Dans son rapport suivant³⁴, l'Autriche a défendu cette disposition qu'elle jugeait conforme à l'obligation de respecter les droits de l'homme dans la lutte antiterroriste et excluait toute possibilité d'impunité pour les auteurs de crimes terroristes.

60. La troisième catégorie, qui est peut-être la plus problématique, comprend les cas où les questions et recommandations du Comité à l'État concerné, ainsi qu'il ressort des rapports ultérieurs de ce dernier, n'ont peut-être pas pris en compte les droits de l'homme. Il semble qu'au cours de ses échanges avec les États, le Comité ait régulièrement posé des questions au sujet d'un grand nombre de techniques de recherche criminelle qui constituent manifestement des atteintes au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale. Du point de vue des droits de l'homme, la question cruciale à cet égard est celle de savoir si de telles mesures sont nécessaires pour atteindre un objectif légitime, tel que la recherche de l'auteur d'une infraction pénale, et si elles sont justifiées par rapport aux immixtions dans la vie privée et la vie familiale qui en résultent. Dans ce contexte, il est problématique que le Comité semble recommander d'élargir au maximum l'éventail potentiel des techniques d'enquête («livraisons surveillées», pseudo-infractions, informateurs anonymes, poursuites transfrontières, mise sur écoute de locaux privés et publics, interception de communications confidentielles sur l'Internet et par téléphone, etc.) et, du moins parfois, de respecter moins strictement les garanties requises par le droit des droits de l'homme qui pourraient être prévues dans le droit interne (comme l'obligation que seules les personnes effectivement soupçonnées d'une infraction fassent l'objet de ces mesures, que celles-ci soient soumises à une autorisation judiciaire préalable, et que leur durée d'application soit limitée). À moins que les normes applicables en matière de droits de l'homme soient mentionnées dans ce type de question, les États risquent d'avoir l'impression qu'on leur demande d'étendre les pouvoirs d'enquête des forces de l'ordre quel qu'en soit le prix pour les droits de l'homme. Le Rapporteur spécial juge préoccupant en particulier que des questions de ce genre aient été aussi posées à des régimes dont les forces de l'ordre sont connues pour violer les droits de l'homme. Les pratiques des forces de l'ordre qui constituent des violations des droits de l'homme ne méritent pas d'être légitimées par le Conseil de sécurité. Le Bélarus offre un bon exemple de pays qui a utilisé les questions ou observations du Comité pour légitimer dans un

rapport ultérieur ses pratiques en matière d'enquête criminelle³⁵, en dépit des critiques formulées dans le passé par des mécanismes de protection des droits de l'homme³⁶.

61. Autres exemples entrant dans cette catégorie:

a) À en juger par des rapports ultérieurs d'États, il semble que souvent les États ne soient pas au clair sur l'importante distinction qui existe entre l'exclusion du statut de réfugié et l'exclusion physique ou l'expulsion d'une personne du territoire d'un pays lorsque cette personne est coupable ou soupçonnée d'actes terroristes³⁷. Eu égard à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il convient de souligner que nul ne peut être expulsé vers un autre pays où il risque d'être soumis à la torture ou à une forme quelconque de traitement cruel, inhumain ou dégradant, même lorsque les clauses d'exclusion de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés s'appliquent³⁸;

b) D'après un rapport présenté par l'Australie suite à des recommandations du Comité, il semble que ce dernier n'ait pas tenu compte de la position du Comité des droits de l'homme³⁹ concernant l'interprétation de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à savoir qu'un pays qui a lui-même aboli la peine de mort viole le droit à la vie s'il expulse une personne vers un autre pays où elle est passible de la peine de mort⁴⁰;

c) Il ressort des rapports de certains États que ceux-ci ont compris que le Comité laissait entendre que les personnes naturalisées ne devraient pas être autorisées à changer de nom⁴¹ ou à contracter un «mariage de complaisance»⁴². Il s'agit de questions liées au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale;

d) Lors de l'examen d'un rapport de la Colombie, le Comité a apparemment estimé que les personnes dispensant des soins médicaux à des terroristes étaient visées par le paragraphe 1 c) de la résolution 1373 (2001) et a préconisé le gel de leurs avoirs⁴³. De l'avis du Rapporteur spécial, c'est une interprétation trop large de ce paragraphe.

62. Enfin, il apparaît à la lecture des rapports de certains États au Comité que ce dernier a manifesté peu, ou pas, d'intérêt lors de l'examen des rapports antérieurs des mêmes États pour la définition du terrorisme au niveau national. C'est là un «message» problématique car on sait que les États emploient fréquemment des définitions du terrorisme qui, soit ne satisfont pas aux exigences de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, non-rétroactivité) soit, ce qui est bien pire, sont conçues de mauvaise foi pour déclarer illégaux des partis d'opposition, des entités religieuses, des mouvements de minorités ou d'autochtones ou des mouvements autonomistes qui n'ont jamais usé de violence contre des personnes. Si l'on ne vérifie pas la conformité des définitions nationales du terrorisme avec les instruments relatifs aux droits de l'homme et si l'on ne restreint pas l'emploi du terme aux actes véritablement terroristes, on risque de croire finalement que le Comité encourage l'application des mesures conçues pour mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) à tout ce qui en droit national est qualifié de «terrorisme», quelle que soit la définition qui est donnée de ce terme.

Conclusion

63. Depuis l'adoption de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité, il est clair que le Comité contre le terrorisme a pour mandat de veiller à ce que les mesures antiterroristes prises par les États sont compatibles avec leurs obligations en matière de droits de l'homme. Néanmoins, ayant étudié les rapports présentés par les États au Comité, le Rapporteur spécial continue de craindre que le message que les États ont tiré de l'examen de leur rapport par le Comité n'ait pas toujours été suffisamment clair pour ce qui est de l'obligation de respecter les droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Dans certains cas, il se peut même que des États aient compris que le Comité préconisait l'application de mesures antiterroristes indépendamment des conséquences néfastes qu'elles peuvent avoir pour les droits de l'homme. Le Rapporteur spécial souhaite poursuivre le dialogue avec le Comité contre le terrorisme et la Direction du Comité. En particulier, le Rapporteur spécial espère vivement poursuivre et intensifier sa coopération avec le Comité dans le domaine du recensement et de la compilation des «meilleures pratiques» en matière de mesures antiterroristes efficaces et respectueuses des droits de l'homme.

V. AUTRES QUESTIONS RELEVANT DU MANDAT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Victimes du terrorisme et «causes profondes» du terrorisme

64. Dans le cadre d'une réflexion sur l'intitulé complet de son mandat, le Rapporteur spécial tient à souligner que la notion de «promotion et protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste» ne renvoie pas seulement au risque de violations des droits de l'homme en corollaire de l'action concrète menée contre le terrorisme. Compte tenu du caractère global de son mandat, il peut se pencher également sur des questions telles que les stratégies durables pour prévenir les actes de terrorisme, et notamment étudier les «causes profondes» du terrorisme – ou plus exactement, les «conditions propices au terrorisme» – et préconiser une protection effective des droits de l'homme des victimes du terrorisme et de leur famille.

65. Quant à l'argument selon lequel un débat sur les «causes profondes» du terrorisme ou même des «conditions propices» au terrorisme serait contre-productif, voire reviendrait à justifier les actes de terrorisme, le Rapporteur spécial est d'avis que les efforts pour expliquer, en se fondant entre autres sur des recherches scientifiques pluridisciplinaires, pourquoi des groupes ou des individus ont recours au terrorisme, ne contribueront *pas* à légitimer ou justifier le terrorisme, dès lors que ces explications seront accompagnées d'une condamnation claire et ferme de tous les actes de terrorisme. Ceux-ci résultent toujours de la décision moralement injustifiable d'un individu moralement responsable d'avoir recours à des actes de violence meurtrière ou sinon graves contre des civils, ou à d'autres actes terroristes dûment définis. Les efforts pour comprendre pourquoi certains individus ont recours à la tactique du terrorisme ne signifient donc pas que l'on éprouve la moindre sympathie pour les individus en question et des décisions aussi immorales et inexcusables.

66. En ce qui concerne les victimes du terrorisme, le Rapporteur spécial tient à aborder la question dans l'optique des droits de l'homme et y reviendra dans ses rapports ultérieurs. À son avis, les victimes du terrorisme et leur famille ont droit à un recours utile et à réparation et l'État a l'obligation correspondante d'exclure toute possibilité d'impunité pour les actes de terrorisme.

Les acteurs non étatiques peuvent-ils violer les droits de l'homme?

67. Les diverses résolutions adoptées par des organisations intergouvernementales face à la menace du terrorisme abordent différemment la question de savoir si l'on peut considérer que les auteurs d'actes de terrorisme «violents» les droits de l'homme. Les variations dans la terminologie employée dans ces résolutions reflètent les différentes positions doctrinales et politiques sur la question de savoir si seuls les États peuvent commettre des violations des droits de l'homme ou si de telles violations peuvent aussi être imputées à des acteurs non étatiques. Prenant pour point de départ de cette réflexion la terminologie employée dans la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme instituant son propre mandat, le Rapporteur spécial note que, selon le préambule de celle-ci, les actes, méthodes et pratiques de terrorisme – sous quelque forme que ce soit et dans toutes ses manifestations – «visent l'anéantissement des droits de l'homme». On mettra cette affirmation en parallèle avec, d'une part, un autre alinéa du préambule de la même résolution où la Commission déplore les «violations» des droits de l'homme commises – apparemment par les États – dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et, d'autre part, la résolution 2004/44 de la Commission qui reflète clairement l'idée que les groupes terroristes aussi peuvent violer les droits de l'homme⁴⁴.

68. Le Rapporteur spécial appuiera ses travaux sur la terminologie employée dans la résolution instituant son mandat, condamnant donc tous les actes de terrorisme car ils visent l'anéantissement des droits de l'homme. Il est conscient toutefois du fait que la distinction entre cette terminologie et une référence plus directe aux violations des droits de l'homme risque de laisser le grand public perplexe. Ce qu'il tient à souligner à cet égard, c'est que le cadre normatif juridiquement contraignant du droit des droits de l'homme est constitué par les traités relatifs aux droits de l'homme. L'idée de base de ces derniers est clairement que les êtres humains sont les bénéficiaires de leurs dispositions et que les États parties sont débiteurs des obligations correspondantes. De plus, tous les mécanismes de suivi institués en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme visent à rendre les États comptables des violations des droits de l'homme. La constatation par un organe conventionnel dans l'exercice de ses attributions d'une violation des droits de l'homme représente le résultat final de l'application du traité dans une affaire ou une situation concrètes et entraîne l'attribution d'une responsabilité à l'État pour non-exécution de ses obligations. Selon d'autres procédures non conventionnelles, telles que les procédures spéciales de la Commission, conclure à une violation des droits de l'homme, c'est déclarer qu'un État a agi en violation de ses obligations en vertu du droit international des droits de l'homme.

69. Il n'existe généralement pas de mécanismes de suivi conventionnel ou autre de ce type en ce qui concerne les acteurs non étatiques. Par conséquent, même à supposer que la notion de violations des droits de l'homme puisse être judicieusement appliquée dans le cas des acteurs non étatiques, il n'y a pour l'instant pas de mécanismes qui obligerait ces derniers à rendre compte de leurs actes. Dans une certaine mesure, le développement du droit pénal international a permis de pallier l'incapacité des mécanismes conventionnels ou non conventionnels de protection des droits de l'homme à remédier aux situations de déni ou d'anéantissement des droits de l'homme provoquées par des acteurs non étatiques. Par exemple, un grand nombre des crimes prévus dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale pour lesquels un individu peut être poursuivi et puni ont un effet néfaste direct sur la jouissance de leurs droits par les victimes de ces crimes. Dans certains cas, le Statut de Rome peut être applicable à des actes précis de terrorisme. Dans beaucoup d'autres, les actes de terrorisme sont définis comme des «crimes internationaux» au

sens large, ce qui signifie que les traités internationaux font obligation aux États qui y sont parties d'incriminer les actes en question.

70. Le Rapporteur spécial souscrit à l'idée que tout être humain a droit au plein respect de ses droits de l'homme et de ses libertés fondamentales, et que non seulement les États mais aussi d'autres acteurs ne doivent pas agir d'une manière qui constituerait un déni des droits en question. C'est particulièrement vrai des droits et libertés appartenant à la catégorie des règles d'humanité fondamentales⁴⁵, qui représentent les traditions du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme et sont applicables à tous les acteurs en toute circonstance, y compris en période d'exception ou de conflit armé. Étant donné que les actes de terrorisme visent et aboutissent à l'anéantissement des droits de l'homme, la communauté internationale doit intensifier ses efforts pour faire connaître l'existence et le contenu des règles d'humanité fondamentales et pour créer des mécanismes en vue d'assurer leur application effective, également en ce qui concerne les acteurs non étatiques.

71. Le Rapporteur spécial suivra de près les travaux de la Commission sur la question des règles d'humanité fondamentales et traitera de la question en temps voulu dans ses propres rapports.

VI. CONCLUSIONS

72. Dans le chapitre III du présent rapport, il a été expliqué en quoi l'absence de définition universelle, complète et précise du «terrorisme» posait un problème pour la protection efficace des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste. Il était donc essentiel de veiller à ce que le terme «terrorisme» ne soit employé que pour désigner des actes véritablement terroristes. L'expression «infractions terroristes» ne devrait s'entendre que des actes répondant aux trois caractéristiques cumulatives suivantes: a) commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves, ou la prise d'otages; b) ayant pour objet de semer la terreur, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire; et c) constituant des infractions au regard et selon les définitions des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme. De même, en ce qui concerne les comportements constituant un appui à des infractions terroristes seuls devraient être incriminés ceux qui présentent toutes les caractéristiques susmentionnées. Il est important par ailleurs que les États veillent à ce que les dispositions législatives interdisant les actes terroristes soient accessibles, formulées avec précision, applicables uniquement à la lutte contre le terrorisme, non discriminatoires et non rétroactives.

73. Comme indiqué plus haut dans le chapitre IV, le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité est à présent chargé expressément de s'assurer de la conformité des mesures antiterroristes prises par les États avec leurs obligations en matière de droits de l'homme. Le Rapporteur spécial continue de craindre que les États ne reçoivent pas un message assez clair du Comité concernant leur obligation de respecter les droits de l'homme dans la lutte antiterroriste. Il souhaite poursuivre son dialogue avec le Comité contre le terrorisme et la Direction du Comité et collaborer notamment au recensement et à la compilation des «meilleures pratiques» en matière de mesures antiterroristes efficaces et respectueuses des droits de l'homme.

74. Le Rapporteur spécial a également l'intention d'étudier plus avant dans le cadre de son large mandat la situation et les droits de l'homme des victimes du terrorisme et les conditions propices au terrorisme ainsi que la question des acteurs non étatiques et des règles d'humanité fondamentales.

Notes

¹ See the report by the independent expert, E/CN.4/2005/103.

² Security Council resolution 1269 (1999), paragraph 1, and resolution 1566 (2004), paragraph 3.

³ General Assembly resolution 51/210 (1996), paragraph 9. This mandate continued to be renewed and revised on an annual basis by the General Assembly in its resolutions on the topic of measures to eliminate international terrorism.

⁴ See A/59/894, the Sixth Committee report to the General Assembly, Measures to eliminate international terrorism. The report of the coordinator on the results of the informal consultations on a draft comprehensive convention on international terrorism appears as appendix I to the latter report; the draft convention appears as appendix II.

⁵ Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Final Report of the Special Rapporteur on Terrorism and Human Rights*, E/CN.4/Sub.2/2004/40 (2004). See also the report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565, paragraphs 157-164.

⁶ Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, adopted 16 May 2005, *Council of Europe Treaty Series* No. 196. The list of conventions mirrors the list contained within the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, but also includes the latter Convention.

⁷ Security Council resolution 1566 (2004), paragraph 3; report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, "A More Secure World: Our Shared Responsibility", A/59/565 (2004), paragraph 164 (d).

⁸ Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, opened for signature 1 March 1991, ICAO document 9571 (entered into force 21 June 1998), articles 2 and 3 (1).

⁹ Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, opened for signature 14 September 1963, 704 *UNTS* 219 (entered into force 4 December 1969), articles 1 (1) and (4), and 3 (2).

¹⁰ See Security Council resolutions 1269 (1999), preambular paragraph 1; 1373 (2001), paragraph 4; 1377 (2001), paragraph 6; 1456 (2002), preambular paragraphs 3 and 6; and 1540 (2004), preambular paragraph 8. See also General Assembly resolutions 3034 (XXVII) (1972), paragraph 1; 31/102 (1976), paragraph 1; 32/147 (1977), paragraph 1; 34/145 (1979), paragraph 1; 36/109 (1981), paragraph 1; 48/122 (1993), preambular paragraph 7; 49/185 (1994), preambular paragraph 9; 50/186 (1995), preambular paragraph 12; 52/133 (1998), preambular

paragraph 11; 54/164 (2000), preambular paragraph 13; 56/160 (2002), preambular paragraph 18; 58/136 (2003), preambular paragraph 8; 58/174 (2004), preambular paragraph 12; 59/153 (2004), preambular paragraph 10; and 59/194 (2004), preambular paragraph 3 and paragraphs 2, 4 and 14. See also Commission on Human Rights resolutions 2001/37, preambular paragraph 16 and paragraph 2; and 2004/44, preambular paragraph 7.

¹¹ International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, adopted and opened for signature under General Assembly resolution 58/290, article 2, paragraph 1. See also paragraphs 2 to 4 of article 2, which set out party and associated offences.

¹² Security Council resolution 1624 (2005), paragraphs 1 (a) and (b). See also Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 5 (3), which: “*Declares* that acts, methods, and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations and that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations”.

¹³ Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 2 (a).

¹⁴ *Idem*, paragraph 2 (b).

¹⁵ *Idem*, paragraph 2 (c), (d) and (e), resolution 1566 (2004), paragraph 2, and resolution 1456 (2003), paragraph 3.

¹⁶ *Idem*, paragraph 3 (f) and (g).

¹⁷ *Idem*, paragraph 2 (h).

¹⁸ Security Council resolution 1456 (2003), paragraph 1.

¹⁹ These two requirements were held to flow from the expression “prescribed by law” by the European Court of Human Rights in the *Sunday Times* case of 1978: *Sunday Times v. United Kingdom* (1978) 58 *ILR* 491, 524-527. See also: Human Rights Committee, *States of Emergency (Article 4)*, CCPR general comment No. 29 of 2001, reprinted HRI/GEN/1/Rev.6 at 186 (2003), paragraph 16; Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4 (1985), paragraphs 15 and 17; Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Terrorism and Human Rights*, OEA/Ser.L/V/II.116 (22 October 2002), paragraph 53; and Council of Europe, *Guidelines on Human Rights and the Fight Against Terrorism* (Council of Europe Publishing, 2002), article III.

²⁰ Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Preliminary Framework Draft of Principles and Guidelines Concerning Human Rights and Terrorism*, E/CN.4/Sub.2/2005/39, paragraph 33. See also the Sub-Commission Special Rapporteur’s final report of 2004, *ibid.*, paragraph 33 (c), and: the Council of Europe guidelines, *ibid.*, article III (2); the Inter-American Commission on Human Rights report, *ibid.*, paragraphs 51 and 55; and the Siracusa Principles, *ibid.*, paragraph 17.

²¹ See also Human Rights Committee, general comment No. 29, *ibid.*, paragraphs 8 and 16.

²² General Assembly resolution 59/191 (2004), preambular paragraph 12, and Commission on Human Rights resolution 2005/80, preambular paragraph 15.

²³ See Security Council resolution 1377 (2001), paragraph 6.

²⁴ *Idem*, paragraph 3 (f).

²⁵ Security Council resolution 1456 (2003), annex, paragraph 6.

²⁶ *Idem*, paragraphs 4 (iii) and 8.

²⁷ Commission on Human Rights resolution 2005/80, paragraph 14 (c).

²⁸ Security Council resolution 1624 (2005), paragraph 6.

²⁹ Security Council resolution 1624 (2005), in particular paragraph 4.

³⁰ S/2004/156. See section 1.3.

³¹ S/2004/181. See “Introduction” where the question by the CTC is quoted.

³² S/2003/700, S/2004/375, S/2005/516. In the last-mentioned fifth report, specific mention is made of the involvement of OHCHR expertise in the provision of technical assistance to the country in order to secure that its counter-terrorism legislation would be compatible with human rights. This can be contrasted with the following statement in the fourth report (S/2004/375): “At present, consideration of the preliminary draft anti-terrorism act by the National Congress has been suspended, and its approval is thought to be unlikely in the short and medium terms owing to the resistance it encountered at the time of its proposal at all levels of Paraguayan civil society, and in the press in general, as it was associated with other legislative instruments that resembled those of the period from 1954 to 1989 in which an authoritarian regime governed Paraguay. Like the preliminary draft act, the previously established provisions concerned the creation of special courts within the judiciary to try terrorism-related offences. It also established other provisions that, at the time of their submission to the legislative authorities, were considered to violate basic human rights with regard to individual freedom.”

³³ S/2003/896, S/2004/589. In both of these reports, Peru confirmed to the CTC that the fact that its Constitutional Court had declared national counter-terrorism laws unconstitutional for breaches of human rights, did not affect the commitment of Peru to implement resolution 1373. As expressed in the first mentioned report: “Declaring the aforementioned laws unconstitutional has had no negative impact on the implementation of resolution 1373 (2001), as the purpose was to repeal the legal provisions which violated the Political Constitution of Peru in substance and form, as well as international human rights standards. By rectifying this situation, national legislation to combat terrorism has been improved and brought into line with international human rights standards.”

³⁴ S/2005/231. See section 1.1 of the report.

³⁵ S/2004/255. See section 1.15 of the report where the questions by the CTC are quoted to include the following: “[C]ould the Republic of Belarus please indicate whether its laws permit, for investigative and evidentiary purposes in the fight against terrorism, the use of methods such as undercover operations; controlled deliveries; pseudo-purchase techniques; the use of informants; the use of other forms of encouragement to persuade persons to supply information to the competent authorities; and the monitoring and/or the interception of communications (such as the Internet, radio, audio-visual media and other advanced communications techniques). Are there any impediments to the use of intelligence data in criminal investigation?”

³⁶ Reference is made to the fact that Belarus has not submitted a report under the ICCPR since 1995 and that in its most recent (1997) concluding observations the Human Rights Committee expressed its concern about reports of arbitrary infringements of the right to privacy, in particular of abuses by the authorities in regard to wire-tapping and house searches, and the absence of judicial review of such activities (CCPR/C/79/Add.86, para. 15).

³⁷ Bahrain (S/2003/1043), El Salvador (S/2002/729), Germany (S/2002/1193), Latvia (S/2002/1370), and Slovakia (S/2002/730).

³⁸ See *Mansour Ahani v. Canada* (Communication No. 1051/2002), Views by the Human Rights Committee, 29 March 2004. A similar norm is expressed in article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. See also, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden* (Communication No. 233/2003), Views by the Committee against Torture, 20 May 2005.

³⁹ See *Roger Judge v. Canada* (Communication No. 829/1998), Views by the Human Rights Committee, 5 August 2003.

⁴⁰ S/2003/1204. See section 1.6 where the question by the CTC is quoted.

⁴¹ Australia (S/2003/1204). See section 1.13 where the question by the CTC is quoted.

⁴² South Africa (S/2004/170). See section 1.14 where the question by the CTC is quoted.

⁴³ S/2004/403. See section 1.9 where the question by the CTC is quoted.

⁴⁴ See Commission on Human Rights resolution 2004/44. In the preamble, the Commission expresses serious concern “at the gross violations of human rights perpetrated by terrorists”. In paragraph 5, in turn, the Commission “Welcomes the views expressed by the Secretary-General in his report to the General Assembly (A/58/533), considering that terrorism by itself is a violation of human rights”.

⁴⁵ See Commission on Human Rights decision 2004/118.
