

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
15 septembre 2006
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 14 septembre 2006, adressée
par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte
antiterroriste au Président du Conseil de sécurité**

Au nom du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste et conformément à l'alinéa c) du paragraphe 6 de la résolution 1624 (2005), j'ai l'honneur de présenter au Conseil, pour examen, le rapport du Comité sur l'application de ladite résolution.

Le Comité souhaiterait que la présente lettre, le rapport et son annexe soient portés à l'attention des membres du Conseil et publiés comme document de celui-ci.

La Présidente du Comité du Conseil
de sécurité créé par la résolution 1371 (2001)
concernant la lutte antiterroriste
(*Signé*) Ellen Margrethe **Løj**



Rapport du Comité contre le terrorisme au Conseil de sécurité sur l'application de la résolution 1624 (2005)

I. Introduction

1. Dans sa résolution 1624 (2005) du 14 septembre 2005, le Conseil de sécurité appelait tous les États, eu égard à la nécessité impérieuse de combattre le terrorisme, à prendre un certain nombre de mesures, notamment pour interdire par la loi et prévenir l'incitation à commettre un ou des actes terroristes. Il appelait aussi tous les États à faire rapport au Comité contre le terrorisme, dans le cadre de leur concertation permanente, sur les mesures qu'ils auraient prises pour mettre en œuvre cette résolution et chargeait le Comité de lui rendre compte dans les 12 mois de son application. Le présent rapport a été établi par le Comité contre le terrorisme suivant les instructions du Conseil.

2. Par cette même résolution 1624 (2005), le Conseil a chargé le Comité contre le terrorisme de faire une place, dans sa concertation avec les États Membres, à leurs efforts pour mettre en œuvre cette résolution. Le 20 octobre 2005, il a arrêté une série de questions qui seraient posées aux États à propos de cette mise en œuvre. Des lettres renfermant ces questions ont été adressées à tous les États au cours des mois suivants. Au 7 septembre 2006, 69 États avaient rendu compte au Comité de l'application qu'ils avaient faite de la résolution 1624 (2005) (voir l'annexe). Parmi eux, tous les groupes régionaux étaient représentés. Cela dit, comme bien des États n'avaient pas encore adressé leur rapport, le Comité ne pouvait guère faire rapport sur l'application de la résolution.

3. Le Conseil a aussi chargé le Comité de collaborer avec les États Membres pour aider à mettre en place des capacités, notamment en diffusant les meilleures pratiques juridiques et en favorisant l'échange d'informations à cet égard. Le Comité a commencé à s'atteler à la tâche, notamment au cours de ses visites aux États Membres.

II. Interdiction et prévention de l'incitation

4. Au paragraphe 1 de la résolution 1624 (2005), le Conseil appelle tous les États à adopter les mesures qui peuvent être nécessaires et appropriées et sont conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international pour interdire par la loi et prévenir l'incitation à commettre un ou des actes terroristes (ci-après dénommée « l'incitation »). Il ressort des rapports que le Comité a reçus à ce jour que les États conçoivent très diversement les mesures susceptibles d'être prises pour interdire et prévenir l'incitation.

5. Sur les 69 États qui lui ont adressé un rapport, 21 ont informé le Comité qu'ils avaient expressément inscrit l'interdiction de l'incitation dans leur droit pénal¹ et 13, qu'ils envisageaient de le faire; parmi ces derniers figuraient plusieurs États européens qui mentionnaient cette éventualité à propos de la ratification de la Convention de 2005 du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

¹ Un État réprime l'incitation par un décret d'urgence.

6. La plupart des États qui ont déclaré interdire expressément l'incitation ont communiqué des précisions supplémentaires pour expliquer les mesures prises par eux en la matière. Une majorité d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient ciblé l'incitation en érigeant expressément en infraction pénale le fait de faire des déclarations ou de tenir des propos en public dans ce sens, que ce soit oralement ou par écrit². D'autres ont précisé que leur interdiction de l'incitation s'étendait aux communications privées qui pourraient relever de notions traditionnelles du droit pénal telles que les conseils, l'instigation et l'excitation.

7. D'après ce que la plupart des États ont noté, il est indifférent, pour la mise en jeu de la responsabilité pénale, que l'acte ou les actes terroristes visés par l'incitation aient effectivement été tentés ou commis. Quelques États ont précisé que l'incitation pouvait être directe ou indirecte.

8. Dans la plupart des cas, l'incitation ne peut engager la responsabilité pénale que s'il y a manifestation de l'intention de voir les propos de l'auteur déboucher sur la commission ou la tentative de commission d'un acte ou d'actes de terrorisme. Un seul État a déclaré qu'il incriminait aussi le comportement adopté « sans souci de l'encouragement qu'il pourrait constituer pour des tiers à agir ainsi ».

9. Plusieurs États ont déclaré au Comité que, pour que des propos soient punissables en tant qu'incitation, il fallait prouver qu'ils risquaient d'aboutir à la commission d'un acte de terrorisme. Ils ont indiqué que cette exigence, qui revient à restreindre le champ de la responsabilité, découlait essentiellement de l'obligation de veiller au respect de la liberté d'expression. Un État a informé le Comité que son Tribunal constitutionnel avait jugé l'incitation punissable uniquement si elle impliquait un « risque véritable » d'inciter quelqu'un à commettre un acte de terrorisme, et un autre a déclaré qu'il fallait « une probabilité effective » que les propos considérés débouchent sur un acte de terrorisme.

10. Les peines que les États appliquent à l'incitation sont extrêmement variables. L'un d'eux prévoit des peines pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison, un autre, un maximum de 15 ans et un troisième, de 20 ans de prison. Un État a déclaré que la peine de mort pouvait être appliquée. Dans la plupart des cas, ces États ont indiqué que, si l'incitation était suivie d'un acte de terrorisme, ils pouvaient poursuivre l'instigateur comme auteur principal et, si celui-ci était reconnu coupable, imposer la peine prévue pour l'acte de terrorisme lui-même.

11. Cinq États déclarant interdire expressément l'incitation à commettre un acte ou des actes de terrorisme ont informé le Comité que cette interdiction s'étendait aux propos susceptibles d'être interprétés comme une justification ou une apologie des actes de terrorisme. En pareils cas, la preuve d'un lien entre l'apologie alléguée et la commission de nouveaux actes de terrorisme était encore généralement exigée. Un État, par exemple, a précisé qu'il incriminait « les encouragements indirects » de tiers à commettre des actes de terrorisme ou certaines infractions, ajoutant que les encouragements indirects englobaient l'apologie du terrorisme ou des infractions spécifiées, dans les cas où l'on pouvait raisonnablement déduire que le comportement ainsi loué devrait être imité dans les circonstances présentes. Un autre a dit que l'apologie n'était incriminée que dans les cas où, de par sa nature et les circonstances, elle constituait une incitation directe à commettre une infraction. Il est à noter que six États ont mentionné des dispositions de leur droit pénal

² Plusieurs États ont déclaré étudier l'application de l'interdiction à l'Internet.

interdisant l'approbation ou l'apologie en public de toute infraction grave, en ajoutant que cette interdiction pouvait s'appliquer aux actes de terrorisme définis dans leur code pénal.

12. Deux États ont aussi déclaré qu'ils incriminaient les propos dénigrant les victimes du terrorisme. Pour l'un des deux, l'apologie du terrorisme s'entend de l'éloge ou la justification, à travers les médias ou par d'autres méthodes de diffusion, des infractions terroristes ou des personnes qui ont pris part à leur exécution, ou de l'accomplissement d'actes qui engendrent pour les victimes d'actes de terrorisme ou les membres de leur famille le discrédit, le mépris ou l'humiliation.

13. La plupart des États ont donné au Comité des renseignements sur leurs dispositions légales qui interdisent tout un éventail d'infractions accessoires ou « inchoatives » très généralement reconnues, susceptibles d'être appliquées à n'importe quelle infraction grave, et notamment la complicité, les conseils, la facilitation, l'incitation, l'encouragement, l'instigation, l'organisation, la participation, la préparation, la persuasion, la provocation et l'excitation. Les États communiquant ces renseignements ont indiqué que ces infractions valaient pour la commission comme pour la tentative de commission d'un acte ou d'actes de terrorisme, dès lors que ces actes étaient définis dans leur droit pénal. Ainsi, à leur sens, la présence de ces infractions dans leur code pénal sert à donner suite, au moins partiellement, à l'appel lancé dans la résolution à tous les États pour qu'ils interdisent par la loi l'incitation à commettre un acte ou des actes de terrorisme.

14. Dans les États où l'incitation expresse à commettre des actes de terrorisme est punie par la loi, la responsabilité, on l'a vu, dépend aussi en pareil cas de l'intention de l'incitateur, de l'instigateur ou de l'intermédiaire présumé qu'un acte délictueux soit tenté ou commis, encore qu'il soit indifférent qu'il y ait ou non tentative ou commission effective de cet acte. En revanche, là encore, la peine peut être différente selon que l'acte principal est ou n'est pas effectivement tenté ou commis, car, dans le premier cas, l'incitateur pourrait engager sa responsabilité pour l'infraction principale. Dans deux cas, les États ont en outre précisé que l'incitation présumée ne devait pas nécessairement spécifier les victimes ou la méthode envisagées pour l'acte ou les actes délictueux considérés. L'un deux a noté qu'il punissait aussi la tentative d'instigation.

15. Un État a souligné que ses lois comme sa jurisprudence restreignaient beaucoup la capacité de l'exécutif de poursuivre soit l'infraction accessoire d'excitation à l'usage de la force ou son apologie à la loi, en raison de l'importance attachée dans son système juridique à la liberté d'expression. Selon lui, les dispositions de son droit qui interdisent l'excitation ne répriment la parole que lorsque le défendeur a eu précisément l'intention de voir une autre personne se livrer à ces agissements délictueux et que les circonstances entourant l'affaire tendent fortement à confirmer l'existence de cette intention. Il a dit que ces tempéraments supplémentaires étaient destinés à préserver la vitalité du droit, en le mettant à l'abri de toute contestation sur le fondement de la liberté d'expression. Sur le chapitre de l'apologie publique, cet État a indiqué que la responsabilité pénale ne pouvait être engagée que dans les cas où l'apologie visait à inciter à commettre ou à entraîner de manière imminente des actes bafouant la loi et où elle risquait effectivement d'inciter à commettre ou d'entraîner un tel acte. Vu la rigueur de cette condition, il n'y avait jamais eu d'affaire dans laquelle les tribunaux de cet État eussent constaté que la simple publication de documents écrits fût une infraction

punissable, et il ne serait pas en mesure de poursuivre [les auteurs] de « la majeure partie de la propagande en faveur du terrorisme que l'on trouvait aujourd'hui sur l'Internet ».

16. Plusieurs États ont donné au Comité des renseignements supplémentaires sur leurs lois pénales applicables en matière d'interdiction et de prévention de l'incitation. Quelques-uns ont indiqué qu'ils punissaient la menace d'activités criminelles. En ce qui concerne les infractions spécifiquement liées au terrorisme, plusieurs États ont rappelé qu'ils incriminaient le financement du terrorisme, d'autres déclarant qu'ils incriminaient la participation à des organisations terroristes, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, ainsi que la communication d'information sur la fabrication de bombes et autres actes semblables. Quelques-uns ont en outre évoqué les dispositions de leur législation réprimant le complot; d'autres, sans interdire l'incitation à commettre des actes de terrorisme en tant que telle, ont déclaré interdire des infractions telles que l'incitation à la rébellion, l'incitation à la guerre par la haine, l'incitation à la désobéissance collective et le complot contre la sûreté de l'État.

17. Plusieurs États ont noté qu'ils avaient assumé des obligations en la matière en ratifiant certains instruments internationaux. La Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme, qu'un certain nombre d'États ont ratifiée ou envisagent de ratifier, a souvent été mentionnée. Son article 5 exige des États parties qu'ils adoptent les mesures qui se révéleraient nécessaires pour ériger en infraction pénale la « provocation publique à commettre une infraction terroriste », terme qui s'entend de « la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ». Plusieurs États ont indiqué qu'ils avaient ratifié certains des instruments universels contre le terrorisme, telles la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, qui renferment des dispositions faisant obligation aux États parties d'ériger en infraction pénale des actes comme l'organisation de la commission des infractions visées par ces instruments ou le fait de donner l'ordre à d'autres personnes de les commettre ou la contribution délibérée à leur commission.

III. Refus de l'asile

18. Au paragraphe 1 g) de la résolution 1624 (2005), le Conseil appelle tous les États à refuser l'asile à toute personne au sujet de laquelle on dispose d'informations crédibles et pertinentes selon lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est coupable d'incitation.

19. La plupart des États ont affirmé que leurs lois sur l'immigration et les contrôles aux frontières pouvaient servir de fondement au refus d'admission sur leur territoire lorsqu'il y avait des raisons sérieuses de penser que l'intéressé était coupable d'incitation. Un État a, par exemple, noté que sa législation récente contre le terrorisme ajoutait, parmi les motifs d'exclusion, l'incitation à se livrer à une activité terroriste lorsque celle-ci était menée dans des conditions indiquant l'intention de causer la mort ou des lésions corporelles graves. Plus généralement,

de nombreux États ont noté qu'ils appliquaient l'article 1 F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui exclut du bénéfice de la protection de la Convention les personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis l'un des crimes graves spécifiés, ou se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies³.

20. La plupart des États ont indiqué que pour assurer le refus de l'asile, lorsqu'il s'imposait, leur système s'appuyait en premier lieu sur une étroite coopération entre leurs services d'immigration et de contrôles aux frontières, d'une part, et les autres autorités nationales, dont la police et dans certains cas les services de renseignement, d'autre part. Dans quelques États, les services de police et de renseignement sont appelés à examiner les demandes, en vue de vérifier que les demandeurs d'asile ne sont pas indésirables pour une raison quelconque, notamment leur implication dans des activités terroristes.

21. La plupart des États ont déclaré avoir établi leurs propres listes de personnes soupçonnées d'implication dans des actes de terrorisme, en vue de pouvoir plus facilement leur refuser à coup sûr l'asile. Plusieurs ont précisé qu'ils avaient fait figurer sur ces listes des renseignements mis à leur disposition par d'autres États, ainsi que par des organisations internationales, et notamment l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol). Beaucoup ont aussi rappelé qu'ils étaient tenus de l'obligation de prévenir l'utilisation de leur territoire par les personnes ou entités figurant sur la Liste récapitulative tenue par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida et les Taliban, ainsi que les personnes et entités qui leur sont associées. Plusieurs États européens ont indiqué qu'ils avaient recours à la base de données du Système d'information de Schengen, qui permet à plus d'une douzaine de pays d'avoir accès à d'immenses réserves d'information sur des personnes intéressant les autorités répressives, ainsi qu'à l'information fournie par l'Office européen de police (Europol). Plusieurs États ont fait état de la coopération internationale entre services nationaux de renseignement.

22. Un petit nombre d'États ont mentionné le niveau de preuve qu'ils retiennent pour refuser l'entrée de leur territoire aux personnes soupçonnées d'implication dans des activités terroristes, en indiquant qu'il fallait des « motifs raisonnables de penser » que de tels événements s'étaient produits, se produisent ou risquent de se produire. Selon l'un d'entre eux, il faut entendre par « motifs raisonnables de penser » « plus qu'un simple soupçon, mais moins qu'un faisceau de probabilités ». Plusieurs États ont insisté sur la rédaction de la résolution 1624 (2005), qui appelle à refuser l'asile en présence d'informations « crédibles et pertinentes » donnant des raisons sérieuses de penser qu'une personne est coupable d'incitation. Selon un autre État, s'il y a la moindre information au sujet d'une personne quelconque qui l'implique dans des affaires liées au terrorisme, un mandat d'arrêt est délivré. Si l'activité criminelle est confirmée dans la base de données des forces de sécurité de cet État, l'intéressé est mis en détention, interrogé et jugé ou extradé. Cela dit, la plupart des États n'ont pas évoqué le niveau de preuve qu'ils appliquent en pareil cas.

³ Au 1^{er} janvier 2006, 143 États étaient parties à la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés.

23. Plusieurs États ont réaffirmé qu'ils ne considéraient pas la revendication d'un mobile politique comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés, d'autres rappelant en outre qu'ils appliquaient le principe « extraditer ou juger ». Un petit nombre d'États ont rendu compte des mesures qu'ils avaient prises en vue de renforcer l'entraide judiciaire en matière pénale.

IV. Renforcement de la sécurité des frontières internationales

24. Au paragraphe 2 de la résolution 1624 (2005), le Conseil appelle tous les États à coopérer, notamment en vue de renforcer la sécurité de leurs frontières internationales, en particulier en luttant contre la falsification des documents de voyage et, dans la mesure du possible, en améliorant la détection des terroristes et les formalités visant à assurer la sécurité des passagers, en vue d'interdire l'accès de leur territoire aux personnes coupables d'incitation. Dans leur exposé des mesures prises à cet égard, de nombreux États ont renvoyé à l'information déjà donnée au Comité à propos de l'application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, laquelle renferme aussi des dispositions concernant l'efficacité du contrôle des frontières.

25. À propos de cette question, la plupart des États ont réaffirmé l'importance qu'ils attachent à la coopération internationale dans les domaines de la répression, de la formation et de l'élaboration d'outils appropriés. Le Comité a été informé de la conclusion de nombre d'accords entre États, aux niveaux bilatéral, multilatéral et régional, concernant différentes formes de coopération. Il s'agit, par exemple, de mettre en commun des renseignements concernant des individus auxquels s'intéressent les autorités de police, de partager des données techniques et d'expérience concernant la détection des faux papiers, de se communiquer des renseignements sur les voyageurs qui passent les frontières, notamment au moyen du Système de renseignements préalables concernant les voyageurs et de poster des attachés de liaison à l'étranger pour contribuer à l'amélioration du filtrage et de la communication.

26. De nombreux États ont à nouveau indiqué qu'ils se servaient de la Liste récapitulative tenue par l'ONU en application de la résolution 1267 (1999), ainsi que de l'information offerte par Interpol. Au niveau européen, plusieurs États ont dit qu'ils se servaient du Système d'information Schengen et parlé du rôle joué par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union européenne. Le Comité a également reçu des informations sur le Programme de La Haye pour la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté en 2004, qui prévoit, pour parer aux menaces liées au terrorisme créées par l'immigration clandestine, un renforcement de la coopération entre les autorités répressives et les services de renseignement et de sécurité.

27. Au niveau du pays, plusieurs États ont indiqué qu'ils avaient amélioré les programmes de formation et renforcé les effectifs des administrations chargées du contrôle des frontières, pris des initiatives pour mieux contrôler l'aviation civile et l'entrée dans le pays par la voie maritime et mis en service du matériel faisant appel aux techniques les plus avancées. Quelques-uns ont parlé de programmes de surveillance des étrangers sur le territoire national, notamment au moyen des registres hôteliers.

28. Plusieurs États ont dit qu'ils avaient investi dans la mise au point de techniques nouvelles pour le renforcement de la protection contre l'utilisation de faux papiers. Certains ont dit qu'ils avaient davantage recours à des lecteurs optiques, d'autres envisagent, s'ils ne l'ont pas déjà fait récemment, de passer aux documents biométriques. Plusieurs ont indiqué qu'ils avaient adopté les normes fixées par l'Organisation de l'aviation civile internationale et qu'ils trouvaient utiles les travaux du Groupe de travail Nouvelles technologies de cette organisation. On a aussi parlé du règlement n° 2252/2004 du Conseil de l'Union européenne relatif aux normes applicables aux éléments de sécurité et biométriques des pièces délivrées par les États membres.

29. Les États ont aussi expliqué au Comité comment l'insuffisance des ressources financières et du matériel avait fait du contrôle effectif de leurs frontières un objectif difficile à atteindre.

V. Dialogue et compréhension entre les civilisations

30. Au paragraphe 3 de la résolution 1624 (2005), Le Conseil appelle tous les États à poursuivre les efforts menés au niveau international pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure compréhension entre les civilisations afin d'empêcher le dénigrement systématique des autres religions et cultures. L'information fournie sur cet élément de la résolution se répartit en trois catégories : initiatives de l'ONU, autres initiatives internationales et mesures prises au niveau du pays.

A. Mesures prises sous les auspices de l'ONU

31. Plusieurs États ont indiqué qu'ils appuyaient la résolution 60/4 de l'Assemblée générale, intitulée « Programme mondial pour le dialogue entre les civilisations », ainsi que les autres initiatives prises par l'Assemblée dans ce domaine pour engager les États, de même que les organisations internationales et régionales et la société civile, à élaborer des moyens de promouvoir le dialogue et la compréhension mutuelle à tous les niveaux entre les cultures, les religions et les peuples du monde entier. Le Comité a aussi été informé d'initiatives prises par l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme pour lutter contre la diffamation des religions et promouvoir le respect des droits et de la diversité culturels.

32. Nombre d'États ont dit qu'ils apportaient un soutien à la fois politique et financier à l'initiative Alliance des civilisations. Celle-ci, proposée au départ par les Gouvernements espagnol et turc, a été lancée officiellement par le Secrétaire général en juillet 2005. Elle se veut une réponse au besoin d'une action déterminée, de la part de la communauté internationale et aux niveaux des institutions aussi bien que de la société civile, visant à combler les fossés qui nous séparent et surmonter les préjugés, les idées fausses et la polarisation qui pourraient menacer la paix mondiale. Le Groupe de haut niveau qui a été chargé de recommander un programme d'action réaliste à ces fins s'est déjà réuni en Espagne, au Qatar et au Sénégal, et une quatrième réunion est prévue en Turquie, à l'automne 2006.

33. Une autre activité souvent citée est celle qui consiste à soutenir les initiatives de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

(UNESCO) qui encouragent le dialogue entre les civilisations. Plusieurs États ont indiqué qu'ils avaient aidé l'UNESCO à parrainer, depuis 2003, une série de conférences et de journées d'étude axées précisément sur la nécessité de favoriser ce dialogue. D'autres ont déclaré qu'ils envisageaient de ratifier la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, que l'UNESCO a adoptée en 2005.

34. Enfin, plusieurs États ont dit que le fait d'être membre actif de l'ONU était en soi un important moyen de favoriser la compréhension à travers les frontières et le dialogue entre les civilisations. À ce propos, certains ont signalé qu'ils participaient au Groupe d'amis pour la réforme de l'ONU.

B. Autres initiatives internationales

35. Plusieurs États ont mis en avant le fait qu'ils apportaient un appui à la Fondation euroméditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures et les civilisations, créée en avril 2005 à Alexandrie (Égypte) sous les auspices du Processus de Barcelone. Cette fondation, cofinancée par les États membres du Partenariat euroméditerranéen, s'efforce de promouvoir le dialogue entre les cultures au moyen de conférences, d'échanges d'universitaires et d'événements culturels, dans le but d'améliorer la compréhension entre pays européens et méditerranéens.

36. Parmi les autres initiatives internationales mentionnées par les États se trouve l'inscription de la question du dialogue entre les civilisations à l'ordre du jour de plusieurs manifestations organisées par la Réunion Asie-Europe depuis 2002, notamment celle qui s'est tenue à Bali en juillet 2005. Les États ont aussi parlé du dialogue Asie-Moyen-Orient, qui a commencé par réunir à Singapour, en 2005, des représentants de 50 pays d'Asie et du Moyen-Orient et qui a pour but d'intensifier la coopération régionale, notamment dans la lutte antiterroriste; d'autres réunions sont prévues dans ce cadre.

37. Plusieurs pays d'Europe ont donné des renseignements sur des mesures prises sous les auspices de l'Union européenne pour promouvoir le dialogue entre les civilisations, notamment un projet d'élaboration d'un document de référence à l'intention des États membres sur les pratiques optimales en matière de dialogue interculturel et d'intégration. Plusieurs États ont noté que l'Union européenne avait proclamé 2008 « Année du dialogue interculturel ». On a aussi mentionné des initiatives prises par le Conseil de l'Europe notamment la Déclaration de Faro, adoptée par les ministres européens des affaires culturelles à une réunion tenue en octobre 2005 à Faro (Portugal). Les ministres y ont défini une stratégie de promotion du dialogue interculturel et demandé au Conseil de l'Europe d'établir un livre blanc sur la question des politiques intégrées de gestion de la diversité culturelle au moyen du dialogue et de la prévention des conflits. Par ailleurs, le Conseil a lancé une campagne à l'intention de la jeunesse intitulée « Tous différents – Tous égaux ». Ont également été cités des ateliers et conférences de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la question, ainsi que des partenariats bilatéraux entre pays de l'Union européenne et pays arabes visant à promouvoir la compréhension mutuelle grâce à des conférences et des programmes d'échanges de jeunes.

38. Des États de la région d'Amérique latine ont fait état d'initiatives prises sous les auspices de l'Organisation des États américains, ainsi que d'autres initiatives régionales visant à promouvoir la participation des autochtones et des groupes ethniques. Un sommet des pays d'Amérique du Sud et des pays arabes s'est tenu à Brasilia en mai 2005; le but était de promouvoir une meilleure compréhension sur les plans politique, économique, social et culturel. Il a aussi été fait mention des activités de l'Organisation de la Ligue arabe pour l'éducation, la culture et la science.

C. Mesures et initiatives prises au niveau des pays

39. Certains États ont informé le Comité d'activités menées dans le pays dans le but de favoriser le dialogue et la compréhension entre les civilisations. Une mesure souvent évoquée est l'adoption de lois destinées à protéger les minorités, à les toucher directement et à les faire participer à la vie politique. Par exemple, certains États ont parlé de mesures destinées à aider les immigrants récents à s'intégrer dans la société. L'un d'eux a cité une initiative visant à trouver des moyens de supprimer les « obstacles injustifiés » que rencontrent dans leurs activités les œuvres islamiques inoffensives.

40. Quelques États ont indiqué qu'ils avaient créé des organes consultatifs composés de représentants des minorités religieuses et ethniques afin que les problèmes des différentes communautés soient portés à l'attention du Gouvernement. D'autres ont dit qu'ils avaient créé des programmes d'échanges internationaux pour étudiants et universitaires, ou bien des festivals artistiques, des manifestations sportives ou des conférences de sensibilisation.

VI. Lutte contre l'incitation motivée par l'extrémisme et l'intolérance

41. Au paragraphe 3 de sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité appelle tous les États à prendre toutes les mesures appropriées, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, afin de contrecarrer l'incitation aux actes terroristes motivée par l'extrémisme et l'intolérance et de prévenir les menées subversives de terroristes et de leurs partisans contre les établissements d'enseignement et les institutions culturelles et religieuses. En faisant rapport sur cet aspect de la résolution, les États ont privilégié deux grands domaines : la répression et la prévention.

42. Plusieurs États ont informé le Comité des dispositions de leur code pénal interdisant diverses formes d'expression prônant la haine ayant des bases raciales, culturelles, religieuses ou similaires; certains se sont référés à l'obligation découlant de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Un État a précisé qu'il avait pris des mesures pour s'assurer que l'interprétation de ses lois tienne dûment compte du droit à la liberté d'expression énoncé à l'article 19 du Pacte. Plusieurs États ont dit avoir passé des lois garantissant la liberté de religion et interdisant la discrimination fondée sur la religion.

43. Certains États surveillent les activités des entités extrémistes, notamment de celles qui préconisent l'antisémitisme, l'islamophobie et l'extrémisme violent, et ils

collectent et évaluent les données pertinentes. On a mentionné le travail accompli par Europol s'agissant de mettre les États mieux en mesure de lutter contre le recrutement de terroristes et contre le mauvais usage fait de l'Internet dans ce contexte. Un État a signalé que, par l'intermédiaire des institutions religieuses compétentes, il était attentif à ce que les sermons religieux restent modérés et condamnent toute forme d'extrémisme ou d'intolérance.

44. De nombreux États ont fait état de campagnes de sensibilisation menées sous l'égide du gouvernement pour dénoncer l'extrémisme et promouvoir la tolérance et la non-discrimination. Tous ces efforts visent à répondre aux besoins des groupes religieux et ethniques défavorisés, particulièrement exposés à la rhétorique de l'extrémisme. Plusieurs États ont évoqué le rôle particulier qui incombait aux ministères de l'éducation; l'un d'eux a noté que son système éducatif était chargé par la loi de rendre compte des valeurs universelles et nationales favorisant l'épanouissement complet de la personne et permettant à l'individu de participer pleinement au développement économique et social. Le rôle important joué par les dirigeants politiques et par les membres de la société civile et le secteur privé a également été noté.

45. Une initiative souvent mentionnée par les États membres de l'Union européenne était sa Stratégie visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, adoptée en décembre 2005, en même temps qu'un plan d'action détaillé. Cette stratégie présente une série de mesures visant à lutter contre les facteurs structurels (gouvernance et facteurs socioéconomiques), de motivation (idéologiques) et circonstanciels (occasions propices) qui contribuent à la radicalisation et au recrutement de terroristes. Un élément clef de cette stratégie est l'adoption d'un discours sobre afin d'éviter de faire l'amalgame entre le terrorisme et une religion quelconque, d'élucider, parmi les États membres et les médias, la signification et les connotations de certains termes, et de promouvoir les valeurs fondamentales de la communauté internationale.

46. Un État a fait savoir qu'il avait créé une agence antiraciste, chargée de fournir conseils et assistance aux victimes du racisme. Plusieurs États ont également évoqué les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ainsi que le rôle joué par l'OSCE, notamment par le Représentant spécial du Président en exercice de l'OSCE pour la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des Musulmans.

47. Un État a noté qu'il appuyait activement la mise en œuvre des conclusions adoptées le 27 février 2006 par le Conseil de l'Union européenne sur les réactions dans le monde musulman aux caricatures parues dans les médias européens, et qu'il encourageait l'Union européenne dans ses efforts pour renforcer le dialogue avec l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) à l'ONU, notamment sur les initiatives de cette organisation concernant l'intolérance religieuse et le dénigrement de religions.

48. Dans un pays, le Ministère de l'intérieur a ouvert un « Dialogue sur la sécurité » entre les communautés religieuses et les institutions publiques, en vue de prévenir les activités subversives dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la religion. D'autres États ont souligné l'importance d'activités de police ciblées qui font une place à l'information et à la transparence.

VII. Respect des obligations découlant du droit international

49. Au paragraphe 4 de sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité souligne que les États doivent veiller à ce que toutes les mesures qu'ils prennent pour appliquer les paragraphes 1, 2 et 3 de [ladite] résolution soient conformes à toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier celles prévues par les instruments relatifs aux droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire.

50. Comme on l'a noté plus haut, plusieurs États ont insisté, à propos de la nécessité d'interdire et de prévenir l'incitation, sur les mesures de protection figurant dans leurs lois ou appliquées par leurs tribunaux pour veiller à ce que toute mesure prise dans ce contexte tienne compte de l'obligation de respecter la liberté d'expression, compte tenu notamment des dispositions de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il convient de signaler à ce propos que, dans certains États, la responsabilité pour l'incitation est déterminée par la constatation qu'un acte d'incitation présumé est susceptible de mener à la commission ou la tentative de commission d'un acte criminel. L'intention à elle seule n'est pas suffisante. Un État a signalé que, pour cette raison, il n'est jamais arrivé que la simple publication de documents écrits ait été jugée punissable. D'autres États, sans se montrer aussi rigoureux, ont indiqué qu'ils s'efforçaient de garantir que toute limitation légitime des droits de l'homme, y compris la liberté d'expression, qu'ils pourraient imposer soit prévue par la loi et compatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité.

51. Plusieurs États ont souligné le rôle clef d'un pouvoir judiciaire indépendant, s'agissant d'examiner et de garantir la légitimité des mesures antiterroristes, y compris des mesures prises contre l'incitation. Selon un État, le tribunal constitutionnel avait reconnu le rôle vital que jouait la liberté d'expression dans une société démocratique et la nécessité d'une interprétation restrictive de toute infraction pénale y afférente. Un autre a dit qu'il veillait à ce que les citoyens comme les non-citoyens aient accès au contrôle de la légalité des actes administratifs par les tribunaux judiciaires. Le rôle d'organes internationaux tels que la Cour européenne des droits de l'homme et les organes des Nations Unies chargés de veiller à l'application des traités, a également été mentionné plusieurs fois dans ce contexte.

52. À propos de la question de la compatibilité de sa loi contre l'incitation avec ses obligations dans le domaine des droits de l'homme, un État a dit que la notion de criminalité devait s'entendre dans cette loi du point de vue du plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression et d'information; en ce sens, il était précisé dans l'exposé des motifs : « Les actes sanctionnés ici, outre qu'ils constituent une aide et un appui à des actes criminels très graves et contribuent à leur durabilité et leur pérennité, sont une manifestation très troublante des différentes façons de susciter la terreur collective pour promouvoir les objectifs terroristes. Il ne s'agit en aucun cas d'interdire l'exaltation ou la défense de certaines idées ou doctrines, même si elles sont très éloignées du cadre constitutionnel ou le mettent en question et moins encore d'interdire l'expression d'opinions subjectives au sujet d'événements historiques ou d'actualité ».

53. Selon un État, la définition qu'il donne d'une « activité terroriste » exige que diverses conditions d'intention et de but recherché soient remplies et protège aussi l'action démocratique en excluant expressément « la propagande, la protestation, la dissidence ou l'arrêt de travail » si leur objet n'est pas d'entraîner certains dommages graves. Cette loi est également clarifiée par une clause d'interprétation précisant que l'expression de pensées, croyances ou opinions politiques, religieuses ou idéologiques ne tombe pas sous le coup de la définition d'une « activité terroriste », sauf s'il s'agit d'une action ou omission à laquelle cette définition s'applique.

54. À propos du paragraphe 4 de la résolution 1624 (2005), de nombreux États ont informé le Comité qu'ils ont ratifié la plupart – et dans certains cas la totalité – des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que la Convention de 1951 relative au Statut de réfugiés et son Protocole de 1967, les Conventions de Genève et leurs Protocoles et les instruments régionaux applicables relatifs aux droits de l'homme. Le plus souvent, les obligations qui en découlent ont été incorporées directement à l'ordre juridique national par le biais de la Constitution ou d'autres lois, elles l'emportent sur toutes dispositions contraires et elles sont directement applicables. D'autres États ont simplement indiqué qu'ils veillaient à respecter leurs obligations au regard du droit international.

55. Quelques États ont décrit des modalités selon lesquelles les projets de loi étaient soumis à l'examen des autorités gouvernementales, notamment pour que leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme soient respectées. Un État a noté que les lois antiterroristes étaient, en vertu de la loi, sujettes à examen par le Parlement; d'autres ont mentionné le rôle de leurs institutions de défense des droits de l'homme.

56. Plusieurs États ont mentionné diverses garanties relatives aux droits de l'homme, qui s'appliquaient au cours de la procédure pénale, notamment le respect des principes de la légalité et de la non-discrimination, la possibilité de consulter les dossiers et d'autres droits liés au respect de la légalité, ainsi que le respect de la présomption d'innocence. Certains États ont décrit les procédures d'exception qui étaient suivies dans les affaires de terrorisme, qu'ils jugeaient néanmoins conformes à leurs obligations internationales. D'autres États ont indiqué que les poursuites pour actes terroristes allégués suivaient les procédures pénales normales et bénéficiaient donc des garanties habituelles en matière de droits de l'homme. On a également évoqué la nécessité d'assurer la proportionnalité des peines.

57. Un État a rappelé le rôle du Rapporteur spécial chargé de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme et son observation selon laquelle la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui stipule que les États doivent ériger en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste, constituait « une réponse satisfaisante, respectueuse des droits de l'homme ». Il a noté que le Rapporteur spécial était favorable à la définition de la « provocation publique » au terrorisme donnée dans la Convention, qui nécessitait à la fois l'intention subjective d'encourager la commission d'infractions terroristes et un danger objectif qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises » [voir E/CN.4/2006/98, par. 56 c)].

58. Plusieurs États ont noté que la nécessité de respecter le droit au secret de la vie privée dans l'échange international d'informations s'appliquait au terrorisme. Un

État a dit que l'Union européenne avait des conditions rigoureuses pour l'échange d'informations, notamment dans le contexte des demandes d'asile.

59. Un État a informé le Comité que sa loi antiterroriste comportait des dispositions concernant les droits des victimes ou de leurs descendants, s'agissant notamment de la compensation et/ou de la restitution.

60. Un État a souligné l'importance d'un débat public ouvert sur diverses mesures antiterroristes, avec la participation du Gouvernement, du Parlement et de l'ensemble de la société civile.

61. Pour ce qui est du droit international des réfugiés, plusieurs États ont souligné qu'ils garantissaient le respect des obligations juridiques internationales en imposant une interdiction absolue d'expulser une personne, quelle que soit sa participation présumée à des crimes graves, vers d'autres États où il y avait des raisons substantielles de croire qu'elle serait en danger de subir des tortures, des mauvais traitements ou des persécutions. Un État a noté que tout déni de sanctuaire ou de refuge était subordonné au respect rigoureux du principe de la légalité et de la présomption d'innocence. Un autre État a dit qu'il s'efforçait de mettre en pratique l'« Agenda pour la protection » du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les autres conclusions pertinentes du Comité exécutif du HCR.

VIII. Conclusions

62. À ce jour, un tiers environ des États Membres de l'ONU ont fait rapport au Comité contre le terrorisme sur les mesures prises par eux pour donner effet à la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité. Selon ces rapports, les États entendent diversement les mesures qui peuvent être prises pour interdire légalement et empêcher l'incitation à commettre des actes terroristes. Si certains États interdisent expressément une telle incitation dans leur droit pénal, d'autres ont informé le Comité d'autres types de mesures qu'ils ont prises ou qu'ils envisageaient de prendre et qui dénotaient, selon eux, l'application de cet aspect de la résolution.

63. Pour ce qui est du déni de refuge, les États ont fourni au Comité des informations sur le traitement des demandes de statut de réfugié et des demandes d'extradition. S'agissant du renforcement de la sécurité des frontières internationales, les États ont décrit diverses formes de coopération internationale et fourni des informations sur les nouvelles procédures et technologies adoptées pour prévenir la fraude concernant les documents et donner plus d'efficacité au filtrage des passagers.

64. À propos du paragraphe 3 de la résolution, les États ont décrit les différentes mesures qu'ils ont prises en faveur des échanges internationaux visant à promouvoir les efforts menés au niveau international pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure compréhension entre les civilisations, notamment à l'ONU, ainsi que les autres initiatives internationales et les mesures prises au niveau national. Les États ont également communiqué au Comité des informations sur leur action, à la fois coercitive et préventive, visant à contrecarrer l'incitation aux actes terroristes motivés par l'extrémisme et l'intolérance.

65. Enfin, les États ont communiqué au Comité diverses informations sur ce qu'ils ont fait pour s'assurer que les mesures prises pour donner effet à la résolution

étaient conformes à toutes leurs obligations découlant du droit international, notamment dans les domaines des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire. Ils ont décrit les obligations internationales qui leur incombaient, ainsi que les modalités spécifiques selon lesquelles ils s'acquittaient de ces obligations dans leurs programmes antiterroristes.

66. Le Comité contre le terrorisme poursuivra ses efforts pour s'acquitter du mandat que le Conseil de sécurité lui a confié dans sa résolution 1624 (2005).

Annexe

Liste des États qui, au 7 septembre 2006, avaient soumis au Comité contre le terrorisme des rapports sur l'application de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité

1. Afrique du Sud
2. Allemagne
3. Andorre
4. Autriche
5. Bélarus
6. Bosnie-Herzégovine
7. Brésil
8. Bulgarie
9. Burkina Faso
10. Canada
11. Chili
12. Chine
13. Chypre
14. Colombie
15. Cuba
16. Danemark
17. Djibouti
18. Égypte
19. El Salvador
20. Espagne
21. Estonie
22. États-Unis d'Amérique
23. Fédération de Russie
24. Finlande
25. France
26. Grèce
27. Hongrie
28. Indonésie
29. Israël
30. Italie

31. Jamahiriya arabe libyenne
32. Japon
33. Jordanie
34. Lettonie
35. Liban
36. Liechtenstein
37. Lituanie
38. Luxembourg
39. Maroc
40. Maurice
41. Mexique
42. Monaco
43. Namibie
44. Norvège
45. Nouvelle-Zélande
46. Paraguay
47. Pays-Bas
48. Pologne
49. Portugal
50. Qatar
51. République arabe syrienne
52. République de Corée
53. République de Moldova
54. République tchèque
55. Roumanie
56. Royaume-Uni
57. Serbie-et-Monténégro
58. Seychelles
59. Singapour
60. Slovaquie
61. Slovénie
62. Suède
63. Suisse
64. Suriname

- 65. Tadjikistan
 - 66. Thaïlande
 - 67. Turquie
 - 68. Ukraine
 - 69. Yémen
-