



## Assemblée générale

Distr. générale  
16 août 2006  
Français  
Original : anglais

---

### Soixante et unième session

Point 66 c) de l'ordre du jour provisoire\*

### **Promotion et protection des droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux**

## **Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme**

### **Note du Secrétaire général\*\***

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, Martin Scheinin, présenté en application de la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme.

---

\* A/61/150.

\*\* Le présent rapport a été soumis après la date limite dans le souci d'y faire figurer une information aussi actuelle que possible.



## **Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

### *Résumé*

La section II de la présente note contient un résumé des activités du Rapporteur spécial depuis le 15 décembre 2005. La section III présente une réflexion du Rapporteur spécial sur l'incidence de la guerre contre le terrorisme sur la liberté d'association et de réunion pacifique et sur les normes internationales y relatives. Dans la section IV, le Rapporteur spécial présente de brèves observations sur quelques questions générales liées à son mandat. La section V contient les conclusions.

### **Table des matières**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	1–4	3
II. Activités . . . . .	5–8	4
III. Liberté d'association et de réunion pacifique et lutte contre le terrorisme . . . . .	9–41	6
IV. Questions générales . . . . .	42–46	20
V. Conclusions . . . . .	47–54	21

## I. Introduction

1. Le présent rapport est le deuxième présenté à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme en application de la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme, des résolutions 60/158 et 60/251 de l'Assemblée générale et de la décision 2006/104 du Conseil des droits de l'homme. Il présente une vue d'ensemble des activités du Rapporteur spécial depuis le 15 décembre 2005 et ses vues sur certaines questions particulièrement problématiques.

2. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le rapport qu'il a présenté à la soixante-deuxième session de la Commission (E/CN.4/2006/98), que le Conseil doit encore examiner. Ce rapport résume les activités du Rapporteur spécial pendant la période du 8 août au 15 décembre 2005. Il donne un aperçu des communications envoyées par le Rapporteur spécial et des réponses à ces dernières reçues de gouvernements. En outre, le rapport traite certains éléments d'une définition du terrorisme sous l'angle de l'importance de cette question pour l'adoption de mesures antiterroristes respectueuses des droits de l'homme. Le rapport contient aussi 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 expose des formes possibles de coopération entre le Rapporteur spécial et le Comité. Il soulève en outre de façon succincte certaines questions d'une grande importance, comme les droits des victimes du terrorisme, les « causes profondes » du terrorisme et la question de savoir si des acteurs non étatiques peuvent violer les droits de l'homme.

3. L'additif 1 au document E/CN.4/2006/98 fait état de communications adressées par le Rapporteur spécial à des gouvernements et des réponses reçues de ces derniers pendant la période du 8 août au 15 décembre 2005, au sujet de questions liées à la lutte contre le terrorisme au plan structurel, par exemple les lois existantes ou projetées, et de cas individuels de personnes mises en détention, arrêtées ou incarcérées pour des infractions liées à la lutte antiterroriste.

4. L'additif 2 contient des renseignements préliminaires sur la mission d'établissement des faits que le Rapporteur spécial a effectuée en Turquie du 16 au 23 février 2006, et dont le but était principalement de recueillir des informations de première main sur les initiatives prises par le Gouvernement en matière de lutte contre le terrorisme et sur l'incidence de ces mesures sur les droits de l'homme, et d'engager un processus de coopération avec le Gouvernement. Le Rapporteur spécial a rencontré des représentants des Ministères de l'intérieur, de la justice et de la défense, du Conseil national de sécurité, de la Direction générale de la sécurité de la police nationale turque, du commandement général de la Jandarma (Gendarmerie), du commandement de la Garde côtière, du Procureur général, de l'Agence nationale du renseignement, de la présidence du Cabinet du Premier Ministre chargée des droits de l'homme, du Comité parlementaire d'enquête sur les droits de l'homme, ainsi que des membres de la magistrature et d'organisations non gouvernementales. Il s'est également entretenu avec des personnes touchées par les mesures antiterroristes, et avec des suspects inculpés ou reconnus coupables d'infractions liées au terrorisme à la prison de type F d'Ankara et à l'établissement de détention et prison de type D de Diyarbakir. En outre, le Rapporteur spécial a visité les établissements de détention de la Jandarma et le service de lutte contre le terrorisme de la Direction générale de la sécurité à Diyarbakir et a observé un

procès tenu devant la juridiction des actes délictueux graves à Ankara. Il a également consulté des membres de l'équipe de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales présentes dans le pays. Le Rapporteur spécial a exprimé sa reconnaissance au Gouvernement turc pour sa pleine coopération. Saluant les progrès importants réalisés au cours des dernières années dans le domaine des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a conclu que certains défis restaient à relever, en particulier en ce qui concerne la portée étendue de la définition du terrorisme contenue dans la législation actuelle, le grand nombre de poursuites liées au terrorisme, les restrictions encore imposées aux libertés d'association et d'expression, et l'impunité. Il a souligné que le respect des droits sociaux, économiques et culturels était important pour prévenir le terrorisme. Il s'est également félicité de quelques pratiques positives introduites depuis quelques années, comme le régime d'indemnisation des victimes du terrorisme et des opérations antiterroristes et les garanties dont bénéficient les personnes soupçonnées de terrorisme. Il a recommandé un certain nombre de mesures à prendre pour que les dispositions juridiques et pratiques de lutte contre le terrorisme soient entièrement conformes au droit international en matière de droits de l'homme.

## **II. Activités**

5. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial a entrepris un certain nombre d'activités au cours de la période considérée. Il a participé à des réunions et s'est entretenu avec des acteurs importants s'occupant de questions relevant de son mandat. Le règlement limitant la longueur des documents ne lui permet pas de présenter dans ces pages un état circonstancié de ces activités, mais le Rapporteur spécial tient à informer l'Assemblée de trois des plus importantes d'entre elles.

6. En mai, dans le cadre du suivi de sa visite en Turquie, le Rapporteur spécial a rencontré le Président du Comité de la justice de la Grande Assemblée nationale de Turquie à Ankara pour discuter du projet de loi du Gouvernement introduisant des amendements à la loi sur la lutte contre le terrorisme. Ainsi qu'il a été convenu au cours de cette réunion, le Rapporteur spécial a fourni au Comité de la justice un avis juridique sur ce projet de loi. Après la publication du rapport du Comité, cet avis a également été envoyé au Gouvernement. Dans cet avis, le Rapporteur spécial a soulevé les points suivants :

a) Il a trouvé regrettable que la définition d'infraction terroriste contenue dans le projet de loi accroisse le nombre d'actes délictueux visés par cette notion malgré les observations et recommandations qu'il avait faites antérieurement à la suite de sa visite dans le pays, et dans lesquelles il avait exprimé des préoccupations concernant le respect du principe de légalité énoncé à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

b) Le Rapporteur spécial s'est dit préoccupé par le fait que les termes relatifs à la question de l'incitation, de par leur caractère vague, semblaient incompatibles avec les prescriptions de l'article 15 du Pacte concernant la légalité. De ce fait, les limitations en découlant du point de vue de la liberté d'expression ne seraient pas limitées à la lutte contre le terrorisme mais pourraient également être utilisées pour réprimer l'expression non violente d'opinions;

c) En outre, les nouvelles dispositions relatives au financement du terrorisme, si elles étaient indispensables, s'appliqueraient à un nombre excessivement large d'activités et à leur financement;

d) Le Rapporteur spécial a déploré l'intention générale de réduire les garanties de procédure offertes aux personnes soupçonnées d'infractions liées au terrorisme. Il s'est dit troublé par la proposition d'articles stipulant qu'un détenu pourrait se voir refuser l'accès à un avocat pendant 24 heures, qu'un agent pourrait assister aux rencontres entre un suspect et son avocat pourvu que des conditions – d'une formulation imprécise – soient remplies, et que le nombre de conseils serait limité à un seul;

e) Le Rapporteur spécial a estimé que la disposition accordant aux fonctionnaires, ainsi qu'aux anciens fonctionnaires, un grand pouvoir discrétionnaire en matière d'utilisation d'armes à feu s'ils s'estimaient attaqués par des terroristes pourrait donner lieu à des abus et, partant, violer les principes fondamentaux énoncés à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il a noté que lesdites dispositions suscitaient des préoccupations en raison de l'impunité qu'elles semblaient conférer aux fonctionnaires engagés dans la lutte contre le terrorisme. Il a ajouté que les dispositions accordant des privilèges ou un traitement favorable aux fonctionnaires ou aux anciens fonctionnaires devaient être examinées de très près, non seulement parce qu'elles pouvaient équivaloir à l'impunité ou y contribuer indirectement, mais également parce qu'elles risquaient d'affaiblir la légitimité de la loi antiterroriste aux yeux de l'opinion publique;

f) Le Rapporteur spécial a exprimé sa préoccupation au sujet de la disposition excluant toute possibilité de libération pour certaines personnes condamnées à la prison à vie. À son avis de telles dispositions étaient toujours problématiques au regard de l'article 17 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que le but essentiel de la privation de liberté est l'amendement des détenus et exige que tous soient traités avec humanité, et au regard de son article 7, qui interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

7. Le 21 juin 2006, après l'adoption par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de la loi de 2006 sur le terrorisme, le Rapporteur spécial a écrit au Gouvernement britannique pour le remercier de sa coopération dans le processus menant à l'adoption de la loi, et particulièrement des réunions de novembre 2005 et des réponses qu'il avait envoyées à ses questions écrites. Il a par ailleurs exprimé des préoccupations sur les points suivants :

a) Certains termes et concepts exagérément larges et imprécis comme « encourager indirectement » ou « glorifier » des actes de terrorisme, s'entendant de « toute forme de louange ou de célébration ». Tout en se félicitant de l'inclusion explicite du concept d'intention dans certaines parties de la loi, le Rapporteur spécial déplorait néanmoins qu'elles ne constituent pas toujours un élément nécessaire de l'infraction et qu'il était, notamment, possible que l'infraction consistant à encourager le terrorisme et à diffuser des publications terroristes soit commise de façon « irréfléchie ». Il estimait que du fait qu'ils ne précisaient pas de façon claire le critère permettant de déterminer si un acte était criminel, les termes « glorifier » et « encourager indirectement » ne permettaient pas aux personnes de régler leur conduite de façon appropriée, ce qui n'était pas conforme aux

dispositions de l'article 15 du Pacte et pourrait constituer une limitation disproportionnée de la liberté d'expression;

b) La prolongation jusqu'à 28 jours de la période d'internement sans chef d'accusation des personnes soupçonnées de terrorisme. À cet égard, le Rapporteur spécial s'est référé à l'article 9 du Pacte relatif aux droits civils et politiques concernant le droit à la liberté, lequel, selon l'interprétation donnée par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 29 (2001), est protégé en tout temps, y compris en cas d'état d'urgence. S'il comprenait que l'*habeas corpus* n'était pas touché par la prolongation de la période maximale d'internement sans chef d'accusation, il estimait néanmoins qu'une période de 28 jours était trop longue, sauf si tous les aspects de la mise en détention, y compris les motifs invoqués pour la justifier et les arguments que le prévenu pourrait souhaiter faire valoir à leur encontre, ne fassent l'objet d'un examen judiciaire approprié.

8. De janvier à août 2006, le Rapporteur spécial a effectué une étude sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme en Australie, en partie pour perfectionner ses méthodes de travail en ce qui concerne l'aspect proactif et consultatif de son mandat. L'étude visait également à examiner le droit et les politiques d'un État qui a une influence régionale et mondiale sur la guerre contre le terrorisme, dans le but d'identifier les expériences et les problèmes communs et des exemples possibles de pratiques optimales dans ce domaine. Cette étude est la première d'une série d'études thématiques portant sur des pays et des régions que le Rapporteur spécial se propose de réaliser au cours de son mandat. Aux fins de l'étude, des lettres contenant des questions préliminaires et de suivi détaillées sur les lois et les pratiques australiennes en matière de lutte contre le terrorisme ont été adressées au Gouvernement. Le Rapporteur spécial a également invité des organisations non gouvernementales et des universitaires à présenter leurs observations. Le Rapporteur spécial met actuellement la dernière main à cette étude, dont une version préliminaire a déjà été communiquée au Gouvernement.

### **III. Liberté d'association et de réunion pacifique et lutte contre le terrorisme**

9. Le droit de réunion pacifique et la liberté d'association sont protégés par les articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces deux droits sont importants du fait qu'ils doivent être considérés comme le point de départ de l'exercice d'autres droits, entre autres le droit à la liberté d'expression, les droits culturels et le droit à la participation politique<sup>1</sup>. Ces droits sont également cruciaux pour l'activité des défenseurs des droits de l'homme. Ils sont à la base de la création des organisations non gouvernementales et des partis politiques ainsi que de l'expression publique et pacifique de désaccords avec des politiques et des actions des États. À ce titre, ils doivent être considérés comme l'un des fondements de la société démocratique. Cela étant, les associations et les organisations – qu'elles soient créées et enregistrées officiellement ou non – peuvent également être utilisées par les personnes pour organiser et perpétrer des actes terroristes et

<sup>1</sup> L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'établit pas de distinction entre les différents buts de l'association. Dès lors, la protection garantie par l'article 22 a un large champ d'application, qui couvre entre autres l'association à des fins religieuses, politiques, culturelles ou liées au travail.

transférer ou utiliser des fonds à des fins terroristes, et servir à détruire la démocratie. C'est en raison de cette dualité qu'il est difficile d'établir une distinction entre les limitations et restrictions appropriées et excessives.

10. Le Rapporteur spécial reconnaît le droit et le devoir des États de protéger les personnes, qu'elles soient ou non leurs ressortissants, contre les actes de violence, y compris les attentats terroristes. Les États ont en conséquence l'obligation de prendre des mesures efficaces contre le terrorisme. Cependant, les États doivent respecter leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme dans toutes les mesures qu'ils prennent pour lutter contre le terrorisme. Le Rapporteur spécial tient à souligner que ces deux exigences auxquelles doivent satisfaire les États ne sont pas mutuellement exclusives. Le droit relatif aux droits de l'homme tient compte des situations extrêmes et difficiles auxquelles les États peuvent avoir à faire face en autorisant certaines limitations et dérogations dans des circonstances exceptionnelles.

11. Il est indéniable qu'une stratégie de lutte contre le terrorisme, pour avoir des chances de réussir, doit comprendre une dimension préventive. Il s'ensuit que les groupes, les organisations ou les entités terroristes qui participent à la planification ou à la préparation d'actes terroristes doivent être empêchés de les réaliser et doivent être sanctionnés même lorsqu'un acte terroriste planifié n'est pas commis ni tenté. De ce fait, il est permis de prendre des mesures consistant par exemple à ériger en infraction pénale la préparation d'actions terroristes planifiées par des groupes, ce qui entraîne la nécessité de mesures qui entravent la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. Toutefois, les États ne doivent pas abuser de la nécessité de combattre le terrorisme en ayant recours à des mesures qui limitent sans nécessité les droits de l'homme. Des garanties claires doivent être inscrites dans la loi pour empêcher qu'il ne soit abusé des limitations imposées et, le cas échéant, pour assurer des recours. Lorsqu'il a examiné les lois adoptées en matière de lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial a constaté que dans de nombreux cas les limitations imposées au droit à la liberté d'association et de réunion allaient clairement au-delà de ce qui était nécessaire pour contrer le terrorisme et pouvaient en réalité être utilisées pour limiter les droits des partis politiques, des syndicats ou des défenseurs des droits de l'homme<sup>2</sup>.

#### **Dérogations aux articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

12. L'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte sur les dérogations par les États aux droits protégés par le Pacte. S'il est vrai qu'aux termes de cet article, il peut être dérogé aux droits à la liberté d'association et de réunion pendant un état d'urgence, un certain nombre de conditions doivent être respectées. Ces conditions ont été explicitées par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 29 : les mesures dérogeant à l'article 4 doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire, et une dérogation au titre de cet article ne doit être invoquée que si i) la situation représente un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et si ii) l'État partie a proclamé officiellement un état d'urgence. En outre, les critères de proportionnalité et de nécessité doivent être respectés en ce qui concerne la durée, l'étendue géographique et la portée

---

<sup>2</sup> Voir également les documents A/59/401 et E/CN.4/2006/95 à propos des défenseurs des droits de l'homme.

matérielle de l'état d'urgence et de toute dérogation appliquée par l'État du fait de l'état d'urgence. De plus, les parties au Pacte doivent pleinement respecter leurs autres obligations internationales lorsqu'ils y dérogent.

13. En outre, dans tous les cas, les mesures dérogeant au Pacte ne doivent être prises que dans la stricte mesure où la situation l'exige, c'est-à-dire dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité. Avant de recourir à des dérogations, les États doivent analyser soigneusement la situation pour déterminer la nécessité de dérogations et la nature de celles à appliquer, et pour choisir parmi les mesures possibles celles qui restreignent le moins la protection des droits considérés. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'en principe, les États ne devraient pas avoir besoin de recourir à des mesures dérogeant aux droits à la liberté de réunion et d'association et que les mesures limitant ces droits prévues dans le Pacte sont suffisantes pour lutter de façon efficace contre le terrorisme.

14. Enfin, le Rapporteur spécial tient à souligner le principe de légalité au regard du droit pénal qui figure expressément au nombre des principes non susceptibles de dérogation pendant un état d'urgence cités à l'article 4. Au surplus, le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n° 29, a dit que certains droits ou certains aspects de droits, même s'ils ne figurent pas expressément au nombre des dispositions non susceptibles de dérogation énumérées à l'article 4, ne sauraient souffrir de dérogation, y compris en période d'état d'urgence. Sont spécifiquement pertinents aux fins qui nous intéressent ici le principe de non-discrimination et l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre et des appels à la haine nationale, raciale ou religieuse. Le Comité des droits de l'homme a également déclaré que le principe de légalité et la primauté du droit exigent le respect des garanties judiciaires fondamentales pendant un état d'urgence. Seuls les tribunaux peuvent juger et condamner un individu pour infraction pénale et la présomption d'innocence doit être strictement respectée.

#### **Limitations au droit à la liberté d'association et au droit de réunion pacifique**

15. Ces deux droits peuvent être limités, dans certaines conditions<sup>3</sup>, ainsi qu'il est prévu dans les articles eux-mêmes. Le Rapporteur spécial rappelle d'emblée que des limitations ne peuvent être imposées que lorsqu'il existe des circonstances particulières nécessitant la restriction des droits protégés par le Pacte. Le droit doit demeurer la règle et la restriction l'exception.

16. **Fondement juridique de la limitation des droits.** L'article 22, qui protège la liberté d'association, semble imposer aux États une obligation plus stricte que l'article 21 relatif à la liberté de réunion, car il y est stipulé que les restrictions doivent être prévues par la loi, alors que l'article 21 exige simplement que ces restrictions soient conformes à la loi. Le Rapporteur spécial n'estime cependant pas qu'il s'agit là d'une différence de fond.

17. L'examen des mesures législatives a permis au Rapporteur spécial de constater que de nombreux États ont adopté ou révisé leur législation en matière de lutte

<sup>3</sup> Bien qu'il n'ait pas adopté d'observation générale sur l'application de l'un ou l'autre de ces articles, le Comité des droits de l'homme a exprimé ses vues sur les limitations acceptables dans le cadre de son observation générale n° 27 (1999) relative à la liberté de mouvement, qui fait l'objet de l'article 12 du Pacte.

contre le terrorisme dans le sillage du 11 septembre 2001. Ils l'ont fait i) pour répondre à l'accroissement de la menace contre la sécurité et ii) pour donner suite à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, qui impose aux États un certain nombre d'obligations, concernant entre autres l'érection en infraction pénale de la préparation d'actes terroristes, et mentionne expressément « les entités impliquées dans des actes de terrorisme »<sup>4</sup>. Le Rapporteur spécial reconnaît que de telles initiatives sont des mesures importantes pour lutter contre le terrorisme. Il est toutefois préoccupé par le fait qu'il est souvent donné aux termes « terrorisme » et « acte terroriste » une définition imprécise ou large qui dépasse ce que le Rapporteur spécial a présenté comme les conditions nécessaires pour qu'un acte soit considéré comme un acte « véritablement terroriste » soit au plan international<sup>5</sup> soit au plan national.

18. Dans certains cas, la définition du terrorisme semble englober les actions pacifiques visant à protéger, entre autres, les droits des travailleurs, les droits des minorités ou les droits de l'homme. Dès lors, des groupes dont l'activité a pour but de protéger ces droits ou d'autres droits pourraient être désignés comme des groupes terroristes. Le Rapporteur spécial souligne que pareille situation n'est pas satisfaisante du point de vue de la primauté du droit. Celle-ci exige en effet que les lois autorisant l'application de restrictions contiennent des critères précis et ne confèrent pas de pouvoirs discrétionnaires illimités à ceux qui sont chargés de leur application<sup>6</sup>. En outre, le Rapporteur spécial sait que des dispositions interdisant les associations ou en restreignant les droits au nom de la lutte contre le terrorisme sont incluses dans des lois plus générales relatives à la sécurité de l'État, à la sécurité nationale ou à la sûreté publique ou dans des lois concernant la presse ou les organisations non gouvernementales. Ces dispositions, elles aussi, peuvent être contraires au principe de primauté du droit étant donné que la réglementation concernant la lutte contre le terrorisme n'est pas facilement accessible. De l'avis du Rapporteur spécial, les États ne devraient adopter des lois spécifiques pour lutter contre le terrorisme qu'après en avoir examiné sérieusement la nécessité, et met en garde contre l'usage de lois restrictives d'application générale; la notion de terrorisme ne devrait pas être utilisée comme un raccourci permettant de faire l'économie d'une évaluation de chaque situation. Enfin, le Rapporteur spécial souhaite rappeler que la primauté du droit exige encore que les lois limitant les droits à la liberté d'association et de réunion précisent les conditions dans lesquelles ces droits peuvent être limités. Toute restriction incompatible avec la loi ou avec les

<sup>4</sup> Conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, les États doivent, entre autres, geler les fonds des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles [par. 1 c)]; interdire à toute entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, d'entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles et de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes [par. 1 d)]; s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit aux entités impliquées dans des actes de terrorisme, notamment en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes [par. 2 a)]; empêcher les mouvements de groupes de terroristes [par. 2 g)].

<sup>5</sup> Voir le document E/CN.4/2006/98, par. 42.

<sup>6</sup> La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré à plusieurs occasions que « une loi attribuant un pouvoir discrétionnaire n'est pas, en soi, incompatible avec cette prescription, à condition que la portée de ce pouvoir et la manière dont il est exercé soient indiquées avec suffisamment de clarté, eu égard au but légitime en question, pour garantir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire ».

prescriptions des articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques serait contraire à celui-ci.

19. Les droits ne peuvent être limités que pour protéger certains objectifs/buts spécifiés : sécurité nationale, ordre public, santé publique, moralité publique et droits et liberté d'autrui. Le Rapporteur spécial rappelle que ces cinq objectifs/buts ne doivent pas être interprétés de façon trop large. Les Principes de Syracuse concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations<sup>7</sup> définissent la sécurité publique comme « la protection contre les dangers qui menacent les personnes dans leur sécurité, leur vie ou leur intégrité physique ou qui peuvent causer des dommages graves à leurs biens »<sup>8</sup>. Selon lesdits principes, la sécurité nationale ne peut être invoquée pour justifier des mesures restreignant certains droits que lorsqu'il s'agit de mesures prises pour protéger l'existence de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre l'emploi ou la menace de la force<sup>9</sup>. La sécurité nationale ne peut être invoquée comme un motif pour introduire des restrictions lorsqu'il s'agit de prévenir des menaces de caractère local ou relativement isolées contre la loi et l'ordre<sup>10</sup> ni servir de prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires, et elle ne peut être invoquée que lorsqu'il existe des garanties adéquates et des recours utiles contre les abus<sup>11</sup>. L'ordre public est défini comme étant « la somme des règles qui assurent le fonctionnement de la société ou l'ensemble des principes fondamentaux sur lesquels repose la société »<sup>12</sup>. Enfin, des limitations sont autorisées pour protéger les droits d'autrui. Cette disposition doit être interprétée à la lumière du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte, qui interdit tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, et de l'article 5, qui exclut de la protection du Pacte les activités ou les actes « visant à la destruction des droits et des libertés reconnus » dans le Pacte<sup>13</sup>.

20. L'interdiction d'associations dont le but est de détruire l'État par des moyens terroristes ou de manifestations publiques appelant à utiliser des moyens terroristes pour détruire l'État peut être couverte par les clauses limitatives du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Rapporteur spécial souligne cependant que les gouvernements ne doivent pas utiliser ces buts/objectifs comme

<sup>7</sup> Les Principes de Syracuse ont été élaborés en 1984 par un groupe de 31 experts de droit international réunis à Syracuse en Italie pour adopter un ensemble d'interprétations uniformes des clauses limitatives du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Encore qu'ils n'aient pas force de loi, ils fournissent des orientations importantes et faisant autorité sur le sens des termes contenus dans le Pacte, en particulier dans les domaines non couverts par une observation générale du Comité des droits de l'homme. Voir l'annexe du document E/CN.4/1985/4.

<sup>8</sup> Ibid., par. 33.

<sup>9</sup> Ibid., par. 29.

<sup>10</sup> Ibid., par. 30 et M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2<sup>e</sup> éd., Kehl/Strasbourg/Arlington, N.P. Engle, 2005, p. 506.

<sup>11</sup> Principes de Syracuse (voir note 9 ci-dessus), par. 31.

<sup>12</sup> Ibid., par. 22.

<sup>13</sup> Ibid. Voir également la communication n° 117/1981, *M. A c. Italie, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, Supplément n° 40 (A/39/40)*, annexe XIV, par. 13.3, où, concernant la réorganisation du parti fasciste italien dissous, le Comité des droits de l'homme a dit : « les actes ... étaient de ceux qui sont soustraits à la protection du Pacte par l'article 5 de celui-ci et qui étaient de toute manière interdits à bon droit par la loi italienne compte tenu des limitations et restrictions applicables aux droits en question aux termes des articles 18 (3), 19 (3), 22 (2) et 25 du Pacte ».

un paravent pour cacher le véritable but des limitations. La violation systématique des droits de l'homme compromet la sécurité nationale véritable et peut mettre en péril la paix et la sécurité internationales. En conséquence, l'État n'invoquera pas l'intérêt de la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l'opposition ou soumettre sa population à des pratiques répressives<sup>14</sup>. Il appartient au Gouvernement de prouver qu'il existe une menace à l'un des motifs justifiant la limitation et que les mesures visent à contrer cette menace<sup>15</sup>.

21. En outre, les limitations doivent être nécessaires dans une société démocratique pour atteindre l'un des objectifs définis plus haut. C'est là un garde-fou supplémentaire qui oblige les États à démontrer que les limitations n'entravent pas le fonctionnement démocratique de la société. Dans la pratique, cela signifie que les limitations doivent satisfaire aux critères de nécessité et de proportionnalité. Les mesures prises pour limiter les droits doivent être appropriées pour remplir leur fonction protectrice; il ne suffit pas qu'elles atteignent l'objectif ou le but – elles doivent être nécessaires pour les protéger. Elles doivent aussi être l'instrument le moins restrictif parmi ceux qui pourraient permettre d'atteindre l'objectif visé<sup>16</sup>. Enfin, un équilibre doit être trouvé entre ce qui est imposé à la personne dont les droits sont limités et l'intérêt du public s'agissant de la fin qui est protégée.

22. Le Rapporteur spécial reconnaît qu'il est nécessaire de réprimer l'existence des groupes impliqués dans des actes de terrorisme – qu'ils en soient les auteurs, les planifient, recrutent des personnes pour les perpétrer ou les financent. Cependant, il rappelle que les droits d'association et de réunion pacifique servent de tremplin à d'autres droits et permettent aux personnes d'exprimer et de réaliser leurs intérêts communs. Le Rapporteur spécial note avec préoccupation le nombre croissant d'entraves à l'exercice du droit à la liberté de réunion et d'association au nom de la lutte contre le terrorisme. Il souligne que les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique sont fondamentaux dans une société démocratique; en conséquence, toute limitation de ces droits doit être étroitement liée à son objectif, c'est-à-dire à la lutte contre le terrorisme. À cet égard, il y a lieu de relever plusieurs éléments.

23. Le Rapporteur spécial note avec préoccupation que beaucoup de lois antiterroristes récentes réglementent de façon plus stricte la création et le statut des associations. L'adoption de définitions imprécises et larges du terrorisme, ou l'absence de définition, entravent l'activité des associations qui ne sont pas vouées au terrorisme. Si l'État doit exercer un certain contrôle sur l'existence et l'activité des associations dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme, il ne doit pas créer des obstacles disproportionnés à l'action de toutes les associations. Le Rapporteur spécial rappelle que le Comité des droits de l'homme a souvent exprimé sa préoccupation à l'égard des exigences excessivement strictes qui sont posées à l'enregistrement des organisations non gouvernementales<sup>17</sup>. Il relève en outre que

<sup>14</sup> Principes de Syracuse (voir note 9 ci-dessus), par. 32.

<sup>15</sup> Voir *Rapport du Comité des droits de l'homme, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément n° 40 (A/55/40)*, vol. II, sect. P, communication n° 780/1997, *Vladimir Petrovich Laptsevich c. Bélarus*, vues adoptées le 20 mars 2000.

<sup>16</sup> À propos du principe de proportionnalité, qui est également appliqué à d'autres droits protégés par le Pacte, comme la liberté d'expression, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément n° 40 (A/49/40)*, vol. II, sect. AA, communication n° 458/1991, *Womah Mukong c. Cameroun*, vues adoptées le 21 juillet 1994.

<sup>17</sup> Observations finales du Comité des droits de l'homme : Lituanie (CCPR/C/79/Add.87) et observations finales du Comité des droits de l'homme : Bélarus (CCPR/C/79/Add.86).

cette question fait l'objet d'une attention importante dans l'excellent travail de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant les droits des défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani<sup>18</sup>.

24. Le fait qu'une association cherche à atteindre par des moyens pacifiques des objectifs qui sont contraires à l'intérêt de l'État n'est pas suffisant pour qualifier cette association de terroriste. La défense des droits des minorités ou les appels à la reconnaissance de l'existence d'une minorité, voire à l'autodétermination, ne constituent pas en soi des activités terroristes. Ce n'est que lorsqu'une association a recours à des actes violents pouvant causer la mort ou d'autres conséquences graves pour les personnes, c'est-à-dire à des tactiques terroristes, ou lorsqu'elle préconise un tel recours, qu'elle peut être qualifiée de groupe terroriste et que ses droits ou son existence peuvent être limités et tomber sous le coup de la législation pénale.

25. Les **mesures générales** limitant l'exercice de ces droits entravent dans la plupart des cas l'essence même du droit et en sont dès lors une violation. Par exemple, l'interdiction générale des rassemblements publics, y compris dans certaines zones particulières, peut constituer une violation de la liberté de réunion pacifique. Des mesures très générales de ce genre sont souvent utilisées pour interdire les appels pacifiques à la démocratie ou aux droits de l'homme et, à ce titre, empêchent l'opposition politique de s'exprimer. Le Rapporteur spécial est tout à fait d'accord avec la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée d'étudier la question des défenseurs des droits de l'homme lorsqu'elle dit que les États ne doivent pas adopter de lois ou de pratiques qui rendent illégales les activités visant la défense des droits de l'homme<sup>19</sup>.

26. **Interdiction.** S'il faut déterminer dans chaque cas si une association peut être considérée comme terroriste, certains principes généraux doivent être respectés par l'État. Premièrement, à moins que le document de fondation du groupe ou de l'association ne précise clairement qu'il ou elle utilisera des objectifs ou des moyens terroristes pour atteindre ses buts, l'interdiction d'une association au motif qu'elle est « terroriste » doit être fondée sur l'examen des éléments factuels liés à ses activités. Aussi l'État ne peut-il fonder cette interdiction sur des présomptions avant que l'association n'ait commencé son activité<sup>20</sup>. Deuxièmement, la décision relative à la nature terroriste de l'organisation et à son interdiction doit être prise par un organe judiciaire indépendant et un recours contre cette interdiction devant un organe judiciaire doit toujours être possible. Troisièmement, les États qui décident de poursuivre au pénal une personne appartenant à une « organisation terroriste » ne devraient le faire qu'après que l'organisation a été ainsi qualifiée par un organe judiciaire. Cela n'empêche évidemment pas qu'un individu puisse être tenu responsable au pénal de la préparation d'actes terroristes.

<sup>18</sup> Voir A/58/380, A/59/401 et E/CN.4/2006/95.

<sup>19</sup> A/58/380, par. 24 et 25.

<sup>20</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 20 juillet 1998, *Rapports 1998-IV*, par. 46 : « ... la Cour n'exclut pas que l'association, une fois fondée, aurait pu, sous le couvert des buts mentionnés dans ses statuts, se livrer à des activités inconciliables avec ceux-ci. Toutefois, une telle éventualité, que les juridictions nationales ont perçue comme une certitude, n'aurait guère pu se voir démentie par des actions concrètes car, n'ayant pas existé, l'association n'a pas eu le temps d'en mener ».

27. Le Rapporteur spécial souligne le lien important qui existe entre liberté d'expression<sup>21</sup>, droits politiques<sup>22</sup> et liberté d'association<sup>23</sup>. À cet égard, les partis politiques sont essentiels à l'existence d'une société démocratique. Les États doivent faire particulièrement attention, lorsqu'ils interdisent des entités, à interdire celles qui cherchent véritablement à atteindre leurs objectifs par des moyens terroristes. Cependant, l'interdiction d'un parti politique est une mesure à laquelle il ne devrait être recouru que dans les cas les plus graves et uniquement sur la base des faits. Un parti politique ne saurait être interdit uniquement parce qu'il professe des opinions qui diffèrent de celles de la majorité ou du parti au pouvoir ou les contredisent. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il est de l'essence même de la démocratie de permettre à des partis politiques d'exprimer des opinions différentes, fussent-elles mettre en cause l'organisation actuelle de l'État ou du gouvernement au pouvoir<sup>24</sup>. Ce qu'il y a lieu de déterminer, c'est si l'organisation utilise des

<sup>21</sup> Un exemple illustrant le lien étroit qui existe entre ces droits est la communication n° 574/1994, *Kim c. République de Corée*. L'auteur de la communication, l'un des membres fondateurs du Mouvement de coalition nationale pour la démocratie, a été arrêté après avoir écrit des documents qui contenaient des critiques à l'égard du Gouvernement sud-coréen et de ses alliés étrangers ainsi qu'un appel à la réunification nationale et les avoir distribués et lus devant quelque 4 000 participants à une réunion. Il a été déclaré coupable d'infraction à la loi sur la sécurité nationale, qui dispose que i) quiconque aide une organisation subversive en glorifiant ou en encourageant ses activités en sachant que la sécurité ou la survie de la nation ou la liberté ou l'ordre démocratique était en danger sera puni et que ii) quiconque produit ou distribue des textes, des illustrations ou tout autre document au profit d'une organisation subversive en sachant que la sécurité ou la survie de la nation ou la liberté ou l'ordre démocratique était en danger sera puni. Le Comité des droits de l'homme a été invité à examiner cette affaire sous l'angle de la liberté d'expression. Après avoir constaté que l'infraction était énoncée dans des termes larges et non spécifiques, le Comité a conclu que « l'État partie n'a[vait] pas indiqué la nature précise de la menace qu'aurait posée l'exercice par l'auteur de sa liberté d'expression » et que l'État partie « n'a[vait] pas fourni de justifications spécifiques quant à la raison pour laquelle, en plus de poursuivre l'auteur pour infraction à la loi sur les manifestations et les réunions et à la loi réprimant les actes de violence ... il était nécessaire pour des raisons de sécurité nationale de le poursuivre aussi pour avoir exercé sa liberté d'expression ». *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément n° 40 (A/54/40)*, vol. II, annexe XI, sect. A, par. 12.5.

<sup>22</sup> En l'affaire *Jorge Landinelli Silva c. Uruguay*, communication n° 34/1978, le Comité des droits de l'homme a déclaré, à propos de la dérogation par l'État de l'Uruguay à certaines dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « [M]ême à supposer qu'il existât une situation d'urgence en Uruguay, le Comité des droits de l'homme ne voit pas quel motif pourrait être invoqué à l'appui de la prétention selon laquelle pour rétablir la paix et l'ordre, il était nécessaire de priver tous les citoyens qui en tant que membres de certains groupes politiques avaient été candidats aux élections de 1966 et de 1971, de tout droit politique pendant une période aussi longue que 15 ans. Cette mesure s'applique à tous, sans distinction, qu'ils aient cherché à faire avancer leurs opinions politiques par des moyens pacifiques ou qu'ils l'aient fait en recourant ou en préconisant le recours à des moyens violents ». *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément n° 40 (A/36/40)*, annexe XII, communication R.8/34, par. 8.4.

<sup>23</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt (au principal et satisfaction équitable) du 25 mai 1998, *Recueil 1998-III*, par. 41 : « La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association ... Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. »

<sup>24</sup> *Ibid.* En cette affaire, la Cour constitutionnelle avait noté que, « en distinguant deux nations ... [le Parti avait] prôné la création de minorités à l'intérieur de la Turquie ... au détriment de l'unité de la nation turque ainsi que de l'intégrité territoriale de son État... Bien que différente

moyens terroristes, qui sont fondamentalement contraires à la démocratie et visent à sa destruction.

28. Plus particulièrement, le Rapporteur spécial examinera brièvement la question de l'interdiction d'organisations pour incitation au terrorisme. L'érection en infraction pénale de l'incitation au terrorisme est exigée par la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité et entièrement conforme à l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques d'interdire les appels à la haine nationale, raciale et religieuse qui constituent une incitation à l'hostilité ou à la violence. Toutefois, cette mesure doit être soigneusement conçue de manière à respecter le droit à la liberté d'expression (par. 3 de l'article 19), lequel « peut ... être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires ». Le Rapporteur spécial note cependant que si l'on veut s'assurer que le message moral de condamnation du terrorisme ne soit pas affaibli, il est indispensable de définir de façon étroite l'infraction d'incitation. Pour qu'il y ait incitation, trois conditions doivent être remplies : premièrement, il doit y avoir intention d'inciter à commettre une infraction terroriste; deuxièmement, cette intention ne doit pas être le fait seulement d'une ou de plusieurs personnes, mais celui de l'association, du groupe ou du parti politique en tant qu'entité collective; troisièmement, le risque doit être réel qu'un tel acte soit commis. Le Rapporteur spécial voit dans l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme<sup>25</sup>, une pratique optimale, du fait qu'y sont associés l'élément d'intention et le risque de commission d'un acte terroriste.

29. **Contrôle judiciaire de toutes les mesures limitant la liberté d'association et de réunion.** Ainsi que l'a très clairement relevé dans son rapport l'expert indépendant sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Robert K. Goldman<sup>26</sup>, « [l]es juridictions civiles doivent être compétentes pour se prononcer sur toutes les mesures de lutte contre le terrorisme et pour en contrôler l'application sans aucune pression ou interférence, en particulier des autres pouvoirs ». Ce principe est fondamental dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui permet aux gouvernements de s'abriter derrière la

---

quant aux moyens utilisés, l'activité politique du parti en question s'apparenterait, dans sa finalité, à celle des organisations terroristes. Parce que le SP favoriserait le séparatisme et l'insurrection, il se justifierait de le dissoudre » (par. 43). La Cour européenne a opposé à ce raisonnement qu'elle « ne voyait rien qui, dans les déclarations ..., puisse passer pour un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques ... [L]'agent du Gouvernement a estimé que [l'ancien Président du Parti] avait fait "l'apologie des méthodes violentes et terroristes"... La Cour voit certes dans ces phrases des appels à la population d'origine kurde, invitant celle-ci à se regrouper et faire valoir certaines revendications politiques, mais elle n'y décèle aucune incitation à l'usage de la violence ou au non-respect des règles de la démocratie » (par. 46). Dès lors, la Cour a conclu que « il n'a pas été établi comment, malgré leur attachement déclaré à la démocratie et leur rejet explicite de la violence, les propos litigieux peuvent passer pour porter une part de responsabilité dans les problèmes que pose le terrorisme en Turquie » (par. 52).

<sup>25</sup> L'article 5 de la Convention est ainsi libellé : « Aux fins de la présente Convention, on entend par "provocation publique à commettre une infraction terroriste" 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. »

<sup>26</sup> E/CN.4/2005/103, par. 15.

bannière de la confidentialité pour limiter les droits à la liberté de rassemblement ou d'association pacifique en se fondant sur des renseignements confidentiels qui ne peuvent être vérifiés ni contestés. Le Rapporteur spécial souligne que toute décision limitant les droits de l'homme doit être contrôlée par un organe judiciaire qui peut en vérifier la légalité, la proportionnalité et l'efficacité, et faire en sorte que le gouvernement soit en dernier ressort responsable de cette décision et doive en rendre compte.

### **Questions particulières : inscription des groupes terroristes sur des listes**

30. **Inscription sur les listes de terroristes.** Le Rapporteur spécial se félicite du fait que l'Assemblée, dans le Document final du Sommet mondial de 2005, ait demandé « au Conseil de sécurité de veiller, avec le concours du Secrétaire général, à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les rayer de ces listes, ainsi que pour octroyer des dérogations à des fins humanitaires, soient équitables et transparentes »<sup>27</sup> et que le Secrétaire général ait rappelé cette question dans son rapport intitulé « S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale »<sup>28</sup>. La pratique des listes de « terroristes » a été adoptée par le Conseil de sécurité et par des organismes régionaux et un certain nombre d'États. Elles ont pour principal objectif d'appliquer des sanctions immédiates aux groupes qui ont été identifiés et inscrits sur la liste afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme. Bien que les effets juridiques de l'inscription d'un groupe sur une liste terroriste, nationale ou internationale, varie selon le document, national ou international, qui la crée, l'effet le plus fréquent pour les groupes, entités et associations qui y sont inscrits est le blocage de leurs fonds. Le Rapporteur spécial rappelle que la nécessité de prendre des mesures de prévention est un aspect important de la lutte antiterroriste et que le blocage des fonds collectés ou utilisés à des fins terroristes est un aspect important de ces mesures. L'efficacité des mesures préventives peut parfois exiger que la décision relative à ce qui constitue un « groupe terroriste » soit prise de façon urgente.

31. Cependant, le Rapporteur spécial note que cette procédure enfreint un certain nombre de droits de l'homme, dont certains intéressent particulièrement les groupes et les organisations : le droit de propriété, le droit à la liberté d'association et parfois les droits politiques<sup>29</sup>. Des organisations non gouvernementales sont parfois touchées par ces mesures, qui peuvent enfreindre les droits des défenseurs des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial souhaite souligner certains principes et garanties fondamentaux qui doivent être respectés et appliqués pour que les procédures d'inscription sur les listes soient harmonisées avec les normes généralement reconnues en matière de droits de l'homme. En outre, à titre de pratique exemplaire, il rappelle les lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées en 2002, en particulier

<sup>27</sup> Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 109.

<sup>28</sup> A/60/825, par. 117.

<sup>29</sup> Voir E/CN.4/2005/103, par. 62 à 65.

celles qui concernent l'interdiction de l'arbitraire<sup>30</sup>, la légalité des mesures antiterroristes<sup>31</sup> et les procédures judiciaires<sup>32</sup>.

32. En premier lieu, le Rapporteur spécial relève encore une fois la nécessité de respecter les principes de légalité et de certitude juridique chaque fois qu'il s'agit de terrorisme ou de groupes terroristes. Tous les organismes d'exécution internationaux et nationaux chargés d'inscrire des groupes ou des entités sur une liste doivent être tenus de respecter une définition claire et précise de ce qui constitue un acte terroriste ou un groupe ou une entité terroriste. S'agissant de la définition du terrorisme, le Rapporteur spécial rappelle qu'au plan national, la définition du terrorisme doit inclure trois éléments cumulatifs : le but, l'objet et le moyen, l'accent étant mis sur ce dernier élément, c'est-à-dire considérer le terrorisme comme un choix de tactiques inexcusables au plan moral<sup>33</sup>. En outre, le besoin de précision et de clarté dans la définition s'étend également au lien entre le groupe ou entité et l'acte de terrorisme. En l'absence de définition, des mots ou expressions se prêtant à de multiples interprétations, comme « soutenant », « impliqué dans » ou « associé à », peuvent être utilisés pour inscrire à tort des groupes ou des entités. Ce problème est d'autant plus grave qu'il n'existe pas de définition universelle du terrorisme. C'est la définition adoptée par les États, le cas échéant, qui s'applique, ce qui n'est guère acceptable étant donné que ni les groupes/entités eux-mêmes ni les États ne sont en mesure de déterminer avec certitude quels groupes/entités doivent être inscrits sur les listes de terroristes, avec le risque que des groupes ou entités y soient inscrits de façon arbitraire.

33. En second lieu, le Rapporteur spécial souligne que les États doivent respecter les principes de proportionnalité et de nécessité. Les sanctions imposées par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées (ci-après « le Comité des sanctions créé par la résolution 1267 ») sont essentiellement des sanctions « intelligentes », visant à exercer une pression efficace sur des personnes (et des groupes) nommément désignés, et touchant le moins possible la population du pays concerné. Néanmoins, le Rapporteur spécial estime que les principes de

<sup>30</sup> « Ligne directrice II. Interdiction de l'arbitraire : les mesures prises par les États pour lutter contre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire ou raciste, et faire l'objet d'un contrôle approprié. »

<sup>31</sup> « Ligne directrice III. L'égalité des mesures antiterroristes : 1. Toute mesure prise par les États pour lutter contre le terrorisme doit avoir une base juridique. 2. Lorsqu'une mesure restreint les droits de l'homme, les restrictions doivent être définies de façon aussi précise que possible et être nécessaires et proportionnées au but poursuivi. »

<sup>32</sup> « Ligne directrice IX. Procédures judiciaires : 1. Une personne accusée d'activités terroristes a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par une juridiction indépendante, impartiale et établie par la loi. 2. Une personne accusée d'activités terroristes doit bénéficier de la présomption d'innocence. 3. Les particularités liées à la lutte contre le terrorisme peuvent néanmoins justifier certaines restrictions des droits de la défense, en ce qui concerne notamment : i) les modalités d'accès et de contacts avec l'avocat; ii) les modalités d'accès au dossier; iii) l'utilisation de témoignages anonymes. 4. De telles restrictions au droit de la défense doivent être strictement proportionnées au but poursuivi et des mesures compensatoires aptes à protéger les intérêts de l'accusé doivent être prises afin que le caractère équitable du procès soit maintenu et que les droits de la défense ne soient pas vidés de toute substance. »

<sup>33</sup> Voir les paragraphes 71 et 72 ci-dessous.

proportionnalité et de nécessité exigent une attention particulière et n'empêchent pas d'atteindre le même résultat.

34. Le Rapporteur spécial note que l'une des principales questions qui se posent à cet égard est celle de savoir si l'inscription sur une liste est vraiment une mesure provisoire. Pour s'assurer que la liste est et demeure provisoire, les noms qui y figurent doivent être réexaminés après un délai raisonnable, par exemple 6 ou 12 mois. On s'assurera ainsi que pour les groupes ou entités demeurant sur la liste, la mesure a été jugée encore nécessaire au vu des faits. Sans de telles garanties, les listes risquent de durer indéfiniment, et les sanctions provisoires comme le blocage des fonds risquent de devenir l'équivalent d'une mesure permanente de confiscation. La confiscation de fonds est une sanction pénale très grave qui exige des garanties de procédure appropriées.

35. Le Rapporteur spécial soulève en particulier la question de savoir si la nature des sanctions – civiles ou pénales – détermine les garanties de procédure, notamment le critère de la preuve à appliquer. L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 appuie l'idée selon laquelle la Liste récapitulative du Comité n'est pas une liste pénale et qu'il n'est pas nécessaire que des accusations aient été portées par une juridiction pour qu'un nom y soit inséré, parce que les sanctions n'imposent pas de peines ou de procédures pénales comme la mise en détention, l'arrestation ou l'extradition, mais plutôt des mesures administratives<sup>34</sup>. Toutefois, il est communément admis que la décision de porter des accusations au pénal ou au civil dépend de la gravité de la sanction ou de la punition. Si les sanctions liées à l'inclusion dans la liste sont permanentes, quelle que soit leur appellation, elles peuvent entrer dans le cadre des sanctions pénales au regard du droit international relatif aux droits de l'homme.

36. Par ailleurs, les États ont l'obligation de traduire en justice et de poursuivre<sup>35</sup> les groupes ou entités figurant sur la liste afin de les interdire et de sanctionner les personnes appartenant à ces groupes ou entités qui ont des liens avec le terrorisme. S'il existe à cet effet des éléments de preuve – condition à satisfaire pour l'inscription sur la liste – les États devraient alors être tenus d'intenter des poursuites, ce qui clarifierait le statut de ces groupes ou entités. Cependant, l'inscription sur une liste ne devrait pas être considérée comme un élément de preuve dans le cadre des poursuites. Les États devraient alors appliquer les règles et le critère de la preuve habituels. De plus, toutes les garanties de procédure nécessaires à la tenue d'un procès équitable devraient être respectées.

37. Le Rapporteur spécial note que les éléments de preuve recueillis par les agences du renseignement sont directement utilisés pour justifier l'inscription sur la liste. C'est pourquoi il est indispensable qu'après avoir appliqué la procédure immédiate et provisoire d'inscription sur la liste, les États transforment la mesure provisoire en une mesure de plus longue durée et intentent des poursuites en justice – ce qui exige certes plus de temps – et utilisent les renseignements comme éléments de preuve devant un organe judiciaire. Le Rapporteur spécial signale que si les personnes figurant sur la liste sont effectivement des terroristes, il ne suffit pas

<sup>34</sup> Voir S/2005/572, pièce jointe, par. 40 à 43.

<sup>35</sup> Voir le rapport intérimaire de la Rapporteuse spéciale de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme sur le terrorisme et les droits de l'homme, Kalliopi Koufa (E/CN.4/Sub.2/2001/31), par. 110 à 117.

qu'un État applique pareille mesure provisoire pour s'acquitter de l'obligation permanente qui lui incombe de poursuivre les responsables d'actes de terrorisme.

38. L'inscription sur la liste doit satisfaire à un certain nombre de garanties de procédure, au premier rang desquelles figure le droit à l'information. Ce droit comprend le droit d'être informé du fait que l'on a été inscrit sur une liste<sup>36</sup>, le droit d'être informé de l'existence d'une éventuelle procédure de radiation, le droit d'être informé de l'existence de dérogations à des fins humanitaires et des moyens de s'en prévaloir et le droit d'être informé des raisons de l'inscription sur la liste. Le droit d'être informé des motifs de l'inscription est une condition préalable à toute contestation fondée et argumentée de cette inscription. Comme on l'a déjà noté, l'inscription est dans de nombreux cas fondée sur des renseignements recueillis par l'État, qui sont souvent considérés comme secrets ou confidentiels. Or, l'accès aux éléments de preuve est indispensable pour interjeter appel contre l'inscription et cet accès ne doit en conséquence être restreint que dans des limites strictes. Il convient à cet égard de rappeler le 11<sup>e</sup> principe de Johannesburg relatif à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information<sup>37</sup>, qui stipule : « Toute personne a le droit d'obtenir des informations des autorités publiques, y compris des informations concernant la sécurité nationale. Aucune restriction de ce droit ne peut être imposée pour des raisons de sécurité nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que cette restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale. » Ainsi, à tout le moins, il appartient à l'État ou à l'institution ou organisme qui refuse l'accès à l'information utilisée de justifier les limitations imposées.

39. **Droit au contrôle judiciaire.** L'inscription sur une liste est souvent le résultat de décisions politiques prises sur la base d'éléments de preuve confidentiels par des représentants politiques des États au sein d'organes politiques. Étant donné que l'inscription aboutit au blocage de fonds, il est indispensable qu'elle puisse être contestée. À l'échelon international, il n'existe pas à l'heure actuelle de procédures qui permettent d'exercer ce droit<sup>38</sup>. Elles existent cependant dans quelques

<sup>36</sup> S'agissant du droit d'être informé de l'inscription sur une liste, le Comité des sanctions créé par la résolution 1267 a évolué en ce qui concerne les obligations imposées aux États : au paragraphe 18 de sa résolution 1526 (2004), le Conseil de sécurité a « *encouragé vigoureusement* tous les États à informer, dans la mesure du possible, les personnes et entités inscrites sur la liste du Comité des mesures prises à leur encontre, des directives du Comité et de la résolution 1452 (2002) » (pas d'italique dans l'original). Dans sa résolution 1617 (2005), le Conseil a *prié* les États « d'informer par écrit, dans la mesure du possible, les personnes et entités qui figurent sur la Liste récapitulative des mesures prises à leur encontre, des règles suivies par le Comité et, en particulier, des procédures d'inscription sur la Liste et de radiation de la Liste, ainsi que des dispositions de la résolution 1452 (2002) » (pas d'italique dans l'original). L'obligation imposée aux États dans la seconde résolution est plus forte et d'une plus grande portée. C'est là, à coup sûr, un pas dans la bonne direction.

<sup>37</sup> Voir E/CN.4/1996/39, annexe.

<sup>38</sup> Aux termes de la liste du Comité des sanctions créé par la résolution 1267, la procédure de radiation est fondée sur des démarches diplomatiques; en effet, un organisme ou une personne figurant sur la liste peut demander à son État de résidence ou de nationalité de soumettre au Comité une demande de radiation. Le Rapporteur spécial se félicite de la suggestion de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, qui invite le Comité à revoir ses procédures de radiation, en particulier i) pour exiger de l'État de résidence du demandeur et/ou de l'État dont il a la nationalité qu'il présente la demande de radiation au Comité, de sorte que la décision appartiendrait à l'ensemble du Comité et non à l'État qui a reçu la demande; et ii) pour étendre à un plus grand nombre d'États le droit de soumettre des demandes de radiation au Comité. Voir le

juridictions nationales<sup>39</sup>. Le Rapporteur spécial estime que si aucun recours approprié ou adéquat n'est disponible à l'échelon international, des procédures nationales de contrôle – même pour les listes internationales – sont nécessaires, et que les États qui appliquent les sanctions doivent en disposer. De plus, si les renseignements utilisés sont des renseignements de sécurité classés confidentiels, des moyens doivent être prévus pour permettre aux entités inscrites sur une liste de contester les éléments de preuve présentés à leur encontre. Il serait par exemple possible d'envisager la désignation de conseils approuvés ou titulaires d'une habilitation de sécurité.

40. **Droit de recours.** Pour les organisations inscrites à tort sur une liste, soit parce que les renseignements sur lesquels est fondée l'inscription sont erronés, soit parce que le nom figurant sur la liste est un acronyme ou est mal orthographié, une indemnisation ou une restitution doit être prévue, conformément à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir<sup>40</sup>, qui dispose que les États doivent assurer un recours aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir.

41. **Déroptions à des fins humanitaires.** Enfin, le Rapporteur spécial tient à souligner la nécessité absolue de garantir des dérogations aux sanctions – en particulier le blocage de fonds – pour des motifs humanitaires, pour que les organisations non gouvernementales et autres organisations à but non lucratif qui réalisent des projets visant la protection des droits économiques ou sociaux fondamentaux puissent continuer leur activité.

---

troisième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions (S/2005/572, pièce jointe), par. 52 à 57.

<sup>39</sup> Dans une affaire relative à la transposition de la liste du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 sur une autre liste, le Tribunal de première instance des Communautés européennes a jugé que la non-existence d'une voie de recours découlait du fait que le Conseil de sécurité n'en avait pas établi (*Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes*), affaire T-315/01, arrêt du 21 septembre 2005 : « Dans la mesure où le requérant semble en fait reprocher aux institutions communautaires de ne pas avoir prévu un quelconque mécanisme d'examen, la Commission rappelle que ces institutions n'ont fait qu'assurer la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité, sans être en mesure de les modifier. » (par. 170). Dans une affaire connexe (*Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*), affaire T-306/01, arrêt du 21 septembre 2005, le Tribunal a ainsi statué : « [I]l n'incombe pas au Tribunal de contrôler indirectement la conformité des résolutions en cause du Conseil de sécurité elles-mêmes avec les droits fondamentaux tels qu'ils sont protégés par l'ordre juridique communautaire. Il n'appartient pas davantage au Tribunal de vérifier l'absence d'erreur d'appréciation des faits et des éléments de preuve que le Conseil a retenus à l'appui des mesures qu'il a prises ... sans empiéter sur les prérogatives du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ... [Dès lors] les requérants ne disposent d'aucune voie de recours juridictionnel, le Conseil de sécurité n'ayant pas estimé opportun d'établir une juridiction internationale indépendante chargée de statuer, en droit comme en fait, sur les recours dirigés contre les décisions individuelles prises par le Comité des sanctions. » Le Tribunal a jugé qu'une telle lacune n'était pas en soi contraire au *jus cogens*, le droit d'accès aux tribunaux n'étant pas absolu : « Dans les circonstances de l'espèce, l'intérêt des requérants à voir leur cause entendue sur le fond par un tribunal n'est pas suffisant pour l'emporter sur l'intérêt général essentiel qu'il y a à ce que la paix et la sécurité internationales soient maintenues face à une menace clairement identifiée par le Conseil de sécurité, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies » (par. 338 à 341 et 344).

<sup>40</sup> Résolution 40/34 de l'Assemblée générale du 29 novembre 1985, annexe.

## IV. Questions générales

### **Observations relatives au rapport du Secrétaire général intitulé « S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale »**

42. Le Rapporteur spécial se félicite du rapport du Secrétaire général, en particulier de son caractère exhaustif et de l'accent qui y est mis sur les moyens de prévention, consistant par exemple à empêcher les terroristes d'avoir accès à des armes, d'atteindre leurs cibles, de voyager, etc., et à promouvoir une éducation de qualité et la tolérance religieuse et culturelle. La section VI est intitulée « Défendre les droits de l'homme dans le contexte du terrorisme et de la lutte antiterroriste ». Cependant, le Rapporteur spécial est préoccupé par la mention de l'interdiction de l'accès à l'Internet et par l'idée de ne pas autoriser les journalistes à interviewer des terroristes présumés. Ces deux mesures peuvent constituer de graves limitations de la liberté d'expression et entrent par conséquent dans le cadre des clauses limitatives des droits de l'homme. À cet égard, le Rapporteur spécial réitère sa fréquente observation selon laquelle, étant donné que les définitions du terrorisme sont souvent contraires au principe de légalité énoncé à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de telles mesures comportent dans de nombreux cas le risque qu'il en soit fait un usage abusif pour restreindre l'activité de personnes et de groupes qui n'ont rien à voir avec le terrorisme dûment défini.

### **La définition du terrorisme au plan national**

43. Dans son rapport à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2006/98), le Rapporteur spécial a fait part de ses réflexions sur les trois caractéristiques cumulatives des actes de terrorisme énoncées dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité et recommandé qu'elles deviennent la pierre de touche d'une définition internationale. L'une de ces caractéristiques concerne les actes constituant des infractions au regard et selon les définitions des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme.

44. S'agissant du plan national, une réserve doit être introduite puisque le dernier élément cumulatif – à savoir que la conduite « terroriste » doit comprendre des actes constituant des infractions au sens des conventions existantes concernant le terrorisme – pourrait ne pas être approprié pour répondre à des menaces terroristes régionales ou nationales spécifiques. Lorsque, au vu de certains éléments d'information, un État doit répondre à des menaces terroristes nationales ou régionales, il peut se trouver dans la nécessité d'interdire des actes qui n'entrent pas dans le champ d'application des conventions universelles relatives au terrorisme. De l'avis du Rapporteur spécial, une telle interdiction est acceptable à condition qu'elle soit absolument nécessaire et que la définition ou l'interdiction soit conforme aux critères de légalité (accessibilité, précision, applicabilité au seul contre-terrorisme, non-discrimination et non-rétroactivité)<sup>41</sup>. En conséquence, au plan national, la spécificité des infractions terroristes se définit par la présence de trois conditions cumulatives : i) les moyens utilisés, qui peuvent être décrits comme risquant de causer la mort ou qui constituent des actes de violence dirigés contre des membres de la population dans son ensemble ou des secteurs de la population, ou la prise d'otages; ii) l'intention, qui est de semer la terreur dans une population ou de

<sup>41</sup> Voir E/CN.4/2006/98, par. 45 à 49.

détruire l'ordre public ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire; iii) et le but, qui est de faire avancer un objectif politique ou idéologique sous-jacent. Ce n'est que lorsque ces trois conditions sont remplies qu'un acte doit être criminalisé en tant qu'acte de terrorisme; autrement, il perd sa force distinctive par rapport à la criminalité ordinaire.

### **Le Conseil des droits de l'homme et l'examen des mécanismes en cours**

45. Lorsque, par sa résolution 60/251, l'Assemblée générale a institué le Conseil des droits de l'homme, elle a décidé que le Conseil assumerait tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme. En outre, le Conseil réexaminerait et au besoin, améliorerait et rationaliserait les mandats et mécanismes de la Commission. Au cours de sa première session, tenue en juin 2006, le Conseil a adopté la décision 2006/102 sur la prolongation par le Conseil de tous les mandats, mécanismes, fonctions et responsabilités de la Commission, ainsi que la décision 2006/104 portant création d'un groupe de travail chargé de formuler des recommandations concrètes sur l'examen des mécanismes.

46. En attendant les résultats de l'examen des mécanismes par le Conseil, le Rapporteur spécial continuera de s'acquitter du mandat qui lui a été conféré par la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme. Dans ce cadre, il appelle l'attention de toutes les parties intéressées sur l'alinéa f) du paragraphe 14 de cette résolution, qui demande au Rapporteur spécial de faire *régulièrement* rapport à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale (pas d'italique dans l'original). Le rôle de la Commission étant maintenant assumé par le Conseil des droits de l'homme, qui se réunit plus régulièrement tout au long de l'année, le Rapporteur spécial espère établir un cadre plus régulier de comptes rendus au Conseil et d'interaction avec lui.

## **V. Conclusions**

47. **Le Rapporteur spécial continue d'accorder une grande importance à la complémentarité et aux aspects proactifs de son mandat et continuera de travailler de façon coordonnée avec la Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et d'autres experts indépendants pour dialoguer avec les États sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de l'adoption et de l'application de lois ou de pratiques antiterroristes.**

48. **Le Rapporteur spécial est heureux d'avoir l'occasion de continuer à participer activement à l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme de l'ONU et croit que l'intégration d'éléments relatifs aux droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre le terrorisme suscite un intérêt et un engagement réels. Il souhaite également développer les liens de coopération existants avec le Comité contre le terrorisme et sa direction, y compris dans le domaine de l'identification conjointe des meilleures pratiques en matière de lutte contre le terrorisme.**

49. **Le Rapporteur spécial se félicite des réunions qu'il a eues avec le Conseil de l'Europe, COTER et l'Union africaine et souhaite accentuer son interaction avec les organisations régionales étant donné que les questions relatives aux**

droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme dépassent de loin les frontières nationales et que la coordination des efforts est cruciale.

50. Le Rapporteur spécial a poursuivi son dialogue avec le Gouvernement de la Turquie à la suite de sa visite dans ce pays. Certains amendements à la loi antiterroriste ont été adoptés le 29 juin 2006. Le Rapporteur spécial a noté des améliorations par rapport au projet de loi; cependant, il continue d'être préoccupé par plusieurs éléments de la loi, notamment : le caractère large et imprécis de la définition du terrorisme et l'inclusion dans la catégorie des « infractions terroristes » d'infractions pouvant avoir des liens trop éloignés avec le terrorisme; la nature encore imprécise de l'infraction d'incitation, qui semble incompatible avec la prescription de légalité énoncée à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; les restrictions et limitations concernant l'internement et l'accès à un avocat; et l'exclusion de toute possibilité de libération pour certaines personnes condamnées à la prison à vie.

51. Le Rapporteur spécial espère donner suite à l'étude sur le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme en Australie, afin de poursuivre la coopération positive qui s'est établie à cet égard.

52. Le Rapporteur spécial remercie les gouvernements qui ont fourni des réponses de fond à ses communications. Cependant, il regrette le nombre limité de réponses. Le Rapporteur spécial est conscient que nombre des questions abordées dans ses communications aux gouvernements sont des questions juridiques complexes. Il espère néanmoins que les gouvernements engageront un dialogue avec lui et que leurs lois antiterroristes pourront être débattues et discutées avec leurs propres sociétés civiles.

53. Le Rapporteur spécial demande qu'une attention plus grande soit accordée au droit à la liberté d'association et de réunion pacifique dans le cadre des efforts pour harmoniser les mesures de lutte contre le terrorisme avec les normes relatives aux droits de l'homme. À son avis, les États ne devraient pas avoir besoin de recourir à des mesures de dérogation dans le domaine de la liberté de rassemblement et d'association. Les mesures limitatives prévues par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont suffisantes dans une lutte efficace contre le terrorisme. La preuve doit toujours être faite que ces limitations sont nécessaires et proportionnées et le Rapporteur spécial souligne l'importance de veiller à ce que toutes les limitations soient assujetties à des garanties judiciaires. Le Rapporteur spécial recommande que le Comité des droits de l'homme adopte une observation générale sur les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique, y compris la question de leurs restrictions dans la lutte contre le terrorisme.

54. Le Rapporteur spécial continuera de s'acquitter de son mandat, qui a été assumé par le Conseil des droits de l'homme aux termes de la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme. Étant donné que le Conseil examine actuellement les mécanismes et se réunit régulièrement tout au long de l'année, le Rapporteur spécial espère établir un cadre plus régulier pour présenter ses rapports au Conseil et interagir avec lui conformément à l'alinéa f) du paragraphe 14 de la résolution de la Commission.