



# Assemblée générale

Distr. générale  
18 septembre 2015  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-dixième session

Point 72 b) de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits de l'homme: question des droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

## **Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste**

### **Note du Secrétaire général\***

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson, présenté conformément à la résolution 68/178 de l'Assemblée générale et aux résolutions 15/15, 19/19, 22/8 et 25/7 du Conseil des droits de l'homme.

---

\* Le document a été présenté tardivement dans le souci d'y faire figurer les commentaires reçus à la suite des consultations auprès des parties prenantes de la société civile.



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

### Résumé

Le présent rapport est le cinquième rapport annuel présenté à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial en exercice sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson.

Les principales activités menées par le Rapporteur spécial entre septembre 2014 et juin 2015 sont énumérées à la section II du rapport. Dans la section III, le Rapporteur spécial traite des incidences négatives des lois antiterroristes et autres mesures législatives sur la société civile. Le rapport se termine par une série de recommandations.

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Activités relevant du mandat . . . . .	3
III. Impact des mesures de lutte antiterroriste sur la société civile . . . . .	4
A. Introduction . . . . .	4
B. Restriction de l'espace de la société civile par une législation nationale antiterroriste . . . . .	6
C. Impact des dispositions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme sur la société civile . . . . .	8
D. Impact des lois criminalisant le soutien matériel au terrorisme sur la société civile . . . . .	15
IV. Conclusions et recommandations . . . . .	23

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis 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 antiterroriste, Ben Emmerson, conformément à la résolution 68/178 de l'Assemblée et aux résolutions 15/15, 19/19, 22/8 et 25/7 du Conseil des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial y décrit les activités qu'il a menées de septembre 2014 à juin 2015. Il étudie ensuite l'impact négatif des lois antiterroristes et autres mesures législatives sur la société civile. Le rapport se termine par une série de recommandations.

## II. Activités relevant du mandat

2. Les activités menées par le Rapporteur spécial depuis la présentation de son rapport précédent à l'assemblée générale (A/69/397) jusqu'au 23 octobre 2014 sont énumérées dans son plus récent rapport présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/29/51). Depuis lors, il a participé aux activités ci-après.

3. Le 16 juin 2015, le Rapporteur spécial a participé à la réunion du Comité mixte des comités chargés respectivement de l'une des trois dimensions de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), organisée par celle-ci, à Vienne.

4. Le 22 juin 2015, le Rapporteur spécial a présenté son rapport annuel (A/HRC/29/51) au Conseil des droits de l'homme, à sa vingt-neuvième session, dans lequel il a attiré l'attention sur les défis en matière de droits de l'homme posés par la lutte contre l'État islamique d'Iraq et du Levant. Il a également engagé le dialogue avec le Conseil sur les principales conclusions et recommandations contenues dans le rapport.

5. Le 30 juin 2015, dans le cadre de la vingt-neuvième session du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a participé à une table ronde consacrée aux répercussions du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales par l'ensemble de la population. La discussion a été organisée conformément à la résolution 28/17 du Conseil.

6. Depuis son dernier rapport présenté à l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a continué de prendre des mesures, à titre individuel ou de concert avec d'autres mécanismes, y compris au niveau régional, en réponse aux communications, aux préoccupations et aux allégations reçues de personnes et d'organisations. Il a poursuivi activement le dialogue avec les gouvernements, notamment en adressant des demandes de visites officielles et des rappels de demande. Il déplore que, malgré les demandes formulées de longue date, aucune invitation ne lui ait été adressée au cours de la période considérée. Il espère cependant recevoir des invitations prochainement.

### III. Impact des mesures de lutte antiterroriste sur la société civile

#### A. Introduction

7. Les organisations non gouvernementales nationales et internationales ont un rôle clé à jouer dans l'élaboration de stratégies antiterroristes efficaces. Elles ont la capacité de rejoindre les populations locales, d'aider à protéger et promouvoir les droits de l'homme et de fournir une assistance juridique. Elles donnent une voix aux groupes aliénés ou marginalisés de la société, privilégient les besoins de ceux qui sont politiquement, économiquement ou socialement exclus et acheminent l'aide humanitaire dans les zones touchées par un conflit. Les groupes de la société civile sont souvent essentiels à la mise en œuvre des initiatives de développement, que ce soit en assurant l'acheminement de l'aide d'urgence ou en contribuant à l'adoption de solutions novatrices à long terme aux problèmes de développement complexes et persistants. Une société civile dynamique veille à ce que les voix des personnes vulnérables et marginalisées soient entendues et se reflètent véritablement dans les initiatives qui ont un impact sur leurs aspirations civiles, politiques et socio-économiques<sup>1</sup>. Concrètement, le travail des groupes de la société civile contribue directement à l'élimination des conditions propices à la propagation du terrorisme, telles que définies par l'Assemblée générale dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe).

8. La société civile peut également jouer un rôle distinct, mais tout aussi important, dans la lutte contre l'attrait de l'extrémisme violent. Bon nombre d'organisations non gouvernementales exécutent des programmes visant directement à promouvoir des stratégies pour contrer l'attrait de l'extrémisme violent, ou incluent cette dimension dans leurs travaux. Plus généralement, le secteur de la société civile offre des solutions de rechange à ceux qui pourraient avoir des visées extrémistes, en favorisant des débouchés civiques comme moyen de répondre à leurs griefs<sup>2</sup>. De par les liens directs qu'elles ont avec les populations marginalisées et les groupes minoritaires et grâce à leurs programmes dans les domaines de la réduction de la pauvreté, du maintien de la paix, de l'assistance humanitaire, des droits de l'homme et de la justice sociale, les organisations de la société civile peuvent contribuer significativement aux efforts mondiaux visant à contenir la propagation du terrorisme (voir A/HRC/23/39, par. 26)<sup>3</sup>.

9. Cependant, au cours des dernières années, l'espace dont disposaient les groupes de la société civile pour fonctionner efficacement a été radicalement réduit. Le Conseil des droits de l'homme s'est dit gravement préoccupé par le fait que « dans certains cas les lois et autres mesures relatives à la sécurité nationale et à la lutte antiterroriste, telles que les lois régissant les organisations de la société civile, ont été utilisées de manière abusive pour s'en prendre aux défenseurs des droits de

---

<sup>1</sup> Voir communiqué de presse conjoint, « A central role for civil society is the only way to guarantee inclusive post-2015 development goals », 18 mai 2015.

<sup>2</sup> Voir Cordaid, *Friend Not Foe: Opening Spaces for Civil Society Engagement to Prevent Violent Extremism*, mai 2011.

<sup>3</sup> Pour de plus amples informations, se reporter à l'adresse: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E#sthash.S10Oubdl.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E#sthash.S10Oubdl.dpuf).

l'homme ou ont gêné leur travail et compromis leur sécurité d'une manière contraire au droit international » (voir résolution 25/18 du Conseil des droits de l'homme). Dans sa déclaration liminaire lors de la trentième session du Conseil des droits de l'homme, le 14 septembre 2015, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a insisté sur le rôle de la société civile en offrant aux citoyens ordinaires la possibilité de partager leurs griefs, de favoriser la recherche de solutions et de surmonter des problèmes communs, contribuant ainsi à améliorer la santé, la sécurité et la viabilité des États<sup>3</sup>. Le Haut-Commissaire a indiqué que la liste des États ayant déployé des mesures extrêmement sévères pour restreindre l'action de la société civile ou persécuter divers groupes, une situation qu'il décrit comme dévastatrice, est tellement longue qu'il lui serait impossible de la citer en entier dans sa déclaration. Notant que les États qui restreignent l'espace dans lequel la société civile peut agir se privent eux-mêmes des avantages qu'ils pourraient tirer de la participation du public et minent la sécurité nationale, la prospérité du pays et le progrès collectif, le Haut-Commissaire a donné des précisions sur l'ampleur du problème dans les termes suivants:

Une législation trop restrictive est mise œuvre pour limiter l'exercice des libertés publiques et l'action des organisations de la société civile. Dans bien des situations, les voix des communautés minoritaires sont réduites au silence et leurs militants et défenseurs réprimés. Les personnes qui défendent les droits des femmes sont visées par des attaques spécifiques, souvent motivées par des stéréotypes dangereux et désuets sur la prétendue « place » de la femme. Des mesures, sous forme de blocage de sites web et de surveillance massive, sont prises afin de limiter considérablement l'espace démocratique en ligne.

10. Les États qui ont récemment adopté des mesures répressives autorisant l'enregistrement obligatoire ou même le démantèlement de groupes de la société civile pour des motifs de sécurité nationale ou de financement étranger sont le Cambodge, la Chine, l'Équateur, l'Égypte, la Hongrie, l'Inde, Israël, la Fédération de Russie et l'Ouganda. La répression internationale sur l'espace de la société civile ne se limite cependant pas aux États qui ont adopté une législation répressive ciblant directement le secteur des organisations non gouvernementales. Bon nombre des mesures nationales et internationales visant à lutter contre le financement du terrorisme et la criminalisation du soutien matériel au terrorisme ont eu pour effet indirect de restreindre l'espace au sein duquel les travailleurs humanitaires et les organisations non gouvernementales des droits de l'homme sont en mesure d'exercer leurs activités. L'objet du présent rapport est d'examiner la façon dont la société civile a été touchée par les mesures antiterroristes nationales et internationales, qui ont soit visé délibérément des groupes de la société civile soit permis aux gouvernements de réprimer les organisations non gouvernementales en se drapant dans la lutte contre le terrorisme et le maintien de la sécurité nationale pour rendre légitime la suppression de droits de l'homme et d'initiatives humanitaires tout à fait légitimes<sup>4</sup>.

11. Le Rapporteur spécial rappelle que les actes de terrorisme sont injustifiables et que les États ont non seulement le droit, mais aussi le devoir, de protéger les

---

<sup>4</sup> Le Rapporteur spécial tient à exprimer ses sincères remerciements à Anne Charbord, Conseillère juridique principale auprès du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, pour sa contribution à la préparation du présent rapport.

personnes relevant de leur juridiction contre les menaces pour leur vie et leur intégrité physique posées par des actes de terrorisme. Une stratégie antiterroriste efficace doit nécessairement comprendre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme et viser à empêcher les organisations et les groupes de fournir un soutien financier ou toute autre forme de soutien à des actes de terrorisme ou à des groupes terroristes. Dans le même temps, toutes les mesures adoptées doivent être conformes aux obligations internationales des États, y compris les obligations en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire. Compte tenu du rôle déterminant de la société civile dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme, les États ont le devoir de protéger la société civile et les droits qui sont essentiels à son existence et à son développement.

12. Le droit à la liberté d'association consacré à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est une des pierres angulaires de toute société démocratique<sup>5</sup>. L'imposition de mesures limitatives peut être justifiée uniquement si ces mesures sont prescrites par la loi, poursuivent un but légitime et sont proportionnées et nécessaires pour atteindre l'objectif. Dans la situation très rare d'une urgence qui menace la vie de la nation, des dérogations à ce droit ne sont pas interdites en vertu du Pacte. Cependant, comme l'ancien Rapporteur spécial l'a souligné, les États ne devraient pas avoir besoin de recourir à des mesures de dérogation dans le domaine du droit à la liberté d'association (ou d'autres droits qualifiés), car les clauses limitatives pertinentes seront généralement suffisantes et appropriées pour déterminer les limites dans lesquelles une ingérence est permise dans un droit protégé (voir A/61/267, par. 53). La question de l'accès aux ressources est essentielle à l'existence, à l'efficacité et à l'indépendance d'une organisation. Pour les organisations œuvrant dans le domaine de la fourniture de services ou d'assistance, l'accès aux ressources a également un impact significatif sur les bénéficiaires. Qui plus est, le droit de solliciter auprès de sources nationales, étrangères et internationales des ressources humaines, matérielles et financières, de recevoir ces ressources et de les utiliser est également protégé par le droit international au titre du droit à la liberté d'association (voir A/HRC/23/39, par. 8-18). Ce droit est également évoqué dans la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (voir résolution 53/144 de l'Assemblée générale, annexe, art. 13).

## **B. Restriction de l'espace de la société civile par une législation nationale antiterroriste**

13. Dans sa résolution 1373 (2001), adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité exige de tous les États, entre autres, d'ériger en infraction la perpétration, la préparation ou le financement d'actes de terrorisme ou l'appui à ces actes. En outre, cette résolution porte obligation aux États de faire rapport sur la mise en œuvre nationale de la résolution, met en place un sous-comité du Conseil chargé de surveiller la mise en œuvre, mais ne fait qu'une simple allusion aux droits de l'homme. Cela explique que de nombreux États l'ont interprétée comme une obligation d'adopter une législation antiterroriste stricte, souvent dans le cadre de

---

<sup>5</sup> Le cadre juridique a été examiné en profondeur par d'autres titulaires de mandat au titre de procédures spéciales. Voir A/HRC/20/27, par. 12-21 et A/64/226, par. 7-30.

procédures « d'urgence », en l'absence de consultations suffisantes avec les principales parties prenantes et sans aucun respect des procédures parlementaires.

14. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que, malgré un changement dans l'approche prônée par les Nations Unies pour lutter contre le terrorisme, fondée sur la reconnaissance qu'une intervention limitée à la sécurité uniquement est insuffisante<sup>6</sup> (comme en témoigne la Stratégie antiterroriste mondiale (voir résolution 60/288 de l'Assemblée générale) et l'inclusion d'une clause sur les droits de l'homme par le Conseil de sécurité<sup>7</sup>, les États continuent d'adopter des lois antiterroristes qui soulèvent de sérieuses préoccupations sur le plan des droits de l'homme<sup>8</sup>. Le Rapporteur spécial note en particulier que bon nombre des mesures prises ou envisagées par les États contiennent des définitions trop générales et vagues du terrorisme et, partant, violent le principe de la légalité. Comme l'a souligné l'ancien Rapporteur spécial, l'adoption de définitions trop larges du terrorisme peut donner lieu à un usage abusif délibéré du terme, y compris face aux revendications et aux mouvements sociaux des peuples autochtones, ainsi qu'à des violations non intentionnelles des droits de l'homme<sup>9</sup>. Des définitions vagues, imprécises ou trop larges peuvent être utilisées pour cibler la société civile, faire taire les défenseurs des droits de l'homme, les blogueurs et les journalistes et criminaliser des activités pacifiques de défense des droits des minorités, religieuses et des droits syndicaux et politiques (voir A/HRC/10/3/Add.2, par. 6, A/HRC/16/51, par. 26-28 et A/HRC/25/59/Add.2, par. 42).

15. En outre, une grande partie de la nouvelle législation envisagée introduit des restrictions à des droits qui sont pourtant essentiels à l'existence de toute société civile<sup>10</sup>. Les textes qui criminalisent le fait « d'encourager », « de promouvoir » ou « de soutenir » des actes de terrorisme, « de justifier » ou « de glorifier » le terrorisme et « d'inciter » à commettre un acte terroriste doivent être correctement définis, et les éléments de l'infraction, notamment l'*actus reus* et la *mens rea*, doivent être étroitement circonscrits afin de répondre aux critères de nécessité et de proportionnalité. De même, l'inclusion d'un libellé, tel que « changement de l'ordre constitutionnel », « compromettre l'unité nationale » ou « la paix sociale », « perturber l'ordre public » ou « insulter la réputation de l'État ou sa position », en l'absence d'autres éléments de crimes graves tels que le recours à la violence meurtrière, peut avoir de graves incidences sur plusieurs droits de l'homme, y compris la liberté d'expression, d'association et d'assemblée. Par ailleurs, les lois qui érigent en infraction la publication d'informations ou de déclarations inexacts au sujet d'activités antiterroristes, ou d'informations qui contredisent des déclarations

<sup>6</sup> Voir résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité: « Considérant que la force militaire, les mesures visant à faire appliquer la loi et les opérations des services de renseignement ne suffiront pas à elles seules à vaincre le terrorisme, et soulignant qu'il est nécessaire d'éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, comme le veut le premier volet de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies » (résolution 60/288 de l'Assemblée générale).

<sup>7</sup> Voir, par exemple, résolution 1456 (2003) du Conseil de sécurité, par. 6.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, Australie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Égypte, Éthiopie, France, Kenya, Pakistan, Fédération de Russie, Arabie saoudite, Tunisie et République bolivarienne du Venezuela.

<sup>9</sup> Voir A/HRC/16/51, par. 26. Voir également le rapport sur la mission au Chili du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/25/59/Add.2).

<sup>10</sup> Voir l'analyse effectuée en 2003 par l'ancienne Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M<sup>me</sup> Hina Jilani (A/58/380).

officielles ou qui sont susceptibles d'être mal comprises (en plus d'être des atteintes graves à la liberté d'expression et d'information) entravent sérieusement les efforts visant à assurer la responsabilité des fonctionnaires et des forces de sécurité.

16. Les pouvoirs de surveillance de masse, souvent justifiés pour des raisons de lutte antiterroriste, ont été utilisés pour cibler des groupes de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes dans de nombreux États. Le Rapporteur spécial a déjà examiné l'impact de certaines de ces mesures sur le droit au respect de la vie privée (A/69/397; voir également A/HRC/27/37 et A/HRC/28/28). L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose aux États l'obligation de respecter la vie privée et la sécurité de toutes les communications, y compris les communications numériques. Cela signifie en principe que chaque individu ou chaque organisation a le droit de partager des informations et des idées avec d'autres sans immixtion de l'État, en ayant la garantie que ses communications parviendront à leurs seuls destinataires et ne seront lues que par eux. Toute mesure s'opposant à ce droit doit être autorisée par une législation interne accessible, précise et conforme aux prescriptions du Pacte. Elle doit également poursuivre un objectif légitime et satisfaire aux critères de nécessité et de proportionnalité.

### **C. Effet sur la société civile des dispositions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme**

17. La nécessité de prévenir le financement du terrorisme est un aspect essentiel de toute stratégie efficace de lutte antiterroriste. L'adoption d'une législation nationale de lutte contre le financement du terrorisme est une obligation juridique internationale de nombreux États, au moins en vertu de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme<sup>11</sup>, de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et du régime de sanctions concernant Al-Qaida, créé par la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité. Ces régimes ont été utilisés pour justifier des mesures ayant un impact sur des groupes de la société civile sur la base de la perception du risque que ces groupes puissent être utilisés, de façon délibérée ou non, comme moyen de fournir un soutien à des organisations terroristes. On peut trouver ce lien dans une note interprétative d'une recommandation publiée par le Groupe d'action financière, qui traite expressément du financement du terrorisme et des organisations à but non lucratif<sup>12</sup>. Dans sa forme originale, la note interprétative énonçait sans réserve qu'il avait été « démontré que les terroristes et les organisations terroristes utilisent le secteur des OBNL pour se procurer des fonds et les faire circuler, pour s'assurer un appui logistique, pour encourager le recrutement de terroristes et pour soutenir par tout autre moyen les organisations terroristes et leurs activités »<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/109, entrée en vigueur le 10 avril 2002.

<sup>12</sup> Définis dans le glossaire du Groupe d'action financière comme désignant « les personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou pour d'autres types de "bonnes œuvres" ».

<sup>13</sup> Plus précisément, le Groupe d'action financière a identifié cinq catégories d'utilisation abusive possible des organisations à but non lucratif par des organisations terroristes: a) détournement de fonds; b) affiliation avec des organisations terroristes; c) appui aux activités de recrutement; d) utilisation abusive de programmes; e) fausse déclaration et organisations à but non lucratif



18. Le Groupe d'action financière (GAFI), créé en 1989, à l'initiative du Groupe des Sept, est une organisation intergouvernementale dont le but initial était d'élaborer des politiques pour lutter contre le blanchiment de capitaux<sup>14</sup>. En 2001, son mandat a été étendu à la lutte contre le financement du terrorisme. Ses objectifs sont d'élaborer des normes et de promouvoir l'application efficace de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles de lutte contre le financement du terrorisme et d'identifier au niveau des pays les vulnérabilités afin de protéger le secteur financier international contre une utilisation abusive. Le Groupe d'action a formulé 40 recommandations<sup>15</sup> destinées à être mises en œuvre au niveau national dans le cadre d'une législation et d'autres mesures juridiquement contraignantes, qui sont complétées par des notes interprétatives<sup>16</sup>, un ensemble des meilleures pratiques<sup>17</sup> et un manuel à l'intention des pays et des évaluateurs (*Handbook for Countries and Assessors*). La mise en œuvre des recommandations par les États est contrôlée par des évaluations mutuelles en vertu desquelles les États sont classés comme « conformes » ou « non conformes ».

19. Dans sa recommandation 8, qui traite spécifiquement des organisations à but non lucratif, le Groupe d'action demande aux États de procéder à un examen de leur législation relative à ces organisations afin de garantir que celles-ci ne sont pas utilisées à mauvais escient: a) par des organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes; b) pour exploiter les organisations à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme, y compris pour éviter des mesures visant le gel des biens; c) afin de dissimuler ou d'opacifier l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes, mais détournés vers des objectifs terroristes. Il convient de signaler que cette recommandation vise à prévenir le financement du terrorisme et toute autre forme de soutien au terrorisme<sup>18</sup>. Afin de prévenir l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif et d'identifier celles qui sont exploitées par les terroristes ou les organisations terroristes ou de prendre des

---

« fictives ». Voir Groupe d'action financière (GAFI), *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, 2014, p. 5 et par. 75 et 91-124.

<sup>14</sup> Dans leur déclaration économique de 1989, les pays du G-7 ont décidé de convoquer un groupe spécial d'experts financiers comprenant les participants au Sommet et d'autres pays intéressés par ces problèmes. Son mandat est d'évaluer les résultats de la coopération déjà mise en œuvre afin de prévenir l'utilisation du système bancaire et des institutions financières aux fins de blanchiment de capitaux et d'étudier des mesures préventives supplémentaires dans ce domaine, y compris l'adaptation des systèmes juridiques et réglementaires de façon à renforcer l'entraide judiciaire multilatérale.

<sup>15</sup> Les recommandations originales et les huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme ont été révisées à plusieurs reprises et consolidées en 2012. Ce faisant, le GAFI a rendu permanent un régime développé dans des circonstances exceptionnelles. Voir Ben Hayes, « How international rules on countering terrorism impact civil society », Transnational Institute, 8 mai 2013.

<sup>16</sup> L'introduction des recommandations du Groupe d'action stipule que « [l]es normes du GAFI comprennent les recommandations et leurs notes interprétatives, ainsi qu'un glossaire des définitions applicables ».

<sup>17</sup> Voir GAFI, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, juin 2015.

<sup>18</sup> Voir les références aux « fonds et autres biens » dans la note interprétative de la recommandation 8, ainsi que la publication du GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, par. 29, selon laquelle la recommandation 8 ne se limite pas à une définition étroite du financement du terrorisme, mais porte également sur ce qui est décrit comme un soutien matériel, tel que défini dans la définition du GAFI de « fonds et autres biens », y compris les « actifs financiers, les ressources économiques, les biens de toute nature ».

mesures efficaces contre celles qui les soutiennent activement, les États devraient adopter un certain nombre de mesures, tout en veillant à ce que celles-ci n'aient pas d'effet négatif sur l'ensemble des organisations à but non lucratif<sup>19</sup>. Les États devraient adopter des mesures de contrôle et de surveillance concernant ces organisations<sup>20</sup> proportionnées aux risques identifiés à la suite d'un examen national de ce secteur et d'une évaluation nationale des risques.

20. Le Groupe d'action a noté que les organisations à but non lucratif les plus à risque d'être utilisées à des fins de financement du terrorisme sont celles qui sont engagées dans des « activités de service » (logement, services sociaux, éducation ou soins de santé). Celles qui sont impliquées dans des « activités expressives » (sports et loisirs, arts et culture, représentation des intérêts ou plaidoyer, comme les partis politiques, les groupes de réflexion et les groupes de défense) sont considérées comme à faible risque. Le Groupe d'action a également noté que le facteur clé est la proximité d'une menace terroriste active, qui ne correspond pas toujours à des zones géographiques de conflit ou de faible gouvernance. Les principaux points à prendre en considération pour déterminer les organisations à but non lucratif les plus à risque d'être détournées sont la valeur que leurs ressources ou leurs activités ont pour des entités terroristes et la proximité d'une menace terroriste active ayant les moyens et l'intention de les utiliser<sup>21</sup>.

21. La note interprétative de la recommandation 8 souligne le « rôle vital » que jouent les organisations à but non lucratif, en particulier leur action en fournissant non seulement des « services essentiels, mais aussi un réconfort et un espoir aux plus démunis dans le monde entier ». Par conséquent, « [l]es mesures adoptées par les pays pour protéger le secteur des organisations à but non lucratif contre toute utilisation abusive ne devraient ni perturber ni décourager leurs activités caritatives légitimes ». Au contraire, elles devraient promouvoir la transparence et renforcer le sentiment que les fonds et les services caritatifs atteignent leurs bénéficiaires légitimes. Les gouvernements devraient éviter « dans la mesure du possible que les mesures prises à cette fin aient un impact négatif sur les bénéficiaires innocents et légitimes des activités caritatives ».

22. Notant qu'il existe des possibilités d'utilisation abusive<sup>22</sup> et que des exemples dans lesquels le financement du terrorisme par le biais de la société civile ont été établis<sup>23</sup>, le Rapporteur spécial constate que plusieurs parties prenantes clés ont relativisé l'ampleur du problème. La Banque mondiale a reconnu que les montants en cause ne représentent qu'une fraction d'un pourcentage des fonds totaux des organisations à but non lucratif<sup>24</sup>. Le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-

<sup>19</sup> Voir la note interprétative de la recommandation 8 et les lignes directrices sur les meilleures pratiques de juin 2015. Voir également Emile van der Does de Willebois, « Nonprofit organizations and the combatting of terrorism financing: a proportionate response », World Bank Working Paper No. 208, chap. 2; GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, chap. 4; Victoria Metcalfe-Hough, Tom Keatinge et Sara Pantuliano, « UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality », HPG, mars 2015, p. 1.

<sup>20</sup> Signifie toutes les entités entrant dans la définition d'une OBNL donnée par le Groupe d'action.

<sup>21</sup> Voir GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, par. 14 et 80.

<sup>22</sup> Voir le rapport de 2009 du Groupe de travail sur le financement du terrorisme de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, par. 63-64.

<sup>23</sup> Voir van der Does de Willebois, « Nonprofit organizations », chap. 2; GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, chap. 3.

<sup>24</sup> Voir van der Does de Willebois, « Nonprofit organizations ».

Bretagne et d'Irlande du Nord, dans son examen du secteur caritatif en 2007, a noté que son évaluation, de pair avec celle des forces de l'ordre et des services du renseignement, montrait que les liens que les terroristes entretenaient avec le secteur caritatif étaient extrêmement limités par rapport à la taille du secteur<sup>25</sup>. En 2015, le Comité mixte sur le projet de loi sur la protection des organismes caritatifs du Royaume-Uni a confirmé l'existence d'un large consensus sur le fait que l'utilisation abusive, distincte des erreurs commises de bonne foi et d'une mauvaise gestion persistante, survient rarement dans le secteur caritatif<sup>26</sup>. Pour sa part, le Groupe de travail sur le financement du terrorisme de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a noté qu'il importait de faire preuve de réalisme quant à l'utilisation réelle de ce secteur aux fins du financement du terrorisme. En pourcentage du total des flux financiers des organisations à but non lucratif, les fonds destinés au financement du terrorisme sont très faibles<sup>27</sup>. Il a également recommandé aux États d'éviter les discours liant ces organisations au financement généralisé du terrorisme, car ils surestiment la menace et portent indûment atteinte à l'ensemble du secteur des organisations à but non lucratif<sup>28</sup>.

23. Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a souligné que « très peu de cas de financement du terrorisme, sinon aucun, ont été détectés en appliquant des mesures de contrôle axées spécifiquement sur les organisations de la société civile ». Selon lui, « la recommandation 8 ne tient pas suffisamment compte du fait que les États ont déjà d'autres moyens, tels que la surveillance financière et la coopération de la police, pour agir efficacement à l'égard de la menace de financement du terrorisme » (voir A/HRC/23/39, par. 25). Une étude réalisée par le Groupe d'action financière en 2014 corrobore cette analyse<sup>29</sup>. Celui-ci a conclu que l'identification d'un risque d'utilisation abusive à des fins terroristes du secteur des organisations à but non lucratif se fait essentiellement par la collecte et la vérification de différents types d'informations provenant de différentes sources. Ces informations comprennent notamment des informations réglementaires sur les OBNL, utilisées dans 68 % des cas où une utilisation abusive a été identifiée. Toutefois, en aucun cas les informations réglementaires des organisations à but non lucratif ne constituent le seul moyen utilisé pour détecter les utilisations abusives<sup>30</sup> ni ne sont le moyen le plus couramment utilisé pour les détecter<sup>31</sup>.

24. Ces constatations ne fournissent aucun argument convaincant pour justifier les nombreuses exigences que les États doivent remplir pour se conformer à la

<sup>25</sup> United Kingdom Home Office and Her Majesty's Treasury, *Review of Safeguards to Protect the Charitable Sector (England and Wales) from Terrorist Abuse: Summary of Responses and Next Steps*, décembre 2007.

<sup>26</sup> Report of the Joint Committee on the Draft Protection of Charities Bill, février 2015, par. 37.

<sup>27</sup> Voir le rapport de 2009 du Groupe de travail sur le financement du terrorisme de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, par. 64.

<sup>28</sup> Ibid., recommandation 65.

<sup>29</sup> GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, chap. 4.

<sup>30</sup> Les informations provenant de sources librement accessibles ont été utilisées dans 96 % des cas où une utilisation abusive a été détectée, celles de la cellule du renseignement financier dans 49 % des cas, celles du service national du renseignement de sécurité dans 63 % des cas, les informations de source policière dans 58 % des cas et les informations de source étrangère dans 6 % des cas.

<sup>31</sup> À noter que les informations provenant de sources librement accessibles ont été utilisées dans 96 % des cas où une utilisation abusive a été détectée.

recommandation 8 du GAFI. Elles ne répondent pas non plus à la préoccupation selon laquelle ces exigences seraient en fait instrumentalisées par les États souhaitant limiter l'existence de la société civile pour des raisons politiques. En effet, bien que le Groupe d'action reconnaisse l'importance du rôle de la société civile et insiste pour que les mesures adoptées ne perturbent pas ou ne découragent pas les activités caritatives légitimes<sup>32</sup>, la recommandation 8 s'est révélée être utile pour un certain nombre d'États en tant que moyen de réduire l'espace de la société civile et de réprimer l'opposition politique<sup>33</sup>.

25. Invités à prendre des mesures visant à lutter contre le financement du terrorisme, les États ne se concentrent pas sur le financement proprement dit. Au lieu de cela, ils visent à réglementer le fonctionnement de la société civile, à travers une série de mesures dont la plupart ont un impact sur la liberté d'association. Selon le Groupe d'action, la réglementation des organisations à but non lucratif doit dépendre de variables telles que la taille, la santé financière et le risque d'utilisation abusive. Dans la pratique, ces distinctions peuvent être difficiles à appliquer, étant donné que de nombreuses organisations non gouvernementales, y compris les organisations de défense des droits de l'homme, n'entrent pas parfaitement dans une seule catégorie et sont, par exemple, impliquées à la fois dans le plaidoyer et l'exécution de programmes. Certains États ont adopté des mesures en bloc qui réglementent rigoureusement la société civile. Une telle législation comporte généralement une obligation d'enregistrer diverses procédures et des documents volumineux et complexes sont requis pour l'enregistrement, ce qui, en retour, augmente la probabilité d'un refus de l'enregistrement, qui coïncide souvent avec une capacité limitée à interjeter appel du refus et à obtenir un financement de l'étranger et la criminalisation de diverses formes d'appartenance à des groupes non enregistrés<sup>34</sup>.

26. La recommandation 8 ne contient aucune mention du droit à la liberté d'association (et son corollaire, la capacité d'accéder aux ressources financières) et à la nécessité de respecter les principes de légalité, de proportionnalité, de nécessité et de non-discrimination, ce qui confère une apparence de légitimité aux États qui ont adopté des lois sans respecter leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme. Le Rapporteur spécial souscrit à la conclusion du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association selon laquelle la recommandation 8 du GAFI « ne propose pas de mesures spécifiques pour protéger le secteur de la société civile des restrictions excessives à leur droit à la liberté d'association des États affirmant que leurs mesures sont en conformité avec la

<sup>32</sup> Voir Counter-Terrorism Implementation Task Force Working Group meeting on preventing abuse of the non-profit sector for the purposes of terrorist financing, key observations of the organizers, 2011, par. 7, et GAFI, *Best Practices*, par. 18; voir également la recommandation 1 du GAFI (les mesures adoptées devraient être proportionnelles aux risques) et l'approche du GAFI en matière de réglementation, voir ci-dessus).

<sup>33</sup> Voir le rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, qui met en garde contre « l'application de mesures restrictives, telles que la recommandation 8 du GAFI, qui ont été utilisées par des États pour violer le droit international » (A/HRC/23/39, par. 25).

<sup>34</sup> Pour un aperçu, voir Ben Hayes, « Counter-terrorism, policy laundering and the FATF: legalizing surveillance, regulating civil society », Transnational Institute, 2012.

recommandation 8 »<sup>35</sup>. En outre, le Rapporteur spécial note que les organes de surveillance du Groupe d'action pourraient avoir joué un rôle d'atténuation important en faisant ressortir les domaines de leurs évaluations mutuelles où la législation nationale est en contradiction avec le droit international des droits de l'homme. En pratique, dans ses processus d'examen par les pairs, le GAFI a rarement critiqué la surréglementation et le manque de respect des droits de l'homme<sup>36</sup>, se concentrant plutôt sur les cas où la réglementation est insuffisante<sup>37</sup>.

27. Le Rapporteur spécial note toutefois avec intérêt que le Groupe d'action a récemment adopté une approche plus nuancée dans ses meilleures pratiques révisées pour la mise en œuvre de la recommandation 8. Pour la première fois, il a déclaré qu'en principe le respect des recommandations du GAFI ne doit pas contrevenir aux obligations d'un pays en vertu du droit international des droits de l'homme de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme la liberté d'expression, de religion ou de conviction et le droit de réunion pacifique et la liberté d'association<sup>38</sup>. Le Rapporteur spécial se félicite de cette évolution importante et exhorte les États à en tenir compte lors de l'adoption d'une loi visant à réglementer la société civile. Il affirme en outre que les organismes de surveillance du Groupe d'action devraient appliquer ces directives en évaluant la manière dont les États ont mis en œuvre la recommandation 8 au niveau national de façon à inclure une évaluation de la conformité en matière de droits de l'homme.

28. Le Rapporteur spécial reconnaît que le fait d'exiger des organisations non gouvernementales qu'elles s'enregistrent en tant que personnes morales<sup>39</sup> ne constitue pas nécessairement en soi une violation du droit à la liberté d'association. Néanmoins, en l'absence de preuve de faute pénale, une telle obligation ne devrait pas interférer avec la capacité des organisations non gouvernementales à mener

<sup>35</sup> Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association (A/HRC/23/39, par. 25). Voir également Thomas Carothers et Saskia Brechenmacher, « Closing space: democracy and human rights support under fire », Carnegie Endowment for International Peace, p. 29.

<sup>36</sup> Pour un exemple où l'organe de révision a souligné « l'approche globale » de l'État comme n'étant pas justifiée par des risques évalués du Groupe d'action, voir ESAAM, Mutual evaluation report, Éthiopie, mai 2015, par. 142. S'agissant de la législation, voir Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, « Éthiopie: Navi Pillay condamne la répression contre les journalistes, les restrictions croissantes imposées à la liberté d'opinion et d'expression », disponible à l'adresse: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14555&LangID=E#sthash.2waXGpXx.KVNcKEQ8.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14555&LangID=E#sthash.2waXGpXx.KVNcKEQ8.dpuf).

<sup>37</sup> Voir, par exemple, FATF/GAFI, second mutual evaluation report, Russian Federation, 2008, par. 720, et Human Rights Watch, *Choking on Bureaucracy, State Curbs on Independent Civil Society Activism*, vol. 20, No. 1 d), février 2008. Voir également Comité des droits de l'homme, Observations finales, 2009, CCPR/C/RUS/CO/6, par. 26, qui attribue à l'État la note de « partiellement satisfaisant », en partie en raison de son application insuffisante des règles. Voir également GAFIMOAN et GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle du Royaume d'Arabie saoudite, 2010, par. 798 (anglais seulement), selon lequel le secteur des OBNL semble être encapsulé dans un système réglementaire et de surveillance complet qui surclasse de nombreux autres systèmes d'autres administrations et qui semble être assez efficace, ce qui permet de donner à l'État la note de « largement conforme ». Voir Amnesty International, Saudi Arabia's ACPRA: How the Kingdom silences its human rights activists, MDE 23/025/2014, octobre 2014, p. 5, et NGO Law Monitor: Saudi Arabia, disponible à l'adresse: [www.icnl.org/research/monitor/saudiarabia.html](http://www.icnl.org/research/monitor/saudiarabia.html). Voir également A/HRC/11/23, par. 35.

<sup>38</sup> GAFI, *Best Practices*, par. 22.

<sup>39</sup> Voir CCPR/C/102/D/1478/2006.

leurs activités (voir A/64/226, par. 59), tout comme le droit à la liberté d'association ne peut être abrogé au seul motif d'un non-enregistrement (voir A/HRC/20/27, par. 56). Ce point est particulièrement important lorsque la procédure de constitution d'une association est lourde et dépend du bon vouloir de l'administration (ibid.). Dans la procédure à suivre pour constituer une association en personne morale, il est essentiel que les fonctionnaires compétents agissent de bonne foi, en temps opportun et de manière non sélective. Les procédures doivent être simples, pas trop onéreuses et rapides (ibid., par. 57). Une procédure de notification plutôt qu'une procédure d'autorisation préalable est plus conforme au droit international des droits de l'homme (ibid., par. 58). Toute décision rejetant la déclaration ou la demande d'enregistrement doit être clairement motivée et dûment communiquée par écrit au déclarant ou demandeur, qui devrait avoir la possibilité de contester la décision de rejet devant un tribunal indépendant et impartial (ibid., par. 61).

29. De nombreux États ont adopté une législation qui impose aux OBNL l'obligation de conserver des informations sur les buts et objectifs de leurs activités, de publier des déclarations annuelles assorties de ventilations détaillées des revenus et des dépenses et de tenir des registres des transactions nationales et internationales pour bien montrer que les fonds ont été dépensés d'une manière compatible avec leurs buts et objectifs. Le Rapporteur spécial rappelle le principe selon lequel les organisations de la société civile devraient être en mesure de mener librement leurs activités. Les États ne devraient pas faire obstacle indûment à l'exercice de la liberté d'association et les organisations ne devraient pas être soumises à un contrôle de l'État dans la gestion et la gouvernance interne de l'organisation. Dans la pratique, cela signifie que des organes indépendants peuvent examiner les actes des associations afin d'assurer la transparence et la responsabilité (ibid., par. 65), mais les rapports exigés des organisations devraient être simples, uniformes et prévisibles (voir A/64/226, par. 117). Tout contrôle approfondi par les autorités fiscales, constituant un abus de procédure en matière fiscale, devrait être strictement interdit (ibid., par. 120). Dans la pratique, les organisations ne devraient pas être tenues de consacrer une partie importante de leurs ressources à la gestion des dossiers ou à des enquêtes sur les membres d'organisations partenaires, une exigence qui peut peser particulièrement lourd sur les budgets limités des organisations, ou encore de travailler dans des zones touchées par un conflit ou une catastrophe<sup>40</sup>.

30. Un élément particulièrement préoccupant de la note interprétative du Groupe d'action est l'obligation selon laquelle les autorités appropriées devraient surveiller la conformité des OBNL avec les obligations de la recommandation 8 et appliquer des sanctions efficaces et dissuasives en cas de violation (y compris le gel des comptes, la révocation des administrateurs, des amendes, le retrait des habilitations et des agréments et la radiation des registres)<sup>41</sup>. Le Rapporteur spécial estime que les États ne devraient pas criminaliser le non-respect de la loi régissant l'enregistrement et le contrôle des organisations (en l'absence de toute preuve d'infraction pénale indépendante). Toute entorse à la conformité devrait d'abord être assortie d'un avertissement suffisant et d'une possibilité de corriger des infractions administratives (voir A/64/226, par. 118). En l'absence de cause claire et

<sup>40</sup> Voir également van der Does de Willebois, « Nonprofit organizations ».

<sup>41</sup> Voir note interprétative, point 5 b) vii).



convaincante, les autorités ne devraient pas avoir le droit de déterminer les décisions et les activités de l'association, d'annuler l'élection des membres de son conseil d'administration ou d'entrer sans préavis dans les locaux d'une association (voir A/HRC/20/27, par. 65). Le recours à de telles mesures ne devrait être admis que lorsqu'elles sont strictement nécessaires, proportionnelles à l'objectif légitime poursuivi (sécurité nationale ou prévention de la criminalité) et utilisées uniquement lorsque des mesures moins radicales se sont révélées insuffisantes (ibid., par. 75). En outre, ces mesures devraient faire l'objet d'un examen *ex ante* par un organe judiciaire indépendant et impartial (voir A/64/226, par. 114).

#### **D. Effet sur la société civile des lois criminalisant le soutien matériel au terrorisme**

31. L'adoption d'instruments internationaux et régionaux contraignants proscrivant le soutien matériel au terrorisme, ainsi que d'une législation nationale d'une portée excessive appliquant ces obligations ou criminalisant un tel soutien, peut représenter une menace importante pour les organisations de la société civile, dont certaines activités peuvent, à leur insu, constituer un soutien matériel indirect selon les définitions adoptées. Certaines organisations non gouvernementales ont parfois été contraintes par des menaces réelles ou perçues, de poursuites, ce qui en retour peut avoir de graves incidences sur les bénéficiaires.

32. La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme exigent des États qu'ils adoptent des mesures nationales pour interdire le financement et le soutien matériel mis à disposition aux fins de perpétrer des actes terroristes. En particulier, à l'alinéa d) du paragraphe 1 de la résolution 1373 (2001), le Conseil a décidé que tous les États devaient interdire à leurs nationaux ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, 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. L'alinéa c) du paragraphe 1 de la résolution 1373 (2001) a également été la base sur laquelle les gouvernements nationaux et les entités régionales ont mis en place des régimes de sanctions applicables aux personnes et entités désignées comme terroristes qui complètent le régime de sanctions contre Al-Qaida en vertu de la résolution 1267 (1999) du Conseil, que le Rapporteur spécial a examiné ailleurs (voir A/67/396 et A/HRC/29/51). Il convient de signaler que le régime de sanctions prévoit des dérogations pour raisons humanitaires au cas par cas, alors qu'il n'en est pas fait mention dans la résolution 1373 (2001), laissant ainsi aux États le soin de décider de les inclure dans leurs propres régimes nationaux.

33. De nombreux États ont adopté une législation criminalisant le soutien matériel<sup>42</sup>. De ce fait, les donateurs incluent désormais fréquemment des clauses sur la lutte contre le terrorisme dans les programmes de subventions humanitaires et les contrats

<sup>42</sup> Pour un examen approfondi, voir Kate Mackintosh et Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, and Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR) Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny: criminalizing humanitarian engagement », février 2011.

d'accord de partenariat, exigeant des organisations non gouvernementales de fournir des garanties onéreuses que leurs fonds ne sont pas utilisés à des fins terroristes ou en appui à des actes de terrorisme<sup>43</sup>. Des procédures de contrôle ont également été introduites<sup>44</sup>. La complexité accrue provient du nombre de lois qui peuvent avoir un impact sur la société civile agissant au niveau national et à l'étranger, de la définition du terrorisme dans ces lois et des différents degrés d'importance et de clarté, de diverses interdictions qui peuvent avoir un impact sur les organisations non gouvernementales, des différents niveaux d'intention requise<sup>45</sup> et du champ d'application variable des lois *ratione loci*<sup>46</sup>.

34. Certaines juridictions prévoient également des sanctions non pénales qui peuvent affecter le personnel de la société civile, y compris le statut d'immigration<sup>47</sup>. Des dérogations pour raisons humanitaires existent dans certains régimes juridiques<sup>48</sup>, alors que dans d'autres ces dérogations sont très limitées<sup>49</sup>. Dans certaines juridictions, il est possible d'obtenir une autorisation auprès des autorités nationales pour traiter avec des groupes interdits dans le but de fournir une aide à caractère humanitaire<sup>50</sup>. Dans d'autres cas, le gouvernement peut déroger à certaines de ses dispositions pour permettre à des organisations de mener des opérations humanitaires<sup>51</sup>.

35. Bien que les problèmes pratiques rencontrés par les organisations non gouvernementales œuvrant dans des zones contrôlées par des groupes terroristes

<sup>43</sup> Voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 47 et suiv. Voir également Harvard University, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project.

<sup>44</sup> Voir HPCR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 23.

<sup>45</sup> Voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, and Human Rights Watch, « In the Name of Security: Counterterrorism Laws Worldwide since September 11 », p. 32.

<sup>46</sup> Voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*.

<sup>47</sup> Voir HPCR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 22-23.

<sup>48</sup> Voir partie 5.3, division 102.8 du Code pénal australien. Voir sections 9 et 10 de la loi néo-zélandaise de 2002 sur la répression du terrorisme.

<sup>49</sup> Aux États-Unis d'Amérique, les dispositions relatives à la fourniture de soutien matériel à des terroristes (18 USC 2339A) et aux organisations étrangères terroristes désignées (18 USC 2339B) prévoient une exemption pour les médicaments et la littérature religieuse (voir 18 USC 2339A b) (1) et 18 USC 2339B g) (4)). Pour une analyse de cette exemption, voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, et HPCR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny ». Voir aussi les tentatives d'élargir l'exemption au domaine humanitaire, avec le projet de loi intitulé « Humanitarian Assistance Facilitation Act », dont le but est notamment d'exclure de la définition de « soutien matériel ou ressources » (concernant les organisations terroristes étrangères) tout échange de paroles ou de communication avec une organisation terroriste afin de prévenir ou d'atténuer les souffrances d'une population civile, y compris un échange de paroles ou une communication visant à réduire ou éliminer la fréquence et la gravité de conflits violents et à réduire son impact sur la population civile (traduction libre). Disponible à l'adresse: [www.govtrack.us/congress/bills/113/hr3526/summary](http://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr3526/summary).

<sup>50</sup> Pour l'Australie, voir partie 4, sect. 22 de la loi de 1945 relative à la Charte des Nations Unies. Pour la Nouvelle-Zélande, voir sect. 10 de la loi de 2002 sur la répression du terrorisme.

<sup>51</sup> Le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis peut accorder des exemptions pour des raisons humanitaires sous forme d'autorisations générales ou spécifiques, mais il ne prévoit pas d'immunité contre l'interdiction pénale de fournir un soutien matériel ou des ressources à des terroristes. Voir Jessica Burniske, en collaboration avec Naz Modirzadeh et Dustin Lewis, Humanitarian Practice Network, « Counter-terrorism laws and regulations – what aid agencies need to know », No. 79, novembre 2014. Pour l'exemple spécifique de la Somalie, voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 79-80, et HPCR, Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 21.



désignés, notamment le Mali, le Nigéria, le Pakistan, les Philippines, la Somalie, la Palestine et, plus récemment, la République arabe syrienne, puissent être similaires, la situation juridique peut varier considérablement en raison des chevauchements et des contradictions des différents régimes applicables. Parmi les variables figure notamment la question de savoir si les groupes armés non étatiques contrôlant le territoire sont inscrits sur des listes de sanctions internationales contre le terrorisme ou sur des listes de sanctions nationales et régionales contre les terroristes ou si une exemption pour raisons humanitaires a été accordée directement par le Conseil de sécurité, par exemple par la résolution 1916 (2010)<sup>52</sup>, le lieu d'enregistrement de l'organisation non gouvernementale et la nationalité de son personnel, l'origine de son financement (à noter que le financement peut provenir de diverses sources, chacune possédant ses propres exigences, et peut également avoir été transmis par des partenaires intermédiaires) et le siège de l'organisation (en tenant compte du fait que le droit national s'applique également aux activités entreprises par l'organisation).

36. De nombreux groupes de la société civile craignent que les lois relatives au soutien au terrorisme soient souvent si vagues et imprécises qu'ils finiront par être sanctionnés pour avoir exercé leurs activités, même s'ils ont pris toutes les précautions possibles pour éviter toute action qui pourrait conduire à la fourniture d'un soutien indirect à des groupes terroristes. Cette préoccupation a été renforcée par l'affaire *Holder v. Humanitarian Law Project*<sup>53</sup>, dans laquelle la Cour suprême des États-Unis d'Amérique, dans une décision à 6 contre 3, a confirmé la constitutionnalité du règlement principal des États-Unis sur le soutien matériel<sup>54</sup>. La Cour a jugé que la fourniture d'une formation sur le droit humanitaire et international, la soumission de requêtes de divers organes représentatifs (y compris les Nations Unies) et les actions de plaidoyer politique auprès d'organisations désignées comme organisations terroristes étrangères par le Département d'État<sup>55</sup> constituaient un soutien matériel. Dans une décision qui a eu un effet dissuasif sur les activités des organisations non gouvernementales, le Président de la Cour suprême, John Roberts, a conclu que le soutien matériel incluait toute initiative de promotion d'une conduite pacifique légale, car cette assistance était susceptible d'être détournée pour promouvoir des objectifs terroristes. Par exemple, une organisation terroriste étrangère ayant une bonne connaissance de la structure du système juridique international pourrait utiliser ces informations à des fins de menaces, de manipulation ou de perturbations. Cette approche était prétendument motivée par le fait que les organisations terroristes étaient si entachées par leur conduite criminelle que toute contribution à une telle

<sup>52</sup> La résolution 1916 (2010) prévoyait que les obligations imposées au titre de la résolution 1844 (2008) du Conseil de sécurité ne s'appliqueraient pas au versement de fonds ou à la remise d'autres biens financiers ou ressources économiques aux fins de la livraison, sans retard, de l'aide dont la Somalie avait un besoin urgent. Par conséquent, la plupart des organisations en cause n'ont pas été jugées en violation du régime de sanctions des Nations Unies lorsque les ressources ont été transférées à Al-Shabaab. Toutefois, étant donné que la résolution n'a pas établi de régime de sanctions contre le terrorisme et qu'Al-Shabaab était inscrit comme une organisation terroriste par plusieurs États, les transactions à Al-Shabaab pourraient encore être criminalisées sur cette base. Voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 75-76.

<sup>53</sup> *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S. Ct. 2705, 2725 (2010).

<sup>54</sup> Cette affaire portait sur la définition d'un soutien matériel en vertu des paragraphes 2339 A et 2339 B du titre 18 du code des États-Unis, à savoir « tous biens corporels ou incorporels, ou services, y compris des devises ou des instruments monétaires ou des titres financiers, des services financiers, un logement, une formation, des conseils d'experts ou une assistance, des maisons de sécurité, de faux papiers ou une fausse identification, du matériel de communication, des installations, des armes, des substances mortelles, du personnel (un ou plusieurs individus pouvant être ou inclure la personne visée), ainsi que le transport ».

<sup>55</sup> Parti des travailleurs du Kurdistan et Tigres de libération de l'Eelam tamoul.

organisation facilitait cette conduite. Dans son raisonnement, le Président de la Cour suprême a estimé que les organisations terroristes n'étant pas dotées de pare-feu organisationnels entre les activités sociales, politiques et terroristes ou de pare-feu financiers entre les fonds recueillis pour des activités humanitaires et ceux utilisés pour mener des attentats terroristes, il s'ensuivait forcément que tout soutien constituait un soutien matériel, car il libérait des ressources au sein de l'organisation pouvant être utilisées à des fins violentes. Une autre raison donnée dans la décision était que la formation sur l'utilisation des moyens juridiques et politiques pacifiques pour régler les différends pourrait aider à conférer une légitimité à des groupes terroristes et à leur fournir un avantage médiatique, facilitant ainsi le recrutement d'individus et la collecte de fonds. Par conséquent, indépendamment de leur nationalité, les personnes œuvrant au sein d'organisations de la société civile partout dans le monde sont désormais passibles de poursuites aux États-Unis et d'une peine d'emprisonnement maximale de 15 ans si elles se livrent à l'un des actes énumérés dans la loi en vue de fournir un soutien matériel à une entité dont elles savent qu'elle est une organisation étrangère désignée aux États-Unis, ou s'engagent dans une activité terroriste ou des actes de terrorisme<sup>56</sup>. Cette décision a un impact potentiel considérable sur les travailleurs humanitaires et les organisations de défense et de promotion des droits de l'homme dans le monde entier<sup>57</sup>.

37. L'engagement à des fins humanitaires est reconnu par le droit international<sup>58</sup> et l'accès humanitaire est maintenant communément inclus dans les résolutions du Conseil de sécurité<sup>59</sup>. Le Rapporteur spécial constate avec préoccupation qu'en dépit de ce principe reconnu du droit international, la fourniture d'une formation juridique visant à réduire le risque de dommages causés aux civils dans les conflits armés et la fourniture d'une véritable aide humanitaire dans les zones contrôlées par des groupes armés non étatiques peuvent néanmoins être considérées comme des actes criminels. Le dialogue avec des groupes terroristes désignés lorsqu'ils contrôlent un territoire comprendra probablement des négociations concernant l'accès aux civils vivant dans les zones sous le contrôle du groupe ou des dispositions logistiques, ou la fourniture d'une assistance humanitaire aux membres d'un groupe désigné. Il est donc nécessaire d'examiner, au cas par cas, le type d'assistance fournie pour déterminer si elle peut relever de l'une ou plusieurs des dispositions étroitement liées, imbriquées et extrêmement larges relatives au soutien matériel<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Avec les exceptions mentionnées plus haut.

<sup>57</sup> Voir HCPR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 18-21, et Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 40-42.

<sup>58</sup> Voir HPCR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 4 et suiv.

<sup>59</sup> Voir résolution 2139 (2014) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil exige que toutes les parties mettent en œuvre les dispositions de la déclaration de son président en date du 2 octobre 2013 (S/PRST/2013/15), notamment en facilitant l'expansion des activités de secours humanitaires, conformément aux dispositions applicables du droit international humanitaire et aux principes directeurs des Nations Unies relatifs à l'aide humanitaire d'urgence, autorisent l'acheminement de l'aide humanitaire à toutes les zones touchées, autorisent un accès humanitaire rapide, sûr et sans entrave aux organismes humanitaires des Nations Unies et à leurs partenaires d'exécution, y compris à travers les lignes de conflit et à travers les frontières des pays voisins, afin de veiller à ce que l'aide humanitaire parvienne par les routes les plus directes aux personnes qui en ont besoin, et respectent le principe de neutralité du corps médical, et rappelle qu'en vertu du droit international humanitaire, les blessés et les malades doivent recevoir des soins médicaux et l'attention qu'exige leur condition.

<sup>60</sup> Voir l'affaire *United States v. Shah*, 474 492 F.Supp.2d (SDNY 2007), dans laquelle la Cour semble faire une distinction entre la mise à disposition de médicaments et la fourniture d'un traitement médical, ce

38. Il existe plusieurs autres formes de contacts impliquant des transactions financières et autres susceptibles d'avoir un impact sur les organisations non gouvernementales dans le cadre d'une législation nationale de lutte contre le terrorisme. Il peut s'agir notamment de frais de visa ou de permis d'entrée, lorsque le territoire est sous le contrôle d'un groupe terroriste, ou d'un paiement de frais ou de « taxes » directement à l'organisation interdite afin de pouvoir entrer dans un certain territoire pour y acheminer de l'aide ou protéger le personnel<sup>61</sup>. En outre, le risque que certaines des marchandises acheminées dans les zones où des groupes terroristes sont actifs soient détournées ou acheminées à un partenaire d'exécution local qui a des liens avec un groupe terroriste inscrit sur la liste peut aussi constituer un objet de préoccupation importante pour les organisations non gouvernementales<sup>62</sup>. Une organisation non gouvernementale pourrait être dans l'impossibilité de se porter garante pour tous les partenaires d'exécution, les employés et les bénéficiaires locaux. Comme l'a souligné le Secrétaire général, « [I]e moins que pourraient faire les États Membres serait de soutenir, ou en tout cas de ne pas empêcher les tentatives de prise de contact des organismes humanitaires avec les groupes armés pour obtenir une meilleure protection pour les civils, même quand il s'agit de groupes hors la loi à l'échelle nationale »<sup>63</sup>. Comme le Secrétaire général l'a précisé, les États Membres se rendent de mieux en mieux compte de l'importance du dialogue à des fins humanitaires. Cela ne se traduit cependant pas encore par « une large acceptation de ce dialogue ni de l'idée de renoncer à prendre des mesures qui font obstacle au dialogue avec les groupes armés non étatiques ou même l'érigent en délit »<sup>64</sup>.

39. Ces développements inquiétants ont eu de profondes répercussions sur la capacité des organisations non gouvernementales humanitaires à adhérer aux principes directeurs de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Des études révèlent que les paramètres de l'action humanitaire ont été modifiés de sorte que les programmes spécifiquement conçus pour éviter tout contact avec un groupe désigné ou tout soutien à ce groupe (afin de limiter le risque de responsabilité pénale de l'organisation) l'ont emporté sur les programmes conçus pour répondre plus directement et efficacement aux besoins humanitaires<sup>65</sup>. Certaines mesures prises aux niveaux national et international ont également contribué à alimenter la perception selon laquelle les organisations non gouvernementales ont été cooptées à des initiatives officielles de lutte contre le terrorisme, limitant ainsi leur capacité à mener leurs activités dans certaines zones, avec certains gouvernements ou certains

---

dernier étant interdit ou non, en fonction de l'autorité qui dispense les soins médicaux, tombant sous le coup soit de l'exemption pour la fourniture de médicaments soit de l'interdiction de soutien matériel par la mise à disposition de personnel. Voir aussi BBC Radio 4, « A Deadly Dilemma » dans lequel un conseiller juridique d'une grande organisation non gouvernementale a expliqué les difficultés causées par diverses lois nationales et les différentes définitions de soutien matériel (transcription disponible à l'adresse: [www.bbc.co.uk/programmes/b047zk6z](http://www.bbc.co.uk/programmes/b047zk6z)). Voir aussi Ashley Jackson et Abdi Aynte, HPG Working Paper, « Talking to the other side », 2013, p. 7

<sup>61</sup> Voir Rapport du Groupe de contrôle pour la Somalie et l'Érythrée conformément à la résolution 2060 (2012) du Conseil de sécurité: Somalie (S/2013/413), par. 118. Voir aussi le rapport du Draft Protection of Charities Bill Joint Committee, February 2015, par. 183. Voir aussi Jackson et Aynte, « Talking to the other side ».

<sup>62</sup> Voir transcription susmentionnée de BBC Radio 4, « A Deadly Dilemma ».

<sup>63</sup> Voir S/2009/277, par. 45.

<sup>64</sup> Voir S/2010/579, par. 55.

<sup>65</sup> Voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 72 et 84.

groupes<sup>66</sup>. Au niveau international, l'inscription d'organisations sur la liste des groupes terroristes désignés par les Nations Unies au titre des divers régimes de sanctions ciblées a contribué à cette tendance. L'obligation de rendre compte, comme celle imposée par la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité, peut également avoir un impact négatif, car elle implique des organisations non gouvernementales dans le processus de sanctions et compromet leur neutralité réelle ou perçue<sup>67</sup>. En outre, le contrôle indirect des organisations non gouvernementales par des donateurs influence la façon dont celles-ci perçoivent leur indépendance et leur capacité à travailler dans un climat de confiance avec des partenaires d'exécution locaux<sup>68</sup>. Le Rapporteur spécial note que cette nouvelle tendance, qui attire les organisations non gouvernementales dans une infrastructure antiterroriste plus large, resserre encore davantage l'espace dans lequel les groupes humanitaires peuvent opérer<sup>69</sup>.

40. Les mesures antiterroristes évoquées ci-dessus ont également amené les acteurs de la société civile à restreindre leur champ d'intervention<sup>70</sup>. Étant donné la complexité liée à la conduite d'activités dans des zones ou à proximité des zones où des groupes terroristes sont actifs, il n'est guère surprenant de constater que certaines organisations non gouvernementales aient préféré réorienter leurs activités vers des zones où il y a moins de risques de poursuites ou aient refusé des fonds de certains donateurs. Une partie de ce problème pourrait être résolue par le biais d'une meilleure orientation et d'une clarté et d'une transparence accrue sur la portée et l'impact des lois et des politiques antiterroristes<sup>71</sup>. C'est une condition préalable pour que les organisations non gouvernementales soient en mesure de décider si

<sup>66</sup> Pour une discussion générale, voir Académie de droit international humanitaire et de droits humains, *Règles d'engagement: protéger les civils à travers le dialogue avec les acteurs armés non étatiques*, 2011, p. 15-16. Voir aussi Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 81; HPCR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 32; et Burniske, Modirzadeh et Lewis, « Counter-terrorism laws and regulations », p. 3, et Jackson et Aynte, « Talking to the other side », p. 6.

<sup>67</sup> Voir Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 81, and HPCR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 31.

<sup>68</sup> Voir Burniske, en collaboration avec Modirzadeh et Lewis, « Counter-terrorism laws and regulations », p. 6. Voir également Neal Cohen, Robert Hasty et Ashley Wonton, « Implications of the USAID partner vetting system and State Department risk analysis and management system under European Union and United Kingdom data protection and privacy law, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, Research and Policy Paper », mars 2014.

<sup>69</sup> Un autre aspect est l'implication possible d'organismes gouvernementaux chargés de la réglementation des organisations non gouvernementales ou des organismes caritatifs dans les stratégies antiterroristes des gouvernements et des programmes de sécurité nationale. Voir, par exemple, David Anderson, transcript of the evidence before the Draft Protection of Charities Bill Joint Committee [United Kingdom] on 2 December 2014 on the effect of anti-terrorism laws on charities, Q195. Disponible à l'adresse [www.data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.sev/evidencedocument/draft-protection-of-charities-bill-committee](http://www.data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.sev/evidencedocument/draft-protection-of-charities-bill-committee).

<sup>70</sup> Voir conférence de presse, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, 26 octobre 2010, cité dans HPCR Working Paper, 2011, disponible à l'adresse [www.un.org/press/en/2010/101026\\_Scheinin.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2010/101026_Scheinin.doc.htm).

<sup>71</sup> Voir Burniske, en collaboration avec Modirzadeh et Lewis, « Counter-terrorism laws and regulations », p. 7. Voir aussi Draft Protection of Charities Bill Joint Committee, février 2015, par. 187-192.

elles doivent entreprendre certains programmes et élaborer des procédures appropriées d'atténuation des risques<sup>72</sup>.

41. Très concrètement, les activités des organisations non gouvernementales sont de plus en plus limitées par des restrictions quant aux fonds disponibles dans les zones où les groupes terroristes sont actifs<sup>73</sup> et par le recours accru des donateurs à des partenaires d'exécution « plus sûrs », tels que les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, au détriment de plus petites organisations ou d'organisations non gouvernementales locales<sup>74</sup>. Des groupes de la société civile ont également mis en évidence les incidences en termes de ressources financières et humaines du temps accru qu'il faut désormais consacrer pour remplir les exigences administratives et les obligations de conformité et de preuve de conformité avec la législation antiterroriste relative au soutien matériel<sup>75</sup>, ce qui, en retour, a un impact inévitable sur leurs capacités opérationnelles et empêche ainsi la livraison de l'aide aux bénéficiaires<sup>76</sup>.

42. Les préoccupations concernant la lutte contre le terrorisme ont également rendu plus difficile l'accès de la société civile aux services financiers<sup>77</sup>. Plusieurs banques ont mis en place des protocoles d'aversion au risque qui vont au-delà des exigences spécifiques des recommandations du Groupe d'action financière, afin de se protéger de tout risque éventuel de responsabilité en vertu d'une législation antiterroriste<sup>78</sup>. Dans les faits, cela signifie que les opérations impliquant des environnements ou des acteurs à haut risque ne sont plus traitées<sup>79</sup>. Certaines

<sup>72</sup> Voir Burniske, en collaboration avec Modirzadeh et Lewis, « Counter-terrorism laws and regulations », p. 7, Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 81, et HPCR Working Paper, « Humanitarian action under scrutiny », p. 114.

<sup>73</sup> Voir Mackintosh and Duplat, *Study of the Impact*, p. 82. À titre d'exemple, en Somalie, après l'inscription d'Al-Shabaab sur la liste des organisations terroristes en 2008, un seul cas d'aide détournée ou de versements aux autorités locales pouvait désormais constituer un crime en vertu du droit des États-Unis pour lequel l'USAID et ses partenaires d'exécution pouvaient être tenus responsables.

<sup>74</sup> Mackintosh et Duplat, *Study of the Impact*, p. 104.

<sup>75</sup> Ibid., p. 72 et 103.

<sup>76</sup> Ibid., p. 103.

<sup>77</sup> Résolution 27/21 du Conseil des droits de l'homme: « Constatant avec préoccupation que les mesures coercitives unilatérales ont, dans certains cas, empêché les organisations humanitaires d'effectuer des transferts de fonds vers des États sur le territoire desquels elles interviennent ».

<sup>78</sup> « The limited revenue that most INGOs may generate for a bank is not sufficient to justify the risks that banks believe doing business with INGOs will expose them to ». Voir Humanitarian Policy Group, Working Paper, « UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality », mars 2015, p. 13.

<sup>79</sup> Les banques éliminent les risques et peuvent ensuite écarter les clients à haut risque. Voir Financial Times, « Regulation: bank counts the risks and rewards », Martin Arnold and Sam Fleming, 14 novembre 2014, disponible à l'adresse: [www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu](http://www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu). <http://undocs.org/fr/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html> - [axzz3J2G48VEu](http://www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu) Au-delà de la réduction des flux de transferts vers les bénéficiaires légitimes que cela implique et de l'augmentation des coûts de transfert, il y a un réel risque de saper les objectifs des règles de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en orientant les transferts vers des canaux informels moins transparents qui peuvent accroître le risque de blanchiment et de financement du terrorisme, avec des effets contraires sur la situation sécuritaire à ceux qui sont recherchés en premier lieu par la mise en application de ces règles. Voir The Commonwealth et Organisation internationale de la francophonie, « Marcher sur une corde raide: Règles contre le blanchiment d'argent et la lutte contre le financement du terrorisme, inclusion financière et transferts d'argent des migrants »,

organisations non gouvernementales ont constaté que leur capacité à accéder à des services financiers, y compris les services bancaires, avait été sévèrement altérée, tandis que d'autres ont vu leurs comptes bancaires fermés complètement. Pour les organisations menant des activités dans les zones de conflit, l'incapacité d'accéder aux services financiers peut avoir des conséquences très graves, y compris un retard de livraison de l'aide et un risque physique accru pour le personnel et les bureaux (transportant et utilisant de plus grandes quantités d'espèces). En outre, les opérations effectuées à l'extérieur du secteur bancaire sont plus difficiles à localiser et à évaluer<sup>80</sup>. Le Groupe d'action a insisté sur le fait que les institutions financières ne devaient pas considérer les OBNL comme étant automatiquement à haut risque tout simplement parce qu'elles interviennent dans des milieux nécessitant de fortes liquidités ou dans des pays où les besoins humanitaires sont énormes<sup>81</sup>.

43. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, les restrictions imposées aux organisations non gouvernementales dans les pays jugés sensibles comprennent l'incapacité à ouvrir des comptes bancaires, la fermeture arbitraire des comptes, des retards excessifs ou la cessation des opérations, des obligations coûteuses exigeant une connaissance détaillée des donateurs et des bénéficiaires et la vulnérabilité associée à des accusations de liens avec le terrorisme. Il a rappelé que de telles restrictions menaçaient à la fois les activités des organisations et leur existence même, et a conclu que le déni de services bancaires, y compris des comptes bancaires et des services de transfert de fonds, sans présomption raisonnable que l'organisation ciblée ou ses opérations constituent un soutien au terrorisme ou un blanchiment d'argent est incompatible avec le droit à la liberté d'association. Le Rapporteur spécial partage le point de vue du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association selon lequel la condamnation d'organisations sur la base d'hypothèses stéréotypées concernant leurs caractéristiques, comme la religion ou la race prédominante des membres ou des bénéficiaires de l'organisation, constitue une discrimination injustifiée et est par conséquent interdite en vertu du droit international<sup>82</sup>.

44. Le Rapporteur spécial note avec intérêt la décision prise par la Haute Cour du Royaume-Uni en octobre 2013 d'accorder une injonction provisoire pour empêcher une banque de résilier les services bancaires informatiques qu'elle fournissait à une entreprise de transfert de fonds<sup>83</sup>. Parmi les autres initiatives pertinentes prises par le Royaume-Uni, on peut citer le projet pilote de couloir plus sûr, conçu pour protéger les flux d'envois de fonds vers la Somalie, qui met l'accent sur la capacité

---

Annual Commonwealth and Francophonie Dialogue with the G-20, Discussion Paper, 3.0, avril 2015.

<sup>80</sup> Voir Burniske, en collaboration avec Modirzadeh et Lewis, « Counter-terrorism laws and regulations », p. 8-9, et Humanitarian Policy Group, Working Paper, « UK humanitarian aid », p. 6-7.

<sup>81</sup> GAFI, *Best Practice*, 2015, par. 68-70.

<sup>82</sup> Voir A/HRC/23/39/Add.1, par. 84-85.

<sup>83</sup> L'abus de position dominante a servi de fondement juridique à la décision, qui renvoie à l'importance de cette entreprise de services monétaires dans le transfert de fonds vers la Somalie, où il n'existe aucun système bancaire formel, au fait qu'elle compte parmi ses clients un certain nombre d'organisations d'aide internationale et d'organisations caritatives et aux avantages sociaux et humanitaires clairement associés à un système efficace et bien réglementé de transmission de fonds. Haute Cour de Justice du Royaume-Uni, *Dahabshiil Transfer Services Ltd v. Barclays Bank PLC*, [2013] EWHC 3379 (Ch).



des organisations non gouvernementales à acheminer des fonds pour soutenir leurs propres activités<sup>84</sup> et la directive de 2013 élaborée par les banques et la communauté humanitaire afin d'aider cette dernière à se conformer aux diverses exigences de diligence raisonnable<sup>85</sup>. Enfin, dans ce contexte, le Rapporteur spécial note la reconnaissance dans certains États d'un nouveau droit aux services bancaires dont peuvent bénéficier, lorsqu'elles sont reconnues, les organisations non gouvernementales et autres entités juridiques qui ont été privées de comptes bancaires ou auxquelles des services bancaires ont été refusés<sup>86</sup>.

#### IV. Conclusions et recommandations

**45. Les États ont le devoir de protéger d'une part toutes les personnes contre les actes terroristes et d'autre part la société civile et les droits essentiels à son existence et à son développement. Les groupes de la société civile jouent un rôle important en empêchant l'apparition de conditions propices à la propagation du terrorisme, en contrant l'attrait de l'extrémisme violent, en assurant la protection et la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit et en acheminant l'aide humanitaire. Les mesures antiterroristes ayant un impact négatif sur la capacité du secteur des organisations non gouvernementales à fonctionner efficacement et de façon indépendante risquent, en l'absence de justification valable, de nuire à la réduction de la menace posée par le terrorisme.**

**46. Pour veiller à ce que les États, dans leurs efforts de lutte contre le terrorisme, s'abstiennent de prendre des mesures susceptibles d'avoir un impact négatif sur la société civile, le Rapporteur spécial:**

**a) Prie instamment les États de reconnaître publiquement le rôle essentiel joué par la société civile dans toute stratégie efficace de lutte contre le terrorisme;**

**b) Exhorte les États à veiller à ce que leur législation antiterroriste soit suffisamment précise pour être conforme au principe de légalité, afin d'empêcher leur éventuelle utilisation contre la société civile pour des motifs politiques ou autres motifs injustifiés. Lorsqu'une législation antiterroriste risque d'avoir une incidence sur un droit essentiel à l'existence et au développement de la société civile, y compris les droits à la liberté d'association, d'expression et de réunion, ainsi que le droit à la vie privée, les États devraient toujours veiller à assurer le respect des principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. En outre, les États devraient s'abstenir de tout langage ou de toute mesure susceptible d'entraîner la stigmatisation de la société civile;**

<sup>84</sup> « Safer corridor pilot for UK-Somali remittances: stakeholder engagement summary, March 2015 », disponible à l'adresse [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/418688/15-03-20\\_SCP\\_Stakeholder\\_Engagement\\_Summary](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418688/15-03-20_SCP_Stakeholder_Engagement_Summary).

<sup>85</sup> Collaboration between the British Bankers' Association, the Disasters Emergency Committee and Freshfields Bruckhaus Deinger LLP, « Getting aid to Syria, sanctions issues for banks and humanitarian agencies », décembre 2013. Disponible à l'adresse [www.dec.org.uk/sites/default/files/pdf/getting\\_aid\\_to\\_syria](http://www.dec.org.uk/sites/default/files/pdf/getting_aid_to_syria).

<sup>86</sup> Voir *Code monétaire et financier* français, art. L312-1.

c) Recommande que toute mesure prise pour mettre en œuvre la recommandation 8 du Groupe d'action financière soit pleinement conforme au droit international des droits de l'homme, y compris le droit à la liberté d'association, sous tous ses aspects. Les États devraient veiller, en particulier, à ce que nul ne fasse l'objet de sanctions pénales pour avoir exercé son droit de réunion pacifique et sa liberté d'association dans le cadre d'activités légales d'une organisation non gouvernementale et à ce que l'imposition d'une sanction ne dissuade quiconque d'exercer son droit d'association;

d) Invite le Groupe d'action financière et ses organes de surveillance à prendre pleinement conscience de l'impact de la recommandation 8 sur la société civile dans un certain nombre de pays. Le Groupe d'action devrait prendre systématiquement en considération les obligations des États en matière de droits de l'homme lors de l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation par l'adoption d'un mécanisme d'évaluation de la compatibilité avec les droits de l'homme. Il devrait également envisager la présence d'un expert des droits de l'homme dans toutes les procédures d'évaluation;

e) Prie instamment les États de veiller à ce que les mesures prises pour contrer le soutien au terrorisme n'empêchent pas de façon disproportionnée les organisations nationales et internationales d'exercer leurs mandats. En particulier, les États devraient s'abstenir d'adopter des mesures entravant ou criminalisant tout dialogue essentiel sur le plan humanitaire et des droits de l'homme engagé avec des groupes armés non étatiques risquant d'être désignés comme terroristes ou contrôlant un territoire. Des dérogations à de telles mesures devraient être expressément adoptées par les États et les organisations régionales et internationales;

f) Recommande que les États et les organisations régionales et internationales intensifient leurs efforts de transparence et informent les organisations sur le contenu, la portée et l'interprétation de leur législation antiterroriste;

g) Encourage les États à veiller à ce que l'action humanitaire ne soit pas compromise par une législation antiterroriste et à reconnaître le rôle important que jouent les organisations des droits de l'homme et d'autres organisations dans des situations et des zones où des groupes terroristes sont actifs.