



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/4/26
29 janvier 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Quatrième session
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**APPLICATION DE LA RÉOLUTION 60/251 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DU 15 MARS 2006 INTITULÉE «CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME»**

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

Résumé

Le chapitre I contient un aperçu des activités entreprises par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste depuis le 15 décembre 2005. Les deux chapitres suivants sont consacrés à l'examen de deux questions thématiques qui présentent un intérêt particulier dans le cadre de son mandat. Le chapitre II contient une analyse du «profilage» dans le cadre de la lutte antiterroriste. Dans ce chapitre, le Rapporteur spécial précise la notion du profilage de terroristes et donne un aperçu des différentes situations dans lesquelles les organes de maintien de l'ordre ont eu recours à cette pratique. Il étudie la compatibilité des méthodes dites de profilage de terroristes avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et précise les conditions de la licéité de ces méthodes, tout en présentant des solutions autres que l'utilisation de profils terroristes. Le chapitre III est consacré à l'examen d'une manifestation particulière du terrorisme, à savoir les attentats-suicide. Dans ce chapitre, le Rapporteur spécial donne un aperçu des études actuelles sur ce phénomène. Il aborde la question des politiques «tirer pour tuer» et des autres tentatives pour éluder les normes internationales relatives à l'usage des armes à feu par les agents de la force publique. Le chapitre IV contient les conclusions et recommandations du Rapporteur spécial sur la question du profilage de terroristes ainsi qu'un éclairage sur les moyens à mettre en œuvre pour faire face à cette forme particulière d'acte terroriste que sont les attentats-suicide.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 4	3
I. ACTIVITÉS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5 – 31	3
II. LE «PROFILAGE» DANS LE CONTEXTE DE LA LUTTE ANTITERRORISTE	32 – 62	7
A. Introduction	32 – 37	7
B. Conformité avec les normes relatives aux droits de l’homme	38 – 58	10
C. Meilleures pratiques et alternatives au profilage	59 – 62	17
III. LES ATTENTATS-SUICIDE.....	63 – 82	18
A. Introduction	63 – 73	18
B. La politique du «tirer pour tuer».....	74 – 78	22
C. Constatations du Rapporteur spécial.....	79 – 82	24
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	83 – 97	25
A. Le profilage	83 – 89	25
B. Les attentats-suicide.....	90 – 97	26

Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste en application de la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme et de la décision 1/102 du Conseil des droits de l'homme. Le rapport contient notamment un aperçu des activités menées par le Rapporteur spécial depuis le 15 décembre 2005 et son analyse sur deux questions thématiques, à savoir, le «profilage» dans la lutte antiterroriste et les attentats-suicide, en tant qu'actes terroristes.
2. L'additif 1 au présent rapport (A/HRC/4/26/Add.1) présente un aperçu des communications envoyées par le Rapporteur spécial aux gouvernements et les réponses reçues de ces derniers, ainsi que les communiqués de presse publiés dans le cadre de l'exercice de son mandat entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006.
3. Le rapport final du Rapporteur spécial sur sa mission en Turquie du 16 au 23 février 2006 figure dans l'additif 2 au présent rapport (A/HRC/4/26/Add.2).
4. L'additif 3 contient une étude sur le respect des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste en Australie (A/HRC/4/26/Add.3).

I. ACTIVITÉS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

5. Au moment où le Rapporteur spécial soumettait son rapport, les informations concernant ses futures missions dans les pays étaient les suivantes. Une mission en Afrique du Sud est envisagée pour la mi-avril 2007. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a par ailleurs invité le Rapporteur spécial à se rendre dans le pays au printemps 2007, ce dernier ayant proposé que la mission ait lieu en mai 2007. Le Gouvernement israélien a donné une réponse verbale favorable à la demande de visite du Rapporteur spécial, lequel espère pouvoir se rendre en Israël en 2007. Les Philippines ont fait savoir par écrit qu'une visite du Rapporteur spécial était envisageable pour 2007 ou à une date ultérieure. Le Rapporteur spécial a envoyé une lettre au Gouvernement philippin afin de lui proposer un créneau en 2007 mais il n'a pas encore obtenu de réponse. Le Rapporteur spécial n'a pas encore reçu de réponse à ses demandes de visite en Algérie, en Égypte, en Espagne, en Malaisie, au Pakistan et en Tunisie. Enfin, le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement de la République des Maldives de lui avoir envoyé une invitation.
6. Conformément au paragraphe 14, alinéa *d*, de la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a collaboré étroitement avec d'autres rapporteurs spéciaux, représentants spéciaux, groupes de travail et experts indépendants de la Commission des droits de l'homme, du Conseil des droits de l'homme et d'autres organismes compétents des Nations Unies. Le Rapporteur spécial a également rencontré les représentants des différents services du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) afin de s'assurer de la complémentarité entre son propre mandat et celui que la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme s'est vu confier en matière de lutte contre le terrorisme.

7. Le 16 décembre 2005, le Rapporteur spécial a organisé une réunion avec des représentants du Comité international de la Croix-Rouge pour examiner entre autres questions celle de la relation entre les droits de l'homme et le droit humanitaire.

8. Le 19 décembre 2005, le Rapporteur spécial s'est entretenu à Vienne avec des fonctionnaires du Service de prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ainsi qu'avec des membres du Groupe de lutte contre le terrorisme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

9. Les 30 et 31 janvier 2006, le Rapporteur spécial a participé à une réunion de l'Équipe de soutien à la lutte antiterroriste de l'ONU au cours de laquelle le projet de document de travail sur le renforcement des moyens de l'Organisation pour l'aide aux États dans la lutte contre le terrorisme et de la coordination dans ce domaine a été mis au point. Le Rapporteur spécial a fourni une contribution par écrit à la réunion de l'Équipe de soutien qui s'est tenue les 13 et 14 juillet 2006 pour donner suite au rapport du Secrétaire général intitulé «S'unir contre le terrorisme: recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale» (A/60/825), du 27 avril 2006. À la suite de l'adoption de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies (résolution 60/288 de l'Assemblée générale), le 8 septembre 2006, le Rapporteur spécial a fait valoir son point de vue et il participera aux activités des groupes de travail chargés de l'application de la stratégie.

10. Du 8 au 13 février 2006, le Rapporteur spécial a fait une mission à Addis-Abeba où il s'est entretenu avec plusieurs responsables de l'Union africaine: il a rencontré le Vice-Président de la Commission de l'UA, la Commissaire pour la paix et la sécurité, le Directeur de la Direction pour la paix et la sécurité, le Directeur par intérim de la Direction du genre, le Conseiller juridique et le Chef de Cabinet du Président. Les échanges de vues ont porté sur le rôle de l'Union africaine et sur les instruments dont elle dispose en matière de protection et de promotion des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste, sur les avancées dans l'élaboration d'une loi type en matière de lutte antiterroriste et sur la mise en place d'un centre d'études et de recherche sur le terrorisme.

11. Le 9 mars et le 26 septembre 2006, le Rapporteur spécial a rencontré le Représentant permanent de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies afin de s'entretenir de son mandat et de formuler une nouvelle demande d'invitation à se rendre dans le pays.

12. Le 24 mars 2006, le Rapporteur spécial a rencontré des membres du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe (CAHDI) à Strasbourg et leur a présenté un exposé sur la relation entre les droits de l'homme et le droit international, en particulier en matière de lutte antiterroriste. Il a également rencontré le Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe.

13. Le 4 avril 2006, le Rapporteur spécial a rencontré à Strasbourg des membres du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe et leur a fait un exposé sur son mandat et sur les problèmes que pose la lutte antiterroriste. Il a également rencontré le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe avec qui il s'est entretenu de sujets préoccupants qui relèvent de son mandat ainsi que des domaines où une coopération serait envisageable.

14. Les 18 et 19 avril 2006, le Rapporteur spécial a rencontré des membres du Bureau régional du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour l'Afrique du Sud. Il s'est également entretenu avec des représentants de plusieurs organismes gouvernementaux à Prétoria, à savoir le Ministère des affaires étrangères, le Service de la police sud-africaine, la Commission sud-africaine de réforme législative et le Ministère de la justice et de la Constitution.

15. Le 24 avril 2006, le Rapporteur spécial a rencontré le Représentant permanent de la Tunisie et le Représentant permanent des Philippines auprès de l'Organisation des Nations Unies (il les a de nouveau rencontrés le 25 septembre) afin de renouveler sa demande d'invitation à se rendre dans chacun de ces deux pays.

16. Les 11 et 12 mai 2006, le Rapporteur spécial s'est rendu à Astana, au Kazakhstan; il s'y est entretenu avec des représentants de plusieurs instances de l'État (Prokuratura, Parlement et Comité de la sécurité nationale) ainsi qu'avec des représentants de la société civile. Les échanges ont porté sur les droits de l'homme et sur les mesures adoptées à l'échelon national pour faire face au terrorisme et à «l'extrémisme», y compris sous l'angle de la définition de ces deux notions. La question de la procédure d'interdiction des organisations a également été abordée.

17. Le 16 mai 2006, le Rapporteur spécial a présenté aux membres du Groupe de travail sur le terrorisme du Conseil «Affaires générales» de l'Union européenne (l'organe chargé de la question du terrorisme au sein de l'Union européenne) une méthodologie permettant d'identifier les meilleures pratiques en matière de lutte antiterroriste, en s'appuyant sur des exemples concrets. Il a également rencontré le coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte antiterroriste ainsi que des représentants de la Commission européenne. Le Rapporteur spécial s'est rendu au Centre régional d'information des Nations Unies où il a fait un exposé sur son mandat et ses activités à l'intention des organisations non gouvernementales et des représentants des médias.

18. Du 19 au 24 juin 2006, le Rapporteur spécial a participé à la treizième réunion annuelle des procédures spéciales à Genève. La réunion était axée sur la manière dont ces mécanismes fonctionnent dans le cadre du nouveau Conseil des droits de l'homme.

19. Le 20 juin 2006, le Rapporteur spécial a rencontré des représentants du Gouvernement de la République des Maldives. La législation antiterroriste en vigueur dans ce pays et le cas de plusieurs individus qui ont été poursuivis en application de cette législation ont été abordés. L'impact de la législation antiterroriste sur la liberté de réunion a également été abordé.

20. Le 21 juin 2006, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec des représentants du Parlement européen de questions soulevées par l'exercice de son mandat.

21. Le 22 juin 2006, les représentants d'un certain nombre de pays (Danemark, Finlande, Islande, Jordanie, Norvège, Suède, Afrique du Sud, Suisse, Turquie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et États-Unis d'Amérique) ont participé à une réunion informelle sur l'évolution du mandat du Rapporteur spécial et sur les perspectives en la matière.

22. Le 23 juin 2006, le Rapporteur spécial a rencontré des membres du Comité d'éminents juristes sur le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, mis en place sur l'initiative de la Commission internationale de juristes, ainsi que des membres du secrétariat de cette instance, pour les informer de ses activités passées et examiner des sujets d'intérêt commun tels que l'utilisation de renseignements émanant des services secrets devant les tribunaux, la définition du terrorisme et les mesures de contrôle en tant que moyens de lutte antiterroriste.

23. Présent à Genève du 25 au 28 septembre 2006, le Rapporteur spécial a soumis son rapport (E/CN.4/2006/98) à la deuxième session du Conseil des droits de l'homme. Il a rencontré des représentants des Missions permanentes de l'Algérie, d'Israël, du Pakistan, de l'Afrique du Sud et des États-Unis d'Amérique auprès de l'Office des Nations Unies à Genève ainsi que des représentants de la Ligue des États arabes. Il a également rencontré des représentants du Groupe des États d'Afrique.

24. Le 3 octobre 2006, à Bruxelles, le Rapporteur spécial a fait une déclaration devant la Commission temporaire du Parlement européen sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers. Il s'est également exprimé lors d'une réunion commune à laquelle ont participé des représentants du Parlement européen et des assemblées nationales des États membres de l'Union européenne et des pays candidats sur les moyens de lutter plus efficacement contre le terrorisme tout en respectant les droits fondamentaux.

25. Le 16 octobre 2006, le Rapporteur spécial s'est fait représenter à une réunion du Partenariat euro-méditerranéen à Bruxelles qui était consacrée à la lutte contre le terrorisme.

26. Les 24 et 26 octobre, le Rapporteur spécial a présenté son rapport (A/61/267) à la Troisième Commission de l'Assemblée générale à New York. Il a tenu une réunion avec le Comité contre le terrorisme et rencontré des membres de sa direction. La coopération future entre le Comité et le Rapporteur spécial et la définition commune des meilleures pratiques en matière de lutte antiterroriste figuraient parmi les questions abordées lors de ces réunions. Le Rapporteur spécial a également rencontré le Président de l'Équipe de soutien à la lutte antiterroriste de l'ONU, le Coordonnateur de l'Équipe de surveillance des activités d'Al-Qaida et des Talibans ainsi qu'un certain nombre de représentants d'organisations non gouvernementales.

27. Du 15 au 17 novembre, le Rapporteur spécial s'est fait représenter à un atelier technique sur les droits de l'homme et la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme qui s'est tenu au Liechtenstein et au cours duquel a été présenté un document commun sur les garanties procédurales et le respect de la légalité en matière de transfert de personnes dans le cadre de la lutte antiterroriste.

28. Le 29 novembre, le Rapporteur spécial a participé à une réunion du Groupe de travail sur les droits de l'homme du Conseil de l'Union européenne, au cours de laquelle il a présenté son mandat et ses activités.

29. Les 30 novembre et 1^{er} décembre, le Rapporteur spécial a organisé une réunion d'experts à Berlin afin d'examiner la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste. Il a également rencontré le Commissaire aux droits de l'homme du Ministère des affaires étrangères de l'Allemagne.

30. Les 6 et 7 décembre, le Rapporteur spécial a fait un voyage en Israël où il a prononcé un discours liminaire sur les droits de l'homme et le terrorisme lors de la Conférence biennale «Minerva» sur les droits de l'homme. Il a tenu des consultations avec des représentants du Ministère des affaires étrangères israélien afin de préparer une visite dans ce pays en 2007.

31. Le 8 décembre, le Rapporteur spécial a participé à Helsinki à une réunion du Forum de l'Union européenne sur les droits de l'homme au cours de laquelle il a fait état des préoccupations actuelles en matière de droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

II. LE «PROFILAGE» DANS LA LUTTE ANTITERRORISTE

A. Introduction

32. Le Rapporteur spécial note que ces dernières années, ce qu'on appelle le profilage de terroristes est devenu un aspect de plus en plus saillant de l'action antiterroriste menée par les États¹. L'Union européenne (UE) a expressément invité ses États membres à coopérer entre eux et avec Europol (Office européen de police) pour élaborer des «profils terroristes» définis comme «un ensemble de paramètres physiques, psychologiques ou comportementaux identifiés comme étant caractéristiques des personnes impliquées dans des activités terroristes et qui peuvent donc présenter une certaine valeur prévisionnelle à cet égard»². À cette fin, un groupe d'experts composé de membres d'Europol et de plusieurs représentants d'États membres de l'UE a été constitué³. Le profilage de terroristes intervient également dans un cadre moins formel. Ainsi, les agents de la force publique s'appuient souvent sur des ensembles de caractéristiques physiques et comportementales lorsqu'ils décident qui ils vont interpellier ou rechercher à des fins antiterroristes.

33. De manière générale, on entend par «profilage» l'association systématique d'un ensemble de caractéristiques physiques, comportementales ou psychologiques à un certain type d'infraction, et l'utilisation de ces caractéristiques pour justifier les décisions prises par les services de police. Ces profils peuvent être *descriptifs* et ont vocation à permettre l'identification des personnes susceptibles d'avoir commis un acte criminel particulier, ils reflètent alors les éléments de preuve recueillis par les enquêteurs sur le fait concerné; ou ils peuvent être *préventifs*, leur objet étant alors d'identifier ceux qui pourraient être impliqués dans la commission d'une infraction future ou non encore constatée. Pour le Rapporteur spécial, la légalité du profilage dans le cadre de l'action de maintien de l'ordre n'est a priori pas en cause.

¹ Daniel Moeckli, "Terrorist profiling and the importance of a proactive approach to human rights protection" (16 December 2006), available at the Social Science Research Network (SSRN): <http://ssrn.com/abstract=952163>; Moeckli, "Discriminatory profiles: law enforcement after 9/11 and 7/7" (2005) (5) *European Human Rights Law Review*, 517.

² Council of the European Union, Draft Council Recommendation on the development of terrorist profiles, 18 November 2002 (document 11858/3/02 REV 3).

³ Council of the European Union, "Terrorist profiling (Draft reply to written question by Sarah Ludford)", 30 March 2004 (document 7846/04).

Des profils détaillés, fondés sur des éléments retenus parce qu'il est statistiquement établi qu'ils vont de pair avec un certain type d'agissement illicite, peuvent être des instruments efficaces permettant de tirer un meilleur parti de moyens de répression limités.

34. Cela étant, lorsque les forces de police utilisent des profils généraux qui sont le fruit d'analogies hâtives, des répercussions excessives sur les droits de l'homme sont possibles. En particulier, le profilage fondé sur des a priori selon lesquels certains individus, en raison de leur «race», de leur origine nationale ou ethnique ou de leur religion, sont particulièrement enclins à commettre des infractions, peut aboutir à des pratiques contraires au principe de non-discrimination. C'est pourquoi le Rapporteur spécial est gravement préoccupé par le fait que depuis le 11 septembre 2001, les autorités chargées du maintien de l'ordre dans différents États ont adopté des procédés de lutte antiterroriste fondés sur des profils qui comprennent des caractéristiques telles que la «race» d'un individu, son appartenance ethnique, son origine nationale ou sa religion supposées.

35. Le Rapporteur spécial relève que des profils terroristes ont été utilisés dans le cadre d'initiatives d'exploitation de données, comme la recherche de renseignements de caractère personnel à partir des caractéristiques présumées de personnes soupçonnées de terrorisme. Mis en place par les autorités allemandes au lendemain du 11 septembre 2001 afin d'identifier de potentiels «agents dormants», le programme dit *Rasterfahndung* est un bon exemple de cette pratique. La police allemande a recueilli des renseignements de caractère personnel sur plusieurs millions de personnes en interrogeant des bases de données publiques ou privées⁴. Parmi les critères de recherche retenus, figurait le fait d'être un homme, âgé de 18 à 40 ans, ou ancien étudiant, de confession musulmane, lié par la naissance ou par la nationalité à plusieurs pays prédéterminés et peuplés en majorité de musulmans. Le cas de 32 000 personnes environ qui ont été identifiées comme étant de potentiels «agents dormants» a donc fait l'objet d'un examen plus approfondi. Le programme *Rasterfahndung* n'a pourtant abouti à aucune poursuite pénale pour infraction terroriste⁵.

36. L'établissement de profils terroristes à partir de l'origine nationale ou ethnique et de la religion a également été utilisé dans le cadre du contrôle de l'immigration. Aux États-Unis, les services de l'immigration ont adopté un ensemble de mesures et de procédures antiterroristes qui ont eu pour effet de mettre directement à l'index certaines catégories de migrants en fonction de leur pays d'origine ou de leur nationalité et indirectement, de par le choix des pays ciblés, en fonction de leur appartenance ethnique et de leur religion. Dans le cadre du Programme d'entretien volontaire, des immigrants hommes qui n'étaient pourtant soupçonnés d'aucun agissement illicite ont été sélectionnés à des fins d'interrogatoire uniquement parce qu'ils avaient un certain âge, parce qu'ils étaient arrivés sur le territoire des États-Unis après le mois de janvier 2000 et provenaient de pays «dans lesquels la présence ou l'activité terroriste d'Al-Qaida

⁴ See the decision of the *Bundesverfassungsgericht* (the Federal Constitutional Court) of Germany in decision BVerfG, 1 BvR 518/02, 4 April 2006, available at http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html, para. 28 (explaining that in the Federal State) of Nordrhein-Westfalen, 5.2 million personal data sets were collected).

⁵ Ibid., paras. 8-10.

avait été signalée par les services de renseignements»⁶. Bien que les autorités n'aient pas nommé les pays en question, la plupart des 8 000 hommes qui ont finalement été interrogés étaient arabes et/ou musulmans⁷. Dans le cadre du Système national d'enregistrement des entrées et des sorties du territoire (NSEERS), tous les hommes qui avaient la nationalité de certains pays ou y étaient nés, ont été soumis à un relevé d'empreintes digitales, à la prise de photographies et à des formalités d'enregistrement⁸. L'ensemble des pays concernés, à l'exception de la République populaire démocratique de Corée, ont une population en majorité arabe et/ou musulmane⁹. Enfin, le Programme d'appréhension des fugitifs (Absconder Apprehension Initiative) a élevé au rang de priorité l'exécution des arrêtés d'expulsion frappant les 2 % de personnes susceptibles d'être expulsées qui étaient originaires de pays arabes et/ou musulmans¹⁰.

37. Dans certains cas, les forces de police se sont appuyées sur des profils établis à partir de l'apparence ethnique ou religieuse d'un individu pour procéder à des interpellations, à la vérification des papiers d'identité ou à des opérations de fouille aux fins de la lutte antiterroriste. Au Royaume-Uni, des responsables gouvernementaux ont ouvertement reconnu que les activités menées par les services de police dans la lutte antiterroriste sont axées sur des groupes ethniques ou religieux déterminés¹¹. Ainsi, les interpellations et les fouilles effectuées en application de

⁶ U.S. General Accounting Office, *Homeland Security: Justice Department's Project to Interview Aliens after September 11, 2001* (document GAO-03-459), April 2003, pp. 7-8.

⁷ Migration Policy Institute, *America's Challenge: Domestic Security, Civil Liberties, and National Unity after September 11* (2003), p. 41.

⁸ Attorney General John Ashcroft, "Attorney General's prepared remarks on the National Security Entry-Exit Registration System", 6 June 2002.

⁹ The list includes: Afghanistan, Algeria, Bahrain, Bangladesh, Democratic People's Republic of Korea, Egypt, Eritrea, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Jordan, Kuwait, Libyan Arab Jamahiriya, Lebanon, Morocco, Oman, Pakistan, Qatar, Somalia, Saudi Arabia, Sudan, Syrian Arab Republic, Tunisia, United Arab Emirates and Yemen (68 Fed. Reg. 2363 (16 January 2003); 67 Fed. Reg. 77136 (16 December 2002); 67 Fed. Reg. 70526 (22 November 2002); 67 Fed. Reg. 67766 (6 November 2002)). See U.S. Immigration and Customs Enforcement, «Special registration groups and procedures», available at <http://www.ice.gov/graphics/specialregistration/archive.htm>.

¹⁰ Deputy Attorney General, Memorandum for the INS Commissioner, the FBI Director, the Director of the US Marshals Service and US Attorneys re Guidance for Absconder Apprehension Initiative, 25 January 2002, available at <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/doj/abscondr012502mem.pdf>; K. Lapp, «Pressing public necessity: The unconstitutionality of the Absconder Apprehension Initiative» (2005) 29 *New York University Review of Law and Social Change* 573, pp. 575-584.

¹¹ V. Dodd, "Asian men targeted in stop and search", *The Guardian*, 17 August 2005 (quoting the Chief Constable of the British Transport Police as follows: "We should not waste time searching old white ladies. It is going to be disproportionate. It is going to be young men, not exclusively, but it may be disproportionate when it comes to ethnic groups").

l'article 44 de la loi de 2000 sur le terrorisme, qui habilite les forces de police à mettre en œuvre de telles mesures dans certains lieux sans avoir à justifier de soupçons raisonnables, ont eu des conséquences préjudiciables sur les minorités ethniques. Au cours des périodes 2001-2002 et 2002-2003, le nombre de personnes d'origine asiatique qui se sont vu appliquer l'article 44 de la loi a augmenté de 302 %, contre 118 % pour la population blanche. À partir de 2003-2004, les Asiatiques avaient environ 3,6 fois plus de risque d'être interpellés et fouillés. Les personnes de couleur avaient quant à elles 4,3 fois plus de risque d'être interpellées et fouillées que les personnes blanches en application de la législation antiterroriste¹². De la même manière, dans la Fédération de Russie, les minorités ethniques ont fait l'objet d'interpellations et de contrôles de papiers d'identité par les forces de police, qui ont souvent recours à ce type de pratique pour répondre à la menace terroriste. Une étude sur les moyens mis en œuvre par la police dans le métro de Moscou en 2005 a montré que les personnes qui présentaient un aspect non slave avaient en moyenne 21,8 fois plus de risque d'être arrêtées que la population slave¹³.

B. Conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme

Non-discrimination et autres normes relatives aux droits de l'homme

38. Le profilage de terroristes soulève des préoccupations concernant un certain nombre de droits de l'homme. Selon le Rapporteur spécial, l'exploration de données à partir de profils terroristes généraux comportant des caractéristiques collectives telles que la religion ou l'origine nationale peut avoir des incidences excessives et, par conséquent, arbitraires sur le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est d'ailleurs sur la base de ce texte que la Cour constitutionnelle allemande a jugé que le programme *Rasterfahndung*, précédemment évoqué, était contraire au droit au respect de la vie privée garanti par la Constitution. La Cour estimait que le recours à cette méthode de profilage à des fins de prévention ne serait compatible avec le principe de proportionnalité que si l'existence d'un «danger concret» pour la sécurité nationale ou la vie humaine était prouvée et pas seulement en cas de menace générale du type de celle qui existe depuis le 11 septembre 2001¹⁴.

39. Le Rapporteur spécial considère également que les interpellations et les fouilles de personnes fondées sur l'a priori selon lequel certains groupes ethniques ou religieux sont plus que d'autres susceptibles de constituer une menace terroriste peuvent constituer une atteinte excessive et arbitraire à la liberté de circulation, au droit au respect de la vie privée et/ou au droit à la liberté et à la sécurité de la personne respectivement garantis par les articles 12, 17 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹² Home Office, *Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2003* (2004), p. 28 and *ibid.* 2004 (2005), p. 33.

¹³ Open Society Justice Initiative and JURIX, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (2006).

¹⁴ BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above.

40. Le Rapporteur spécial relève que toute méthode de profilage de terroristes fondée sur des distinctions relatives à la «race», à l'appartenance ethnique, à l'origine nationale ou à la religion supposées d'un individu pose la question de sa compatibilité avec le principe de non-discrimination. Étant donné son rapport avec les différentes méthodes de profilage, la question de la discrimination mérite donc selon le Rapporteur spécial une attention particulière. Ce dernier est préoccupé par le fait que l'établissement de profils fondé sur des stéréotypes peut susciter l'hostilité et la xénophobie de la population à l'égard de certaines personnes du fait de leur origine ethnique ou de leurs convictions religieuses.

41. Les articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdisent la discrimination sur la base de motifs tels que la race, l'origine nationale ou la religion. La discrimination fondée sur la race et sur l'origine nationale ou ethnique est interdite aussi par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'article 5 de ce texte interdit explicitement la discrimination raciale en invoquant le droit à un traitement égal devant [...] tous [...] les organes administrant la justice ainsi que le «droit de circuler librement»¹⁵. L'interdiction de la discrimination fondée sur la race ou sur la religion est en outre généralement considérée comme étant une règle impérative du droit international, c'est-à-dire une règle qui ne peut pas être écartée en application d'un traité ou par l'effet du consentement¹⁶. L'alinéa 1 de l'article 4 du Pacte plaide en faveur d'une telle interprétation en établissant clairement qu'il ne peut jamais être dérogé au droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur la race ou la religion, même lorsque l'état d'urgence a été officiellement prononcé. Plusieurs autres normes internationales et régionales renforcent et complètent ces obligations contraignantes qui découlent du principe de non-discrimination. Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois prévoit par exemple que ceux-ci doivent «défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne», y compris le droit à la non-discrimination¹⁷. De même, le Code européen d'éthique de la police du Conseil de l'Europe recommande que «la police doit mener à bien ses missions d'une manière équitable, en s'inspirant des principes d'impartialité et de non-discrimination»¹⁸. Enfin, une disposition concernant l'utilisation de profils fondés sur les caractéristiques raciales figure dans le Programme d'action adopté à la Conférence mondiale contre le racisme en 2000, en vertu duquel les États sont instamment priés de concevoir, de mettre en œuvre et de faire appliquer des mesures destinées à éradiquer le phénomène communément appelé «délit de faciès»¹⁹.

¹⁵ ICERD, article 5 (a) and (d) (i); see also articles 1 (1), 2 (1) (a).

¹⁶ See Vienna Convention on the Law of Treaties, article 53.

¹⁷ Code of Conduct for Law Enforcement Officials, General Assembly resolution 34/169, 17 December 1979, article 2 and its Commentary (a).

¹⁸ Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001, Appendix, Explanatory Memorandum, article 40.

¹⁹ Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (A/CONF.189/12), Programme of Action, para. 72.

42. Le Rapporteur spécial note que plusieurs organes internationaux et régionaux de défense des droits de l'homme ont souligné le risque de discrimination inhérent à l'action antiterroriste menée par les forces de police. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a appelé les États à «veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne soient pas discriminatoires, par leur but ou par leurs effets, en fonction de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, et à ce que les non-ressortissants ne fassent pas l'objet de profils ou stéréotypes raciaux ou ethniques»²⁰. Le Rapporteur spécial appuie cette affirmation et estime qu'elle vaut également pour les profils établis sur la base de la religion. À l'échelon régional, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, dans son rapport sur le terrorisme et les droits de l'homme, a souligné que «tout recours au profilage ou à une technique similaire par un État doit respecter strictement les principes internationaux de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination, et doit faire l'objet d'un étroit contrôle judiciaire»²¹. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, dans sa recommandation de politique générale n° 8 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, a demandé aux gouvernements de veiller à ce qu'aucune discrimination ne résulte de la législation et des réglementations ou de l'application de celles-ci, dans le domaine des contrôles auxquels procèdent les forces de police²². Enfin, le Réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux de l'Union européenne a émis de sérieuses réserves concernant l'élaboration de profils terroristes et le profilage sur la base de caractéristiques telles que la nationalité, l'âge ou le lieu de naissance, soulignant le risque majeur de discrimination inhérent à ces pratiques²³.

43. Le Rapporteur spécial estime que ces textes sont conformes à la jurisprudence constante des organes conventionnels s'occupant des droits de l'homme sur les garanties de non-discrimination visées par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et à la jurisprudence des organes régionaux sur les dispositions respectives des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme. D'après cette jurisprudence, un traitement distinct fondé sur des critères tels que la race, l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion n'est

²⁰ United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation 30 on discrimination against non-citizens (2004) (see HRI/GEN/1/Rev.8) para. 10.

²¹ Inter-American Commission on Human Rights, Report on Terrorism and Human Rights (OEA/Ser.L/V/II.116), 22 October 2002, para. 353.

²² ECRI, General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism, 17 March 2004, document CRI (2004) 26.

²³ EU Network of independent experts on fundamental rights, "The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats" (2003), p. 21.

compatible avec le principe de non-discrimination que dans la mesure où il est justifié par des motifs objectifs et raisonnables²⁴.

44. Le Rapporteur spécial est d'avis que les méthodes de profilage de terroristes qui reposent sur des distinctions liées à la «race» supposée d'un individu ne peuvent pas être fondées sur des motifs objectifs et raisonnables car elles reposent sur le postulat erroné que l'humanité serait composée de plusieurs races et qu'elles font donc intervenir des catégories grossières de «races» supposées à savoir, les races «blanche», «noire» et «asiatique», ce qui mène inévitablement à des stéréotypes dénués de fondement.

Critères de légitimité et de proportionnalité

45. De manière générale, deux sous-critères peuvent être appliqués pour vérifier que les distinctions fondées sur l'origine nationale ou ethnique et sur la religion reposent sur des motifs objectifs et raisonnables. Premièrement, la différence de traitement doit tendre vers un objectif légitime. Deuxièmement, un lien raisonnable de proportionnalité doit exister entre la différence de traitement et l'objectif légitime qui est visé.

46. Pour ce qui est du premier sous-critère, l'objectif des méthodes policières fondées sur le profilage de terroristes est la prévention des attentats terroristes. Pour le Rapporteur spécial, la prévention constitue une nécessité sociale légitime et impérieuse.

47. La question clef est par conséquent de savoir si les méthodes de profilage de terroristes, et le traitement différencié qui en découle, sont un moyen proportionné d'atteindre l'objectif visé. Le Rapporteur spécial est d'avis que pour évaluer la proportionnalité, il importe en premier lieu de savoir si les activités de profilage de terroristes constituent un moyen adapté et efficace de lutter contre le terrorisme et en second lieu d'analyser quel type d'effets négatifs ces activités peuvent engendrer.

48. Pour qu'un profil terroriste soit un moyen adapté et efficace de lutte contre le terrorisme, il devrait être à la fois suffisamment précis pour que les personnes qui ne représentent pas une menace terroriste en soient exclues et suffisamment large pour englober celles qui représentent une telle menace. Quoiqu'il en soit, les profils terroristes établis à partir de caractéristiques liées à l'appartenance ethnique, à l'origine nationale et à la religion sont en général imprécis car à la fois trop étroits et trop larges.

49. Le Rapporteur spécial estime que l'appartenance ethnique, l'origine nationale et la religion ne sont pas des critères fiables parce que le postulat sur lequel ils reposent, à savoir que les musulmans et les personnes originaires du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud ou qui semblent l'être par leur aspect physique sont plus particulièrement enclins à participer à des activités

²⁴ Human Rights Committee, general comment No. 18: Non-discrimination (1989), para. 13; Human Rights Committee, *Broeks v. The Netherlands*, communication No. 172/1984 (CCPR/C/OP/2), para. 13 (1990); *Belgian Linguistics Case (No. 2)* (1968) 1 EHRR (European Human Rights Reports) 252, para. 10; *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion OC-4/84, Inter-American Court of Human Rights (Ser. A) No. 4 (19 January 1984), para. 57.

terroristes, est éminemment sujet à caution. Une récente étude sur les terroristes islamistes arrêtés ou tués dans les pays occidentaux a montré que moins de la moitié d'entre eux étaient nés dans des pays du Moyen-Orient²⁵. De la même manière, le rapport officiel sur le bilan des attentats de Londres a conclu, au sujet de l'origine nationale, ethnique, religieuse ou sociale des terroristes potentiels, qu'il n'existe pas de profil uniforme permettant d'identifier de manière précise les personnes susceptibles de devenir des extrémistes²⁶.

50. Le Rapporteur spécial relève que dans les faits, l'apparence ethnique et l'origine nationale sont utilisées dans la plupart des profils terroristes en tant qu'indicateurs de l'appartenance religieuse, celle-ci étant généralement difficile à déceler directement (et, en tout état de cause, facile à dissimuler). C'est pourquoi l'appartenance ethnique et l'origine nationale sont de piètres indicateurs de la religion. À titre d'exemple, 24 % seulement des Américains d'origine arabe sont musulmans²⁷. Au Royaume-Uni, où la religion musulmane est souvent associée à un physique «asiatique», seule la moitié de ceux qui appartiennent à ce groupe ethnique sont en réalité musulmans²⁸. Par conséquent, les profils fondés sur l'apparence ethnique ou l'origine nationale sont trop larges à deux points de vue. Premièrement, la plupart de ceux qui correspondent à ces deux critères ne seront pas musulmans. Deuxièmement, la majorité écrasante de ceux qui sont *vraiment* musulmans sont tout à fait étrangers au terrorisme. Les méthodes de profilage de terroristes fondées sur des stéréotypes affectent donc un grand nombre d'individus qui n'ont rien à voir avec le terrorisme.

51. Le Rapporteur spécial redoute que les mécanismes et organes chargés de faire respecter la loi soient débordés par des profils terroristes trop larges. Plus les profils sont généraux, plus les personnes traitées comme des suspects par la police sont nombreuses alors que celles-ci s'avèreront inoffensives pour l'immense majorité d'entre elles. Ainsi, on risque de détourner d'importants moyens de police de l'accomplissement de tâches plus utiles.

52. Le Rapporteur spécial estime à l'inverse que les profils fondés sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale et la religion sont trop étroits et conduiront les agents de police à laisser échapper un certain nombre de terroristes potentiels qui ne correspondent pas au profil établi. Ces dernières années, plusieurs suspects dont le profil terroriste était pourtant particulièrement marqué n'auraient pas répondu aux critères retenus par le programme allemand

²⁵ R.S. Leiken and S. Brooke, "The quantitative analysis of terrorism and immigration: an initial exploration" (2006), 18 *Terrorism and Political Violence* 503.

²⁶ Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, 11 May 2006, HC 1087, London, The Stationery Office, p. 31.

²⁷ Arab American Institute, *Arab American Demographics*, available at <http://www.aaiusa.org/demographics.htm>.

²⁸ House of Commons Home Affairs Committee, *Sixth Report of Session 2004-05: Terrorism and Community Relations*, 6 April 2005, HC 165-I, p. 21.

*Rasterfahndung*²⁹. Les profils fondés sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion peuvent donc facilement être contournés. Les groupes terroristes ont constamment montré qu'ils étaient capables de modifier leur stratégie pour échapper à l'image stéréotypée de l'homme terroriste en utilisant des femmes et des enfants pour commettre des attentats-suicide, et ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres³⁰. Ainsi, comme le reconnaissent les spécialistes de la répression, tout profil terroriste fondé sur des caractéristiques physiques devient facilement contre-productif³¹.

53. Le Rapporteur spécial observe par conséquent que les méthodes de profilage fondées sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale et la religion se sont révélées pour l'essentiel inefficaces. L'application du programme allemand *Rasterfahndung* n'a débouché sur aucune poursuite pénale pour infraction terroriste³². Les quelques succès obtenus par la police allemande dans l'identification de présumés terroristes islamistes sont tous dus à la mise en œuvre de méthodes traditionnelles de contre-espionnage³³. Au Royaume-Uni, l'exercice généralisé des pouvoirs d'interpellation et de fouille corporelle, déterminé en grande partie par le critère de l'appartenance ethnique, n'a produit pratiquement aucun résultat. Ainsi, au cours de la période 2003-2004, 8 120 piétons ont été interpellés en application de l'article 44, alinéa 2, de la loi de 2000 sur le terrorisme. Ces interpellations n'ont abouti qu'à cinq arrestations pour faits de terrorisme – soit un taux de réussite de 0,06 %, et toutes les personnes arrêtées étaient des Blancs³⁴. De manière similaire, le ciblage excessif des minorités ethniques dans les opérations d'interpellation et de contrôle des papiers d'identité effectuées dans le métro de Moscou ont été inutiles pour la détection et la prévention de délits graves³⁵. Enfin, aux États-Unis, la stratégie de ciblage systématique des immigrants d'origine moyen-orientale n'a produit aucun résultat significatif en termes d'arrestations ou de pistes d'enquête intéressantes³⁶.

²⁹ See Privy Counsellor Review Committee, *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report*, 18 December 2003, para. 88; R.S. Leiken, "Fair Game: Al Qaeda's New Soldiers", *The New Republic*, 26 April 2004.

³⁰ See, e.g. D.D. Zedalis, *Female Suicide Bombers*, Strategic Studies Institute (2004), available at <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/PUB408.pdf>.

³¹ D. Leppard, "Watch for women and child bombers, says Met", *Sunday Times*, 7 August 2005.

³² BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above, para. 10.

³³ See, e.g. Hessischer Landtag, *Kleine Anfrage des Abg. Hahn (FDP) vom 10.03.2004 betreffend Ergebnisse der Rasterfahndung und Antwort des Ministers des Innern und für Sport*, Drucksache 16/2042, 18 May 2004.

³⁴ Home Office, *supra*, note 13, 2004 (2005), p. 35.

³⁵ Open Society Justice Initiative and JURIX, see note 13 above, p. 34.

³⁶ U.S. General Accounting Office, see note 6 above, pp. 6 and 16; Lawyers Committee for Human Rights, *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States*, September 2003, p. 39.

54. Au vu de ces éléments de fait, les méthodes de profilage basées sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion semblent inadaptées et inefficaces et constituent par conséquent un moyen disproportionné de lutte antiterroriste, en raison de leurs répercussions sur des milliers de personnes innocentes et de leur absence de résultats concrets.

55. De surcroît, si les classifications sous-jacentes à ces méthodes se justifiaient par l'existence d'un danger accru émanant de catégories particulières de personnes, ces méthodes ne seraient pas légitimes pour autant. Ainsi, les méthodes de profilage de terroristes ont des inconvénients non négligeables dont il faut également tenir compte dans l'évaluation de la proportionnalité.

Conséquences néfastes

56. Les méthodes de profilage fondées sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion peuvent perturber profondément ceux qui les subissent. Le Rapporteur spécial est d'avis que les méthodes de profilage ont des répercussions plus graves que celles des méthodes policières «classiques». Toute personne interpellée, fouillée ou interrogée par la police peut se sentir plus ou moins intimidée ou humiliée mais ces situations sont particulièrement vexatoires lorsque des facteurs tels que l'appartenance ethnique ou la religion ont influencé la décision de l'agent des forces de l'ordre.

57. Le Rapporteur spécial craint que ces expériences individuelles n'aient des effets néfastes au plan collectif. Les méthodes de profilage de terroristes désignent tel ou tel individu à l'attention des forces de police uniquement parce que son profil correspond à un ensemble de caractéristiques propres à une communauté, rendant automatiquement suspects aux yeux de la société tous ceux qui présentent ces caractéristiques. Cette stigmatisation peut provoquer un sentiment de marginalisation dans les groupes de population visés.

58. Le Rapporteur spécial est d'avis que la victimisation et la marginalisation de certains groupes ethniques ou religieux peut susciter une profonde méfiance à l'égard de la police et entraver notablement le travail des forces de l'ordre. Au Royaume-Uni, la Metropolitan Police Authority a souligné les «conséquences négatives considérables» de la mise en œuvre des pouvoirs d'interpellation et de fouille corporelle sur les relations intercommunautaires. Elle a suscité une méfiance accrue envers les forces de police, y compris une aggravation des tensions raciales et ethniques, ... et la perte de sources précieuses d'information et de renseignements au sein des communautés³⁷. Le manque de confiance entre la police et les communautés peut être particulièrement néfaste dans la lutte antiterroriste. De manière générale, la collecte de renseignements est une condition essentielle de la réussite des actions de prévention menées par les forces de l'ordre. Par conséquent, si, comme le prétendent certains gouvernements, les «agents dormants terroristes» qui se trouvent sur leur territoire sont probablement musulmans, moyen-orientaux ou asiatiques, il est précisément de la plus haute importance que les institutions chargées de faire respecter la loi bénéficient de la coopération des communautés correspondantes. Pour atteindre leurs objectifs, les stratégies d'application des lois antiterroristes devraient donc s'attacher à renforcer la confiance entre la police et les communautés.

³⁷ House of Commons Home Affairs Committee, *Written Evidence: Memorandum submitted by the Metropolitan Police Authority*, 8 July 2004.

C. Meilleures pratiques et alternatives au profilage

59. En dépit de ce qui précède, l'usage de profils terroristes faisant appel à des critères tels que l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion n'est, de l'avis du Rapporteur spécial, pas toujours interdit. S'il existe, dans une enquête menée sur un crime terroriste déjà commis, de bonnes raisons de penser que le suspect correspond à un profil descriptif donné, le fait de s'appuyer sur des caractéristiques comme l'aspect physique, l'origine nationale ou la religion est justifié. De même, ces facteurs peuvent être utilisés pour cibler les activités d'enquête lorsque des renseignements précis donnent à penser qu'une personne présentant ces caractéristiques prépare un acte terroriste. La situation est tout autre dans le cas des opérations de prévention du terrorisme qui ne s'appuient pas sur des renseignements précis. Les profils utilisés dans ce type d'action peuvent comprendre des caractéristiques comportementales ou psychologiques, mais le Rapporteur spécial estime qu'ils ne doivent pas être fondés sur des généralisations stéréotypées qui voudraient que certains groupes ethniques ou religieux constituent plus que d'autres un risque de terrorisme.

60. Le Rapporteur spécial estime que, dans tous les cas, le profilage fondé sur des modèles comportementaux est bien plus efficace que celui qui s'appuie sur des critères comme l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion. L'importance de l'aspect comportemental est illustrée par les opérations des services douaniers des États-Unis. Dans les dernières années 90, ceux-ci ont cessé de recourir au profilage s'appuyant, entre autres facteurs, sur l'appartenance ethnique et le sexe pour décider qui fouiller dans la recherche de stupéfiants³⁸. Les agents des douanes avaient reçu pour instruction de s'appuyer au contraire sur des techniques d'observation, l'analyse des comportements et le renseignement³⁹. Cette nouvelle orientation a permis d'augmenter de plus de 300 % la proportion des fouilles qui ont décelé la présence de drogues⁴⁰. Le Rapporteur spécial est convaincu que le comportement est un indicateur tout aussi important dans le contexte du terrorisme. Il demande donc instamment aux États de veiller à ce que, lorsqu'elles procèdent à des opérations de prévention du terrorisme, les forces de l'ordre utilisent des profils fondés sur des caractéristiques comportementales, plutôt qu'ethniques ou religieuses. Parallèlement, il rappelle aux États que les indicateurs comportementaux doivent être utilisés pour leur valeur intrinsèque et non comme de simples indicateurs indirects d'appartenance ethnique, d'origine nationale ou de religion.

61. Cela étant, les forces de l'ordre n'ont pas toujours la possibilité de s'appuyer sur des renseignements précis ou sur des indicateurs comportementaux concrets pour la prévention du terrorisme. Le Rapporteur spécial est d'avis que les contrôles devraient alors être universels et concerner tous les individus sur un pied d'égalité. Lorsque le coût de contrôles détaillés est jugé trop élevé, les cibles devant faire l'objet d'une vigilance particulière doivent être choisies au

³⁸ U.S. General Accounting Office, *U.S. Customs Service: Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results* (2000), GAO/GGD-00-38, pp. 10-15.

³⁹ *Ibid.*, pp. 5-6 and 16.

⁴⁰ Lamberth Consulting, "Racial profiling doesn't work", available at <http://www.lamberthconsulting.com/about-racial-profiling/racial-profiling-doesnt-work.asp>.

hasard plutôt que sur une base ethnique ou religieuse. C'est d'ailleurs ainsi que les compagnies aériennes procèdent systématiquement. Contrairement à ce qui se passe avec les méthodes s'appuyant sur le profilage, les terroristes ne peuvent pas échapper aux fouilles aléatoires, qui peuvent donc être d'une plus grande efficacité⁴¹.

62. Le Rapporteur spécial rappelle aux États qu'il est capital, pour l'efficacité des mesures de lutte contre le terrorisme, d'entretenir de bonnes relations avec les communautés. Le succès des opérations de répression dépend de la coopération des communautés où vivent les suspects. Il en appelle donc aux États pour qu'ils favorisent des initiatives de maintien de l'ordre au sein des communautés qui mettent en place des partenariats et instaurent des relations de confiance entre les forces de l'ordre et les communautés, ethniques ou autres. Le profilage fondé sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion risque d'avoir au contraire pour effet de dissuader les communautés de coopérer avec les autorités et donc de faire obstacle au déroulement des enquêtes.

III. LES ATTENTATS-SUICIDE

A. Introduction

63. Le Rapporteur spécial est pleinement conscient du devoir pour les États de protéger la vie et la sécurité de tous leurs habitants contre les actes terroristes. Les actions préventives, comme le profilage, évoqué au chapitre précédent du présent rapport sont, de plus en plus, au premier plan des efforts déployés dans ce sens, à la fois au niveau national et au niveau international. Les attentats-suicide sont une forme de terrorisme qui pose un défi particulier face à la nécessité de prendre des mesures contre le terrorisme qui soient efficaces mais aussi compatibles avec les droits de l'homme⁴².

64. Depuis le 11 septembre 2001, les attentats-suicide attirent davantage l'attention, aussi bien dans les services de sécurité des États que dans les débats publics sur le terrorisme. Dans leur combat contre le terrorisme, les États ont à la fois ouvert de nouvelles voies d'interprétation des textes existants et adopté de nouvelles lois tendant à élargir les moyens d'action des forces de sécurité, publiques ou non, dans la détection et la prévention des attentats-suicide⁴³. Le Rapporteur spécial s'inquiète de la disproportion croissante entre les mesures prises par de nombreux États et les preuves empiriques de la nature du danger réellement posé par ces attentats et des méthodes qui peuvent effectivement être qualifiées d'efficaces.

⁴¹ See J.L. Rhee, "Rational and constitutional approaches to airline safety in the face of terrorist threats" (2000) 49 *DePaul Law Review* 847, p. 870; National Research Council, *Measuring Racial Discrimination* (2004), p. 200.

⁴² Reetta Toivanen, "Legal anthropological perspectives on international human rights and the war on terror", paper presented at the Conference of the European Association for Social Anthropology, Bristol, United Kingdom, 18 to 21 September 2006.

⁴³ See, Stefanie Schmal, "The prosecution of terrorists in national law", in Harald C. Scheu (ed.), *Legal Aspects of Counter-Terrorism*, Prague, 2005, pp. 155-175; and John Collins, Ross Glover (eds.), *Collateral Language*, New York, 2002.

65. On parle d'attentat-suicide pour les formes de terrorisme dans lesquelles le terroriste est appelé à mourir. Pour autant, l'objectif réel de ces attentats n'est pas de se suicider mais bien de tuer et de blesser le plus grand nombre possible de personnes⁴⁴. Il arrive que des suicides soient un acte de protestation politique et ne mettent pas la vie d'autrui en danger. Se donner la mort peut aussi correspondre à une méthode de guerre délibérément choisie dans le cadre d'un conflit armé. Selon les circonstances, la méthode peut être conforme ou contraire au droit international humanitaire. Cependant, en tant qu'acte de terrorisme, l'attentat-suicide vise les «civils», c'est-à-dire des passants innocents ou des membres du public ou de certaines couches de la population. Leur but est de faire un grand nombre de victimes dans les civils, de bénéficier d'une large couverture médiatique, et ainsi d'avoir un effet psychologique destructeur sur l'ensemble de la population et même au-delà des frontières⁴⁵. Moralement, les attentats-suicide à visées terroristes sont toujours injustifiables.

66. Le Rapporteur spécial note que l'on emploie couramment un langage guerrier dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et il met en garde contre cette pratique, qui a tendance à brouiller les pistes quant aux obligations des États en matière de droits de l'homme dans ce contexte. Cette mise en garde vaut aussi pour cette forme spécifique de terrorisme que constituent les attentats-suicide.

67. Les attentats-suicide ont souvent des visées politiques⁴⁶. Il est arrivé que cette méthode soit utilisée en réponse à une occupation étrangère ou à des opérations militaires musclées. Ces attentats représentent un moyen de pression sur la société visée pour qu'elle exige un changement d'orientation politique de son gouvernement⁴⁷. Plus généralement, il s'agit de modifier les rapports de force en place et, à terme, de changer l'ordre mondial⁴⁸. Les kamikazes introduisent parfois des arguments religieux dans leur discours, mais leur objectif premier est en général d'ordre laïc et politique⁴⁹.

⁴⁴ "The logic of suicide terrorism", an interview with Robert Pape in *The American Conservative*, 18 July 2005.

⁴⁵ Yoram Schweitzer, "Suicide terrorism: developments and characteristics", 21 April 2000, <http://www.ict.org.il/articles/articleDET.cfm?articleid=112>.

⁴⁶ As Peter Waldmann has pointed out, see *Terrorismus - Provokation der Macht*, München, 1998.

⁴⁷ Martha Crenshaw, "Suicide Terrorism in Comparative Perspective", in *Countering Suicide Terrorism*, I. Herzilya, The International Policy Institute for Counter-Terrorism, 2002; Rohan Gunaratna, "The LLTE and suicide terrorism", *Frontline*, vol. 17, issue 3, February 2000. See online at www.flonnet.com/fl1703/17031060.htm.

⁴⁸ See, Schweitzer, op. cit., p. 49.

⁴⁹ Some authors stress however that the analysis of Al-Qaida must be understood in the framework of Islam. See e.g. Tilman Seidensticker, "Der religiöse und historische Hintergrund des Selbstmordattentats im Islam", in Hans Kippenberg/Tilman Seidensticker (eds.). *Terror im Dienste Gottes*, Frankfurt a.M., 2004.

68. On peut établir une distinction entre les attentats-suicide à la bombe dans un pays ou à l'étranger. Lorsqu'ils sont internes, ils peuvent être un moyen de promouvoir activement une solution politique dans le pays ou la région même. C'est typiquement le cas des attentats commis par les Palestiniens en Israël et par les Tigres tamouls à Sri Lanka. On peut qualifier de terrorisme externe les attentats dont les auteurs agissent en dehors de leur territoire national, comme les attentats massifs du 11 septembre 2001. Cette forme de terrorisme vise à modifier les rapports de force dans le monde et à terme à modifier l'ordre mondial.

69. Il est fréquent que les attentats-suicide à la bombe s'inscrivent dans le cadre d'un conflit armé. On peut citer l'exemple des kamikazes japonais à la fin de la Seconde Guerre mondiale et, plus récemment, des Tigres tamouls à Sri Lanka⁵⁰. Bon nombre de terroristes palestiniens considèrent que la Palestine est un pays contraint d'exister dans des circonstances qui s'apparentent à une guerre et qualifient leur action de défense militaire⁵¹. Quoi qu'il en soit, le Rapporteur spécial souligne une fois encore que ce qui fait d'une attaque-suicide un acte de terrorisme, même pendant un conflit armé, c'est l'intention de faire des victimes parmi les civils.

70. Le Rapporteur spécial relève que les attentats-suicide à la bombe s'inscrivent dans différents contextes politiques et religieux. Or, le rôle de la religion et en particulier de l'islam dans ce type d'attentat est depuis quelques années au centre de l'attention. Certains chercheurs font valoir que les terroristes islamiques prétendent fonder leur idéologie et leurs actes sur la religion. À y regarder de plus près, il apparaît cependant que les organisations terroristes qui pratiquent l'attentat-suicide sont habituellement motivées par les idéologies de libération nationale du XIX^e siècle plus que par une quelconque tradition islamique⁵². Quelle que soit la justification qu'elles invoquent, leur idéologie, leur symbolisme, leur phraséologie et leurs structures organiques évoquent plutôt les luttes anticoloniales⁵³.

71. Certaines études établissent un lien clair entre l'acceptation et l'approbation des attentats-suicide à la bombe et l'islamisme politique⁵⁴. Selon ces travaux, plus l'engagement en faveur d'un ordre mondial à coloration islamiste est fort et plus les gens seront susceptibles de cautionner les attentats-suicide, leur situation économique ou leur degré d'instruction ne jouant

⁵⁰ Joseph Croituru, *Der Märtyrer als Waffe*, Frankfurt a.M.: dtv, 2003.

⁵¹ Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The global rise of religious violence*, Berkeley, University of California Press, 2000. See also Raid Sabbah, *Der Tod ist ein Geschenk - Die Geschichte eines Selbstmordattentäters*, München, Dromer, 2002.

⁵² Anne Marie Oliver and Paul Steinberg, *The Road to Martyrs' Square: A journey into the world of the suicide bomber*, Oxford University Press, 2005.

⁵³ Mali Soibelman, "Palestinian suicide bombers", in *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, No. 1/2004.

⁵⁴ Simon Haddad, "A comparative study of Lebanese and Palestinian perception of suicide bombing: The role of militant Islam and socio-economic status", in *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 45 (5), pp. 337-363.

qu'un rôle marginal⁵⁵. Pour d'autres chercheurs, à l'inverse, les convictions religieuses peuvent aussi bien encourager que décourager les attentats-suicide⁵⁶. Pour d'autres chercheurs encore, les motivations personnelles des auteurs d'attentats-suicide sont à rechercher dans des traumatismes subis dans l'enfance: ils auraient vu leur père être soumis à des vexations par des militaires ou ils se seraient eux-mêmes fait violer par des agents de l'État, et n'auraient pas été en mesure d'orienter leur propre action dans une direction qui aurait permis d'éliminer leur sentiment d'humiliation. Or, dans de telles situations, le martyr religieux ou quasi religieux peut être perçu comme une chance de rétablir l'honneur familial⁵⁷. Dans ces conditions, le recrutement de jeunes candidats au suicide devient aisé, car le martyr est vu comme l'issue possible d'une situation désespérée⁵⁸.

72. Selon les sources disponibles, les femmes représentent une proportion relativement élevée – de 15 à 30 % – des auteurs d'attentats-suicide. Elles sont actives dans toutes les organisations, quoique dans certaines, leur statut soit controversé⁵⁹. Les mesures de sécurité qui ne tenaient pas compte du fait que les terroristes pouvaient être des femmes ont ainsi échoué lamentablement. Il est en outre à signaler que les porteuses de bombe font souvent semblant d'être enceintes: elles ont ainsi l'air inoffensif et elles peuvent passer plus facilement les contrôles de sécurité⁶⁰.

73. Comme pour d'autres mesures de lutte contre le terrorisme, la prévention et le renseignement constituent une bonne part de l'action des États. Dans le cas des attentats-suicide à la bombe, la question des «cellules dormantes» fait l'objet d'une attention croissante. L'image des individus vivant «comme tout le monde», instruits et bien intégrés dans la société moderne, et capables de se transformer soudainement en terroristes, a été largement évoquée dans le débat⁶¹. On s'interroge beaucoup sur l'identité et les motivations de ces agents dormants,

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Diego Gambetta, ed., *Making Sense of Suicide Missions*, Oxford University Press, 2005.

⁵⁷ Michael Bond, "The making of a suicide bomber", *New Scientist*, 15 May 2004, quoted in Mia Bloom, "Mother.Sister.Daughter.Bomber: Why women become suicide bombers" *Bulletin of the Atomic Scientists*, November/December 2005, vol. 61, issue 6, pp. 54-62, here at p. 57.

⁵⁸ Nasra Hassan writings, e.g. *The New Yorker*, 19 November 2001.

⁵⁹ Mia Bloom, op. cit., footnote 57; Rosemarie Skaine, *Female Suicide Bombers*, McFarland, Jefferson, N.C., 2006; Julia Jusik, *Die Brüute Allahs: Selbstmordattentäterinnen aus Tschetschenien*, St. Pölten, 2005.

⁶⁰ Audrey Kurth Cronin, "Terrorist and suicide attacks", Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 28 August 2003 p. 12-15.

⁶¹ Sabina Magliocco, "The opposite of right society: Witches, terrorist and the discourse of evil", in R. Bendix and J. Bendix, eds., *Ethnologia Europaea*, "Sleepers, moles and martyrs", vol. 33:2, pp. 13-22, here p. 13; see also the discussion of the concept in Marianne Gullestad, "Mohammed Atta and I: Identification, discrimination and the formation of sleepers", in *European Journal of Cultural Studies*, vol. 6 (4), 2003, pp. 529-548.

qui représentent l'étranger, «l'autre», et sont des kamikazes en puissance. On ne dispose pourtant encore que de trop rares études sur les facteurs qui conduisent des individus à se livrer au terrorisme et plus particulièrement aux attentats-suicide. Comme cela a été démontré pour le profilage, ni le contexte social, ni le contexte national, ni non plus le contexte ethnique ou religieux ne permet de prédire la probabilité pour un individu de basculer dans le terrorisme.

B. La politique du «tirer pour tuer»

74. Le Rapporteur spécial constate que les attentats-suicide à la bombe représentent un défi particulier en termes de mesures de lutte contre le terrorisme, en ce sens qu'ils peuvent causer de nombreuses pertes en vies humaines et sont extrêmement difficiles à prévoir et à prévenir. Il s'agit en outre d'une forme peu coûteuse de terrorisme, qui peut jouir d'un fort soutien de la communauté. Les organisations qui sont derrière les attaques-suicide ne pourraient pas recruter et survivre sans l'assentiment tacite de la société au sens large⁶². S'il est vrai que les organisations terroristes peuvent avoir des méthodes de recrutement très agressives, le fait est que la plupart des kamikazes sont volontaires⁶³.

75. Le Rapporteur spécial observe que de nombreux États tentent actuellement de se distancier des droits de l'homme reconnus sur le plan international et ont donné leur aval à des mesures d'exception dans le cadre de la lutte contre les attentats-suicide en tant que forme de terrorisme très difficile à combattre. Parmi les moyens de lutte également motivés par la volonté de prévenir les attentats-suicide, on peut citer les techniques de surveillance, les banques de données et la collecte de données, le durcissement des lois et procédures relatives aux réfugiés et à l'immigration, le filtrage et le profilage. Comme elles représentent une proportion relativement importante des auteurs d'attentats-suicide, les femmes en sont venues à être elles aussi la cible de mesures prises contre ce type d'attaques. Les États devraient accorder une attention particulière à la protection des droits de l'homme appliquée aux femmes dans le contexte de la prévention des attentats-suicide.

76. Le Rapporteur spécial s'inquiète des stratégies juridiques auxquelles recourent bon nombre d'États, parmi lesquels le Nigéria, le Myanmar, la Turquie, le Royaume-Uni et les États-Unis, pour étendre les pouvoirs de la police face aux porteurs de bombes potentiels⁶⁴. De fait, plusieurs personnes innocentes ont déjà été tuées. Il réaffirme que l'utilisation de la force meurtrière par les forces de l'ordre doit être régie par le droit des droits de l'homme et respecter rigoureusement le principe de nécessité.

⁶² See Kurth Cronin, *op. cit.*, p. 8.

⁶³ Wolfgang Schmidbauer elaborates on this from a psychoanalytical perspective in *Der Mensch als Bombe*, Rowohlt, 2003. See also Cronin, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁴ Terrorism Act 2006, received Royal Assent on 30 March 2006; USA Patriot Act, of 24 October 2001 (Pub.L.No. 107-56, H.R. 3162), 107th Congress.

77. Dans plusieurs de ses communications avec les gouvernements, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a pointé du doigt les réticences croissantes à respecter le droit à la vie en tant que droit fondamental non susceptible de dérogation⁶⁵. Plusieurs gouvernements ont forgé leur propre interprétation de la notion de «force maximale». La rhétorique du «tirer pour tuer» ou de l'«élimination ciblée» sert à désigner une approche nouvelle – avalisée par les pouvoirs publics – de la lutte contre le terrorisme⁶⁶. Comme le relevait en 2006 le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le droit des droits de l'homme autorise le recours à la force meurtrière lorsqu'il est indispensable pour sauver des vies humaines. Dans sa communication au Nigéria, il a souligné qu'il importait donc de s'attacher au principe de proportionnalité et de n'envisager le recours à la force meurtrière qu'en dernier ressort «lorsque cela est absolument inévitable pour épargner une vie». Le Rapporteur spécial a rappelé au Gouvernement du Myanmar que les instructions de «tirer à vue» compromettaient gravement et de façon persistante les approches de l'application des lois fondées sur les droits de l'homme et que les forces de l'ordre devaient «dans toute la mesure possible recourir à des méthodes non violentes» (voir A/HRC/4/20/Add.1) avant de faire usage de la force et des armes à feu.

78. Selon le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, la rhétorique du «tirer pour tuer» ne devrait jamais être invoquée. Le message qu'elle risque de faire passer est que les règles juridiques en vigueur sont remplacées par un permis de tuer mal défini (E/CN.4/2006/53, par. 45 et 48). Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, adopté par la résolution 34/169 de l'Assemblée générale, et les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (1990), exposent brièvement le rôle limité que doit tenir la force meurtrière dans toutes les opérations de maintien de l'ordre. Ces instruments sont valables aussi pour les attentats-suicide commis par des terroristes. Il n'est nul besoin d'adopter de nouvelles règles sur le recours aux armes à feu pour prévenir ce type d'attentat. La rhétorique du «tirer pour tuer» ne sert qu'à évincer des normes juridiques claires au profit d'un permis de tuer mal défini, qui risque de semer la confusion chez les membres des forces de l'ordre, met des innocents en danger et permet de justifier des erreurs tout en évitant de s'attaquer aux problèmes véritablement difficiles que pose la menace en question (ibid., par. 45). Concernant l'usage proportionné de la force par les responsables de l'application des lois, on se reportera au rapport soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (A/61/311, par. 33 à 45).

⁶⁵ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Principle 9: “In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.” Regarding shoot-to-kill policies, see also the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/2006/53), paras. 44-54.

⁶⁶ See Myanmar's supposed use of a shoot-on-sight policy in Kayin State against the opposition, or Nigeria's such policy against the supposed armed robbers in Umuhia in Abia State. After the London metro bombing, the British police shot down an innocent person and reported it as a regrettable security measure error.

C. Constatations du Rapporteur spécial

79. Après examen des travaux de recherche existants, le Rapporteur spécial constate que les informations précises manquent sur le phénomène des attentats-suicide. Il est nécessaire que les gouvernements étudient soigneusement les incidences sur les droits de l'homme comme l'efficacité de leur action de prévention face à cette forme de terrorisme. Le fait d'établir le profil des kamikazes potentiels sur la base d'une image stéréotypée de personnes marginalisées et fanatiques, vulnérables à la manipulation, engendre un risque de discrimination et peut aussi conduire à orienter les mesures de prévention dans la mauvaise direction. Les études donnent à penser que le kamikaze type ne ressemble ni à un assassin ni à un fanatique religieux mais s'apparente plutôt à un individu doté d'une forte conscience politique et susceptible d'adhérer à un mouvement communautaire pour défendre une cause en laquelle il croit⁶⁷.

80. Les groupes terroristes continueront à recruter des adeptes tant qu'ils pourront offrir à des marginaux l'illusion d'une issue à leur situation désespérée. Les pays concernés comme les autres gouvernements engagés dans la coopération au service du développement doivent renforcer leur action en faveur des femmes et des enfants, en répondant à leurs besoins et par le biais de la protection et de la promotion de leurs droits fondamentaux: «La meilleure manière de lutter contre le terrorisme est de rendre les organisations terroristes moins séduisantes – pour les hommes comme pour les femmes.⁶⁸». Il appartient aux pays concernés, par une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, de trouver d'autres voies propices au changement politique et social⁶⁹.

81. Les éléments dont on dispose donnent à penser que les lois restrictives en matière d'asile et d'immigration, le profilage s'appuyant sur des critères de religion, de nationalité ou d'appartenance ethnique, le renforcement de la présence militaire, une surveillance excessive des lieux publics, les écoutes téléphoniques, la surveillance des messages sms et du courrier électronique sont des procédés peu appropriés et peu productifs et qu'ils constituent souvent des moyens disproportionnés de lutte contre le terrorisme. Il apparaît que les auteurs d'attentats-suicide ont des motivations politiques et socioéconomiques plus que religieuses ou ethniques. Les situations dans lesquelles un gouvernement craint une attaque ont donné lieu à des

⁶⁷ Robert Pape has collected 462 profiles of suicide bombers since the 1980s. See Pape, *Dying to Win*, Random House, New York, 2005 and “The strategic logic of suicide terrorism”, *American Political Science Review*, 97, 343-361.

⁶⁸ See Bloom, op. cit., note 57. See also Mia Bloom, “Devising a theory of suicide terror”, in Pape, *Dying to Kill*.

⁶⁹ The Council of Europe Committee of Ministers instructed its Committee of Experts for the “European Year of Citizenship through Education” (CAHCIT) to discuss how human rights education could contribute to international action against terrorism. The response was that young people must be equipped with means of playing an active role in democratic life and in the exercise of their rights and responsibilities in the society (paragraph 12 v (e) of the recommendation). See “Combating terrorism through culture”, recommendation 1687 (2004) (Parliamentary Assembly Doc. 10689, 30 September 2005).

réactions qui, à l'évidence, ne respectent pas le critère de proportionnalité. Ces réactions doivent être considérées comme contestables au regard du droit international des droits de l'homme.

82. La Stratégie antiterroriste mondiale adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/288 du 8 septembre 2006 dresse la liste des conditions propices à l'expansion du terrorisme: conflits durables, déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, non-primauté du droit et atteintes aux droits de l'homme, discrimination ethnique, nationale ou religieuse, exclusion politique, marginalisation socioéconomique et mauvaise gouvernance. La Stratégie préconise des mesures pour combattre ces conditions, tout en précisant clairement qu'aucune de ces conditions ne saurait excuser ou justifier le terrorisme. Le Rapporteur spécial reprend ces déclarations à son compte et souligne que, pour prévenir les attentats-suicide aussi, il est indispensable de s'attaquer à ces facteurs.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Le profilage

83. **L'établissement de profils de terroristes fondés sur la «race» sont incompatibles avec les droits de l'homme. Établir des profils sur la base de l'appartenance ethnique, de l'origine nationale ou de la religion suppose d'appliquer un traitement différent à des groupes de personnes comparables. Or, le traitement différencié n'est compatible avec le principe de non-discrimination que s'il s'agit d'un moyen proportionné de lutte contre le terrorisme. Les techniques de profilage s'appuyant sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion manquent le plus souvent à cette obligation de proportionnalité: non seulement elles sont inadaptées et inefficaces en termes d'identification des terroristes potentiels, mais elles ont en outre des conséquences négatives considérables, qui peuvent les rendre contre-productives dans la lutte contre le terrorisme.**

84. **Le Rapporteur spécial préconise les contrôles de sécurité systématiques ou aléatoires plutôt que les méthodes reposant sur le profilage. Il s'agit en effet de contrôles non discriminatoires, auxquels les terroristes ne peuvent échapper, et qui sont donc plus efficaces que les méthodes fondées sur le profilage.**

85. **Dans la mesure où les États mènent une action impliquant l'établissement de profils, le Rapporteur spécial recommande que ceux-ci soient fondés sur la conduite individuelle, c'est-à-dire sur le comportement et non sur des caractéristiques ethniques ou religieuses.**

86. **Le Rapporteur spécial recommande aux États d'établir des règles claires et rigoureuses quant aux moyens que les forces de l'ordre peuvent ou ne peuvent pas employer pour procéder à des fouilles ou perquisitions dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces directives devraient stipuler clairement que des critères comme l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion ne doivent être utilisés que dans des cas très limités: pour établir un profil *descriptif* ou lorsque l'on dispose de renseignements précis donnant à penser qu'une personne présentant certaines caractéristiques prépare un acte terroriste. De plus, ces règles devraient affirmer clairement que toute pratique de profilage portant atteinte à la liberté de circulation,**

au droit à la liberté ou au respect de la vie privée – quels que soient les critères retenus – doit être rigoureusement conforme au principe de proportionnalité.

87. Le Rapporteur spécial invite les États à veiller à ce que l'usage que font les forces de l'ordre du profilage soit clairement documenté et surveillé. Les agents de maintien de l'ordre devraient ainsi être tenus d'enregistrer les interpellations et les fouilles auxquelles ils procèdent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en précisant les résultats obtenus. Ces données ne sont pas seulement déterminantes pour garantir un contrôle indépendant et efficace des pratiques en vigueur; elles pourraient aussi être utiles pour évaluer l'efficacité de ces pratiques dans les services concernés. Des éléments comme l'appartenance ethnique ou la religion pourraient figurer dans les procès-verbaux, pour autant que cela soit assorti de garde-fous. Il faudrait par exemple collecter ces données auprès des intéressés eux-mêmes, à un moment autre que celui de l'interpellation initiale.

88. Le Rapporteur spécial demande instamment aux États d'établir des systèmes de supervision transparente et indépendante des forces de l'ordre de manière à contrôler les méthodes de lutte contre le terrorisme et à en assurer la conformité avec les normes et les lignes directrices opérationnelles relatives aux droits de l'homme. Les États doivent aussi mettre en place des moyens efficaces pour que les agents de la force publique aient à répondre de toute violation des droits de l'homme qu'ils pourraient commettre, y compris dans la lutte contre le terrorisme.

89. Le Rapporteur spécial invite les États à concevoir et mettre en œuvre un système de formation des forces de l'ordre comprenant des instructions claires quant aux moyens qu'elles peuvent légitimement employer aux fins de l'établissement de profils de terroristes mais aussi des modules de formation de fond sur les droits de l'homme et la non-discrimination. Il est important de préciser clairement dans le cadre de ces initiatives que le profilage fondé sur des généralisations et des stéréotypes selon lesquels certains groupes ethniques ou religieux représentent un plus grand risque terroriste est non seulement inadmissible mais aussi inefficace, voire contre-productif.

B. Les attentats-suicide

90. Cette forme particulière de terrorisme que sont les attentats-suicide pose des problèmes de taille face à la nécessité d'adopter des mesures de lutte qui soient efficaces et aussi compatibles avec les droits de l'homme. La réponse des États au risque d'attentats-suicide démontre de manière spectaculaire les risques inhérents au «profilage». Associé à la politique du «tirer pour tuer» et à d'autres formes d'assouplissement des normes régissant le recours aux armes à feu, le profilage peut provoquer la mort de personnes totalement innocentes.

91. Le Rapporteur spécial recommande de se conformer strictement aux normes internationales relatives à l'usage que les forces de l'ordre peuvent faire des armes à feu et d'organiser une formation systématique pour les faire connaître. De plus, dans le contexte de la prévention des attentats-suicide, le Rapporteur spécial réitère sa recommandation visant l'application de contrôles de sécurité universels ou aléatoires plutôt que des mesures fondées sur le profilage.

92. Le Rapporteur spécial insiste sur le fait qu'il faut évaluer en permanence et avec précision les mesures de lutte contre le terrorisme afin d'éviter qu'elles ne portent atteinte aux droits de l'homme. De plus, dans le contexte de la prévention des attentats-suicide, il convient d'accorder une attention particulière à la manière de traiter les femmes, plus particulièrement les femmes enceintes, ainsi qu'à leur sécurité et à leur intégrité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme car les femmes, notamment les femmes enceintes, risquent de devenir la cible d'une nouvelle vague de mesures antiterroristes.

93. Les États devraient mettre en place des formations adaptées à l'intention de l'ensemble du personnel de maintien de l'ordre, agences de sécurité privées comprises, et garantir ainsi que ce soient les droits de l'homme qui dictent les mesures de lutte contre le terrorisme et non l'inverse. Les services de renseignements doivent de toute urgence se saisir des questions culturelles et socioéconomiques complexes que soulèvent les attentats-suicide et le terrorisme en général.

94. Le Rapporteur spécial relève aussi que les recherches scientifiques faites pour expliquer le phénomène des attentats-suicide laissent à désirer. Il y a lieu d'investir davantage de ressources dans des études sur les facteurs qui conduisent à la multiplication des attentats-suicide à la bombe ainsi que sur les méthodes employées par les États et par d'autres acteurs pour combattre cette forme de terrorisme.

95. Le Rapporteur spécial encourage les tentatives de certaines organisations non gouvernementales pour rapprocher les groupes minoritaires qui peuvent être tentés de se tourner vers le terrorisme et les populations majoritaires, par exemple en Afghanistan, en Israël et à Sri Lanka.

96. Le Rapporteur spécial demande instamment aux États d'entreprendre une action en faveur de la paix à l'échelle mondiale et de sensibiliser leur population aux règles relatives aux droits de l'homme ainsi qu'aux méthodes qui sont légitimes pour faire face aux violations des droits de l'homme. Il s'agit entre autres choses de dispenser l'enseignement des droits de l'homme à toutes les couches de la population sur l'ensemble du territoire.

97. Enfin, le Rapporteur spécial appelle les États à affiner leurs méthodes de lutte contre les facteurs propices aux attentats-suicide. Ces méthodes doivent à l'évidence comprendre des mesures tendant à garantir le respect des droits fondamentaux de tous, sans discrimination.
