



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} mars 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarantième session

25 février-22 mars 2019

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Effet des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et sur les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*

Résumé

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 73/174 de l'Assemblée générale et des résolutions 31/3 et 37/27 du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, examine l'incidence que les mesures et pratiques visant à lutter contre le terrorisme et à prévenir et combattre l'extrémisme ont sur la protection des droits de l'homme des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme. Elle analyse en outre les difficultés liées à la protection de l'espace civique, causées au niveau mondial par l'application de la législation et des pratiques antiterroristes. Depuis 2001, l'espace réservé à la société civile n'a cessé de diminuer à l'échelle mondiale, et ce, manifestement en raison de la multiplication des mesures de sécurité. La Rapporteuse spéciale présente une évaluation empirique de l'ampleur de l'utilisation abusive de ces mesures et recense les tendances et caractéristiques de la pratique des États. Viser la société civile constitue une violation des droits de l'homme et contribue à l'inefficacité et à la mauvaise application des mesures antiterroristes. Une telle pratique va à l'encontre des intérêts fondamentaux de tous les États ; aussi convient-il d'y remédier de toute urgence.

* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Mesures antiterroristes utilisées contre les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme : tendances et caractéristiques

1. Depuis 2001, l'espace réservé à la société civile n'a cessé de diminuer à l'échelle mondiale. La société civile dans son ensemble fait souvent l'objet de stigmatisation et parfois de discrimination. Ses acteurs sont victimes de campagnes de dénigrement, de diffamations et de harcèlement physique, ou sont faussement accusés et condamnés au titre de diverses lois. Leurs actions pacifiques sont souvent érigées en infractions et un grand nombre d'entre eux ne peuvent tout simplement pas exercer leur profession parce qu'ils ont été placés en détention, poursuivis, menacés ou que leurs libertés d'expression, de réunion ou d'action ont fait l'objet de restrictions. Le rétrécissement du champ d'action de la société civile constitue un problème structurel mondial.

2. Selon l'Alliance mondiale pour la participation citoyenne (CIVICUS), l'espace civique est fermé, réprimé ou obstrué dans 111 pays du monde, et seulement 4 % de la population mondiale vit dans une région où l'espace civique est ouvert¹. Cette situation s'est aggravée ces dernières années : ainsi, l'International Center for Not-for-Profit Law a constaté l'adoption de 64 lois restrictives visant la société civile pour la seule période comprise entre le début de 2015 et 2016². Selon Première ligne : Fondation internationale pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, au moins 321 défenseurs des droits de l'homme ont été tués en 2018³. D'autres violations graves contribuent à la fermeture de l'espace civique, telles que les arrestations et les placements en détention, les poursuites judiciaires, les mesures d'intimidation, les menaces, les campagnes de dénigrement, les agressions verbales et physiques, l'emploi excessif de la force, la censure et l'adoption de lois restrictives⁴.

3. Entre 2001 et 2018, au moins 140 gouvernements ont adopté des lois antiterroristes⁵. Pour justifier la multiplication des mesures législatives et administratives, de nouvelles menaces, réelles ou perçues, sont invoquées, ou simplement l'obligation de satisfaire aux nouvelles exigences internationales. Selon Human Rights Watch, au moins 47 pays ont adopté des lois relatives aux combattants étrangers entre 2013 et 2017, ce qui constitue la vague de mesures antiterroristes la plus importante depuis celle qui a suivi immédiatement les attentats du 11 septembre 2001⁶.

4. Les tendances et les chiffres exposés ci-après illustrent le lien existant entre les dispositifs de sécurité et les offensives menées contre la société civile. Depuis la création du mandat de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste en 2005, 66 % des communications envoyées par les Rapporteurs spéciaux sont liées à l'utilisation, contre la société civile, de lois et politiques antiterroristes, de mesures visant à prévenir et combattre l'extrémisme violent, ou encore de mesures se rapportant à la sécurité au sens large. Ce pourcentage extrêmement élevé témoigne de l'abus et de l'utilisation impropre des mesures antiterroristes contre les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme depuis 2005⁷. En 2017 et 2018, cette proportion a été légèrement plus élevée, atteignant

¹ « People power under attack: a global analysis of threats to fundamental freedoms » (2018).

² « Survey of trends affecting civic space: 2015-16 », *Global Trends in NGO Law*, vol. 7, n° 4 (2016).

³ « Front Line Defenders Global analysis 2018 » (2019).

⁴ CIVICUS, « People power », et Première ligne : Fondation internationale pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, « Global analysis 2018 ».

⁵ Centre for Strategic and International Studies, *Counterterrorism Measures and Civil Society: Changing the Will, Finding the Way* (2018).

⁶ Letta Tayler, « Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights » (Human Rights Watch, 2017).

⁷ Ce pourcentage ne tient pas compte des communications se rapportant à la fourniture de conseils juridiques et techniques relatifs aux lois et normes adoptées ou à l'état de projet, ni des communications habituelles relatives au rapatriement et au procès des combattants étrangers ou aux suites données à l'étude globale commune, ni des communications institutionnelles à l'intention de

68 %. Ces données empiriques solides, mesurées entre 2005 et 2018, montrent que le fait de prendre la société civile pour cible n'est ni fortuit ni marginal dans le cadre des lois et pratiques antiterroristes. Elles témoignent de la généralisation, à l'échelle mondiale, de l'utilisation abusive des mesures antiterroristes prises par les États. Cette tendance à la hausse constatée au cours du mandat concorde avec les résultats de Mapping Media Freedom, selon lesquels l'utilisation abusive de la législation sécuritaire pour faire taire les détracteurs des gouvernements augmente : ainsi, parmi les 269 cas signalés en quatre ans, 67 ont eu lieu en 2018, contre seulement 10 en 2014⁸. Dans les affaires dont a été saisie la fondation Première ligne en 2018, 58 % des défenseurs des droits de l'homme accusés l'avaient été en application de lois relatives à la sécurité⁹. Plus de 67 % des communications envoyées au sujet de la société civile en 2018 sous le mandat de la Rapporteuse spéciale, ont porté sur des allégations de poursuites engagées au titre de la lutte antiterroriste ou d'accusations pour atteinte à la sécurité au sens large. Sur la base de ces constatations, un examen approfondi de l'utilisation (et de l'utilisation abusive) des lois et pratiques antiterroristes à l'échelle mondiale s'impose, tout comme la mise en place de mécanismes robustes de contrôle et d'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme qui en découlent.

A. Dispositifs antiterroristes, impératifs de sécurité et société civile

5. Ce n'est pas une coïncidence si l'on assiste, en même temps, à la multiplication des mesures de sécurité visant à lutter contre le terrorisme et à prévenir et combattre l'extrémisme violent d'une part, et à l'adoption de mesures qui restreignent l'espace civique de l'autre¹⁰. L'élargissement de l'espace sécuritaire, au détriment de l'espace civique, est directement lié à la dynamique sécuritaire internationale qui a émergé en 2001, et à l'intégration de matrices internationales dans les dispositifs antiterroristes mondiaux, afin d'autoriser et de renforcer les mesures de sécurité.

6. La détermination avec laquelle la communauté internationale a pris des mesures draconiennes après le 11 septembre 2001 et l'approche globale de la législation antiterroriste, ne permettant aucunement d'évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures, ont montré qu'un consensus mondial existait quant à l'impératif du risque zéro en matière de lutte antiterroriste. En dépit des conseils formulés par l'ancien Secrétaire général Kofi Annan au Conseil de sécurité, selon qui il fallait s'assurer que les mesures de lutte contre le terrorisme ne limitent pas indûment les droits de l'homme, ou ne donnent pas à d'autres un prétexte pour ce faire¹¹, les résolutions contraignantes du Conseil ne donnent jamais de définition exhaustive du terrorisme et de l'extrémisme violent et n'exigent jamais que l'incidence des mesures préconisées sur les droits de l'homme soit évaluée en détail¹². En outre, de nouvelles entités indissociables des mécanismes mondiaux de lutte antiterroriste sont apparues après 2001 mais les relations qu'elles entretiennent avec les organismes de réglementation traditionnels et le contrôle auquel elles sont soumises demeurent opaques et insuffisamment réglementés. À cet égard, la recommandation 8 du Groupe d'action financière (GAFI), groupe obscur mais influent, s'est révélée utile pour un certain nombre d'États en tant que moyen de réduire l'espace de la société civile et de réprimer l'opposition politique¹³, et a causé des dommages incalculables à la société civile¹⁴.

l'ONU. Ces chiffres concernent uniquement les affaires qui ont été directement soumises à la Rapporteuse spéciale. D'un point de vue méthodologique, ils reflètent selon toute vraisemblance une forte sous-déclaration.

⁸ « Targeting the messenger: journalists ensnared by national security legislation, 2014-18 » (2019).

⁹ « Global Analysis 2018 ». Il s'agit d'accusations : au titre de dispositions relatives à la sécurité nationale, à la sécurité de l'État ou à la sédition (17 %) ; pour diffamation, insulte à l'État ou atteinte à l'unité nationale (17 %) ; pour diffusion de fausses nouvelles, de rumeurs ou de propagande (14 %) ; pour terrorisme ou appartenance ou soutien à une organisation terroriste (9 %) ; pour cybercriminalité (1 %).

¹⁰ Résolution 68/181 de l'Assemblée générale.

¹¹ Premier débat public du Conseil de sécurité sur la lutte antiterroriste, 18 janvier 2002.

¹² En particulier, les résolutions 1373 (2001), 2178 (2014) et 2396 (2017). Voir aussi A/73/361.

¹³ A/70/371, par. 24.

7. Pour la société civile, la primauté de la sécurité sur les droits de l'homme au niveau international s'est traduite par une polarisation de la rhétorique politique : « avec nous ou avec les terroristes ». Par conséquent, les acteurs de la société civile remettant en question la légitimité des mesures antiterroristes sont pris pour cibles. Les dispositifs internationaux laxistes, dont l'application se fait au niveau national, ont donné aux gouvernements les moyens d'asseoir leur propre pouvoir en faisant taire les voix qui invoquent les droits de l'homme pour mettre en cause leur légitimité ou leurs politiques. Dans la mesure où les phénomènes visés ne sont pas ou guère définis, les matrices existantes permettent aux États de qualifier toute menace à leur égard de terrorisme, d'extrémisme violent, d'extrémisme ou, de manière plus générale, de menace à la sécurité nationale¹⁵. Dans un article corédigé par le premier Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, il était écrit que, pendant un certain temps, le consensus mondial sur la nécessité impérieuse de combattre le terrorisme était tellement solide que les États autoritaires pouvaient impunément mener à bien leurs politiques répressives, simplement en qualifiant leurs opposants politiques de terroristes¹⁶.

8. Dans de nombreuses parties du monde, toute expression d'un point de vue contraire à la position officielle de l'État, dénonciation des violations des droits de l'homme ou observation sur la manière de mieux agir, conformément aux obligations découlant du droit international des droits de l'homme, constitue une forme d'activité terroriste, d'extrémisme violent ou, de manière générale, de « menace pour la sécurité nationale », laquelle englobe souvent le terrorisme et l'extrémisme. Aucune région du monde n'est épargnée par cette pratique. Dans certaines régions, les mesures visant à lutter contre le terrorisme, à prévenir et combattre l'extrémisme violent et à protéger la sécurité nationale font l'objet d'une instrumentalisation féroce : ainsi, des membres de la société civile sont arrêtés et placés en détention pour des motifs fallacieux ; certains États vont jusqu'à appliquer la législation antiterroriste pour faire taire les défenseurs des droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes¹⁷ ; d'autres encore surveillent les personnes participant à des manifestations pacifiques contre les changements climatiques, mènent à leur sujet des enquêtes pour terrorisme¹⁸ ou les qualifient d'« écoterroristes »¹⁹. Les journalistes ont été particulièrement visés par les législations antiterroristes et excessivement sécuritaires²⁰.

9. Fondées sur les impératifs de sécurité, des mesures énergiques ont été prises pour réduire au silence, voire étouffer, la société civile. Il est indispensable de saisir la gravité des effets cumulés et sur le long terme que ces mesures, qui se sont multipliées dans le cadre des dispositifs de sécurité internationalisés, ont eus sur la société civile, aux niveaux local, mondial, individuel et collectif, et la façon dont elles ont ébranlé la société civile et l'espace civique.

10. Les États invoquent souvent la nécessité de lutter contre le terrorisme, de prévenir et de combattre l'extrémisme violent et de protéger la sécurité nationale pour justifier les mesures qu'ils prennent contre la société civile. Toutefois, viser les acteurs de la société civile est totalement incompatible avec une gestion efficace de ces menaces bien réelles. D'après des études récentes, rien ne prouve que les restrictions d'ordre juridique qui sont

¹⁴ Centre for Strategic and International Studies, « Counterterrorism measures and civil society », p. 5.

¹⁵ En mars 2002, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a exprimé sa préoccupation face à cette approche et signalé que des préoccupations analogues avaient été soulevées par 17 titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (voir la déclaration liminaire de la Haute-Commissaire à la cinquante-huitième session de la Commission des droits de l'homme).

¹⁶ Martin Scheinin et Mathias Vermeulen, « Unilateral exceptions to international law: systematic legal analysis and critique of doctrines that seek to deny or reduce the applicability of human rights norms in the fight against terrorism », document de travail du département de droit de l'Institut universitaire européen (2010).

¹⁷ Centre for Strategic and International Studies, « Counterterrorism measures and civil society », p. 6.

¹⁸ Adam Federman, « Revealed: FBI kept files on peaceful climate change protesters », *Guardian*, 13 décembre 2018.

¹⁹ Justine Calma et Paola Rosa-Aquino, « The term 'eco-terrorist' is back and it's killing climate activists », *Grist*, 2 janvier 2019.

²⁰ Mapping Media Freedom, « Targeting the messenger ».

imposées à la société civile permettent de réduire le nombre d'attentats terroristes dans un pays²¹. Ces restrictions ne placent pas le pays à l'abri des attentats terroristes, et les discours sécuritaires n'obtiennent pas les résultats escomptés²². Ces mesures ne satisferaient donc à aucun critère de proportionnalité et de nécessité.

11. À la Conférence de haut niveau des Nations Unies réunissant les chefs d'organismes antiterroristes des États Membres, tenue en juin 2018, le rôle essentiel que joue une société civile dynamique et active a été reconnu. Dans un article d'opinion se rapportant à la Conférence, le Secrétaire général a déclaré que la société civile était un élément fondamental des stratégies globales de lutte antiterroriste²³. À la Conférence, le représentant de la Finlande a déclaré que la société civile et les communautés religieuses jouaient un rôle important dans la prévention de l'extrémisme violent et la lutte contre le terrorisme²⁴ ; le représentant des Fidji a affirmé que, de toute évidence, pour que la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) soit mise en œuvre avec succès, il faudrait compter sur l'appui de la population, lequel pouvait seulement être obtenu et maintenu avec l'appui et la coopération de la société civile²⁵ ; enfin la représentante du Canada a affirmé qu'une approche dirigée par des civils, en coopération avec la société civile et les communautés locales, était la manière la plus efficace de prévenir l'extrémisme violent²⁶.

B. Importance de la société civile dans la lutte contre le terrorisme

12. Par-delà la rhétorique politique, des études récentes²⁷ montrent que la société civile est nécessaire pour canaliser le mécontentement et permettre une coopération constructive avec les États, ainsi que pour affaiblir directement les facteurs poussant les individus vers le terrorisme et l'extrémisme violent et les conditions propices au terrorisme, telles que définies dans la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU et dans les programmes des Nations Unies visant à prévenir et combattre l'extrémisme violent²⁸. Lorsque des acteurs de la société civile sont présents dans des zones où l'État ne peut ou ne veut gouverner, ils jouent souvent un rôle d'intermédiaire du fait de leur crédibilité et de leur accès auprès des communautés les plus isolées. Ils peuvent véritablement contribuer à la paix et au développement, notamment à l'application du Programme de développement durable à l'horizon 2030, et formuler clairement les sources de griefs considérées comme des éléments poussant à la violence terroriste et extrémiste. Étant donné que dans certaines régions le recrutement est très localisé, les acteurs de la société civile peuvent, par leurs connaissances extrêmement précieuses sur les éléments moteurs et les tendances au niveau local, combler les lacunes des gouvernements en proposant d'autres voies et en mettant en place des initiatives locales répondant aux besoins spécifiques de la communauté concernée.

13. En outre, il ne fait désormais plus aucun doute que l'action du gouvernement peut considérablement favoriser le recrutement²⁹. En exigeant la transparence des États et l'établissement effectif des responsabilités lorsque des acteurs tant étatiques que non étatiques commettent des violations des droits de l'homme, la société civile peut rétablir la confiance du public dans la lutte antiterroriste menée aux niveaux national et international, ainsi que la confiance fondamentale, mais fragile, entre les personnes, les communautés et

²¹ Jeong-Woo Koo et Amanda Murdie, « Liberty or security: do civil society restrictions limit terrorism? », article du blog du Centre for Strategic and International Studies, 4 juin 2018.

²² Ibid.

²³ Voir www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml.

²⁴ Voir www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf.

²⁵ Voir www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml.

²⁶ Ibid.

²⁷ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Journeys to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point to Recruitment* (2018).

²⁸ Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674).

²⁹ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index* (2017).

les autorités pour combattre le terrorisme. La société civile peut également contribuer efficacement à canaliser les griefs et le désespoir exploités par les groupes terroristes et extrémistes violents, en proposant des solutions pacifiques et en améliorant les relations entre l'État et les citoyens.

14. La répression de la société civile dans le but de prévenir des menaces terroristes perçues entraîne des effets négatifs de loin supérieurs aux avantages. Pour être efficace, une stratégie de lutte antiterroriste doit renforcer la société civile, et non l'affaiblir. Il apparaît de plus en plus clairement que l'instrumentalisation des programmes visant à lutter contre le terrorisme et à prévenir et combattre l'extrémisme violent entraîne une perte de confiance dans les autorités publiques. A contrario, la société civile peut apparaître comme un acteur impartial. Une société civile forte, résiliente et dynamique est à la fois le signe d'une société ouverte et inclusive et un rempart contre les pratiques répressives et l'impunité de l'État. Limiter les moyens d'action de la société civile est inclairvoyant, inefficace et inutile et peut constituer en soi un facteur de violence.

15. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale examine le cadre international (partie II) et la façon dont il permet l'élaboration et la multiplication de mesures restrictives au niveau national (partie III). Elle se penche ensuite sur les effets spécifiques que toutes ces mesures combinées ont sur la société civile (partie IV), notamment l'absence de mécanismes d'établissement des responsabilités, permettant de traiter comme il convient les conséquences cumulées de l'utilisation abusive des dispositifs de sécurité aux fins de restriction de l'espace civique. Elle termine par une série de conclusions et de recommandations (partie V).

II. Incidence sur la société civile des matrices mondiales régissant la lutte contre le terrorisme, la prévention de l'extrémisme violent et la protection de la sécurité nationale

A. Conseil de sécurité

16. Dans un rapport à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale a examiné le rôle du Conseil de sécurité dans l'élaboration, depuis le 11 septembre 2001, de cadres internationaux de lutte contre le terrorisme ainsi que l'incidence de ces derniers sur les droits de l'homme³⁰. Dans le présent rapport, elle examine les conséquences qu'ont, sur les droits de l'homme, les dispositions réglementaires énoncées dans les résolutions 1373 (2001), 1624 (2005), 2170 (2014), 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil et la façon générale dont les droits de l'homme y sont traités. Ces conséquences sont profondes et peuvent être particulièrement graves pour la société civile.

1. Aspect procédural

17. Pour aucune de ses résolutions relatives à la lutte antiterroriste et à la prévention et répression de l'extrémisme violent, le Conseil de sécurité n'a dialogué avec la société civile pour en déterminer les effets juridiques, politiques, sociaux et culturels³¹. La résolution 2178 (2014) est la première à évoquer la société civile dans son dispositif³². Dans sa résolution 2396 (2017), le Conseil a reconnu le rôle que pouvaient jouer les organisations de la société civile, notamment dans les domaines de la santé, de la protection sociale et de l'éducation, pour ce qui est de contribuer à la réadaptation et la réinsertion de combattants terroristes étrangers et de leur famille, et a encouragé les États Membres à prendre l'initiative de collaborer avec elles dans ce contexte.

³⁰ A/73/361.

³¹ Ibid.

³² Dans sa résolution 1624 (2005), le Conseil a souligné l'importance du rôle de la société civile, entre autres acteurs, dans les initiatives destinées à renforcer le dialogue, favoriser une meilleure compréhension mutuelle et promouvoir la tolérance et le vivre ensemble.

18. La Rapporteuse spéciale met en garde contre le danger d'associer la société civile aux programmes sécuritaires menés à l'initiative des États aux niveaux national et international, de n'encourager la collaboration avec la société civile que sur des thèmes précis et de permettre que des groupes essentiels, notamment les femmes, soient instrumentalisés et responsabilisés aux seules fins du renforcement des programmes de sécurité. Le Conseil de sécurité devrait en revanche promouvoir et valoriser le rôle clef de la société civile en tant que moteur de changement et rappeler aux États qu'ils ont l'obligation de la respecter et de la protéger.

2. Principal problème lié aux droits de l'homme : l'absence de définition du terrorisme et de l'extrémisme violent

19. Le fait que le Conseil de sécurité ait obligé les États à adopter un certain nombre de mesures relatives aux « actes de terrorisme », un comportement interdit qu'il n'a jamais défini avec précision, est un problème qui a été soulevé dans le cadre de ce mandat depuis sa création³³, car il est à l'origine de certaines des violations des droits de l'homme les plus abjectes et au cœur des difficultés auxquelles la société civile est actuellement confrontée. De la même manière, le fait que le Conseil parle des « terroristes » comme d'une catégorie d'individus indépendamment des actes criminels³⁴, ou du « terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations », constituant l'une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité internationales, sans autre précision³⁵, a ouvert la voie à l'adoption de mesures nationales répressives contre les activités non violentes légales de la société civile. C'est également parce que l'« extrémisme violent » ne fait pas l'objet d'une définition détaillée dans la résolution 2178 (2014) et qu'il est impossible de relier ce terme à une définition précise que les États peuvent adopter des mesures éminemment intrusives, disproportionnées et discriminatoires, en particulier pour limiter la liberté d'expression. Le terme « extrémisme » est particulièrement mal défini et a déjà été employé à l'encontre d'acteurs de la société civile et de défenseurs des droits de l'homme³⁶.

3. Sanctions contre le terrorisme et incrimination des différentes formes de soutien au terrorisme

20. Si les sanctions ciblées peuvent être utiles pour lutter contre le financement du terrorisme, elles peuvent aussi entraver sérieusement les activités des organisations de la société civile, notamment humanitaires, ou être utilisées de manière malveillante à leur encontre. La titulaire du mandat a fait observer précédemment qu'avec l'élargissement du champ d'application du régime de sanctions antiterroristes, prévu par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1617 (2005), il était devenu plus aisé d'abuser de ces qualifications³⁷. Bien que le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés n'ait jamais inscrit sur sa liste, le nom d'une personne au seul motif qu'elle avait fourni une assistance médicale ou humanitaire, il est préoccupant de constater que les activités médicales faisaient partie des raisons invoquées pour justifier que le nom de deux personnes et de deux entités soit ajouté à la liste³⁸. Sur les listes nationales et régionales de sanctions contre le terrorisme, établies en application de la résolution 1373 (2001), l'absence de définition du terrorisme ouvre également la porte à l'inscription arbitraire ou malveillante du nom de toute personne ou groupe, y compris de la société civile, et ce, sous l'égide légitimatrice du Conseil³⁹.

³³ E/CN.4/2006/98, A/HRC/16/51 et A/73/361.

³⁴ Voir, par exemple, la résolution 2170 (2014) du Conseil de sécurité.

³⁵ Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité.

³⁶ A/HRC/16/53/Add.1, par. 99 à 106. Voir aussi l'observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 46.

³⁷ A/73/361, par. 19. Voir aussi A/65/258, A/67/396 et A/HRC/34/61.

³⁸ Alice Debarre, « Safeguarding medical care and humanitarian action in the UN counterterrorism framework » (Institut international pour la paix, 2018).

³⁹ Le Conseil de sécurité définit le « soutien » au terrorisme de manière très large. Voir sa résolution 1373 (2001), par. 1 d).

4. Absence de clauses dérogatoires pour les acteurs de la société civile

21. Dans le cadre tant de son activité législative que de son régime de sanctions, le Conseil de sécurité interdit presque intégralement toute forme de soutien, aussi faible soit-il, au terrorisme ou aux groupes terroristes. Si le régime de sanctions administré par l'ONU prévoit des dérogations pour raison humanitaire, rien n'exige que les régimes nationaux et régionaux prévoient également ce type de dérogations ; c'est aux États qu'il appartient de décider de les inclure ou non dans leurs dispositions nationales⁴⁰. Dans sa résolution 72/284, l'Assemblée générale a exhorté les États à veiller à ce que leurs mesures antiterroristes ne fassent pas obstacle à l'action et l'engagement humanitaires. Les dérogations pour raison humanitaire sont essentielles pour préserver des sanctions et mesures antiterroristes les acteurs de la société civile qui travaillent dans des environnements difficiles, dans lesquels sévissent des groupes terroristes⁴¹.

22. La Rapporteuse spéciale appuie pleinement la recommandation de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, pour qui les États devraient, autant que possible, exclure sans ambiguïté l'action humanitaire du champ d'application des mesures antiterroristes qu'ils ont prises aux niveaux national, régional et international, et le Conseil de sécurité devrait adopter une résolution précisant expressément que la protection et l'aide humanitaires ne doivent jamais être considérées comme un appui au terrorisme ni réprimées ou pénalisées sur ce fondement⁴². La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste recommande en outre de prévoir, à tous les niveaux, suffisamment de recours accessibles non seulement aux acteurs humanitaires, mais à tous les acteurs de la société civile touchés par les sanctions.

5. Mesures limitant la circulation des « combattants terroristes étrangers » et des « terroristes »

23. Dans ses résolutions 2170 (2014), 2178 (2014) et 2396 (2017), le Conseil de sécurité a décidé que les États devaient ériger en « infractions pénales graves » les déplacements, le recrutement et le financement des « combattants terroristes étrangers ». Des titulaires du mandat ont déjà largement examiné les graves problèmes, en matière de droits de l'homme, que posent certaines de ces mesures⁴³. Étant donné le grand nombre de personnes susceptibles d'être concernées par ces résolutions de portée très large, l'on peut manifestement craindre que certains États abusent des systèmes qu'ils ont mis en place, dans le but de viser des personnes « indésirables », y compris des membres de la société civile. Partant, ces personnes verront leurs droits (par exemple la liberté d'expression et d'association, la liberté de circulation, le droit à la vie privée et familiale, diverses garanties de procédure régulière et le droit à la non-discrimination) soumis aux nombreuses restrictions que ces résolutions autorisent. En outre, en raison des diverses dispositions relatives à l'échange transfrontière d'information, leur « indésirabilité » sera connue hors de leur pays.

24. La portée de certaines mesures énoncées dans les résolutions 2178 (2014) et surtout 2396 (2017) marque une évolution préoccupante, dans la mesure où elles peuvent s'appliquer au-delà des « combattants terroristes étrangers », selon les critères que l'on retient. Dans la résolution 2396 (2017), et en particulier en son paragraphe 5, le Conseil de sécurité assimile très librement certaines catégories de personnes à des « terroristes » et à des « combattants terroristes étrangers », ce qui laisse aux États une grande marge de manœuvre pour appliquer des mesures à des personnes très diverses. La titulaire du mandat se félicite de l'additif aux principes directeurs relatifs aux combattants terroristes étrangers (2018)⁴⁴, notamment en ce qui concerne la précision et la portée de la formulation employée et des conseils donnés en matière de respect des droits de l'homme dans cet important document. Malgré ces avancées significatives, tant que le terrorisme ne sera pas

⁴⁰ A/70/371, par. 32.

⁴¹ Conseil norvégien pour les réfugiés, « Principes under pressure » (2018).

⁴² A/73/314, par. 52. Des dérogations existent mais peuvent faire l'objet de restrictions. Voir aussi A/70/371 et A/73/314, par. 51.

⁴³ A/HRC/29/51 et A/73/361.

⁴⁴ S/2018/1177.

clairement défini et que les États auront toute latitude pour définir le terrorisme et l'extrémisme violent dans leur législation nationale, des risques continueront de peser sur la société civile et les défenseurs des droits de l'homme.

6. Utilisation d'Internet à des fins terroristes

25. En plus d'avoir chargé les États de prendre des mesures pour interdire par la loi l'incitation à commettre des actes terroristes (résolution 1624 (2005)), le Conseil de sécurité s'est dit préoccupé, dans ses résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017), par l'utilisation accrue des technologies de communication, dont Internet, à des fins de recrutement et de ralliement. Ces résolutions visent à encourager les États à prendre des mesures collaboratives qui respectent dûment les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les mesures de lutte contre l'extrémisme violent en ligne peuvent avoir une incidence sur de multiples droits de l'homme, notamment les droits à la liberté d'opinion et d'expression, à la vie privée, à un recours utile, à une procédure régulière et un procès équitable et à une vie familiale, ainsi que certains droits en matière de santé. Elles peuvent également porter gravement atteinte au droit à la liberté de religion, comme l'a noté le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction selon qui, depuis 2012, les accusations de blasphème en ligne ont augmenté et de nouvelles formes de menaces et de violences sont apparues. Il a ajouté que les personnes qui se servaient d'Internet pour diffuser des opinions jugées blasphématoires étaient de plus en plus souvent arrêtées et poursuivies en justice de manière arbitraire et que l'instrumentalisation de l'activité en ligne à des fins sécuritaires permettait aux autorités nationales de mener un vaste ensemble d'actions visant la société civile, et ce, sans contrôle adéquat⁴⁵.

26. Les modes d'expression électroniques sont un outil essentiel par lequel les acteurs de la société civile peuvent exercer leur liberté d'opinion et d'expression et ils jouent un rôle particulièrement important dans les sociétés répressives. Imposer des restrictions à ces plateformes, par le blocage, le filtrage ou la suppression de contenus, peut toucher de manière disproportionnée les acteurs de la société civile, les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et d'autres personnes⁴⁶.

27. L'exercice du droit à la vie privée et celui du droit à la liberté d'expression sont étroitement liés. Une atteinte induite à la vie privée limite la liberté de concevoir et d'échanger des idées⁴⁷ et peut avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression. Les acteurs de la société civile peuvent renoncer à partager leurs idées en ligne par crainte d'attirer l'attention du gouvernement. Les restrictions nuisent particulièrement aux journalistes et aux défenseurs des droits de l'homme, qui craignent d'être accusés de « propagande terroriste ».

B. Assemblée générale et Conseil des droits de l'homme

28. Par la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU, l'Assemblée générale a cherché à contrebalancer les approches antiterroristes excessivement sécuritaires qui prévalaient à l'époque. En affirmant que le respect des droits de l'homme constitue la « base fondamentale de la lutte antiterroriste », elle place les droits de l'homme au centre de la Stratégie. Elle y réaffirme les liens inextricables qui existent entre droits de l'homme et sécurité. Elle encourage les organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile à se pencher, selon qu'il conviendra, sur les moyens de renforcer l'action visant à appliquer la Stratégie qui devient, de ce fait, le premier document de l'ONU relatif à la lutte antiterroriste, dans lequel il est explicitement fait référence à la société civile. Malheureusement, l'expression « selon qu'il conviendra » a laissé aux États le soin de déterminer s'ils souhaitent collaborer avec la société civile et de quelle manière, et a révélé l'absence de consensus sur le rôle que la société civile devait jouer dans l'application de la Stratégie. Ce débat s'est poursuivi à chacun des examens ultérieurs, ce qui a conduit plusieurs pays à s'opposer à ce que la participation de la société civile soit recommandée de

⁴⁵ A/73/362, par. 49.

⁴⁶ Principes internationaux sur l'application des droits de l'homme à la surveillance des communications.

⁴⁷ A/HRC/23/40 et Corr.1, par. 24.

manière plus ferme. Dans sa résolution 72/284, dernière en date à s'intituler « Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies », l'Assemblée générale encourage la société civile à collaborer avec les États et les organismes des Nations Unies afin de renforcer la mise en œuvre de la Stratégie « selon qu'il convient », et encourage les États Membres et l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme à collaborer davantage avec la société civile. Les ONG ont à juste titre exprimé leur profonde déception de ce que, à une époque où l'espace civique s'érode partout dans le monde, l'examen ne reconnaisse pas le rôle essentiel que joue la société civile dans la protection contre les pratiques antiterroristes abusives et dans l'élimination des conditions qui favorisent le terrorisme. Les États peuvent et doivent mieux faire et s'assurer que l'ONU fasse de même⁴⁸.

29. La titulaire du mandat est vivement préoccupée par l'adoption, par l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme, de résolutions sur les effets du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme⁴⁹. Ces résolutions instrumentalisent les victimes afin de justifier des mesures antiterroristes plus fortes et affaiblissent ainsi le système international dans son ensemble⁵⁰. Il est d'autant plus préoccupant de constater que l'Assemblée a fusionné cette nouvelle série de résolutions et les résolutions qui ont trait à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste en une nouvelle résolution sur le terrorisme et les droits de l'homme⁵¹. La nouvelle résolution « rationalisée » conserve certains éléments essentiels relatifs à la société civile énoncés dans la résolution 72/180, à savoir le fait que les États doivent protéger l'action de la société civile et veiller à ce que les mesures visant à lutter contre le terrorisme n'entravent pas les activités et la sécurité des organisations de la société civile et soient conformes à leurs obligations au titre du droit international. Malheureusement, certains des principaux éléments relatifs aux droits de l'homme, présents au stade de l'élaboration des résolutions sur la protection des droits de l'homme, n'ont pas été gardés. Compte tenu des mesures très variées qui peuvent toucher les acteurs de la société civile, l'Assemblée doit combler les lacunes qui ont résulté de la fusion des résolutions.

C. Rôle des nouveaux sous-traitants à l'échelle mondiale

30. Contrairement au cadre antiterroriste de l'ONU qui, malgré ses lacunes administratives, constitue une structure réglementaire qui fait participer tous les États Membres de l'ONU et s'inscrit dans le cadre juridique fixé par la Charte des Nations Unies, un certain nombre de sous-traitants, opaques, inaccessibles et dépourvus de légitimité sur le plan international, ont renforcé leur assise dans le dispositif antiterroriste. Étant donné que, dans un premier temps, ces entités ont servi les intérêts particuliers de certains États dans le domaine de la lutte antiterroriste, les contributions qu'elles ont apportées s'inscrivent dans des perspectives très restreintes, et se caractérisent principalement par l'élaboration de normes et pratiques non contraignantes (droit souple), souvent sans égard pour le droit des droits de l'homme et les avis de la société civile. L'exclusion de la société civile de ces organismes de réglementation très influents illustre de manière flagrante l'exclusion et les lacunes en matière de responsabilisation systématiques, mises en évidence dans le présent rapport. Par un processus qui résulte de l'« exportation » des réglementations et des normes et de leur « intégration » dans d'autres structures et par leur mise en œuvre au niveau national, ces sous-traitants ont contribué à l'émergence d'une réglementation mondiale qui n'aurait peut-être pas vu le jour si les procédures législatives officielles avaient été pleinement respectées. Ce processus pose des questions fondamentales de transparence, d'équité, de souveraineté et de contrôle. La prolifération de ces sous-traitants et de ces normes – reprenant les formulations les unes des autres – contribue à une fragmentation accrue de la réglementation antiterroriste mondiale d'une manière dont on n'a pas pris la pleine mesure.

⁴⁸ « Global Group of NGOs Deplore Lack of Attention to Human Rights in Latest Review of UN's Global Counterterrorism Strategy by UN Member States », 11 juillet 2018.

⁴⁹ Par exemple, résolution 72/246 de l'Assemblée générale et résolution 31/30 du Conseil des droits de l'homme.

⁵⁰ Art. 19, « UNHRC 31: Egypt-led terrorism' resolution is a danger to human rights », 31 mars 2016.

⁵¹ Résolution 73/174.

31. Par exemple, le mandat du GAFI a été étendu à la prévention du financement du terrorisme dans les semaines qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2011, et ce, sans que les parlements nationaux ni la société civile n'aient été consultés. La recommandation 8⁵² du GAFI, qui vise à protéger les organismes à but non lucratif contre les abus liés au financement du terrorisme, reposait sur l'hypothèse selon laquelle les organisations de la société civile étaient très vulnérables à une exploitation à des fins de financement du terrorisme⁵³. De nombreuses mesures que les États ont été invités à prendre ont considérablement limité la capacité de fonctionnement des organismes à but non lucratif (obligations de s'enregistrer, de conserver des informations sur les buts et objectifs de leurs activités, de publier des déclarations annuelles détaillées et de tenir des registres de toutes les transactions), tandis que des sanctions dissuasives telles que le gel des comptes, la révocation des administrateurs, des amendes, le retrait des habilitations et des agréments et la radiation des registres ont été envisagées⁵⁴. Malgré les risques évidents qui pouvaient découler de cette recommandation et l'absence de référence aux droits de l'homme, la société civile n'a pas été consultée. Le GAFI a conféré une apparence de légitimité aux États qui, sans respecter leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, ont transformé des règles de droit souple en règles contraignantes, en donnant effet aux dispositions de la recommandation 8 par l'adoption de mesures en bloc qui réglementent rigoureusement la société civile, en violation des principes de proportionnalité et de nécessité et sans prise en compte des activités réellement menées, de preuves réelles de collusion dans le financement du terrorisme ou d'un risque réel de collusion, lequel a été largement contesté et son ampleur, relativisée, notamment par le précédent titulaire du mandat⁵⁵.

32. De même, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme est un organe informel de réglementation créé par 29 États et l'Union européenne. Il réunit des experts et des professionnels et élabore des outils et stratégies dans le cadre de sa mission générale louable, qui est de réduire la vulnérabilité des populations, partout dans le monde, face au terrorisme. Il traite de nombreuses questions concernant directement les droits de l'homme⁵⁶. S'il dit soutenir la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU, dont les droits de l'homme constituent un pilier important, le Forum lui-même n'a aucun engagement structurel en faveur de la protection des droits de l'homme, ce qui est frappant et surprenant⁵⁷. Les références aux droits de l'homme qu'il fait de manière sporadique et en termes généraux dans ses documents ne permettent pas de dissiper cette profonde préoccupation. En outre, le Forum n'est pas accessible à un large éventail d'acteurs, notamment de la société civile, qui devraient être réellement consultés sur ces sujets. Le caractère fermé du Forum devrait susciter l'inquiétude de tous les États (en particulier de ceux qui sont exclus de cet organe) ; il illustre aussi le fait que de manière systématique la société civile est exclue de la gouvernance mondiale de la lutte antiterroriste. Il existe un lien organique entre le manque d'inclusion en amont et la marginalisation et la discrimination dont sont victimes de manière ciblée en aval les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme.

⁵² Le GAFI a publié 40 recommandations non contraignantes, ainsi que des notes interprétatives, des meilleures pratiques et un manuel à l'intention des pays et des évaluateurs.

⁵³ D'après la première version (2012) de la note interprétative de la recommandation 8, il avait été « démontré que les terroristes et les organisations terroristes utilisent le secteur des organisations à but non lucratif 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 ».

⁵⁴ Voir note interprétative (2012), point 5 b) vii).

⁵⁵ A/70/371, par. 22 à 24 et 26.

⁵⁶ Voir www.thegctf.org.

⁵⁷ Le Forum s'est fixé pour objectif principal d'appuyer la mise en œuvre de la Stratégie, notamment le pilier relatif aux droits de l'homme, même si dans la pratique, on ne voit pas exactement comment il s'acquitte de cette tâche.

III. Mesures et tendances nationales touchant la société civile

33. La pandémie sécuritaire a conduit les États à prendre diverses mesures qui ont réduit l'espace civique et qui ne peuvent pas être dissociées des contextes conjoncturel, temporel et géographique. L'absence de définitions adéquates est largement responsable de la fermeture de l'espace civique au niveau mondial et de la plupart des difficultés survenues par la suite au niveau national. En outre, il existe un rapport évident entre les multiples mesures prises pour fermer l'espace civique. Par exemple, les campagnes visant à discréditer la société civile peuvent précéder l'adoption ou l'application arbitraire d'une loi. En outre, en plus de l'approche descendante de la réglementation, on constate également des approches latérales ou horizontales, dans la mesure où les États s'inspirent de lois et mesures restreignant l'espace civique qui « fonctionnent » dans d'autres États, ou les copient tout simplement.

A. Définitions trop générales du terrorisme

34. La mise en œuvre, par les États, du cadre de lutte antiterroriste du Conseil de sécurité se caractérise par l'apparition à l'échelle mondiale de définitions trop générales et vagues du terrorisme⁵⁸. Ces définitions peuvent donner lieu à des violations involontaires des droits de l'homme⁵⁹ et ont été délibérément utilisées de manière abusive et ciblée contre un grand nombre de groupes, de personnes et d'activités, notamment des acteurs de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes, des représentants de groupes minoritaires, des militants syndicaux, des représentants de peuples autochtones et des membres de l'opposition politique⁶⁰.

35. Dans certains États, des lois visant à enrayer l'extrémisme violent, l'extrémisme, les activités extrémistes ou la radicalisation commencent à être adoptées⁶¹. La notion fondamentale d'extrémisme dépend du contexte, ce qui signifie que sa définition peut être facilement remise en cause et manipulée⁶², et sa base conceptuelle est plus fragile que celle du terme terrorisme, dont la notion clef est reconnaissable⁶³. De telles lois sont susceptibles d'ériger en infraction l'expression légitime, notamment les opinions controversées et les renseignements d'intérêt public légitime⁶⁴, et de restreindre la liberté de religion ou de conviction⁶⁵. Il n'est pas étonnant de constater que le nombre de poursuites pénales engagées contre des membres de la société civile et celui des sanctions administratives prises à leur encontre sont en augmentation⁶⁶.

B. Lois érigeant en infraction l'exercice légitime des libertés fondamentales

36. Les lois nationales de lutte contre le terrorisme comportent de plus en plus de dispositions qui restreignent des droits fondamentaux de la société civile : liberté

⁵⁸ Parmi les exemples récents, on peut citer celles figurant dans les communications adressées aux représentants du Guatemala, du Honduras et de Sri Lanka. Pour de plus amples informations sur l'ensemble des communications envoyées dans le cadre du mandat, voir <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Pour les exemples mentionnés ici, voir GTM 3/2018, HND 8/2016 et LKA 3/2016.

⁵⁹ A/HRC/16/51, par. 26.

⁶⁰ Voir, par exemple, PAK 4/2016, CHL 2/2018, PHL 5/2018, PAK 11/2016, SAU 12/2017 et TUR 3/2018.

⁶¹ RUS 19/2018, RUS 15/2018, CHN 21/2018 et TUR 12/2018.

⁶² Peter R. Neumann, « Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region », International Centre for the Study of Radicalisation, 2017.

⁶³ A/70/371.

⁶⁴ CCPR/CO/79/RUS, par. 20 et 21.

⁶⁵ A/HRC/28/66/Add.1, par. 49 et 67 à 69, A/HRC/22/51, par. 53, A/HRC/16/53/Add.1, par. 100 et E/CN.4/2005/61/Add.1, par. 152.

⁶⁶ Conseil de l'Europe, « L'utilisation de la législation antiterroriste à mauvais escient menace la liberté d'expression », 4 décembre 2018.

d'expression et d'opinion, liberté d'association, liberté de réunion et liberté de religion⁶⁷. Dans sa résolution 7/36, le Conseil des droits de l'homme a souligné la nécessité de veiller à ce que la sécurité nationale – y compris la lutte contre le terrorisme – ne soit pas invoquée de façon injustifiée ou arbitraire pour restreindre le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Les effets néfastes que ces mesures pourraient avoir sont exacerbés lorsque celles-ci sont appliquées aux modes d'expression en ligne.

37. Bien que l'incitation à commettre des actes terroristes soit interdite par le droit international⁶⁸, de nombreuses lois érigent en infraction, souvent de manière floue, des actes qui ne constituent pas une incitation parce qu'ils ne comportent ni l'élément de l'intention ni celui du risque de conduire à la commission réelle d'actes de violence. Il s'agit notamment de la glorification⁶⁹, de la justification⁷⁰, de l'apologie, de l'éloge ou de l'encouragement du terrorisme ainsi que des actes liés à la « propagande » du terrorisme⁷¹. Le point commun de ces infractions est que la responsabilité est basée sur la teneur des propos et non leurs répercussions réelles ou l'intention de l'auteur⁷². Conformément au Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence⁷³, pour que l'expression en question soit qualifiée d'infraction inchoative, il doit exister une probabilité raisonnable qu'elle réussisse à inciter à la commission d'un acte terroriste et que puisse donc être établi un certain lien de causalité ou le risque réel que l'infraction soit commise.

38. La Rapporteuse spéciale est très préoccupée par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne⁷⁴. En effet, l'élément d'intention est complètement absent de la définition qui y est proposée au paragraphe 5 de l'article 2 et qui se fonde sur celle de l'infraction de provocation publique à commettre une infraction terroriste figurant dans la directive (UE) 2017/541 du 15 mars 2017 (dont il a déjà été dit qu'elle risquait d'entraîner des violations des principes de légalité et de proportionnalité⁷⁵).

39. Dans certains États, la moindre critique verbale à l'encontre de l'État, du gouvernement ou des autorités est considérée comme un acte de terrorisme. Pareille réglementation étouffe la dissidence et les activités de plaidoyer de la part d'opposants pacifiques, de militants des droits de l'homme et de membres de groupes minoritaires, et les arrestations, les placements en détention et les condamnations visent à faire comprendre aux citoyens qu'ils seront poursuivis s'ils s'engagent dans ces activités, dont la définition est vague⁷⁶.

40. De nombreux États ont adopté des lois relatives à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité qui interdisent de rendre compte et de discuter publiquement d'actes de terrorisme, et ce, en érigeant en infraction pénale, notamment la publication d'articles de presse ou d'autres documents susceptibles de promouvoir le terrorisme et la diffusion de fausses informations. De telles mesures limitent considérablement la transparence et l'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme commises par les fonctionnaires de l'État et les membres des forces de sécurité dans le cadre de la lutte antiterroriste, et peuvent avoir une incidence particulièrement négative sur les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme. De même, criminaliser le visionnage de contenus « terroristes » ou « extrémistes » en ligne, sans que l'intention terroriste ne doive être établie, peut avoir de graves répercussions sur les acteurs de la société civile, notamment

⁶⁷ GBR 7/2018 et AUS 2/2018.

⁶⁸ Résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité.

⁶⁹ Amnesty International, « Espagne : Tweetez ... si vous l'osez » (2018).

⁷⁰ « 1847 délits d'apologie et de provocation au terrorisme enregistrés en 2016 », *Le Monde*, 19 janvier 2017.

⁷¹ TUR 13/2018.

⁷² A/HRC/31/65, par. 39.

⁷³ A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 29.

⁷⁴ Voir <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15336-2018-INIT/fr/pdf>.

⁷⁵ Human Rights Watch, « EU counterterrorism directive seriously flawed » (30 novembre 2016).

⁷⁶ A/HRC/40/52/Add.2, par. 27 et 28.

les journalistes d'investigation, les chercheurs universitaires et les défenseurs des droits de l'homme⁷⁷.

41. Les lois qui érigent en infraction le fait d'avoir des contacts ou de correspondre avec des groupes hostiles à l'État ou d'organiser des sit-in, manifestations ou réunions susceptibles de nuire à l'unité ou à la stabilité de l'État limitent directement la liberté d'association et de réunion. Les définitions du terrorisme qui incluent les dommages matériels, notamment causés aux biens publics, portent aussi gravement atteinte au droit à la liberté de réunion, car en l'absence d'autres qualifications, elles peuvent être utilisées contre les participants à des mouvements sociaux ayant entraîné des dommages matériels involontaires⁷⁸.

C. Lois réglementant strictement l'existence de la société civile

42. Souvent au nom de la transparence et pour répondre aux exigences de la recommandation 8 du GAFI, de nombreux États ont adopté des lois instaurant un environnement juridique complexe qui a pour effet de limiter, restreindre et contrôler la société civile. Typiquement, ces lois comprennent des obligations d'enregistrement, des procédures et réglementations lourdes, complexes et invasives ainsi que des dispositions qui maintiennent les entités concernées sous la menace de dissolution voire de poursuites pénales⁷⁹. Ces mesures sont souvent prises par voie administrative et tout examen judiciaire après le fait peut être très difficile. Des limitations importantes d'accès au financement étranger ont considérablement réduit les possibilités mêmes d'exister des ONG souvent entièrement tributaires de ce financement, en particulier des organisations de défense des droits de l'homme et des organisations de femmes⁸⁰. Certaines lois exigent que les ONG qui reçoivent des fonds étrangers soient qualifiées d'« agents étrangers ». Pareilles lois stigmatisent et marginalisent les ONG et discréditent leur travail⁸¹. Elles sont systématiquement justifiées par des impératifs de sécurité qui ne font pas l'objet d'une vérification objective.

D. Mesures qui limitent les diverses formes de soutien au terrorisme

43. Une véritable toile de réglementations et d'exigences internationales et nationales, publiques et privées est en train de se tisser et exerce une pression énorme sur les acteurs de la société civile, en particulier, mais pas uniquement, sur ceux qui travaillent dans des zones où sévissent des groupes terroristes⁸². Des mesures antiterroristes, qui qualifient des actes très divers de « soutien – interdit – au terrorisme », apparaissent dans des lois de portée extraterritoriale ainsi que dans divers accords conclus avec des donateurs, et restreignent ainsi de manière abjecte l'accès aux populations se trouvant dans des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques et l'apport d'un soutien à des groupes et personnes appelés terroristes. De ce fait, des acteurs humanitaires, des défenseurs des droits de l'homme et d'autres membres de la société civile sont victimes de harcèlement, d'arrestations et de poursuites.

⁷⁷ OL GBR 7/2018.

⁷⁸ Première ligne : Fondation internationale pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, « Global Analysis 2018 », p. 7.

⁷⁹ A/HRC/38/34, par. 28 et 29. Voir aussi, Ben Hayes, « Counter-Terrorism, “Policy Laundering” and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society », Transnational Institute/Statewatch, 2012.

⁸⁰ A/HRC/23/39, par. 8 à 18. Voir aussi 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, art. 13.

⁸¹ A/HRC/23/39, par. 20. Voir aussi RUS 2/2018 et RUS 15/2018.

⁸² A/70/371, par. 31 à 44.

44. Ce phénomène touche typiquement les activités humanitaires destinées à sauver des vies, comme l'aide alimentaire et l'assistance médicale⁸³. Selon le Secrétaire général, les États ne peuvent pas empêcher les tentatives de dialogue des organismes humanitaires avec les groupes armés, dans le but de mieux protéger les civils, et ce, même avec les groupes interdits par certaines législations nationales⁸⁴. Les dispositions relatives au soutien matériel peuvent également avoir une incidence sur le travail des acteurs de la société civile qui tentent, notamment, de rassembler des données factuelles et des preuves aux fins de poursuites, de promouvoir le droit au développement ou d'apporter une assistance aux migrants.

E. Une législation aveugle qui étouffe la société civile

45. Portées par le discours sécuritaire omniprésent, des lois de plus en plus déséquilibrées, qui étouffent et oppressent directement ou indirectement la société civile, sont apparues ces dernières années. Sans nécessairement viser une menace terroriste directe, elles sont destinées à protéger la sécurité nationale, y compris par l'exercice de pouvoirs d'urgence.

46. De nombreux États ont adopté des lois qui invoquent tout simplement la sécurité nationale, l'intérêt national ou l'ordre public, des catégories excessivement larges qui permettent souvent à la loi d'englober des actes érigés en infractions du seul point de vue subjectif de leur incidence potentielle, notamment les actes qui « compromettent la sécurité nationale ainsi que la stabilité politique et sociale » et qui « mettent en danger le système politique, économique et social ». De nombreuses activités menées par les organisations de la société civile, défenseurs des droits de l'homme, journalistes, blogueurs et opposants politiques relèveront de ces lois, dont l'objectif principal est de criminaliser l'expression légitime d'opinions et de pensées.

47. Dans certains États, l'utilisation des pouvoirs d'urgence s'est accompagnée d'une sévère répression de la société civile. En Turquie, après la déclaration de l'état d'urgence, des informations ont fait état, pour la seule année 2017, de l'arrestation et du placement en détention de 300 journalistes, au motif allégué que leurs publications contenaient une tendance à l'apologie du terrorisme et d'autres « infractions verbales » similaires ou qu'ils « appartenaient » à des organisations armées et « soutenaient un groupe terroriste »⁸⁵.

F. Recours accru aux mesures administratives

48. Les États recourent de plus en plus à des mesures administratives pour faire face aux diverses menaces terroristes et relatives à la sécurité. Les nombreuses lois promulguées après l'adoption de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité pour réduire la menace que représentent les combattants terroristes étrangers prévoient des interdictions de voyager et la déchéance de la nationalité. Selon certaines informations, en l'absence d'une définition du terrorisme, les États ont pu imposer une interdiction de voyager à des travailleurs humanitaires, des agents du personnel médical, des militants pacifiques, des défenseurs des droits de l'homme, des membres de partis politiques, des militants de mouvements de jeunesse, des personnes associées à des ONG et des universitaires, et ce, souvent sans justification ni possibilité de recours judiciaire⁸⁶.

⁸³ Debarre, « Safeguarding medical care ».

⁸⁴ S/2009/277, par. 45.

⁸⁵ TUR 14/2018.

⁸⁶ Human Rights Watch, « Foreign terrorist fighter laws : human rights rollbacks under UN Security Council resolution 2178 » (2016). Voir aussi www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling# and www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#.

G. Délégation du pouvoir de réglementer à des acteurs privés

49. Une importante source de préoccupation est la sous-traitance accrue de l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation à des acteurs privés qui, jusqu'il y a peu, étaient très peu concernés par la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme violent. Ces acteurs se voient obligés de jouer un rôle de premier plan dans l'application de lois ou règles antiterroristes et sécuritaires souvent vagues et ambiguës, sous peine de sanctions disproportionnées et dans des délais très courts. Ces délégations de responsabilités peuvent avoir des conséquences graves pour les droits et libertés fondamentaux nécessaires à l'existence de la société civile. Premièrement, parce que les processus complexes dont il est question échappent au contrôle judiciaire et manquent de transparence, et que les recours, lorsqu'ils existent, sont difficilement accessibles et onéreux. Deuxièmement, parce que les pouvoirs ainsi délégués, fondés sur une législation très générale, vague ou ambiguë et la menace d'une sanction judiciaire, pousseront presque inévitablement les sous-traitants à réglementer de manière excessive.

50. Dans le secteur des technologies de l'information et des communications, les entreprises hébergeant du contenu appartenant à des tiers, qui ont été soumises à une pression croissante de la part des gouvernements pour qu'elles surveillent et suppriment le contenu produit ou diffusé par des utilisateurs dans le domaine du terrorisme, ont été particulièrement touchées par les lois qui imposent l'obligation de supprimer tout contenu « lié au terrorisme » et sont invoquées pour les menacer de poursuites au pénal ou au civil. Les menaces brandies et le manque d'orientations données aux entreprises entraînent souvent une surréglementation, comme le montre la définition extrêmement générale et imprécise qu'utilise Facebook, qui qualifie d'entités terroristes tous les groupes non-étatiques qui ont recours à la violence, quelque soit l'objectif ou le but qu'ils poursuivent⁸⁷, un point que la titulaire du mandat a soulevé directement auprès de Facebook.

51. Les institutions financières ont également été lourdement touchées par des mesures qui portent sur l'accès aux services bancaires et sont destinées à empêcher le financement du terrorisme⁸⁸. Les gouvernements de nombreux pays se sont tournés vers ces institutions pour qu'elles appliquent de nouvelles normes, augmentant considérablement le niveau des règles qu'elles doivent respecter. Typiquement, ces processus supposent une décision administrative à l'encontre d'une institution financière⁸⁹, alors que la décision de mise en œuvre qui influe sur le droit de la société civile d'accéder aux ressources résulte, elle, de l'exécution d'un contrat privé entre l'institution financière et son client. Dans la mesure où un non-respect des règles peut se révéler extrêmement coûteux pour les institutions financières et entraîner des mesures punitives, de nombreuses banques peu enclines à prendre des risques ont appliqué des protocoles les préservant du moindre risque d'être mises en cause au titre de la législation antiterroriste. La surréglementation a entraîné des refus de traiter avec des acteurs de la société civile qui travaillent dans des environnements ou avec des acteurs « à haut-risque »⁹⁰, un accès limité aux services financiers, le refus d'ouvrir des comptes bancaires ou la fermeture arbitraire de comptes, des retards excessifs dans des transactions ou l'annulation de transactions et des exigences administratives coûteuses⁹¹.

52. Les pouvoirs de réglementation dans le domaine complexe du terrorisme, dans lequel les exigences juridiques nationales sont elles-mêmes excessivement générales et vagues, ne devraient pas, de l'avis de la Rapporteuse spéciale, être délégués à des acteurs privés qui pourraient n'avoir ni les compétences ni les ressources pour mettre en place des règles fondées sur les droits de l'homme, respectant pleinement l'état de droit et prévoyant des mécanismes suffisants pour l'établissement de responsabilités si des allégations de violations des droits de l'homme devaient se faire jour.

⁸⁷ HCDH, « UN human rights expert says Facebook's "terrorism" definition is too broad », (3 septembre 2018).

⁸⁸ A/70/371, par. 42 à 44.

⁸⁹ Voir, par exemple, Collectif de développement et secours Syrien, « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie » (2018).

⁹⁰ Martin Arnold et Sam Fleming, « Regulation: banks count the risks and rewards », *Financial Times*, 13 novembre 2014.

⁹¹ A/HRC/23/39/Add.1, par. 84.

H. Formes de harcèlement qui se recourent, s'accumulent et se répètent

53. Les acteurs de la société civile issus de tous les pans de la société – universitaires, éminents défenseurs des droits de l'homme, comme Amal Fathy, membre de la Commission égyptienne des droits et des libertés⁹², Cemil Tekeli, professeur de droit à l'Université Medeniyet à Istanbul et membre de la Commission internationale de juristes⁹³, Taner Kilic, Président de la section turque d'Amnesty International⁹⁴ et Saeed Baloch, secrétaire général de Pakistan Fisherfolk Forum et membre de la Commission des droits de l'homme du Pakistan⁹⁵, ainsi que des personnes travaillant pour des ONG nationales et internationales, des blogueurs, écrivains, juristes, traducteurs, médecins, artistes et réalisateurs de films, comme Oleg Sentsov⁹⁶, des représentants de groupes autochtones ou de minorités, des syndicalistes et des réfugiés, ainsi que des groupes entiers comme les femmes et les gays, lesbiennes, bisexuels, transgenres et intersexes, des groupes religieux et autochtones, voire la population entière de certains pays⁹⁷ – font de plus en plus l'objet de mesures de harcèlement multiples, mesures liées de façon générale à la lutte antiterroriste. Il est à noter que de nombreuses allégations traitées dans le cadre du mandat montrent que les mesures dirigées contre les membres de la société civile se superposent, se recourent et se répètent. L'effet cumulatif exponentiel qui en résulte contribue à discréditer la société civile dans son ensemble.

I. Campagnes médiatiques

54. Dans le cadre d'efforts concertés pour réduire la société civile au silence, des restrictions prévues par la loi ont parfois été renforcées par des campagnes de diffamation menées par le gouvernement, par l'intermédiaire de médias contrôlés par l'État ou moyennant des déclarations de fonctionnaires, y compris de chefs d'État⁹⁸, destinées à délégitimer la société civile et à ternir la réputation de ses acteurs, en les qualifiant à la légère de « terroristes », sous-entendant ainsi qu'ils sont des « menaces pour la sécurité nationale » ou des « ennemis de l'État », et même en faisant pression auprès d'autres États ou dans le cadre d'instances internationales. De telles méthodes rendent tous les acteurs de la société civile plus vulnérables et contribuent à les faire percevoir comme des cibles légitimes de violations, de la part d'acteurs étatiques et non étatiques⁹⁹.

J. Harcèlement physique

55. Une multitude d'acteurs de la société civile font de plus en plus souvent l'objet de violations graves de leurs droits intangibles. De nombreuses communications reçues par la titulaire du mandat font état de torture¹⁰⁰, détention arbitraire¹⁰¹ parfois suivie d'expulsion illégale¹⁰², mise au secret¹⁰³ et disparition forcée¹⁰⁴, y compris par des services secrets agissant en territoire étranger¹⁰⁵. Des mesures extrêmement graves, comme la détention collective, touchent des groupes religieux ou minoritaires entiers, et donc aussi les membres de la société civile¹⁰⁶.

⁹² EGY 14/2018

⁹³ ISR 5/2018

⁹⁴ TUR 1/2018.

⁹⁵ PAK 4/2016.

⁹⁶ RUS 16/2018.

⁹⁷ USA 2/2017.

⁹⁸ PHIL 4/2018.

⁹⁹ A/HRC/13/22, par. 27.

¹⁰⁰ RUS 16/2018. Voir aussi A/HRC/WGAD/2017/46.

¹⁰¹ RUS 15/2018, RUS 22/2018 et RUS 17/2018. Voir aussi A/HRC/WGAD/2018/29.

¹⁰² GAB 2/2018

¹⁰³ ARE 1/2018 et CHN 15/2018. Voir aussi A/HRC/WGAD/2018/11 et A/HRC/WGAD/2017/83.

¹⁰⁴ ISR 5/2018.

¹⁰⁵ TUR 6/2018, KSV 1/2018 et KSV 2/2018.

¹⁰⁶ CHN 21/2018.

K. Harcèlement judiciaire

56. Des procédures pénales fallacieuses sont de plus en plus souvent engagées contre des acteurs de la société civile au titre de lois relatives à la sécurité¹⁰⁷. Dans de nombreux cas, il apparaît que des accusations sont portées au titre d'une loi relative à la sécurité, dans le but de légitimer d'autres mesures prises à l'encontre d'acteurs de la société civile, comme des perquisitions de domicile, des arrestations, des placements en détention (souvent de longue durée) et des interdictions de voyager.

L. Persécution de groupes

57. De nombreuses allégations reçues par la titulaire du mandat font état de persécutions et répressions systématiques à l'encontre de certaines minorités religieuses et ethniques, notamment les Ahmadis, les Dalits, les Ouïghours, les Kazakhs, les membres de l'église de scientologie et les Témoins de Jéhovah, victimes de restrictions injustifiées de leurs droits à la liberté de religion ou de conviction, et à la liberté d'expression ou de réunion pacifique. Il s'agit notamment de la dissolution ou fermeture de leurs sociétés, organisations ou entités, de restrictions imposées à certaines pratiques, de harcèlement systématique des ministres du culte, des dirigeants, des représentants et des membres, de restrictions imposées au droit de pratiquer sa religion et à la liberté de réunion pacifique, ainsi que de diverses mesures administratives imposées de façon discriminatoire¹⁰⁸. Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a fait observer que certains gouvernements invoquaient des raisons de sécurité pour officiellement interdire des groupes religieux ou confessionnels et ériger l'appartenance à ces groupes en infraction pénale. Les critères pour ce faire ne semblent pas toujours ni très clairs ni étroitement liés à des éléments prouvant que le groupe participe à des actes de violence ou incite à les commettre ou leur fournisse un appui matériel¹⁰⁹.

58. Des groupes autochtones comme les Mapuche ont été visés¹¹⁰ et, à une occasion, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, Victoria Tauli Corpuz a été qualifiée de terroriste dans un document émanant d'un gouvernement¹¹¹. De telles tactiques sont utilisées contre des militantes et défenseuses des droits de l'homme. Des femmes ont fait l'objet de menaces de mort et d'attaques personnelles et ciblées de la part de représentants gouvernementaux ce qui a entraîné, dans certains cas, des attaques physiques contre d'éminentes défenseuses des droits de l'homme et leurs biens¹¹². Les défenseurs des droits de l'homme font l'objet de représailles lorsqu'ils s'adressent au Conseil des droits de l'homme ou s'expriment ailleurs sur la scène internationale au sujet de la situation des droits de l'homme dans leur pays¹¹³.

IV. Principaux effets sur la société civile

59. L'ensemble des mesures destinées à lutter contre le terrorisme, à prévenir et combattre l'extrémisme violent et, plus généralement, à faire face aux menaces à la sécurité nationale ont des répercussions négatives complexes, multiples et souvent trop peu étudiées sur les acteurs de la société civile et sur l'espace civique.

¹⁰⁷ Voir, par exemple, ARE 1/2018, DNK 2/2018, EGY 14/2018, NIC 4/2018, NIC 5/2018, IND 21/2018, TUR 7/2018, TUR 11/2017, RUS 14/2018, RUS 15/2018, RUS 16/2018, RUS 17/2018, RUS 19/2018, RUS 22/2018, SAU 11/2018, SAU 14/2018, TUR 13/2017, TUR 1/2018, TUR 3/2018, TUR 4/2018, TUR 7/2018 et TUR 14/2018.

¹⁰⁸ BHR 5/2016, PAK 11/2016, RUS 19/2018, RUS 22/2018, SAU 14/2018 et CHN 21/2018.

¹⁰⁹ A/73/362, par. 20.

¹¹⁰ CHL 2/2018 et CHL 3/2018.

¹¹¹ PHL 5/2018.

¹¹² NIC 4/2018.

¹¹³ NIC 5/2018 et PHL 5/2018.

A. Effet dissuasif

60. L'espace civique est directement touché lorsque des définitions trop générales des termes terrorisme et contre-terrorisme sont invoquées pour arrêter des membres pacifiques d'organisations de la société civile, les placer en détention et engager des poursuites à leur rencontre. Il est également mis sous pression lorsque ces organisations sont fermées, ne peuvent s'enregistrer ou obtenir un financement ou doivent satisfaire à des exigences bureaucratiques excessives. Le seul fait que ces mesures existent et sont utilisées contre certains acteurs de la société civile suffit non seulement à réduire au silence ceux qui sont directement visés mais également à informer tous les autres qu'ils courent un risque s'ils poursuivent leurs activités. En conséquence, l'infrastructure de l'espace civil s'affaiblit et l'engagement diminue dans les endroits où il est le plus nécessaire¹¹⁴. Les organisations féminines, qui sont en général plus petites et moins formelles, ont été beaucoup plus touchées par les exigences administratives accrues¹¹⁵.

B. Stigmatisation

61. La stigmatisation de la société civile est un facteur déterminant dans la fermeture de l'espace civique, résultant des paradigmes sécuritaires de l'après 2001. La légitimité de la lutte antiterroriste, par l'intermédiaire de l'architecture mondiale mise en place à cet effet, a permis à certains gouvernements de requalifier les acteurs de la société civile de « terroristes », d'« extrémistes violents », de « menaces pour la sécurité nationale » et d'« ennemis de l'État », avec une complicité de facto des organes responsables du contrôle des cadres. Le catalogage négatif des acteurs de la société civile les désigne clairement comme des cibles d'attaques légitimes, et justifie ensuite l'adoption de nouvelles mesures restrictives. Lorsque des acteurs de la société civile sont étiquetés de manière négative, la stigmatisation peut avoir des conséquences jusque sur la capacité de trouver un travail ou un logement et d'autres droits socioéconomiques, et s'étendre aux membres de la famille.

C. Marginalisation financière

62. Lorsque les règles antiterroristes des institutions financières touchent les organisations de la société civile, le risque physique encouru par le personnel et les bureaux augmente parce que de plus grandes quantités d'espèces sont transportées et utilisées pour permettre la poursuite des activités¹¹⁶. Dans les cas où des services financiers ont été refusés ou ont pris du retard, des ONG ont été obligées de réduire voire cesser leur activité. Lorsque des comptes bancaires sont refusés ou fermés, la réputation de l'ONG concernée en souffre sérieusement. Les effets de ces mesures se répercutent plus loin en touchant, sur le terrain, des organisations partenaires qui reçoivent les fonds avec du retard et ne peuvent payer les salaires ni aider les bénéficiaires qui en ont besoin. De nombreux exemples montrent clairement que de telles mesures touchent de manière disproportionnée les organisations caritatives musulmanes ou actives dans des régions ou pays à majorité musulmane¹¹⁷.

D. Association aux programmes discriminatoires des gouvernements

63. Le fait que l'extrémisme violent soit au centre des préoccupations internationales signifie que les programmes, politiques et activités destinés à le prévenir et à le combattre sont désormais une priorité pour les donateurs. De nombreuses organisations humanitaires, de défense des droits de l'homme et de développement ont été obligées d'augmenter la part

¹¹⁴ Kate Mackintosh et Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter/Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), p. 72 et 84.

¹¹⁵ Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, « Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security » (2017).

¹¹⁶ A/70/371, par. 42.

¹¹⁷ A/HRC/6/17, par. 42 et A/73/314, par. 40.

des programmes et le nombre d'activités qui y sont consacrées. Il en résulte un risque réel de voir la société civile associée à un programme imposé au sommet afin de servir des objectifs politiques ou sécuritaires¹¹⁸.

E. Sécuritisation

64. Les risques de sécuritisation ou d'instrumentalisation du développement, de l'éducation, de la bonne gouvernance, de la démocratie et de la promotion des droits de l'homme sont très nombreux, dès lors que la prévention et la répression de l'extrémisme violent sont intégrées au programme global inscrit dans la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU. Des risques considérables résultent également des tentatives visant à associer les acteurs humanitaires à une stratégie politique motivée par la sécurité¹¹⁹. Dans ce contexte, les phénomènes énumérés ci-après ont des conséquences beaucoup trop peu étudiées sur les acteurs humanitaires : la sécuritisation de l'aide depuis 2001, le rapprochement croissant entre programmes humanitaires et politiques, en particulier lorsque des sanctions pour terrorisme existent (résolution 1844 (2008) du Conseil de sécurité), les exigences en matière d'établissement des rapports qui concernent des acteurs humanitaires (résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité), et la pression croissante exercées pour que les opérations de paix de l'ONU participent davantage à la lutte contre le terrorisme et à la prévention et répression de l'extrémisme violent.

F. Exclusion

65. Les États qui adoptent des politiques répressives à l'encontre de la société civile au niveau national semblent vouloir les étendre plus largement et s'emploient activement à faire taire les critiques et oppositions sur la scène internationale, y compris à l'ONU. Pour ce faire, ils influencent, refusent ou limitent l'accès d'acteurs de la société civile aux organes, organismes, processus et réunions de l'ONU qui portent sur la lutte antiterroriste. Il est préoccupant de constater que certains États invoquent des sympathies pour le terrorisme comme un motif express pour exclure et faire taire certains membres de la société civile en mettant un terme à leur demande d'accréditation auprès de l'ONU ou en obtenant de force le retrait de cette accréditation¹²⁰.

G. Établissement des responsabilités : le vide

66. En dépit des conséquences graves que les mesures adoptées à tous les niveaux (du niveau mondial au niveau local) ont sur la société civile, l'absence d'établissement des responsabilités pour les violations qui se produisent semble totale, tandis que très peu de mécanismes sont en mesure de dénoncer les violations commises par les États et compenser les graves lacunes apparues depuis 2001.

67. Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste (le Comité contre le terrorisme) pourrait contribuer à atténuer l'effet que les matrices antiterroristes nationales ont sur la société civile, mais il ne l'a pas encore fait de façon convaincante. Certes, des résolutions récentes du Conseil mentionnent plus systématiquement les droits de l'homme, mais plusieurs questions subsistent : comment sont contrôlés (s'ils le sont) les effets des mesures antiterroristes sur la société civile ? La question de l'application abusive de la définition du terrorisme est-elle sérieusement traitée ? Quels mécanismes existent, le cas échéant, pour empêcher les États de se servir abusivement des mesures antiterroristes contre les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme ?

¹¹⁸ Conseil norvégien pour les réfugiés, *Principles under Pressure*.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ International Service for Human Rights, « The backlash against civil society access and participation at the UN – Intimidation, restrictions and reprisals: 10 case studies » (2018).

68. Il est frappant de constater que l'engagement accru en faveur des droits de l'homme, sur papier, de la part du Comité contre le terrorisme s'est accompagné d'une plus grande opacité. Les rapports de pays étaient affichés sur son site Web jusqu'en 2006, lorsqu'ils sont devenus confidentiels. Des résolutions du Conseil de sécurité qui prônent apparemment une augmentation de la transparence – comme la résolution 2395 (2017) dans laquelle le Conseil donne pour instruction à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme de mettre à disposition un certain nombre de documents (à l'exclusion des rapports) dans l'ensemble du système des Nations Unies, sauf si les États Membres concernés demandent expressément que certaines informations demeurent confidentielles, et de diffuser les résultats de ses travaux au-delà du système des Nations Unies, notamment auprès de la société civile, « selon qu'il convient » et « en consultation avec le Comité » – contiennent des réserves qui signifient clairement que la transparence reste discrétionnaire. Il demeure malaisé de déterminer si les droits de l'homme sont désormais vraiment pris en considération.

69. En tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité et premier point de contact pour les États, le Comité contre le terrorisme doit davantage prendre l'initiative d'une collaboration transparente avec les gouvernements, en assumant davantage la responsabilité de la façon dont les États se servent des résolutions du Conseil pour violer les droits de l'homme à l'échelle nationale. Il faut trouver un mécanisme efficace et transparent pour poser des questions aux gouvernements qui insistent sur l'efficacité de leur législation antiterroriste alors qu'il ressort des faits observés que cette législation est utilisée abusivement. Le Comité doit également collaborer davantage avec l'ensemble du dispositif de protection des droits de l'homme de l'ONU au moment de l'établissement des rapports et avant toute visite d'État. La proximité avec ce dispositif, qui a permis la création de liens solides et une collaboration étroite avec des acteurs de la société civile à tous les niveaux, devrait contribuer ce que les perspectives de la société civile soient réellement prises en compte.

70. La création envisagée d'une unité de la société civile au sein du Bureau de lutte contre le terrorisme est une façon importante d'institutionnaliser l'engagement pour une plus grande collaboration, engagement que les entités du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme ont pris et qui est inscrit dans le sixième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU. La représentation de la société civile au sein de l'unité devra être inclusive, légitime, variée et indépendante. Le processus d'inclusion doit être rigoureux et transparent.

V. Conclusions et recommandations

71. **Comme le montre la proportion de communications que la Rapporteuse spéciale a envoyées aux États, entre autres points, la nécessité de lutter contre le terrorisme, de prévenir et combattre l'extrémisme violent et de protéger la sécurité nationale, de façon générale, a été invoquée abusivement par un certain nombre d'États dans le but de fermer l'espace civique.**

72. **La titulaire du mandat fait les recommandations ci-après.**

73. **Les Nations Unies, en particulier le Conseil de sécurité, le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive, le Bureau de lutte contre le terrorisme et l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, ainsi que l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme doivent, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et de la prévention et répression de l'extrémisme violent, collaborer véritablement et en amont, de manière efficace et constructive, avec des acteurs locaux et internationaux, variés et indépendants, qui soient largement représentatifs de la société civile. En particulier :**

a) **La contribution de la société civile doit être sollicitée pour l'élaboration de toutes les résolutions relatives à la lutte contre le terrorisme et à la prévention et répression de l'extrémisme violent, et ce, afin qu'elle donne un avis, évalue la stratégie, et donne des informations sur les conséquences négatives que les mesures proposées pourraient avoir sur la société civile ;**

b) Le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive devraient rencontrer officiellement et régulièrement des acteurs de la société civile sur des questions de fond et liées à des pays, et le Conseil de sécurité devrait envisager la présentation régulière d'exposés par des acteurs de la société civile sur des questions thématiques ou géographiques ;

c) Compte tenu de la collaboration étroite qui existe entre la société civile et les mécanismes relatifs aux droits de l'homme de l'ONU, une coopération officielle et transparente doit être renforcée entre les organes de l'ONU chargés de la lutte contre le terrorisme et les mécanismes relatifs aux droits de l'homme. L'actuelle titulaire du mandat et d'autres titulaires de mandat au titre de procédures spéciales pertinentes devraient être formellement et régulièrement invités à informer le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive. L'Assemblée générale devrait organiser un débat annuel public sur le quatrième pilier de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU dans lequel la participation de la société civile est pleinement et utilement prévue ;

d) La composition de l'unité de société civile envisagée au sein du Bureau de lutte contre le terrorisme doit être inclusive, légitime, variée et indépendante et l'unité doit bénéficier de capacités réelles pour s'exprimer sur les politiques et stratégies, étoffer les informations et données dont le Bureau dispose et partager avec lui des expériences. Les meilleures pratiques du Conseil des droits de l'homme et du Comité des droits de l'homme devraient servir d'exemples ;

e) Les Nations Unies doivent être les premières à garantir qu'elles restent un endroit sûr et inclusif pour la société civile. Il faut veiller à ce que les procédures internationales, notamment d'accréditation pour les acteurs de la société civile, ne soient pas instrumentalisées par des affirmations nationales non vérifiées et excessivement générales, liées à la lutte antiterroriste et à la sécurité ;

f) Le Conseil de sécurité devrait sans ambiguïté exempter l'action humanitaire de ses mesures antiterroristes et préciser expressément que la protection humanitaire ne peut jamais être considérée comme un appui au terrorisme ni réprimée ou criminalisée sur ce fondement ;

g) Le Bureau de lutte contre le terrorisme et les entités du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme devraient s'assurer, avant toute coopération officielle avec des entités sous-contractantes, que celles-ci respectent pleinement les normes et règles relatives aux droits de l'homme.

74. Les organes des Nations Unies chargés de la lutte contre le terrorisme doivent rendre compte des effets que le cadre international de lutte antiterroriste a sur les droits de l'homme. Le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive doivent travailler davantage en amont avec les gouvernements sur la façon dont les mesures d'application prises au niveau national pourraient violer le droit international des droits de l'homme, en particulier des mesures qui touchent la société civile, comme la définition du terrorisme et la criminalisation de l'exercice légitime de la liberté d'expression et d'opinion. Ce Comité et sa Direction exécutive doivent refuser toute visite dans le cadre de laquelle les questions relatives aux droits de l'homme ne font pas partie de l'ordre du jour, ils ne peuvent amener un expert des droits de l'homme ou ne peuvent rencontrer des acteurs de la société civile locale.

75. Les États doivent veiller à ce que les mesures visant à faire face aux menaces du terrorisme et de l'extrémisme violent et à protéger la sécurité nationale n'aient pas d'effet négatif sur la société civile. En particulier :

a) Les définitions du terrorisme et de l'extrémisme violent, en droit national, ne peuvent être trop générales ou vagues. Elles doivent être précises et suffisamment restreintes pour ne pas inclure des membres de la société civile ou des actes non violents qui relèvent de l'exercice des libertés fondamentales. Les mesures d'urgence doivent être strictement limitées et ne pas servir à réprimer les acteurs de la société civile ;

b) L'expression légitime d'opinions ou de pensées ne peut jamais être criminalisée. Les formes non violentes de dissidence sont au cœur de la liberté d'expression. Communiquer, documenter ou publier des informations relatives à des

actes terroristes ou à des mesures antiterroristes sont des éléments essentiels de la transparence et de la responsabilité. Le rôle clef d'Internet, en particulier dans les sociétés répressives ou pour des groupes marginalisés, doit être reconnu et protégé ;

c) Les dommages matériels, en l'absence d'autres qualifications, ne peuvent pas être considérés comme du terrorisme ;

d) Les mesures destinées à réglementer l'existence de la société civile et à contrôler et limiter son financement doivent respecter les exigences de proportionnalité, de nécessité et de non-discrimination. Le non-respect d'exigences administratives ne peut jamais constituer une infraction pénale ;

e) Les mesures réglementaires relatives au financement du terrorisme et à la suppression de « contenu terroriste » doivent respecter les principes de légalité, proportionnalité, nécessité et non-discrimination, et être soumises à des mécanismes appropriés de contrôle et de responsabilité. Leur application ne devraient pas être laissées aux seuls acteurs privés ;

f) Les acteurs humanitaires devraient être protégés de toute forme de harcèlement, sanction ou punition découlant de mesures destinées à lutter contre le terrorisme ou l'extrémisme violent. L'action humanitaire doit être clairement exemptée des mesures criminalisant diverses formes de soutien au terrorisme. Les États devraient envisager d'élargir ces exemptions à tous les acteurs de la société civile qui s'engagent pour le respect des normes internationales ;

g) Tous les acteurs de la société civile touchés par des régimes de sanctions antiterroristes doivent avoir accès à la justice et à des recours ;

h) Tous les acteurs nationaux et institutionnels qui participent à la lutte contre le terrorisme et à la prévention et répression de l'extrémisme violent doivent prendre conscience de l'effet indirect que les mesures qui se recourent, se répètent et s'accumulent ont sur la société civile, en particulier en créant un effet dissuasif qui touchera tous les acteurs, sans même qu'ils soient visés. Il faut veiller tout particulièrement à éviter la stigmatisation, la marginalisation, l'utilisation et l'exclusion de la société civile, ainsi que la sécuritisation ;

i) Les mécanismes de contrôle aux niveaux national et international doivent être développés et renforcés afin de remédier aux violations des droits de l'homme qui résultent de la mise en place, au nom de la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et les menaces à la sécurité nationale, de matrices entachées de profonds vices.

76. La société civile doit trouver des façons créatives d'attirer l'attention sur la crise à laquelle elle est confrontée au niveau mondial et qui découle des cadres sécuritaires mondiaux. En particulier :

a) Elle doit collaborer davantage avec le dispositif antiterroriste mondial, notamment avec les institutions et organes de l'ONU généralement perçus comme étant chargés des questions de sécurité, ainsi qu'avec les nouveaux sous-traitants, notamment le Groupe d'action financière et le Forum mondial de lutte contre le terrorisme ;

b) Elle doit trouver de nouveaux points d'entrée au niveau national à des fins de contrôle et de responsabilité ;

c) Elle devrait continuer à communiquer, analyser et faire connaître l'effet de ces mesures, de manière systématique et ouverte.