



Assemblée générale

Distr. générale
15 août 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 72 c) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, Martin Scheinin, présenté en application de la résolution 61/171 de l'Assemblée générale et de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme.

* A/62/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Résumé

La section II de la présente note contient un résumé des activités générales du Rapporteur spécial depuis le 1^{er} janvier 2007 et présente également un résumé des visites officielles qu'il a effectuées en Afrique du Sud en avril, aux États-Unis d'Amérique en mai et en Israël en juillet. La section III présente les réflexions du Rapporteur spécial sur certains des défis auxquels doivent faire face le droit des réfugiés et l'asile en raison de la lutte mondiale contre le terrorisme. Il examine notamment les mesures d'interception avant l'admission et de filtrage liées aux contrôles aux frontières; la détention des demandeurs d'asile et les lacunes en ce qui concerne les garanties de contrôle judiciaire dans de tels cas; l'exclusion du statut de réfugié ou d'autres statuts au titre de la protection; l'application et le caractère intangible du principe de non-refoulement; le refoulement, le rapatriement ou la réinstallation des demandeurs d'asile rejetés, y compris les personnes détenues pour des raisons liées au terrorisme; l'emploi de prétendues assurances diplomatiques et le renforcement de la responsabilité mondiale en matière de protection internationale comme partie intégrante d'une stratégie globale de lutte contre le terrorisme. La section IV contient les conclusions et recommandations du Rapporteur spécial, et notamment des recommandations spécifiques adressées aux États concernant les mesures préalables à l'admission et les mesures de filtrage, le respect des normes internationales relatives à la détention des demandeurs d'asile, l'obligation de ne pas déroger au principe de non-refoulement, et la responsabilité des États en ce qui concerne la libération, le rapatriement et la réinstallation des personnes détenues pour des raisons liées au terrorisme.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	4
II. Activités	4–29	5
A. Considérations générales	4–25	5
B. Visites dans les pays	26–29	7
III. Défis posés par les mesures antiterroristes en ce qui concerne la protection des réfugiés	30–76	9
A. Considérations générales	30–35	9
B. Interception avant l'entrée et filtrage	36–39	11
C. Détention des demandeurs d'asile	40–48	12
D. Le principe de non-refoulement	49–53	15
E. Libération, rapatriement et réinstallation des personnes détenues pour des raisons liées au terrorisme	54–64	17
F. Exclusion de la protection	65–71	19
G. Renforcement de la responsabilité mondiale de protection internationale dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre le terrorisme	72–76	21
IV. Conclusions et recommandations	77–85	23
A. Conclusions	77–79	23
B. Recommandations	80–85	23

I. Introduction

1. Le présent rapport est le troisième présenté à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme. Il est présenté en application de la résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme¹, de la résolution 61/171 de l'Assemblée générale et de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme². Il présente une vue d'ensemble des activités du Rapporteur spécial du 1^{er} janvier au 31 juillet 2007 et rend notamment compte de façon sommaire de ses visites officielles en Afrique du Sud, aux États-Unis d'Amérique et en Israël, ainsi que d'une discussion sur les défis auxquels doit faire face le droit des réfugiés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme³.

2. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le rapport (A/HRC/4/26 et Add.1 à 3) qu'il a présenté à la quatrième session du Conseil des droits de l'homme en mars 2007. Ce rapport résume les activités du Rapporteur spécial pendant l'année 2006 et porte principalement sur deux questions thématiques. En premier lieu, le Rapporteur spécial étudie la compatibilité des méthodes dites de profilage de terroristes avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, ainsi que des solutions autres que l'utilisation de profils terroristes. En second lieu, il fait l'examen d'une manifestation particulière du terrorisme, à savoir les attentats-suicide, et du défi particulier que constitue la réponse à ce type de terrorisme si l'on veut respecter les droits de l'homme, en donnant un aperçu des études et analyses actuelles sur ce phénomène. Dans ce contexte, il aborde également la question des politiques « tirer pour tuer » et des autres tentatives pour éluder les normes internationales relatives à l'usage des armes à feu par les agents de la force publique.

3. L'additif 1 au document A/HRC/4/26 fait état des communiqués de presse publiés par le Rapporteur spécial et des communications qu'il a adressées à des gouvernements et des réponses reçues de ces derniers pendant l'année 2006, au sujet de questions liées à la lutte contre le terrorisme, par exemple les lois existantes ou projetées, et de cas individuels de personnes mises en détention, arrêtées ou incarcérées pour des infractions liées à la lutte antiterroriste. L'additif 2 contient le rapport final de la mission d'établissement des faits que le Rapporteur spécial a effectuée en Turquie du 16 au 23 février 2006; l'additif 3 présente une étude documentaire sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme en Australie.

¹ Voir *Conseil économique et social, Documents officiels, 2005, Supplément n° 3* (E/2005/23 et Corr., chap. II, sect. A).

² Voir A/HRC/5/21, chap. I, sect. A.

³ Le Rapporteur spécial remercie son assistante à la recherche universitaire, M^{me} Kristina Stenman de l'Université Abo Akademi de Finlande, ainsi que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de leur aide dans l'établissement du présent rapport.

II. Activités

A. Considérations générales

4. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial a entrepris un certain nombre d'activités au cours de la période considérée, soit entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2007. Ces activités sont décrites ci-après.

5. Le 18 janvier, le Rapporteur spécial a prononcé une allocution sur le thème « Terrorisme et lutte contre le terrorisme : incidence sur la protection des droits de l'homme », lors du lancement de l'International Human Rights Obligations Network (IntHRON) à l'Université Lancaster au Royaume-Uni.

6. Du 19 au 21 janvier, le Rapporteur spécial a assisté à Wilton Park, dans les environs de Londres, à une conférence portant sur la réforme dans le domaine des droits de l'homme aux Nations Unies, et notamment sur l'avenir des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme.

7. Le 31 janvier et le 1^{er} février, le Rapporteur spécial a participé à la sixième session du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine et de son groupe sur le profilage racial à Genève, où il a fait un exposé sur le profilage dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

8. Le 8 février 2007, le Rapporteur spécial a prononcé un discours sur le thème : « Droits de l'homme et lutte contre le terrorisme : défis et possibilités », au Centre des droits de l'homme pendant les conflits de l'Université East London. Le 9 février, il a mené des consultations avec le secrétariat international et plusieurs équipes de recherche d'Amnesty International au siège de cette organisation à Londres.

9. Les 12 et 13 février, le Rapporteur spécial s'est rendu à Genève, où il a eu des entretiens avec des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de la Commission internationale de juristes. Il a également participé à une réunion du groupe de travail intergouvernemental du Conseil des droits de l'homme sur l'examen des procédures spéciales.

10. Les 15 et 16 mars, le Rapporteur spécial s'est rendu à Turin, en Italie, pour participer à une réunion de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme. À cette occasion, il est intervenu pour demander que la dimension des droits de l'homme soit incluse dans les plans de travail et les documents de projet élaborés par différents groupes de travail qui ont été créés pour mettre en œuvre la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/288 en date du 8 septembre 2006. Le Rapporteur spécial continue de participer aux travaux de l'équipe et de ses différents groupes de travail conformément à son mandat, aux termes duquel il doit établir un dialogue suivi et étudier les domaines de coopération possibles avec tous les acteurs pertinents, les organismes, institutions spécialisées et programmes des Nations Unies compétents – en particulier le Comité du Conseil de sécurité contre le terrorisme et le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

11. Les 16 et 17 mars 2007, le Rapporteur spécial a été représenté à une réunion sur le litige stratégique organisée à Londres par Interights à l'intention des juristes

s'intéressant aux questions liées au transfèrement, à la torture, à l'arbitraire et à l'impunité.

12. Le 19 mars, le Rapporteur spécial a fait un exposé devant le Sous-comité aux droits de l'homme du Parlement européen à Bruxelles et il a participé à un débat sur l'usage présumé de pays européens par la Central Intelligence Agency des États-Unis pour le transport et la détention illicite de prisonniers.

13. Du 20 au 26 mars, le Rapporteur spécial s'est rendu à Genève pour présenter son rapport à la quatrième session du Conseil des droits de l'homme. Il a également tenu des réunions de haut niveau avec des représentants des missions permanentes de l'Afrique du Sud, de Cuba, de l'Espagne, des États-Unis d'Amérique, d'Israël et des Philippines auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Il a également rencontré différentes organisations non gouvernementales et a prononcé des allocutions à deux réunions organisées par des ONG sur des questions liées à son mandat. Il a rencontré des conseillers juridiques du Comité international de la Croix-Rouge. Il a en outre participé à une réunion portant sur une fiche d'information sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme élabore actuellement.

14. Le 10 avril 2007, le Rapporteur spécial a adressé une lettre à la Direction du Comité contre le terrorisme en réponse directe à une demande du Comité concernant la visite que le Comité devait effectuer en Turquie en mai 2007. Le Rapporteur spécial a indiqué plusieurs questions touchant les droits de l'homme qui méritaient un examen plus poussé, comme la législation antiterroriste, le droit à un procès équitable et l'indemnisation des victimes du terrorisme. Le Rapporteur spécial a exprimé l'espoir que sa contribution pourrait aider à engager un dialogue avec le Comité sur une coopération future concernant les visites dans les pays.

15. Les 11 et 12 avril 2007, le Rapporteur spécial a participé à un colloque d'experts portant sur le thème : « Stratégies antiterroristes, droits de l'homme et droit international : relever les défis », et a fait un exposé pendant la session consacrée à l'évaluation et au positionnement de diverses formes de terrorisme international. Cette rencontre était organisée par le Centre Grotius de droit international de l'Université de Leiden, aux Pays-Bas.

16. Les 17 et 19 avril, lors d'une visite officielle en Afrique du Sud, le Rapporteur spécial a prononcé deux conférences publiques sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme à l'Université de Pretoria et à l'Institute for Security Studies de Pretoria.

17. Du 2 au 4 mai, le Rapporteur spécial a séjourné à Lund, en Suède, pour participer à un atelier intitulé « Les procédures spéciales relatives aux droits de l'homme : l'institution du Rapporteur spécial ».

18. Le 15 mai, à l'invitation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe, le Rapporteur spécial a présenté des observations sur la question du profilage en vue d'une recommandation sur un projet de politique générale relative à la lutte contre la discrimination dans le maintien de l'ordre public et le profilage. Cette politique a été adoptée par la Commission à sa réunion plénière de juin 2007.

19. Le 17 mai, le Rapporteur spécial a eu une rencontre avec le Secrétaire exécutif de la Commission interaméricaine des droits de l'homme à Washington, pour

engager un dialogue sur les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme et discuter des domaines de coopération possible à cet égard.

20. Les 17 et 18 mai, le Rapporteur spécial a été représenté au colloque sur les moyens de faire progresser la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, qui a été organisé à Vienne. Le colloque portait sur la mise en œuvre de la Stratégie, et notamment sur des mesures de lutte contre les conditions favorisant le terrorisme et de promotion et de protection des droits de l'homme qui pourraient également contribuer à renforcer l'application du droit pénal international et la coopération judiciaire.

21. Le 31 mai 2007, le Rapporteur spécial a participé à une table ronde d'experts sur la guerre contre le terrorisme au Washington College of Law de l'American University à Washington.

22. Du 18 au 21 juin, le Rapporteur spécial a participé à la quatorzième réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, à Genève, où les discussions ont principalement porté sur des questions découlant du processus de renforcement des institutions du Conseil. Le Rapporteur spécial a eu des discussions avec des représentants de haut niveau d'Afrique du Sud, des États-Unis d'Amérique et d'Israël auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Il a également rencontré les ambassadeurs respectifs de la Mission permanente d'observation de la Palestine et de la Délégation permanente de l'Organisation de la conférence islamique auprès de l'Office.

23. Le 20 juin 2007, le Rapporteur spécial et le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ont donné de l'information au directeur du Département de la protection internationale du HCR à Genève au sujet des droits de l'homme des réfugiés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

24. Le même jour, le Rapporteur spécial a prononcé une allocution lors d'un atelier sur les droits de l'homme et la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies organisé par le Center on Global Counter-Terrorism Cooperation et l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève. Le 21 juin, il a participé au débat public de clôture de l'atelier à l'Institut.

25. Le 20 juillet, le Rapporteur spécial a rencontré des membres du Comité des droits de l'homme à Genève et les a informés de ses visites et de ses autres activités spécifiques à différents pays. Il a également donné de l'information au Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés.

B. Visites dans les pays

26. Au cours de la période considérée, le Rapporteur spécial a effectué trois missions. Les rapports sur ces missions seront présentés au Conseil des droits de l'homme lors d'une session future. Les paragraphes qui suivent contiennent un aperçu des principales observations préliminaires du Rapporteur spécial, dont il a fait état dans un communiqué de presse publié au cours d'une conférence de presse à l'issue de chaque visite.

27. Du 16 au 26 avril 2007, le Rapporteur spécial s'est rendu en mission officielle en Afrique du Sud. Le 26 avril, il a publié un communiqué de presse⁴ dans lequel il note qu'après la sortie du régime de l'apartheid, le terme « terrorisme » a été associé à des violations répandues et systématiques des droits de l'homme par le régime précédent. Le Rapporteur spécial voit dans certains aspects de la loi de 2005 sur la protection de la démocratie constitutionnelle contre les activités terroristes et connexes (*Protection of Constitutional Democracy Against Terrorist and Related Activities Act*) des exemples de bonnes pratiques, mais il exprime également sa préoccupation à l'égard de certains éléments de cette loi, notamment au sujet de la liste excessivement longue de délits pouvant être traités comme des activités terroristes, de la protection de la liberté d'expression et du manque de clarté sur la nature et la portée des mesures que peut prendre le Parlement contre les personnes inscrites sur les listes du Conseil de sécurité, et au sujet de la nature et de l'ampleur des recours judiciaires possibles. Il appelle l'attention sur des allégations de brutalités policières et de violences collectives contre certains étrangers et il exprime sa préoccupation au sujet des dispositions de la loi concernant la détention d'étrangers et les incidences de ces dispositions dans le cadre de la lutte antiterroriste. Il constate que les étrangers peuvent être mis en détention sans procès pour des raisons de sécurité et qu'il n'existe aucun organe indépendant de surveillance qui effectue des visites dans les maisons d'arrêt où des étrangers peuvent être détenus. Le Rapporteur spécial souligne que l'Afrique du Sud joue un rôle clef dans la région et il encourage le Gouvernement à prendre l'initiative pour veiller à ce que les lois de lutte contre le terrorisme qu'il adopte soient conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

28. Du 16 au 25 mai, le Rapporteur spécial a effectué une mission officielle aux États-Unis d'Amérique. Le 25 mai, il a publié un communiqué de presse⁵ dans lequel il indique que les États-Unis, en tant que leader mondial, ont une responsabilité particulière pour protéger les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. Il rappelle les grandes lignes du régime de droit international public, notamment l'application du droit international relatif aux droits de l'homme pendant les conflits armés et l'application extraterritoriale du droit international humanitaire. Le Rapporteur spécial exprime sa grave préoccupation au sujet des personnes détenues à Guantanamo et ailleurs, de l'absence de garanties judiciaires et de procédure régulière pour les personnes soupçonnées d'activités terroristes, ainsi que des transferts de personnes soupçonnées de terrorisme. Il appelle l'attention sur plusieurs problèmes liés au recours à des commissions militaires pour juger les personnes soupçonnées de terrorisme, notamment des problèmes liés à la compétence et à la preuve, ainsi qu'à l'indépendance et à l'impartialité des commissions et à la possibilité qu'elles soient utilisées pour juger des civils. Le Rapporteur spécial exprime également son inquiétude au sujet de l'interrogation des personnes soupçonnées de terrorisme. Il évoque la question du « transfèrement extrajudiciaire » de ces personnes et de leur détention dans des « lieux confidentiels », ainsi que la responsabilité des personnes qui mènent des interrogatoires où sont utilisées des techniques assimilables à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Rapporteur spécial note également

⁴ Voir le texte intégral du communiqué de presse à l'adresse : <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/2972818321758A90C12572C900476EA5?opendocument>.

⁵ Voir le texte intégral du communiqué de presse à l'adresse : <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/75D990D98804F51FC12573140049A174?opendocument>.

d'autres questions comme les définitions nationales du terrorisme, les allégations d'éliminations ciblées de personnes soupçonnées de terrorisme par des agents américains, l'indemnisation des victimes du terrorisme, le profilage, les relations avec les communautés, l'impact des mesures antiterroristes sur l'immigration et le statut des réfugiés et celui de la surveillance sur le droit à la vie privée.

29. Du 3 au 10 juillet 2007, le Rapporteur spécial a effectué une mission officielle en Israël; il s'est également rendu dans le Territoire palestinien occupé. Le 10 juillet, il a publié un communiqué de presse⁶ dans lequel il encourage le Gouvernement israélien à revenir sur la dérogation qu'il invoque à l'égard de certains aspects du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en excipant d'un état d'urgence déclaré, et se réjouit d'avoir été invité à fournir des observations sur un projet de loi relatif à la lutte antiterroriste. Le Rapporteur spécial a en outre examiné le tracé et les effets de la barrière (mur/clôture) que le Gouvernement israélien est en train de construire. Il a consulté le Gouvernement et des organismes non gouvernementaux en Israël et dans le territoire palestinien occupé pour évaluer l'efficacité de la barrière dans la lutte antiterroriste et son incidence sur tous les droits de l'homme, et en particulier sur les droits économiques, sociaux et culturels du peuple palestinien. Il se dit également préoccupé par la pratique d'élimination ciblée utilisée par le Gouvernement et par les techniques d'interrogation employées par l'agence de sécurité israélienne. Le Rapporteur spécial examinera également dans son rapport sur cette mission la définition du terrorisme, la mise en détention de personnes soupçonnées de terrorisme, la détention administrative et les tribunaux militaires, l'utilisation de boucliers humains et les droits des victimes du terrorisme.

III. Défis posés par les mesures antiterroristes en ce qui concerne la protection des réfugiés

A. Considérations générales

30. Le Rapporteur spécial souhaite, dans le présent rapport, mettre l'accent sur l'incidence des mesures de lutte contre le terrorisme sur le régime de protection internationale des réfugiés et le droit d'asile. Il est certes conscient des défis que pose pour la sécurité la menace d'actes terroristes, mais souligne que les États, dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres instruments, notamment la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies et son plan d'action, ont clairement réitéré leur obligation de respecter et de garantir le droit, devant la persécution, de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays, droit garanti par l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans le Plan d'action de la Stratégie antiterroriste mondiale, les États ont décidé :

« [d]e reconnaître que la coopération internationale et toutes les mesures qu'[ils prennent] pour prévenir et combattre le terrorisme doivent être conformes aux obligations que [leur] impose le droit international, notamment la Charte des Nations Unies et les conventions et protocoles internationaux

⁶ Voir le texte intégral du communiqué de presse à l'adresse : <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/75D990D98804F51FC12573140049A174?opendocument>.

pertinents, en particulier les instruments relatifs aux droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire.»⁷

31. Les politiques de contrôle de l'immigration adoptées par les États font partie intégrante du système international qui protège les personnes contre le risque d'être reconduites de force dans des États où elles s'exposent à la persécution, à la torture ou à d'autres traitements inhumains, ou à des violations endémiques, flagrantes ou prolongées, des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial souhaite appeler particulièrement l'attention sur ce point dans le cadre de la lutte antiterroriste.

32. Un grand nombre des questions que le Rapporteur spécial a examinées dans ses rapports précédents concernent les problèmes auxquels doivent faire face les étrangers, notamment les immigrants et les réfugiés, pour jouir des droits de l'homme. Il en est ainsi par exemple de la question du profilage dans la lutte antiterroriste, question que le Rapporteur spécial a examinée dans le rapport (A/HRC/4/26) qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme lors de sa quatrième session. Dans le présent rapport, il met en exergue certaines questions qui ont une incidence particulière sur l'accès des personnes à la protection des États et à la détermination par ceux-ci du fait qu'elles ont besoin de la protection internationale. Il s'agit des questions suivantes : l'interception avant l'entrée et les mesures de filtrage; la mise en détention des demandeurs d'asile; l'exclusion du statut de réfugié ou d'un autre statut au titre de la protection, notamment en ce qui concerne l'application du principe de non-refoulement; les conditions réservées aux demandeurs d'asile rejetés et rapatriés; le rapatriement ou la réinstallation des personnes détenues pour des raisons liées au terrorisme; le renforcement de la responsabilité mondiale en matière de protection internationale. Le Rapporteur spécial a également abordé ces préoccupations dans ses contacts avec des États, par exemple au cours de ses missions en Afrique du Sud, aux États-Unis d'Amérique, en Israël et en Turquie (voir A/HRC/4/26/Add.2), ainsi que dans son étude documentaire sur l'Australie (voir A/HRC/4/26/Add.3) et dans des échanges avec des organisations régionales comme le Conseil de l'Europe.

33. Le Rapporteur spécial tient dans ce contexte à appeler l'attention sur le mandat et la responsabilité du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'organe principal de la structure des Nations Unies qui est chargé de la protection internationale des réfugiés et de la surveillance du respect de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après la Convention de 1951 sur les réfugiés). De l'avis du Rapporteur spécial, le droit des réfugiés peut être considéré comme une branche du droit relatif aux droits de l'homme. Les instruments généraux relatifs aux droits de l'homme contiennent eux aussi un grand nombre de dispositions qui complètent la Convention de 1951 sur les réfugiés et les droits qui y sont énoncés. Dans le domaine de la lutte antiterroriste, un grand nombre des défis posés aux droits de l'homme concernent si directement les demandeurs d'asile, les réfugiés et les immigrants que l'incidence des mesures antiterroristes sur le régime de protection internationale et le droit de chercher et de trouver asile devant la persécution doit aussi être considérée comme un élément essentiel du mandat du Rapporteur spécial.

34. Dans les mesures internationales de lutte contre le terrorisme, des liens injustifiés entre la protection des réfugiés et les menaces terroristes ont été établis

⁷ Résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3.

peu après les atroces attentats terroristes du 11 septembre 2001. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a demandé aux États de veiller à ne pas accorder refuge aux terroristes et de prendre des mesures pour que les terroristes n'obtiennent pas le statut de réfugié et pour que les auteurs d'actes de terrorisme ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié⁸. De même, dans le Plan d'action de la Stratégie antiterroriste, les États se disent déterminés à priver d'asile les terroristes et à prendre les mesures appropriées pour y veiller⁹.

35. Lorsqu'il rejette les liens injustifiés qui sont établis entre la protection des réfugiés et le terrorisme, le Rapporteur spécial souligne le caractère humanitaire, civil et apolitique de l'asile et les nombreuses garanties dont il est assorti, par exemple l'identification et l'exclusion des personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis des actes haineux ou des crimes graves qui les rendent indignes de la protection internationale. Dans la même veine, il importe de rappeler que le statut de réfugié ne protège pas contre les poursuites pénales, l'extradition ou l'expulsion dans le cadre d'une procédure régulière et conformément aux articles 32 et 33 2) de la Convention de 1951 sur les réfugiés.

B. Interception avant l'entrée et filtrage

36. La possibilité de se rendre dans un autre État pour y obtenir protection est une pierre angulaire du régime de protection internationale des réfugiés¹⁰. Cela étant, l'accroissement de la sécurité à leurs frontières est l'un des aspects importants des mesures que prennent les États pour lutter contre le terrorisme¹¹. Dans le cadre de la coopération antiterroriste internationale, des opérations d'interception maritime ont été menées, par exemple, au large de la corne de l'Afrique par les États-Unis et leurs alliés dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*, et dans la Méditerranée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord dans le cadre de l'opération *Active Endeavour*. Bien que ces opérations aient principalement pour but d'intercepter des navires soupçonnés de transporter des terroristes ou des armes destinées à des actes terroristes, la prévention de toutes les activités illicites, comme la traite des personnes ou l'immigration illégale, en est également un aspect, ce qui peut avoir une incidence indirecte sur les vrais demandeurs d'asile¹².

⁸ Voir par. 3 f) et g).

⁹ Résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe, sect. II, par. 2 et 3.

¹⁰ Voir les conclusions 6 (XXVIII), 85 (XLIX) et 99 (LX) du Comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dans lesquelles le Comité a réaffirmé l'importance fondamentale de l'observation du principe du non-refoulement – tant à la frontière qu'à partir du territoire d'un État – dans le cas de personnes qui risquent d'être en butte à des persécutions si elles sont renvoyées dans leur pays d'origine, qu'elles aient ou non été officiellement reconnues comme réfugiés, et souligné que le principe fondamental du non-refoulement, y compris le non-refoulement aux frontières, exige l'accès à des procédures justes et effectives de détermination de statut et d'identification des besoins de protection.

¹¹ Par exemple, le Comité contre le terrorisme doit tenir sa cinquième réunion spéciale avec les organisations spécialisées et régionales pour discuter de la question « Prévention de la circulation des terroristes et sécurité effective des frontières » à Nairobi, du 29 au 31 octobre 2007. Voir www.un.org/sc/ctc.

¹² La fiche d'information de l'équipe conjointe pour la corne de l'Afrique peut être consultée à l'adresse www.hoa.centcom.mil/facts.htm. Sur le mandat et les activités de l'opération *Active Endeavour*, voir www.afsouth.nato.int/JFCN_Operations/ActiveEndeavour/Endeavour.htm; voir également Maria Sanminiatielli, « NATO says Mediterranean patrols deter terrorism », Associated Press, 18 décembre 2006.

37. Cette évolution n'est pas liée seulement aux mesures antiterroristes, mais marque aussi le développement des politiques de contrôle de l'immigration depuis les années 80. Des inquiétudes ont été exprimées au sujet de ces pratiques d'interception, entre autres par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, depuis de nombreuses années¹³. Le Rapporteur spécial salue la position du HCR, qui préconise l'adoption de systèmes d'admission tenant compte de la protection¹⁴. D'autres éléments des contrôles d'immigration qui ont évolué considérablement au cours des deux dernières décennies et qui se sont répandus en tant que mesures utiles dans la lutte antiterroriste, sont l'attention accrue portée à la sécurité des documents de transport et l'échange de données sur les passagers et l'immigration.

38. Le Rapporteur spécial reconnaît la nécessité d'accroître la sécurité aux frontières dans le cadre d'une stratégie efficace de lutte contre le terrorisme, mais il constate avec inquiétude que peu de mesures concrètes sont prises pour compenser les difficultés accrues que les personnes doivent surmonter pour avoir accès à la protection. Les personnes qui recherchent la protection internationale n'ont souvent d'autre choix, si elles veulent quitter leur pays d'origine et demander la protection d'un autre État, que d'utiliser de faux documents de voyage et de recourir à l'assistance de passeurs illégaux. En outre, le principe selon lequel les États ne doivent pas appliquer de sanctions aux demandeurs d'asile pour être entrés sans autorisation sur leur territoire est reconnu à l'article 31 de la Convention de 1951 sur les réfugiés¹⁵. Accroître les contrôles aux frontières et les mesures de filtrage avant l'entrée sans adopter de mesures adéquates pour atténuer les difficultés rencontrées par les personnes qui demandent protection, affaiblira le système mondial de protection des réfugiés et de droits de l'homme, entre autres la protection contre le refoulement.

39. Le Rapporteur spécial estime nécessaire que les États et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés coopèrent de façon plus étroite pour contrer les effets négatifs des mesures de contrôle de l'immigration avant l'entrée et des opérations d'interception, tout en demeurant vigilants à l'égard de la menace terroriste.

C. Détention des demandeurs d'asile

40. Le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne garanti à chacun par l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est une préoccupation constante du Rapporteur spécial dans l'exécution de son mandat. Certains États ont, dans leurs mesures antiterroristes, cherché à éluder leurs obligations à cet égard et ont introduit des dispositions spéciales concernant les personnes soupçonnées de

¹³ Voir par exemple HCR, *Les réfugiés dans le monde 2000*, chap. 7, « L'asile dans le monde industrialisé », encadré 7.4, Demandeurs d'asile haïtiens, <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3ebf9bb10.pdf>; HCR, *Les réfugiés dans le monde 2006*, chap. 2, « Préserver l'asile », encadré 2.3, The Tampa Affair : interception and rescue at sea, voir <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4444d3c320.html>.

¹⁴ Voir « Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action », HCR, janvier 2007.

¹⁵ Voir par. 1 et 2 de l'article 31 de la Convention relative au statut des réfugiés concernant les obligations des États à l'égard des réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil.

terrorisme qui autorisent des périodes de détention prolongée ou même illimitée sans garanties juridiques appropriés.

41. Outre les dispositions spéciales concernant la détention des personnes soupçonnées de terrorisme, la plupart des lois relatives à l'immigration contiennent des dispositions concernant la détention des étrangers, y compris les demandeurs d'asile. Dans de nombreux pays avec lesquels le Rapporteur spécial a établi une communication, ce type de détention semble devenir une mesure de lutte contre le terrorisme de plus en plus fréquente ou prendre des formes nouvelles, parfois dénuées des garanties requises par les normes internationales relatives aux droits de l'homme. La détention administrative des étrangers, notamment des demandeurs d'asile, soulève des questions liées à la nécessité et à la proportionnalité de ces mesures, au droit à un contrôle judiciaire rapide et effectif de la détention sous toutes ses formes, aux droits des personnes détenues, y compris leur droit au meilleur état de santé possible, et aux violations possibles de l'interdiction de toute discrimination. De nombreuses études montrent que la détention, en particulier si elle est prolongée ou même illimitée, entraîne des conséquences néfastes pour la santé mentale et le bien-être des détenus¹⁶. Les conditions d'isolement, souvent en des lieux éloignés, dans des centres de détention ou des prisons peuvent également accroître le risque que les détenus soient victimes d'abus ou de violence, ce qui est contraire aux articles 7 et 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

42. L'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme et du droit des réfugiés autorisent certes la détention administrative des immigrants dans certaines circonstances. Toutefois, le Comité des droits de l'homme a jugé, entre autres en l'affaire *A c. Australie* (communication n° 560/1993), que pour ne pas être réputée arbitraire, la détention ne doit pas se poursuivre au-delà de la période pour laquelle elle est justifiée¹⁷.

43. Deux scénarios se dégagent en ce qui concerne la détention fondée sur la réglementation relative à l'immigration : soit on utilise les lois relatives à l'immigration existantes pour incarcérer des personnes en invoquant un motif en apparence lié au contrôle de l'immigration, soit on instaure un régime de détention spécial justifié par les préoccupations de sécurité liées au terrorisme.

44. En Australie, pays sur lequel le Rapporteur spécial a effectué une étude documentaire en 2006, la loi de 1958 sur les migrations permet la détention indéfinie de toute personne qui doit être expulsée. Le Conseil australien des réfugiés signale qu'au 31 décembre 2004, plus de 200 personnes détenues dans le cadre des contrôles d'immigration avaient été détenues pendant plus de 24 mois. Dans son étude sur l'Australie, le Rapporteur spécial a exprimé sa grande préoccupation face à la durée illimitée de détention permise par la loi sur les migrations.

¹⁶ Voir par exemple Carmen Lawrence, « Mental illness in detained asylum seekers », *Lancet*; 10 février 2004, vol. 364, n° 9441, p.1283 et 1284.

¹⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément n° 40* (A/52/40), vol. II, annexe VI, sect. L, par. 9.4.

45. En Afrique du Sud, où le Rapporteur spécial s'est rendu en visite officielle en avril 2007¹⁸, la loi de 2002 sur l'immigration permet la détention des immigrants susceptibles d'expulsion sans contrôle judiciaire obligatoire avant un délai de 30 jours. Dans les cas liés à la sécurité, il existe également des indications selon lesquelles les détenus sont souvent gardés dans des stations de police où aucun organe indépendant n'assure une surveillance régulière.

46. L'opération Liberty Shield, mise en œuvre par les États-Unis d'Amérique au début de l'invasion de l'Iraq, est un exemple de régime de détention spécifique lié à la sécurité. Cette politique a été appliquée en mars et en avril 2003, puis discrètement démantelée. Son introduction faisait suite à une analyse interne de sécurité concluant à un risque accru d'attentats terroristes contre les intérêts américains pendant cette période. Bien que cette opération ait compris un grand nombre de volets, allant de la sécurité des aliments au convoyage de navires, sa conséquence la plus évidente pour les étrangers a été la détention automatique pendant toute la durée de la procédure d'asile des demandeurs d'asile originaires de certains pays, notamment de pays où Al-Qaida est active ou de pays où résident notoirement des partisans de cette organisation. Selon des sources non gouvernementales, ces pays incluaient l'Afghanistan, l'Algérie, l'Arabie Saoudite, Bahreïn, le Bangladesh, Djibouti, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Érythrée, l'Indonésie, la Jamahiriya arabe libyenne, la Jordanie, le Kazakhstan, le Koweït, le Liban, la Malaisie, le Maroc, Oman, l'Ouzbékistan, le Pakistan, les Philippines, le Qatar, la République arabe syrienne, la République islamique d'Iran, la Somalie, le Soudan, la Thaïlande, le Tadjikistan, la Tunisie, le Turkménistan et le Yémen, Gaza et la Cisjordanie¹⁹. Le Rapporteur spécial note que de tels régimes de détention, fondés sans autre critère sur le pays d'origine des demandeurs d'asile, risquent clairement de violer l'interdiction de la discrimination.

47. Un autre exemple des États-Unis d'Amérique, où le Rapporteur spécial a effectué une visite officielle en mai 2007²⁰, concerne le risque que l'attention accrue portée aux préoccupations de sécurité par rapport à l'asile et à l'immigration puisse généralement créer une atmosphère dans laquelle la détention des immigrants et des demandeurs d'asile et d'autres mesures restrictives sont plus largement acceptées. Ce type d'approche ressort notamment de la décision prise en 2003 par l'Attorney général des États-Unis, M. Ashcroft, dans l'affaire *Matter of D-J*, qui concernait la libération sous caution d'un demandeur d'asile haïtien de 18 ans. La décision de l'Attorney général était libellée comme suit :

« Je conclus que la libération sous caution du demandeur, ou de migrants arrivés comme lui par la mer sans papiers, entraînerait des conséquences néfastes pour la sécurité nationale et une bonne politique d'immigration. Ainsi que le démontrent les déclarations des organismes nationaux de sécurité concernés présentées par le Service d'immigration et de naturalisation, il existe un risque substantiel que la libération de tels étrangers aux États-Unis

¹⁸ Il est prévu que le rapport sur la mission en Afrique du Sud sera examiné à une session ultérieure du Conseil des droits de l'homme.

¹⁹ Lawyers Committee for Human Rights (maintenant appelé Human Rights First), « Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States », 2003, p. 41 et 42, à l'adresse : www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/Assessing/AssessingtheNewNormal.pdf.

²⁰ Il est prévu que le rapport sur la mission aux États-Unis d'Amérique sera examiné à une session ultérieure du Conseil des droits de l'homme.

ne vienne à être connue par d'autres en Haïti et n'encourage de nouvelles vagues de migrations illégales par la mer. Encourager des migrations de masse illégales de cette nature est contraire à une bonne politique d'immigration et à d'importants intérêts de sécurité nationale. Comme le montrent les déclarations du Gouvernement, l'augmentation de l'immigration illégale par mer compromet la sécurité nationale en détournant de précieuses ressources de la Garde côtière et du Ministère de la défense de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité intérieure. De telles considérations de sécurité nationale constituent à n'en pas douter une "justification raisonnable" pour que j'exerce mon pouvoir discrétionnaire et refuse la libération sous caution au titre de l'alinéa a) de l'article 236. Voir *Carlsson*, 342 USA, p. 534; *Barbour*, 491 F.2d, p. 578. »²¹

48. Étant donné les signaux alarmants provenant de différentes régions du monde selon lesquels des normes internationales bien établies concernant la privation de liberté des immigrants ou des demandeurs d'asile sont actuellement affaiblies au nom de la lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial tient à rappeler aux États leurs obligations au titre du droit international, principalement au titre de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

D. Le principe de non-refoulement

49. Le principe de non-refoulement, c'est-à-dire l'interdiction de renvoyer une personne dans une situation où sa vie ou sa liberté est menacée ou dans laquelle elle risque d'être victime de persécution, de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, est bien établi dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention de 1951 sur les réfugiés, et il doit être considéré comme une partie du droit international coutumier. L'interdiction prescrite par le droit des réfugiés est applicable à toute forme de refoulement de force, y compris la déportation, l'expulsion, l'extradition, le transfert ou « transfèrement » extrajudiciaire, et la non-admission à la frontière²². Le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention de 1951 sur les réfugiés prévoit une dérogation limitée en cas de très sérieuses préoccupations de sécurité de l'État d'asile, alors que le principe est inconditionnel aux termes de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

50. L'un des plus grands défis auxquels ont dû faire face les droits de l'homme dans les années qui ont suivi 2001 a été la remise en cause par un grand nombre d'États du principe de non-refoulement. Même en Europe, où ce principe est établi de longue date dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la base de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), le principe a été remis en question. La Commission de l'Union européenne a suggéré

²¹ www.usdoj.gov/eoir/efoia/bia/Decisions/Revdec/pdfDEC/3488.pdf.

²² HCR, Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations relatives au non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole facultatif de 1976, 26 janvier 2007, par. 7. Voir aussi HCR, Note sur les assurances diplomatiques et la protection internationale des réfugiés, août 2006, à l'adresse : www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44dc81164.

dans son document de travail publié peu après les attentats de septembre 2001 la possibilité que la Cour doive revoir sa position à cet égard :

« La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs constamment réaffirmé que, même dans les situations les plus difficiles, telles que la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, la Convention européenne des droits de l'homme interdit, en termes absolus, la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants. La Cour a souligné que, contrairement à la plupart des dispositions de fond de cette convention spécifique, l'article 3 ne prévoit aucune exception et qu'il ne peut être admis de dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation. À la suite des événements du 11 septembre, la Cour européenne des droits de l'homme pourrait à nouveau être appelée à se prononcer sur l'interprétation de l'article 3, point i, et plus particulièrement sur la question de savoir jusqu'à quel point les protections individuelles peuvent être opposées à la sécurité d'un État. »²³

51. Dans certaines affaires récentes soumises à la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, les Gouvernements de l'Italie, de la Lituanie, du Portugal, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Slovaquie ont obtenu le droit d'intervenir en tant que tierces parties²⁴. Le Rapporteur spécial juge extrêmement inquiétant que ces gouvernements semblent vouloir affaiblir la jurisprudence établie de la Cour concernant le principe de non-refoulement²⁵.

52. Une question liée au non-refoulement qui s'est fréquemment posée en ce qui concerne l'expulsion de personnes soupçonnées d'être liées au terrorisme est celle des États qui demandent à l'État de réception des assurances diplomatiques que cette personne ne sera pas soumise à la torture ou à d'autres formes de peines ou de traitements inhumains. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur les conclusions des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme dans deux affaires connexes, l'une examinée par le Comité contre la torture, l'affaire *Agiza c. Suède*, et l'autre par le Comité des droits de l'homme, l'affaire *Alzery c. Suède*. Dans ces deux affaires, il a été jugé que l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques avaient respectivement été violés, malgré les assurances diplomatiques reçues de l'Égypte par la Suède selon lesquelles MM. Agiza et Alzery ne seraient pas soumis à la torture ni à d'autres peines ou traitements inhumains lors de leur retour en Égypte²⁶.

²³ Commission de l'Union européenne, Document de travail de la Commission – « Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection » (COM/2001/0743 final), par. 2.3.1, p. 14, à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0743en01.pdf.

²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, communiqué du Greffier, La Cour est saisie de l'affaire *Ramzy c. Pays-Bas*, 20 octobre 2005.

²⁵ Amnesty International, « UK intervenes in European Court to support deportation despite torture risk », 11 juillet 2007. www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=17409.

²⁶ Comité contre la torture, *Agiza c. Suède*, communication n° 233/2003, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 44 (A/60/44)*, annexe VIII, sect. A; et Comité des droits de l'homme, *Alzery c. Suède*, communication n° 1416/2005 (CCPR/C/88/D/1416/2005).

53. Le Rapporteur spécial note également que des États ont essayé de déporter des personnes pour des raisons de sécurité en n'offrant aux intéressés que peu ou pas de possibilités de contester ces déportations devant un organe indépendant et impartial. Il souligne que, malgré la clause dérogatoire au titre de la sécurité contenue dans l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a dit clairement que la possibilité d'un examen par un tel organe des décisions relatives à l'expulsion constituait une partie intégrante de l'article 7 du Pacte. Ce point de vue du Comité, exprimé dans l'affaire *Ahani c. Canada*²⁷, a été réitéré dans l'affaire *Alzery*²⁸. Le Rapporteur spécial engage donc instamment les États à ne pas recourir à des procédures accélérées dans les cas d'asile et d'expulsion si ces procédures ne comprennent pas un recours effectif, indépendant et impartial ouvert avant l'exécution de la décision d'expulsion. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il est peu probable qu'un recours autre que judiciaire satisfasse aux prescriptions exigeantes du droit relatif aux droits de l'homme, telles qu'elles ont été énoncées par les organes créés en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme de l'ONU dans les affaires *Agiza*, *Ahani* et *Alzery*.

E. Libération, rapatriement et réinstallation des personnes détenues pour des raisons liées au terrorisme

54. Par suite des mesures antiterroristes prises par certains États, notamment les États-Unis d'Amérique, des personnes ont été capturées, détenues, y compris dans des endroits dont l'existence n'était pas admise, et soumises au transfèrement extrajudiciaire accompagné de détention par procuration dans des conditions inacceptables et ne faisant l'objet d'aucune surveillance. Dans certains cas, des personnes ont peut-être même été détenues pendant de longues périodes, en particulier celles qui ont été arrêtées en Afghanistan et en Iraq. Le Rapporteur spécial est encouragé par les signaux positifs qu'il a reçus au cours de sa visite officielle aux États-Unis d'Amérique au sujet des plans du Gouvernement de fermer l'un des plus anciens lieux de détention de personnes soupçonnées de terrorisme, l'installation de détention militaire de Guantanamo.

55. Le Rapporteur spécial appuie en principe les initiatives visant à ramener les personnes mises en détention pour des raisons de sécurité dans leur pays d'origine lorsque les soupçons de terrorisme n'aboutissent pas à des poursuites ou à une condamnation. Il tient cependant à souligner que la situation individuelle de chaque détenu doit être soigneusement évaluée et que certaines personnes peuvent avoir une prétention fondée à la protection internationale. Il souligne en outre l'obligation qui

²⁷ *Ahani c. Canada*, communication n° 1051/2002, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 40 (A/59/40)*, vol. II, annexe IX, sect. BB. Voir en particulier les paragraphes 10.6 à 10.8.

²⁸ Voir par. 11.8 des constatations du Comité en l'affaire *Alzery* : « Pour ce qui est de l'absence d'examen indépendant de la décision du Gouvernement de procéder à l'expulsion, compte tenu de l'existence d'un risque réel de torture, le Comité note que l'article 2 du Pacte, lu conjointement avec l'article 7, oblige à assurer un recours utile en cas de violation de l'article 7. Par définition, pour que le réexamen d'une décision d'expulsion alors qu'il existe un risque réel de torture soit effectif, il doit pouvoir avoir lieu avant l'expulsion afin d'éviter un préjudice irréparable à l'individu, faute de quoi il est inutile et vide de sens. En ne donnant pas la possibilité de faire réexaminer de façon effective et indépendante la décision d'expulsion dans le cas de l'auteur, l'État partie a donc commis une violation de l'article 7, lu conjointement avec l'article 2 du Pacte. » Voir également par. 13.8 des constatations en l'affaire *Agiza*.

incombe aux États, dans de telles situations, de respecter pleinement les normes du droit international, et notamment d'observer pleinement le principe de non-refoulement. Les États doivent à ce titre respecter le critère fixé principalement par l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel nul ne doit être renvoyé dans un pays où existe un « risque réel » de torture ou d'une forme quelconque de peine ou de traitement cruels, inhumains ou dégradants. Il souligne que, par exemple, le critère consistant à s'abstenir de refouler une personne seulement lorsque le risque qu'elle sera soumise à la « torture » (selon qu'elle est définie par les lois nationales) est « plus probable que le cas contraire », n'est pas conforme au droit international.

56. Le Rapporteur spécial souligne le caractère absolu (non susceptible de dérogation) des protections garanties par l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Dès lors, les soupçons de participation à des activités terroristes qui pèsent sur une personne, y compris son inscription sur une liste de terroristes par le gouvernement national ou même par le Conseil de sécurité, ne diminuent en rien les obligations qui incombent à l'État de détention au titre du principe de non-refoulement.

57. Le Rapporteur spécial souligne en outre que les assurances diplomatiques qu'une personne ne sera pas soumise à la torture ni à aucune autre forme de peine ou de traitement cruels, inhumains ou dégradants qui sont demandées à l'État de réception ne dégagent pas l'État d'envoi de l'obligation d'évaluer individuellement l'existence d'un « risque réel » de pareils traitements. La même obligation d'évaluation individuelle existe également en ce qui concerne le risque de persécution ou le risque de peine de mort contrevenant à l'article 6 (droit à la vie) ou à l'article 14 (droit à un procès équitable) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, comme elle existe pour les pays qui ont eux-mêmes aboli la peine capitale.

58. Le Rapporteur spécial estime que les assurances diplomatiques peuvent tout au plus être prises en compte au nombre des facteurs qui doivent être examinés dans le cadre d'une évaluation individuelle du risque. De plus, cette évaluation doit faire l'objet de garanties effectives et indépendantes, de préférence judiciaires. Conscient du fait que les assurances diplomatiques contre la torture ou les traitements inhumains, même lorsqu'elles s'accompagnent d'une surveillance après le refoulement, ont tendance à ne pas fonctionner dans la pratique, le Rapporteur spécial déconseille la création de mécanismes de refoulement ou de réinstallation dans lesquels de telles assurances joueraient un rôle central.

59. Le Rapporteur spécial souligne que même dans le cas où les détenus sont libérés, le principe de non-refoulement s'applique lorsqu'une personne s'expose à la peine de mort dans une juridiction où les normes judiciaires ne sont pas rigoureusement conformes à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qui concerne le droit à un procès équitable²⁹. En outre, les pays qui ont eux-mêmes aboli la peine de mort ne peuvent en aucun cas renvoyer

²⁹ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 6 (1982), également publiée dans le document HRI/GEN/1/Rev.1, par. 7.

une personne vers un autre pays lorsque cette personne risque d'y être condamnée à mort ou exécutée³⁰.

60. Le Rapporteur spécial est conscient que certains pays ont exprimé en principe leur volonté de recevoir des personnes qui seraient réinstallées au retour de Guantanamo. Le Rapporteur spécial souligne que les États-Unis d'Amérique ont au premier chef la responsabilité de trouver des solutions pour toutes les personnes détenues à Guantanamo qui ont besoin de protection internationale. À cette fin, le Gouvernement des États-Unis doit coopérer pleinement avec le HCR afin que celui-ci soit en mesure de s'acquitter de son mandat et, au besoin, de mener des entretiens confidentiels avec les détenus dans le but d'établir s'ils ont besoin de protection internationale et, le cas échéant, de recommander leur réinstallation.

61. Le Rapporteur spécial souligne que lorsque des personnes détenues pour des raisons liées au terrorisme sont libérées et ne peuvent, au titre du droit international, être renvoyées dans leur pays d'origine, c'est l'État de détention qui est principalement responsable d'accorder la protection internationale. Dans le cas du centre de détention de Guantanamo, cette responsabilité incombe donc au Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

62. Le Rapporteur spécial se félicite néanmoins des indications selon lesquelles d'autres États seraient prêts à accueillir des personnes initialement mises en détention pour des raisons liées au terrorisme mais contre lesquelles aucune accusation pénale n'aura été portée.

63. En outre, pour que le régime de réinstallation soit conforme aux droits de l'homme, l'État de détention ne doit pas exiger du pays de réception qu'il détienne ou surveille les personnes concernées lorsque de telles mesures n'ont pas de fondement en droit international ou interne. De même, l'État de réception ne doit pas accepter de telles conditions ni recourir à de telles mesures.

64. Le Rapporteur spécial reconnaît qu'il peut exister des raisons humanitaires valables pour réinstaller également des personnes qui, après avoir été détenues pour des raisons liées au terrorisme, ne sont pas jugées admissibles en droit au statut de réfugié ou à une autre forme de protection internationale. Dans le cas de ces personnes, l'État de détention et les autres États doivent inclure ces personnes dans leurs programmes de réinstallation. De l'avis du Rapporteur spécial, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme est sans doute bien placée pour user de ses bons offices afin de faciliter cette réinstallation humanitaire.

F. Exclusion de la protection

65. La Convention de 1951 sur les réfugiés stipule que sont exclues du statut de réfugié certaines catégories de personnes qui se sont rendues coupables d'agissements haineux et de crimes graves de droit commun, afin d'éviter que ces personnes ne détournent l'institution de l'asile pour se soustraire à la justice³¹. Depuis septembre 2001, l'exclusion du statut de réfugié est au premier plan des

³⁰ Comité des droits de l'homme, *Judge c. Canada*, communication n° 829/1998, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 40 (A/58/40)*, vol. II, annexe V, sect. G.

³¹ Pour les critères d'exclusion du statut de réfugié, voir la section F de l'article premier de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

discussions concernant le droit des réfugiés. En 2003, le HCR a adopté de nouvelles directives sur l'application des clauses d'exclusion³². Ces recommandations précisent clairement que les personnes qui se sont rendues coupables de crimes contre la paix, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, de crimes graves de droit commun ou d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies peuvent relever des critères établis dans les clauses d'exclusion. En conséquence, les actes de terrorisme peuvent également tomber sous le coup de la clause d'exclusion.

66. Dans l'esprit des directives du HCR, le Rapporteur spécial met en garde contre une interprétation trop large des clauses d'exclusion et souligne que celles-ci doivent être appliquées de façon restrictive et scrupuleuse. Il rappelle également aux États que les obligations internationales découlant du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés englobent également l'inclusion des réfugiés, c'est-à-dire le devoir d'offrir à ceux qui en ont besoin la protection garantie par la Convention de 1951 sur les réfugiés et par d'autres instruments internationaux. En l'absence d'une définition universellement reconnue de l'acte de terrorisme, certains États ont inclus dans leurs lois antiterroristes un grand nombre d'actes dont la gravité, l'objet ou le but n'en font pas objectivement des actes de terrorisme, et qui ne remplissent pas les conditions requises pour priver leurs auteurs du statut de réfugié. Des définitions larges de ce type ont fréquemment été utilisées pour réprimer des activités légitimes qui sont protégées par la liberté d'opinion, d'expression ou d'association garantie par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

67. Les définitions vagues ou larges du terrorisme posent de très graves problèmes. Par exemple, des personnes qui se réclament de la protection internationale sont en réalité poursuivies pour des délits « liés au terrorisme » dans leur pays d'origine, alors qu'il est fort possible que ces personnes et ces poursuites soient couvertes par les définitions de « réfugié » et de « persécution » entendues au sens du paragraphe 2 de la section A de l'article premier de la Convention de 1951 sur les réfugiés. Par conséquent, il est indispensable d'examiner soigneusement les lois et les pratiques des pays d'origine des demandeurs d'asile si l'on veut évaluer de façon précise la possibilité d'appliquer les clauses d'exclusion lorsqu'on examine les demandes de statut de réfugié ou d'un autre statut relevant de la protection internationale.

68. Certains pays ont également inclus dans leur législation relative à l'asile ou au statut de réfugié des mises en garde qui excluent du statut de réfugié ou de toute autre protection de larges catégories de demandeurs d'asile. Ces dispositions peuvent, en fait, aboutir à exclure de la protection des victimes de terrorisme. La définition de « soutien important » à des organisations terroristes qui a été incluse dans le *Patriot Act* adopté en 2001 par les États-Unis d'Amérique a causé de graves difficultés tant aux demandeurs d'asile qui se réclament de la protection des États-Unis qu'aux réfugiés souhaitant se réinstaller dans ce pays. Il est donc heureux que le Secrétaire à la sécurité interne (Homeland Security) ait introduit une dérogation au moins partielle à cette procédure, même si le Rapporteur spécial demeure

³² « Guidelines on international protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugee » (Lignes directrices sur la protection internationale – mise en œuvre des clauses d'exclusion : section F de l'article premier de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés) (HCR/GIP/03/05), 4 septembre 2003.

préoccupé lorsqu'il constate que la législation américaine n'ouvre aucun recours judiciaire contre l'interdiction fondée sur le soutien important.

69. Le Rapporteur spécial rappelle de nouveau aux États que l'application des clauses d'exclusion de la Convention de 1951 sur les réfugiés ou de dispositions analogues de leurs lois nationales ne dégage pas les États d'autres obligations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne le rapatriement non volontaire de ressortissants étrangers. Le principe de non-refoulement, analysé plus haut, est une règle de droit international coutumier non susceptible de dérogation, quelles que soient les circonstances.

70. Le Rapporteur spécial note que l'inscription de terroristes sur des listes peut aussi avoir une incidence sur la protection internationale. L'inscription sur des listes peut relever de pratiques nationales ou de décisions d'organes internationaux, comme dans le cas de la liste établie par le Comité des sanctions concernant Al-Qaida et les Taliban créé en application de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité. Le Rapporteur spécial a traité dans son rapport précédent à l'Assemblée générale (A/61/1267, par. 30 à 41) des limites, critères et garde-fous qui doivent être respectés dans le cadre de telles procédures d'inscription sur des listes. Il souligne que les personnes inscrites sur des listes de terroristes demeurent protégées par le droit relatif aux droits de l'homme, que le principe de non-refoulement leur est applicable et qu'il doit faire l'objet d'une attention particulière.

71. Le Rapporteur spécial rappelle aux gouvernements qu'ils ont l'obligation d'accorder la protection internationale aux personnes qui en ont besoin, conformément aux engagements qu'ils ont pris dans le cadre de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies. Cette obligation comporte également celle d'appliquer les clauses d'exclusion de la section F de l'article premier de la Convention de 1951 sur les réfugiés de manière restrictive et prudente.

G. Renforcement de la responsabilité mondiale de protection internationale dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre le terrorisme

72. La lutte mondiale contre le terrorisme continue d'inclure des opérations militaires, notamment dans le contexte de l'invasion de l'Irak. La violence prolongée en Iraq et ailleurs a eu des effets dévastateurs sur la population civile et entraîné un afflux de demandeurs d'asile.

73. Bien que le rejet de certaines demandes d'asile fasse partie du fonctionnement normal d'une procédure juste d'évaluation du besoin de protection internationale, le Rapporteur spécial est préoccupé par les pratiques de nombreux États qui rejettent et refoulent des demandeurs d'asile provenant de pays où la situation humanitaire et de sécurité est extrêmement instable, souvent en raison d'opérations militaires menées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'Afghanistan et l'Irak en sont deux exemples. Dans ces pays, les actions militaires, l'insurrection armée et les actes de terrorisme ont créé une situation de sécurité où la fourniture de l'assistance humanitaire même la plus essentielle est entravée partiellement ou entièrement et où la protection de droits comme l'accès à des soins de santé ou à une éducation de base est gravement compromise.

74. Dans le cas de l'Iraq, la situation a entraîné un afflux de demandeurs d'asile, dont le nombre était estimé à 2 millions en juillet 2007, vers les pays voisins, alors même que de nombreux pays européens ont pratiquement cessé d'accorder aux nationaux irakiens l'asile ou un autre statut de résidence au titre du besoin de protection³³. L'accès aux procédures d'asile est parfois même entravé³⁴. De telles situations peuvent entraîner des violations du principe de non-refoulement et créer de graves difficultés tant pour les réfugiés que pour les personnes forcées de retourner en Irak, dont les besoins humains les plus fondamentaux ne sont pas satisfaits.

75. Le Rapporteur spécial est particulièrement inquiet des effets que peut avoir le refoulement dans de telles conditions sur les familles particulièrement vulnérables, notamment celles dont le soutien est une femme, les enfants non accompagnés et les jeunes qui n'ont aucun réseau familial dans leur pays d'origine. Il appelle également l'attention des États sur la possibilité que des enfants et des jeunes qui n'ont pas accès à l'éducation et dont les droits sociaux et économiques ne sont pas respectés puissent dans de telles situations se laisser facilement recruter par des criminels, des groupes armés et des organisations commettant des actes de terrorisme.

76. Le Rapporteur spécial constate qu'il est indispensable, de façon plus générale, de mieux partager les responsabilités dans les situations où des personnes se trouvent réfugiées pendant de longues périodes, situations qui sont à l'heure actuelle souvent liées à l'insurrection militaire, aux conflits armés et, parfois, à des actes de terrorisme dirigés contre des civils. Si les problèmes de sécurité et les questions humanitaires ne sont pas traités de façon appropriée avant le rapatriement des réfugiés et le refoulement des personnes considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale³⁵, il existe un risque imminent de déstabiliser encore davantage la situation dans les pays d'origine et d'affaiblir la protection des droits de l'homme de la population demeurée dans le pays et des personnes qui y retournent. Il est indispensable d'analyser de façon transparente, approfondie et responsable les conditions qui permettent le rapatriement des demandeurs d'asile rejetés ou des réfugiés et de faciliter une meilleure coordination et coopération internationales pour résoudre les conflits et stabiliser les sociétés. Cette action s'impose également si l'on ne veut pas créer des conditions qui favorisent le recrutement de terroristes et la propagation du terrorisme.

³³ Déclaration de George Okoth-Obbo, Directeur de la Division des services de protection internationale, HCR, faite au cours de la trente-neuvième réunion du Comité permanent du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. La déclaration peut être consultée à l'adresse : www.unhcr.org/admin/ADMIN/4680c9bb2.pdf.

³⁴ « Le HCR déplore l'expulsion de 135 Irakiens par la Turquie », 26 juillet 2007, à l'adresse : <http://www.unhcr.org/new/NEWS/46a8aec30.html>.

³⁵ Voir la conclusion finale n° 96 (LIV) du Comité exécutif du HCR sur la protection internationale.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

77. Le Rapporteur spécial prend d'abord note avec satisfaction de l'engagement que les États ont pris, dans la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies et son Plan d'action, en faveur des normes du droit international, y compris le droit relatif aux droits de l'homme et le droit des réfugiés, pour guider leur action. Il y voit une occasion pour les gouvernements de réexaminer certaines des mesures qu'ils ont prises depuis septembre 2001 et l'adoption de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et de réévaluer la conformité de leurs mesures avec les obligations qui sont les leurs, entre autres à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile.

78. Le Rapporteur spécial a noté, dans le cadre de l'exécution de son mandat, que dans de nombreuses régions du monde, les mesures de lutte contre le terrorisme adoptées par les États ont souvent des effets disproportionnés sur les demandeurs d'asile, les réfugiés et les immigrants. De fait, les demandeurs d'asile authentiques craignant légitimement la persécution sont peut-être le groupe de personnes se trouvant dans une situation analogue la plus importante dans le monde à être gravement touché de façon défavorable par la vague de nouvelles mesures antiterroristes adoptées après 2001. Le Rapporteur spécial est troublé de constater que le terrorisme et la sécurité nationale sont souvent utilisés comme argument pour adopter ou maintenir des régimes plus restrictifs en matière d'asile et d'immigration. Il souligne que le droit relatif aux droits de l'homme et le droit des réfugiés qui se sont constitués au cours de décennies prennent dûment en compte les préoccupations des États en matière de sécurité et que les nouveaux efforts pour contrer le terrorisme ne justifient pas en soi le réaménagement des normes et des principes relatifs à la protection internationale.

79. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial a mis en exergue certains des domaines dans lesquels les mesures de lutte contre le terrorisme peuvent avoir une incidence négative sur le régime de protection internationale et le droit d'asile, à savoir l'arrestation et le filtrage avant l'entrée, la détention des demandeurs d'asile et des immigrants, l'application du principe de non-refoulement, le rapatriement ou la réinstallation des personnes détenues dans des cas liés au terrorisme, l'exclusion de la protection et la responsabilité mondiale à l'égard du régime de protection internationale. Si l'on veut préserver l'institution de l'asile, notamment par le non-rejet aux frontières et la garantie de l'accès aux procédures d'asile, il est indispensable que les États fassent preuve d'une plus grande solidarité et qu'ils coopèrent davantage entre eux et avec le HCR et les organismes qui fournissent de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement. En même temps, ils favoriseront ainsi une plus grande stabilité et un plus grand respect des droits de l'homme après les conflits, ce qui, à son tour, réduira les risques de recrutement de terroristes et de soutien au terrorisme.

B. Recommandations

80. **En ce qui concerne les mesures d'interception et de filtrage avant l'entrée, le Rapporteur spécial recommande que les États, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :**

a) Analysent l'incidence des mesures de contrôle de l'immigration avant l'entrée sur l'asile et la protection des réfugiés et des autres personnes demandant la protection internationale;

b) Veillent à ce que les directives et les pratiques dans toutes les opérations militaires et de contrôle aux frontières qui comportent des mécanismes d'interception ou d'autres mécanismes avant l'entrée soient claires et respectent intégralement les principes et obligations pertinents du droit international, et en particulier du droit relatif aux réfugiés et aux droits de l'homme, à l'égard des personnes se réclamant de la protection internationale;

c) Établissent des procédures nationales permettant de déterminer le statut de réfugié et les autres statuts de protection conformément aux normes internationales afin d'élaborer des régimes nationaux de contrôle de l'immigration justes, fiables et efficaces.

81. Pour garantir le respect des normes internationales bien établies dans le domaine de la détention des demandeurs d'asile, des réfugiés ou des immigrants, le Rapporteur spécial prie instamment les États :

a) De veiller à ce que leurs lois sur la détention des immigrants contiennent des règles claires et transparentes qui tiennent compte des critères de nécessité, de proportionnalité et d'absence d'arbitraire et de discrimination prescrits par le droit des réfugiés et le droit relatif aux droits de l'homme;

b) De ne pas déroger au droit au contrôle judiciaire de la licéité de toute forme de détention qui, selon le Comité des droits de l'homme, n'est pas susceptible de dérogation même en situation d'urgence publique³⁶ et, compte tenu de la situation vulnérable des immigrants détenus, de veiller à ce que le contrôle judiciaire de toute forme de détention d'immigrants soit automatique (obligatoire) dans un délai raisonnable, par exemple 48 heures;

c) De garantir le droit à l'accès effectif à un avocat dès le moment de la mise en détention, y compris pour les personnes détenues au titre des lois sur l'immigration;

d) De mettre en place des mécanismes indépendants de contrôle pour surveiller la détention des immigrants et garantir l'accès du HCR ou de ses partenaires désignés aux installations de détention;

e) D'ouvrir tous les lieux de détention, où qu'ils se trouvent dans le monde, à des visites du Comité international de la Croix-Rouge, y compris lorsque des personnes soupçonnées de terrorisme sont détenues à la demande d'un autre État.

82. Soulignant l'obligation non susceptible de dérogation qui incombe aux États de respecter le principe de non-refoulement inscrit à l'égard de la persécution dans la Convention de 1951 sur les réfugiés et à l'égard de toutes les autres violations des droits de l'homme dans plusieurs instruments régionaux ou universels relatifs aux droits de l'homme, le Rapporteur spécial demande aux États :

³⁶ Observation générale n° 29 (2001), également publiée dans le document HRI/GEN/1/Rev.8.

a) De ne refouler aucune personne, même dans les cas liés au terrorisme, dans son pays d'origine ou dans un autre État où il existe un risque réel qu'elle soit persécutée, torturée ou soumise à toute autre forme de peine ou de traitement inhumains, cruels ou dégradants, ou subisse la peine capitale contrairement aux obligations internationales de l'État d'envoi ou de l'État de réception;

b) De garantir l'accès à un examen indépendant et impartial, de préférence judiciaire, dans les cas d'expulsion et de veiller à ce que les arrêtés d'expulsion en instance soient suspendus en attendant un tel examen;

c) De faire preuve de prudence en ce qui concerne les « assurances diplomatiques » données par l'État de réception selon lesquelles il ne soumettra pas une personne à la torture ou à quelque autre traitement inhumain, car de telles assurances ne peuvent jamais remplacer l'obligation de l'État d'envoi de procéder à une évaluation individuelle du risque réel que l'intéressé soit soumis à la torture ou à une peine ou à un traitement cruels, inhumains ou dégradants;

d) De ratifier les instruments relatifs aux droits de l'homme concernant le principe de non-refoulement, notamment la Convention de 1951 sur les réfugiés, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et les Protocoles facultatifs à ces deux derniers instruments.

83. S'agissant de la libération, du rapatriement et de la réinstallation des personnes détenues pour des raisons liées au terrorisme, notamment de l'installation militaire de détention américaine de Guantanamo, le Rapporteur spécial recommande :

a) Que les États-Unis d'Amérique ferment sans délai leur installation de détention militaire de Guantanamo et que les personnes qui y sont détenues soient traduites devant les tribunaux pour les infractions faisant l'objet d'allégations contre elles ou qu'elles soient libérées;

b) Que, indépendamment de la responsabilité principale qui incombe aux États-Unis d'Amérique de libérer, rapatrier et réinstaller les détenus de Guantanamo qui ne sont pas visés par des poursuites pénales, tous les États soient prêts à accueillir en vue de leur réinstallation les personnes détenues initialement pour des raisons liées au terrorisme mais contre lesquelles aucune accusation pénale n'est portée;

c) Que tous les États coopèrent pleinement avec le HCR pour établir si les détenus ont besoin de la protection internationale et pour permettre au HCR d'aider à la réinstallation des détenus qui se réclament d'une telle protection, notamment en permettant au HCR d'évaluer la situation de chaque détenu, y compris en menant avec lui un entretien confidentiel;

d) Que les États-Unis d'Amérique n'exigent pas des pays de réception qu'ils mettent en détention ou surveillent les personnes libérées lorsque de telles mesures n'ont aucun fondement en droit international ou interne, et que les États de réception n'acceptent pas de telles conditions;

e) Que les États de détention et les autres États incluent dans leurs programmes de réinstallation les personnes dont des raisons humanitaires valables justifient la réinstallation, même si elles ne sont pas, en droit,

admissibles au statut de réfugié ou à une autre forme de protection internationale, et que la Haut-Commissaire aux droits de l'homme utilise ses bons offices pour faciliter la réinstallation de ces personnes.

84. En ce qui concerne l'exclusion de personnes du statut de réfugié ou d'autres formes de protection internationale pour des raisons liées au terrorisme, le Rapporteur spécial :

a) Demande que les clauses d'exclusion soient appliquées de façon restrictive et scrupuleuse, et notamment appliquées de façon strictement individuelle et en tenant particulièrement compte de la définition de l'acte de terrorisme en vigueur dans le pays d'origine de la personne qui se réclame de la protection internationale;

b) Prie instamment les États de ne pas inclure dans leur législation nationale relative à l'immigration et à l'asile de définition concernant l'exclusion de la protection internationale qui aille au-delà des recommandations du HCR³⁷, par exemple en appliquant à tort la dérogation concernant le non-refoulement figurant au paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention de 1951 sur les réfugiés comme clause supplémentaire d'exclusion, ce qui peut dans la pratique empêcher des personnes ayant besoin de protection d'obtenir l'asile ou un autre statut au titre de la protection.

85. Afin de renforcer la responsabilité mondiale en matière de protection internationale dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial recommande :

a) Que les États et les organisations intergouvernementales s'engagent à mieux partager la responsabilité dans les situations où des personnes sont réfugiées pendant de longues périodes, situations qui sont aujourd'hui souvent liées à l'insurrection militaire, à des conflits armés et, parfois, à des actes de terrorisme dirigés contre des civils;

b) Que cet effort conjoint soit fondé sur une analyse transparente, approfondie et responsable des conditions qui permettent le retour des réfugiés et de l'existence de conditions propices au recrutement de terroristes et à la propagation du terrorisme et du risque que de telles conditions soient créées, ainsi que sur une coordination et une coopération internationales plus poussées pour résoudre les conflits et stabiliser les sociétés.

³⁷ Voir HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugiés au titre de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié* (HCR/IP4/eng/Rev.1), janvier 1992, par. 147 à 163.