



Assemblée générale

Distr. générale
21 juillet 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-troisième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et du Secrétaire général

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

Rapport sur les pratiques optimales et les enseignements tirés concernant la façon dont la protection et la promotion des droits de l'homme contribuent à prévenir et à combattre l'extrémisme violent

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 30/15 du Conseil des droits de l'homme. Il présente l'évolution du droit et des politiques adoptés au niveau national dans le domaine de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent, en mettant l'accent sur le rôle essentiel que jouent la promotion et la protection des droits de l'homme à cet égard.



Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Le droit des droits de l'homme et les facteurs et conditions contribuant à l'émergence de l'extrémisme violent..... | 4 |
| III. Évolution du droit et des politiques adoptés au niveau national dans le domaine de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent..... | 7 |
| IV. Pratiques optimales et enseignements tirés concernant les programmes respectueux des droits de l'homme destinés à prévenir et à combattre l'extrémisme violent | 10 |
| A. Nouer un dialogue avec les communautés et leur donner les moyens d'agir..... | 12 |
| B. Participation des jeunes | 15 |
| C. Prévention et répression de l'extrémisme violent en ligne | 16 |
| V. Conclusions et recommandations | 19 |

I. Introduction

1. Dans sa résolution 30/15, le Conseil des droits de l'homme s'est dit profondément préoccupé par la grave menace que font peser les actes résultant de l'extrémisme violent sur la réalisation et la jouissance des droits de l'homme et par l'augmentation et la gravité des atteintes aux droits de l'homme et des violations du droit international humanitaire commises par des groupes extrémistes violents et terroristes. Dans ce contexte, le Conseil a évoqué les meurtres, les attaques délibérées contre des civils, l'enrôlement et l'utilisation illégale d'enfants soldats, la violence sexuelle et autres formes de violence, les conversions forcées, les persécutions visant certaines personnes du fait de leur religion ou de leurs convictions, les déplacements forcés et les enlèvements, la maltraitance de femmes et d'enfants, les actes de violence contre des membres de minorités ethniques et religieuses, et les blocus illégaux imposés à des civils, en particulier des minorités¹. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont également souligné la dimension internationale de la question et le Conseil de sécurité a établi un lien entre l'extrémisme violent et le terrorisme en indiquant que le premier pouvait mener au second².

2. L'extrémisme violent est un phénomène difficile à appréhender pleinement. Alors que l'on continue d'essayer de comprendre ce qui conduit des personnes, en particulier des hommes jeunes, à adhérer à une idéologie extrémiste et à des actes violents à très grande échelle, les États adoptent des mesures visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent. Conscient du besoin pour les États et les communautés de prendre des mesures pour prévenir l'extrémisme violent, le Secrétaire général a lancé en janvier 2016 le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, qui met l'accent sur la nécessité d'adopter une stratégie globale pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent qui aille au-delà de la répression, des interventions armées et des mesures de sécurité et s'attaque aux problèmes humanitaires et à ceux qui tiennent au développement, à la bonne gouvernance et au respect des droits de l'homme³. Cette stratégie suppose que l'on examine les conditions propices à l'extrémisme violent et au terrorisme, que l'on prenne en compte les aspects de la question relatifs aux droits de l'homme et au genre et qu'un nouvel élan soit donné aux mesures prises dans le cadre des premier et quatrième piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale. Le Secrétaire général a souligné que les objectifs visant à garantir la sécurité et à respecter les droits de l'homme n'étaient pas contradictoires mais complémentaires et que les droits de l'homme devaient jouer un rôle clef afin que les efforts déployés pour prévenir et combattre l'extrémisme violent soient efficaces et durables. En d'autres termes, toutes les lois, politiques et programmes visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent doivent être élaborés et mis en œuvre dans le respect des droits de l'homme afin de ne pas créer un cercle vicieux dans lequel les mesures prises risquent d'alimenter le phénomène qu'elles cherchent à prévenir.

3. Dans sa résolution 30/15, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de lui soumettre, à sa trente-troisième session, une synthèse des pratiques optimales et des enseignements tirés concernant la façon dont la protection et la promotion des droits de l'homme contribuent à prévenir et à combattre l'extrémisme violent.

4. Afin d'établir le présent rapport et comme le Conseil l'en avait prié dans sa résolution 30/15, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)

¹ Résolution 30/15 du Conseil des droits de l'homme.

² Résolutions 68/127 et 70/109 de l'Assemblée générale et résolutions 2178 (2014), 2242 (2015) et 2250 (2015) du Conseil de sécurité.

³ Voir A/70/674, par. 41.

a sollicité des contributions des États membres par l'intermédiaire de leurs missions permanentes à Genève et à New York, ainsi que d'organisations internationales et régionales, d'institutions nationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales (ONG), dans une note verbale datée du 18 janvier 2016. Des contributions ont été reçues de 28 États membres de toutes les régions ainsi que de trois organisations internationales et/ou régionales et de 23 ONG. Une page Web spécifique⁴ a été créée afin de rendre publiques toutes les contributions et d'en recueillir de nouvelles.

II. Le droit des droits de l'homme et les facteurs et conditions contribuant à l'émergence de l'extrémisme violent

5. Comme l'a souligné le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 30/15, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, notamment le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, sont des composantes essentielles de la démocratie qui offrent aux personnes des possibilités inestimables d'exprimer leurs opinions politiques et favorisent le dialogue en matière de prévention et de répression de l'extrémisme violent.

6. Dans le cadre de la prévention, la question de la lutte contre l'idéologie extrémiste doit être examinée à travers le prisme de l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Similaires, les deux dispositions affirment le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. L'article 18 du Pacte garantit la protection inconditionnelle de la liberté de pensée, de conscience et de religion⁵. La manifestation d'une religion ou d'une conviction peut être soumise à des restrictions, mais uniquement si elles sont prévues par la loi et sont nécessaires pour assurer la sécurité, l'ordre et la santé publics ainsi que pour protéger la morale et les droits fondamentaux d'autrui.

7. L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme tout comme du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui concernent la liberté d'opinion et d'expression, sont également pertinents. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, la liberté d'opinion et la liberté d'expression sont des conditions indispensables au développement complet de l'individu et constituent le fondement de toute société libre et démocratique. Le Pacte n'autorise ni exception ni limitation au droit d'avoir une opinion⁶. Toutefois, le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte régit l'expression de ce principe et autorise des restrictions qui doivent être fixées par la loi et qui sont nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique ou au respect des droits et de la réputation d'autrui.

8. S'agissant des discours de haine, l'article 20 du Pacte dispose que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. Afin de mieux comprendre le lien existant entre la liberté d'expression et l'incitation à la haine, le HCDH a organisé une série d'ateliers régionaux d'experts qui ont abouti à l'adoption en 2012 du 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 violence⁷. Le Plan d'action de Rabat fournit des directives utiles au moyen d'un test de seuil en six parties (prise en compte du contexte, du locuteur, de l'intention, du contenu/de la forme, de la portée et de la probabilité) afin de déterminer quelles expressions devraient être considérées comme des infractions pénales.

⁴ www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/PCVE.aspx.

⁵ Voir observation générale n° 22 (1993) du Comité des droits de l'homme, par. 2 et 3.

⁶ Voir observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme, par. 9.

⁷ Voir A/HRC/22/17/Add.4, annexe, appendice.

9. Les politiques de lutte contre l'extrémisme violent doivent être conformes au droit international, y compris au droit des droits de l'homme et au droit international humanitaire. Les protections offertes par le droit international des droits de l'homme concernant le droit à la vie, notamment s'agissant des opérations qui impliquent l'usage de la force, sont particulièrement pertinentes dans ce contexte. Sur le plan du droit pénal, l'interdiction de la détention arbitraire et de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que la garantie du droit à un procès équitable, revêtent une importance particulière. Une législation claire et l'affirmation du principe de légalité sont également essentielles, conformément à l'article 15 du Pacte. Il importe en outre d'interdire la privation arbitraire de nationalité et de garantir le droit au respect de la vie privée, en particulier en ligne.

10. En ce qui concerne les dérogations, il peut être utile de rappeler l'article 4 du Pacte, qui prévoit la possibilité pour les États de prendre, de manière temporaire, des mesures dérogeant à certaines obligations prévues par le Pacte lorsqu'un « danger public exceptionnel menace l'existence de la nation », à condition qu'un certain nombre de conditions soient remplies, en particulier que les mesures soient prises dans la stricte mesure où la situation l'exige. Toute mesure prise doit donc véritablement répondre à la situation et être pleinement justifiée par les circonstances. Par conséquent, le simple fait qu'une dérogation puisse être en soi justifiée par les circonstances ne dispense pas de l'obligation de prouver la nécessité de la mesure prise dans l'application de la dérogation⁸. Les États doivent également veiller à ce que des garanties appropriées soient prévues pour prévenir les atteintes excessives et arbitraires aux droits de l'homme, dans la mesure où la protection de tout individu contre l'arbitraire est inhérente au principe de légalité et à l'état de droit, qui restent des règles de droit contraignantes en toutes circonstances. Chose plus importante encore, certains droits ne sont en aucune circonstance susceptibles de dérogation, notamment les droits liés à la privation arbitraire de la vie, l'interdiction de la torture ou traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants et la liberté de pensée, de conscience et de religion⁹.

11. En tout état de cause, même lorsque des restrictions peuvent être posées à l'exercice de certains droits de l'homme, plusieurs conditions doivent être remplies. Tout d'abord, ces restrictions doivent être prévues par la loi et respecter le principe de légalité, qui continue à s'appliquer même pendant l'état d'urgence. À cet égard, les lois et les politiques visant à prévenir ou à combattre l'extrémisme violent doivent définir clairement le phénomène auquel elles s'attaquent et la portée des programmes correspondants. Elles doivent être formulées de manière suffisamment claire et précise pour orienter les actions de ceux qui les mettent en œuvre et permettre au public d'adapter son comportement en conséquence. Une loi permettant aux agents de l'État d'appliquer de manière discrétionnaire ses dispositions devrait définir clairement les limites de ce pouvoir et décrire en détail les circonstances dans lesquelles il est permis d'entraver l'exercice de certains droits de l'homme. Elle devrait également prévoir des mécanismes de contrôle indépendants, auprès desquels les particuliers pourraient déposer des plaintes.

12. Même si les dispositions exposées ci-dessus fournissent des orientations importantes pour évaluer les comportements, leur application se heurte à de nombreuses difficultés. Tout d'abord, les groupes terroristes et les groupes liés à l'extrémisme violent¹⁰ agissent

⁸ Voir observation générale n° 29 (2001) du Comité des droits de l'homme, par. 4.

⁹ Voir art. 4 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que « la disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18 ».

¹⁰ Nicholas Pace, « Decentralization : the future of ISIS », *Small Wars Journal* (novembre 2014) ; Thomas Mockaitis, *The « New » Terrorism: Myths and Reality* (Stanford, California, Stanford University Press, 2008), p. 120 ; Nathan Hamilton et David Gray, « Decentralized terrorism :

généralement dans le secret et de manière décentralisée, ce qui les rend difficiles à repérer. Les États ont donc essayé de détecter les manifestations très précoces de radicalisation, en prenant des initiatives dont certaines empiètent gravement sur l'exercice des droits de l'homme¹¹. Des chercheurs ont essayé d'élaborer des « indicateurs de radicalisation »¹² afin d'identifier les personnes qui s'approprient à adopter des opinions extrémistes ou y ont déjà adhéré. Cette méthode comporte le risque que certains États adoptent une approche segmentée dans laquelle le maintien de la sécurité l'emporte sur la protection des droits de l'homme, le risque étant de porter atteinte à des droits absolus et de limiter la capacité d'évaluer de manière impartiale et objective le niveau des restrictions nécessaires concernant d'autres droits. En décelant le plus tôt possible tous les parcours pouvant conduire au terrorisme et à l'extrémisme violent, on risque d'étendre les mesures de sécurité de telle manière que le système de protection des droits de l'homme devient inopérant.

13. Les États ont affirmé à de nombreuses reprises leur volonté de « prendre les mesures voulues pour s'attaquer aux conditions propices à la propagation du terrorisme, à savoir, notamment, les conflits qui perdurent, la déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, l'absence d'état de droit, les violations des droits de l'homme, la discrimination ethnique, nationale et religieuse, l'exclusion politique, la marginalisation socioéconomique et l'absence de bonne gouvernance, tout en sachant qu'aucune de ces conditions ne saurait excuser ou justifier des actes de terrorisme »¹³. L'essentiel est d'avoir une compréhension fine de la manière dont les mouvements extrémistes se développent et de ce qui amène des individus à y adhérer, ce qui nécessite souvent un examen attentif d'un ensemble de facteurs individuels, contextuels, économiques, sociaux et culturels et de leur interaction allant au-delà des seules mesures de sécurité¹⁴. De plus, comme l'ont souligné le Conseil de sécurité et le Secrétaire général, il convient de mener des travaux de recherche et de collecter de données sur les facteurs de radicalisation des femmes et sur le rôle de celles-ci dans l'extrémisme violent¹⁵.

14. Même s'il est difficile à appréhender, l'extrémisme violent n'est certainement pas le fruit du hasard. De ce fait, une seule variable ne suffit pas à anticiper le phénomène¹⁶. Le Secrétaire général insiste sur le fait que l'extrémisme violent « a tendance à prospérer en cas de déficit démocratique ou quand règne la mauvaise gouvernance, la corruption et une culture de l'impunité ». Il ajoute que le discours de l'extrémisme violent devient séduisant

ramifications for a centralized international system », *Global Security Studies*, vol. 3, n° 2 (printemps 2012).

¹¹ Harriet Allan *et al.*, « Drivers of violent extremism : hypotheses and literature review » (Royal United Services Institute, 16 octobre 2015).

¹² Voir M. Sageman, « The stagnation in terrorism research », *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, n° 4 (2014), p. 568 et 569.

¹³ Résolutions de l'Assemblée générale 60/288, 68/276 et 70/291.

¹⁴ À ce sujet, voir Arun Kundnani, « A decade lost : rethinking radicalisation and extremism » (Claystone, janvier 2015) ; ARTIS Research and Risk Modeling, « Theoretical Frames on pathways to violent radicalization » (août 2009), à consulter à l'adresse suivante : www.artisresearch.com/articles/ARTIS_Theoretical_Frames_August_2009.pdf ; Martha Crenshaw, « The causes of terrorism », *Comparative Politics*, vol. 13, n° 4. (Juillet 1981), p. 379 à 399 ; Alex Schmid, « Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation : a conceptual discussion and literature review » (La Haye, International Centre for Counter-Terrorism, 2013) ; et Rik Coolsaet, « All radicalisation is local : the genesis and drawbacks of an elusive concept » (Egmont-Royal Institute for International Relations, juin 2016), à consulter à l'adresse suivante : <http://egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/05/ep84.pdf>.

¹⁵ Résolution 2242 (2015) du Conseil de sécurité et document A/70/674, par. 53.

¹⁶ ARTIS Research and Risk Modeling, « Theoretical frames on pathways to violent radicalization ».

« lorsque les droits de l'homme sont bafoués, la bonne gouvernance ignorée et les aspirations foulées au pied »¹⁷.

15. Étant donné la rareté des travaux empiriques menés jusqu'à présent, il est nécessaire d'appréhender de manière globale les facteurs et les situations qui contribuent à l'émergence de l'extrémisme violent. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a lui aussi souligné que « le chemin vers la radicalisation est personnel et non linéaire, avec un certain nombre de facteurs de répulsion et d'attraction, mais pas de caractéristique unique déterminante »¹⁸. Le Rapporteur spécial a en outre estimé, tout comme d'autres experts¹⁹, qu'il fallait se garder d'exagérer le rôle de l'idéologie religieuse comme déterminant du terrorisme et de l'extrémisme violent et de négliger d'autres facteurs politiques, sociaux ou économiques potentiels²⁰.

III. Évolution du droit et des politiques adoptés au niveau national dans le domaine de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent

16. Il ressort des contributions reçues aux fins du présent rapport que les récents événements qui se sont produits aux niveaux national et international, y compris la nécessité de contenir le flux de combattants étrangers et de prévenir les actes de terrorisme et d'extrémisme violent local ou la peur de tels actes, ont conduit de nombreux États à adopter des lois et des politiques visant à faire face au défi de l'extrémisme violent.

17. Les lois, politiques et mesures adoptées portent sur « l'extrémisme violent » et des notions qui s'y rattachent comme « l'extrémisme » et la « radicalisation ». L'extrémisme violent y est décrit comme étant « l'usage de la violence ou le soutien à celle-ci »²¹ ; la « volonté » d'avoir recours à la violence²² ; la perpétration, la défense ou l'incitation à commettre des actes de violence²³ ; et « le fait de promouvoir des opinions propices et incitant à la violence pour servir des croyances particulières, et d'entretenir une haine susceptible d'entraîner des violences entre communautés »²⁴. L'extrémisme violent est généralement conçu comme visant à atteindre des objectifs politiques, idéologiques ou religieux²⁵ ou comme les moyens déployés par des groupes dont les membres rejettent la

¹⁷ Voir A/70/674, par. 3.

¹⁸ Voir A/HRC/31/65, par. 15.

¹⁹ Voir www.e-ir.info/2014/11/20/interview-marc-sageman ; Kundnani, « A decade lost », p. 10 et 11 et 22 à 25 ; « Scott Atran on youth, violent extremism and promoting peace », à consulter à l'adresse suivante : <http://blogs.plos.org> ; et Matthew Weaver, « Cameron's anti-terror strategy is "barking up wrong tree", says expert », *The Guardian* (20 juillet 2015). Voir aussi A/HRC/28/66, par. 19 et 22 à 38.

²⁰ Voir Mark Sedgwick, « The concept of radicalization as a source of confusion » dans *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, n° 4 (2010), p. 480 et 481.

²¹ Gouvernement australien, Service du Procureur général, « Countering Violent Extremism », à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx>.

²² Ministère norvégien de la justice et de la sécurité publique, Plan d'action contre la radicalisation et l'extrémisme violent, à consulter à l'adresse suivante : <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism>.

²³ Conseil fédéral suisse, Ordonnance sur le service de renseignement de la Confédération.

²⁴ Réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, communiqué du 19 février 2016.

²⁵ Ministère norvégien de la justice et de la sécurité publique, Plan d'action contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Voir également le Plan d'action de la Suède visant à protéger la démocratie contre l'extrémisme prônant la violence.

démocratie, les droits de l'homme ou l'état de droit²⁶. Certaines définitions indiquent explicitement que les opinions radicales ne sont pas un problème en soi mais qu'elles deviennent une menace pour la sécurité nationale lorsqu'elles se traduisent par des actes violents²⁷. Dans d'autres cas, les définitions utilisées n'indiquent pas très clairement si l'extrémisme violent présuppose des actes violents ou l'incitation à commettre des actes violents ou si cette définition inclut des types de comportements moins dangereux qui n'exposent normalement pas leurs auteurs à des sanctions pénales.

18. Certaines lois et politiques nationales s'intéressent au phénomène de l'« extrémisme » sans le qualifier de « violent ». Elles définissent l'« extrémisme » comme étant « une opposition active ou exprimée avec force » aux valeurs d'un pays ou d'une société, notamment « à la démocratie, à l'état de droit, aux libertés individuelles ainsi qu'au respect mutuel et à la tolérance envers les différentes fois et croyances »²⁸. Certaines définitions de l'« extrémisme » renvoient à des conceptions ou à des visées racistes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, et contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'état de droit²⁹. Certaines lois et politiques vont plus loin et intègrent à leur définition de l'extrémisme des comportements non violents, notamment des comportements considérés comme portant injure à la fierté nationale ou atteinte à la dignité nationale³⁰, ou le fait de répandre sciemment de fausses accusations contre des fonctionnaires fédéraux ou régionaux, par exemple en les accusant d'avoir enfreint la loi ou commis des actes délictueux dans l'exercice de leurs fonctions³¹. Si elles ne sont pas circonscrites à l'extrémisme « violent », les mesures de ce type risquent de servir à incriminer des opinions ou croyances plutôt que des comportements.

19. Un autre terme fréquemment employé est le terme « radicalisation », un certain nombre d'États prenant des mesures pour faire face à ce phénomène. La notion de « radicalisation » est généralement employée pour évoquer l'idée d'un processus par lequel une personne adopte un ensemble de croyances et d'aspirations de plus en plus extrêmes. Cela peut inclure, sans s'y limiter, la volonté de légitimer, de soutenir, de faciliter ou d'utiliser la violence pour poursuivre la réalisation d'objectifs politiques, idéologiques, religieux ou autres³². Les États et les autres parties prenantes s'appuient sur diverses définitions de la radicalisation mais ont souvent tendance à se limiter à la radicalisation

²⁶ Conseil fédéral suisse, Ordonnance sur le service de renseignement de la Confédération.

²⁷ Gouvernement canadien, « Qu'est-ce que l'extrémisme violent », à consulter à l'adresse suivante : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/cntr-trrrsm/cntrng-vlnt-xtrmsm/vlnt-xtrmsm-fr.aspx>.

²⁸ Royaume-Uni, « A stronger Britain, built on our values », discours du ministre de l'intérieur (23 mars 2015), disponible à l'adresse : <https://www.gov.uk/government/speeches/a-stronger-britain-built-on-our-values>.

²⁹ Gouvernement belge, Direction générale sécurité et prévention, « Définitions : radicalisation violente », disponible à l'adresse : <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/d-finitions-radicalisation-violente>.

³⁰ Article 19, « Kyrgyzstan : Law on Countering Extremist Activity » (Londres, décembre 2015), Disponible à l'adresse : <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf> et Tadjikistan, loi n° 69/2003 sur la lutte contre l'extrémisme, art. 3.

³¹ Voir Fédération de Russie, loi fédérale n° 114 FZ sur la lutte contre les activités extrémistes (2002), art. 1.

³² Gouvernement danois, « A common and safe future : an action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people » (2009) et Conseil de l'Europe, Lignes directrices à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent (2016).

« violente »³³ ou à la radicalisation conduisant au terrorisme³⁴. Récemment, l'Office européen de police (Europol) a recommandé d'utiliser l'expression « tendance sociale à l'extrémisme violent » plutôt que d'employer le terme « radicalisation »³⁵. Toutefois, des notions aussi vagues risquent d'entraîner des atteintes aux droits de l'homme, notamment à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans son plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, le Secrétaire général a laissé la définition de l'extrémisme violent au libre choix des États mais a attiré l'attention sur le fait que ces définitions devaient être conformes aux obligations découlant du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme³⁶.

20. Il convient également de noter qu'un cadre législatif ou politique qui ne définit pas clairement le phénomène auquel il cherche à remédier risque non seulement de donner lieu à des mesures inefficaces mais peut aussi s'avérer dangereux. Des notions aussi vagues que l'« extrémisme violent », l'« extrémisme » ou la « radicalisation » sont sujettes à interprétation et peuvent facilement être utilisées de manière abusive³⁷. Elles risquent notamment d'englober des manifestations ou des actes qui sont licites au regard du droit international des droits de l'homme.

21. Certains pays se seraient appuyés sur des lois relatives à la lutte contre l'extrémisme pour restreindre abusivement l'exercice des droits de l'homme tels que la liberté d'expression, de réunion pacifique ou de religion ou le droit à la vie privée³⁸. Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction s'est maintes fois dit préoccupé de ce que des définitions trop vagues ou générales de l'extrémisme pouvaient être adoptées de façon arbitraire et invoquées à mauvais escient pour exercer un contrôle sur des groupes religieux, voire pour ériger en infractions des manifestations de la religion ou des convictions conformes à la loi³⁹. De même, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a noté avec préoccupation que des gouvernements s'étaient appuyés sur des définitions vagues et générales du « terrorisme » pour punir ceux qui ne se conformaient pas aux rôles traditionnellement dévolus aux hommes et aux femmes et pour réprimer des mouvements sociaux qui cherchaient à protéger les droits fondamentaux de tous, sans distinction de sexe⁴⁰.

22. L'emploi interchangeable des termes « extrémisme violent » et « terrorisme », ainsi que l'absence d'une délimitation claire entre eux, peuvent également poser des problèmes⁴¹. Dans son plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, le Secrétaire général

³³ Gouvernement canadien, « extrémisme violent » et Groupe d'experts de la Commission européenne en matière de radicalisation violente, « Radicalisation processes leading to acts of terrorism » (2008).

³⁴ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism : A Community-Policing Approach* (février 2014).

³⁵ Office européen de police, « Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks » (janvier 2016), disponible à l'adresse : <https://www.europol.europa.eu/content/changes-modus-operandi-islamic-state-terrorist-attacks>.

³⁶ Voir A/70/674, par. 5.

³⁷ A/HRC/28/28 et A/HRC/31/65.

³⁸ Voir, par exemple, les lettres d'allégations et les appels urgents conjoints envoyés par des titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale dans A/HRC/31/79, p. 57 (RUS 3/2015) ; A/HRC/29/50, p. 52 (MDA 1/2015) et A/HRC/25/74, p. 50 (UZB 2/2013).

³⁹ Voir A/HRC/28/66/Add.1, par. 49 ; A/HRC/22/51, par. 53 ; A/HRC/16/53/Add.1, par. 100 et E/CN.4/2005/61/Add.1, par. 152.

⁴⁰ Voir A/64/211 et Corr.1, par. 27.

⁴¹ Minerva Nasser-Eddine et coll., « Countering violent extremism (CVE) literature review » (Département australien de la défense, Counter Terrorism and Security Technology Centre, Defence Science and Technology Organisation, mars 2011).

relève que « l'extrémisme violent a bien d'autres manifestations » que le terrorisme et met en garde contre le risque d'amalgames entre ces deux termes. En effet, en l'absence de définitions claires, les initiatives visant à prévenir ou à combattre l'extrémisme violent pourraient servir, et ont parfois servi, à justifier une application trop large des mesures antiterroristes en vue de réprimer des actes qui ne constitueraient pas des actes terroristes ou des comportements liés au terrorisme⁴².

23. Alors que la prévention et la répression de l'extrémisme violent sont souvent décrites comme l'emploi de moyens non coercitifs pour dissuader les individus de faire usage de la violence en vue de poursuivre la réalisation d'objectifs politiques, sociaux ou idéologiques⁴³, certaines mesures adoptées à cette fin au niveau national sont susceptibles de porter atteinte aux droits de l'homme. Sous couvert de prévenir et de combattre l'extrémisme violent, les États ont, entre autres, placé des personnes sous surveillance, supprimé ou bloqué du contenu en ligne, restreint le droit à la liberté de circulation et à la liberté de la personne, interdit l'accès à l'éducation et provisoirement séparé des enfants de leur famille. Bien souvent, aucune évaluation de ces mesures du point de vue de leurs incidences sur les hommes et les femmes n'a été faite, notamment de celles qui, en apparences non sexistes, donnent lieu à des traitements discriminatoires en raison des dynamiques de genre qui les sous-tendent.

24. Les mesures destinées à prévenir et à combattre l'extrémisme violent ne sont licites que dans la mesure où elles sont pleinement conformes au droit international, en particulier au droit international des droits de l'homme. Ainsi, bien qu'il faille fournir aux services de sécurité et de renseignement les outils dont ils ont besoin pour protéger la société de la violence, il est particulièrement important de veiller à ce que des contrôles judiciaires et parlementaires indépendants et rigoureux garantissent que les mesures destinées à prévenir et à combattre le terrorisme violent soient respectueuses des droits de l'homme.

IV. Pratiques optimales et enseignements tirés concernant les programmes respectueux des droits de l'homme destinés à prévenir et à combattre l'extrémisme violent

25. Lors de la réunion-débat du Conseil des droits de l'homme qui s'est tenue le 17 mars 2016 (voir A/HRC/33/28), la Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme a souligné que les mesures de lutte contre l'extrémisme violent qui étaient respectueuses des droits de l'homme et qui garantissaient leur protection étaient plus efficaces et plus durables⁴⁴. Fondée sur l'ensemble des contributions reçues, la présente section du rapport vise à rendre compte des pratiques optimales et des enseignements tirés pour faire en sorte que les programmes destinés à combattre et à prévenir l'extrémisme violent soient respectueux des normes relatives aux droits de l'homme.

26. La « prévention directe » vise à éliminer les facteurs de risque et à établir un cadre juridique, administratif et politique de prévention des violations des droits de l'homme alors que la « prévention indirecte » vise à empêcher que des violations ne se reproduisent

⁴² Voir A/70/674, par. 4.

⁴³ Humera Khan, « Why countering extremism fails », *Foreign Affairs* (18 février 2015) et Bryan Price, « A view from the CT foxhole : an interview with Tom Wheelock » (Combating Terrorism Center, 30 avril 2015), disponible à l'adresse : <https://www.ctc.usma.edu/posts/a-view-from-the-ct-foxhole-an-interview-with-tom-wheelock>.

⁴⁴ Contribution de Kate Gilmore, Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme, à la réunion-débat sur l'action menée pour prévenir et combattre l'extrémisme violent sous l'angle des droits de l'homme, qui s'est tenue le 17 mars 2016. Disponible à l'adresse : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E.

en identifiant leurs causes et en y remédiant⁴⁵. Pour mener une action efficace, il faut tenir compte du contexte particulier auquel l'action vise à remédier. Depuis longtemps, les États mettent en œuvre des programmes visant à combattre l'exclusion ou la marginalisation sociales, à renforcer l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels, à favoriser l'égalité hommes-femmes et à assurer la participation effective et égale de tous à la vie politique et publique pour que tous puissent se sentir convenablement représentés par leurs institutions. Dans d'autres situations, avoir le sentiment que le régime est corrompu et que les affaires publiques sont mal gérées produit de la colère et suscite de la désillusion. En présence d'une culture de l'impunité et en l'absence d'obligations de rendre des comptes, les individus et les sociétés ont tendance à se tourner vers la violence. Certains États se sont de ce fait employés à renforcer les institutions chargées de faire respecter l'état de droit dans le but d'atténuer la colère et les doléances de la population. Ces mesures sont nécessaires à l'édification de sociétés inclusives et vectrices de cohésion, et favorisent la compréhension et le respect entre les différentes communautés. Nul doute que ces initiatives peuvent contribuer à prévenir l'émergence de l'extrémisme violent, mais il convient toutefois de noter que les obligations en matière de droits de l'homme existent indépendamment. Le devoir de protéger, de promouvoir et de réaliser les droits de l'homme doit continuer d'être un objectif à part entière au lieu de devenir un outil au service d'une stratégie de prévention et de répression de l'extrémisme violent⁴⁶. En outre, les politiques ou programmes sociaux, éducatifs et autres perdront en efficacité et la place qu'occupe la société civile risque de s'amoinrir s'ils sont appréhendés à travers le prisme sécuritaire⁴⁷.

27. Pour protéger les droits de l'homme, il importe de suivre constamment les incidences sur la population – et en particulier sur les femmes, les enfants et les groupes ethniques et religieux – des mesures visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent et d'assurer un contrôle sérieux et indépendant. Cela est d'autant plus important que peu d'informations semblent être disponibles sur l'efficacité et les conséquences du point de vue du genre et des droits de l'homme, de certaines politiques mises en œuvre récemment⁴⁸. En outre, l'évaluation des politiques, programmes et activités permet de tirer des enseignements, d'apporter les ajustements nécessaires aux programmes et de faire connaître les bonnes pratiques. La publication des résultats de ces évaluations permet de renforcer la confiance et de garantir la transparence.

28. L'instauration d'un dialogue avec les communautés, la mise à disposition de moyens d'agir, la participation de la jeunesse et les mesures en ligne destinées à prévenir et à combattre l'extrémisme violent sont des éléments qui figurent, de manière récurrente, au rang des pratiques optimales et des enseignements tirés des programmes respectueux des droits de l'homme destinés à prévenir et à combattre l'extrémisme violent.

⁴⁵ Voir A/HRC/30/20, par. 9 et 10.

⁴⁶ Voir A/HRC/31/65 et Naz Modirzadeh, « If it's broke, don't make it worse : a critique of the U.N. Secretary-General's plan of action to prevent violent extremism », *Lawfare Blog* (23 janvier 2016), disponible à l'adresse : www.lawfareblog.com.

⁴⁷ Contribution de l'American Civil Liberties Union et du Brennan Center for Justice ; Article 19, statement on proposed amendments to the Russia Federation extremism law (juillet 2006) et Jayne Huckerby, « The complexities of women, peace, security and countering violent extremism » dans *Just Security*, 24 septembre 2015.

⁴⁸ Peter Romaniuk, « Does CVE work ? Lessons learned from the global effort to counter violent extremism » (Global Center on Cooperative Security, 2015).

A. Nouer un dialogue avec les communautés et leur donner les moyens d'agir

29. Établir une relation de confiance entre les communautés et les autorités, notamment les forces de sécurité ainsi que les services sociaux et éducatifs, contribue à renforcer la résilience et à prévenir la violence. Les initiatives visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent sont généralement plus efficaces lorsqu'un dialogue a, au préalable, été noué avec la communauté. En l'absence de dialogue ou lorsque celui-ci passe par l'intervention des forces de sécurité, les programmes mis en place par les autorités, ou avec leur participation manifeste, peuvent être source de tensions supplémentaires. Le fait de consulter régulièrement les communautés contribue à éviter de tels risques et présente des avantages considérables, qui dépassent le cadre de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent. Toutefois, la participation des communautés ne permettra pas de combattre les facteurs favorisant l'extrémisme violent qui sont extérieurs à la communauté. C'est pourquoi les autorités doivent aussi s'employer à lutter contre ces facteurs externes.

30. Afin qu'ils soient efficaces et qu'ils tiennent compte de facteurs contextuels et individuels menant à l'extrémisme violent, les programmes destinés à prévenir et à combattre ce phénomène devraient s'appuyer sur des évaluations de besoins qui tiennent compte de la situation des hommes et des femmes et qui associent pleinement les parties prenantes et les groupes concernés, notamment la société civile et les chefs communautaires et religieux. Toutefois, s'ils s'adressent principalement à des dirigeants communautaires et religieux de sexe masculin, ces programmes risquent d'avoir pour effet de tenir les femmes à l'écart. Il importe donc au plus haut point de garantir la pleine participation des femmes à tous les niveaux. Une telle démarche permet aussi aux groupes et aux communautés visés de s'approprier les programmes qui leur sont destinés.

31. Il convient de veiller, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces programmes, à ce qu'ils ne conduisent pas, de manière directe ou accidentelle, à de la discrimination, de la stigmatisation ou à un profilage racial ou religieux. Cela est d'autant plus important que le fait de cibler telle ou telle communauté peut aggraver la stigmatisation et la contestation. Associer pleinement et de manière inclusive les communautés à l'élaboration des programmes qui leur sont destinés est la meilleure façon d'éviter d'éventuelles répercussions négatives imprévues et de garantir que ces programmes portent sur les questions d'ordre politique, social, sécuritaire ou d'un autre ordre que les communautés ont identifié comme étant sources de préoccupation.

32. Dans un certain nombre d'États, les forces de sécurité, en particulier les autorités de police, semblent être au cœur des programmes visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent. Les responsables de la sécurité peuvent certes jouer un rôle constructif mais il faut que la nature et la portée de leur participation soient soigneusement pensées. En effet, confondre la stratégie de cohésion communautaire avec la stratégie de lutte antiterroriste risque de compromettre gravement les liens établis avec la communauté. Une telle démarche peut également susciter de profondes inquiétudes en matière de respect des droits de l'homme, surtout dans les cas où des fonctionnaires travaillant dans les domaines de l'éducation, des services sociaux, voire des soins de santé, sont tenus, en vertu d'une obligation légale, de partager des renseignements au sujet des personnes avec lesquelles ils interagissent. Lorsque de telles obligations existent, il est primordial d'en informer en toute transparence les bénéficiaires des services en question.

33. En outre, les programmes destinés à prévenir et à combattre l'extrémisme violent ne devraient pas servir de couverture à la conduite de vastes opérations de police ou de collecte de renseignements. Il peut être utile de procéder ainsi sur le court terme, mais le risque est grand que la confiance de la communauté envers les autorités publiques s'en trouve altérée. Cela risque d'avoir des incidences négatives sur la capacité des forces de l'ordre d'intervenir

dans la communauté visée et d'obliger celles-ci à avoir recours à des mesures plus intrusives encore. On se trouverait alors dans un cercle vicieux de violence et d'abus.

34. Pour être durable et utile, le rapprochement avec les communautés suppose un investissement sur le long terme qui soit adapté au contexte donné. Les exécutants de ces programmes devraient recevoir la formation requise afin d'être pleinement au fait de la genèse du programme et du contexte dans lequel ils interviennent. Il est également nécessaire que ce travail d'échange avec les communautés tienne compte des différents individus et groupes concernés, aucune communauté ne devant être vue comme une entité homogène. Il conviendrait en particulier, lors de l'élaboration de ces programmes, de tenir dûment compte de la situation et des besoins des groupes particulièrement défavorisés au sein de la communauté concernée.

35. Certains efforts déployés en la matière sont allés dans le sens d'un renforcement de la participation des femmes, mais d'une manière qui a alimenté les stéréotypes sexistes⁴⁹, ou ont mené à ce que les femmes soient perçues comme de simples outils de sécurité nationale⁵⁰. Les actions visant à faire participer les communautés s'accompagnent souvent de mesures qui font de la structure familiale un élément central de la prévention de l'extrémisme violent. Or, faire des femmes des acteurs de premier plan du fait de leur rôle supposé au sein du foyer est une stratégie qui se fonde dans une large mesure sur des stéréotypes sexistes. En outre, en axant la prévention et la répression de l'extrémisme violent sur l'action en faveur des hommes et des garçons au motif qu'ils présentent un plus grand risque de se « radicaliser » au sein d'une communauté, l'affectation et la réaffectation des ressources risquent de conduire à une marginalisation encore plus grande des femmes et des filles, qui se trouvent souvent dans une situation de nécessité plus grande au sein de la communauté⁵¹. La consultation des associations locales de femmes lors de l'élaboration des programmes aidera à trouver des solutions.

36. Les dirigeants religieux jouent également un rôle important dans la prévention de l'incitation à la violence. On s'est aperçu que les initiatives visant à favoriser le dialogue interconfessionnel et intraconfessionnel sont essentielles pour préserver les espaces de tolérance et de respect mutuel⁵². Dans ce contexte, des représentants de différentes religions et croyances se sont notamment engagés, dans une déclaration adoptée le 24 avril 2015 à Fès (Maroc)⁵³, à dénoncer publiquement tous les actes de violence, de discrimination et d'incitation à la violence, y compris ceux perpétrés au nom de la religion ou d'une croyance et à ne pas diffuser de messages d'incitation à la haine.

37. Les initiatives globales de rapprochement avec les communautés doivent être menées dans le but de combattre l'exclusion et la marginalisation. Cela suppose de veiller à ce que les membres de toutes les communautés aient accès à des services de base de façon non discriminatoire, de renforcer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et de garantir la participation de tous à la vie politique et publique sur un pied d'égalité,

⁴⁹ Voir Jayne Huckerby, « Feminism and international law in the post-9/11 era », *Fordham International Law Journal*, vol. 39, n° 3 (2016), p. 550.

⁵⁰ Voir, par exemple, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme, *Prévenir les conflits, transformer la justice, obtenir la paix* (2015) et Jayne Huckerby, « Women and preventing violent extremism : the U.S. And U.K. experiences », document d'information (New York, NYU Centre for Human Rights and Global Justice, 2012).

⁵¹ Voir Huckerby, « Feminism and international law in the post-9/11 era », p. 558 et Centre For Human Rights and Global Justice, *A Decade Lost : Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism* (New York, faculté de droit de l'Université de New York, 2011).

⁵² Contribution du Sénégal.

⁵³ Contribution du Maroc et projet de déclaration adopté lors du forum sur le rôle des chefs religieux dans la prévention de l'incitation donnant lieu à des crimes atroces qui s'est tenu à Fès (Maroc), le 24 avril 2015, disponible à l'adresse : www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/FezDeclaration.pdf.

conformément au principe de l'égalité et de la non-discrimination tel que consacré par le droit international des droits de l'homme.

38. La société civile devrait être considérée comme une alliée clef dans le combat mené pour prévenir l'extrémisme violent. Les organisations de la société civile peuvent être les mieux placées pour mettre en place des activités destinées à prévenir et à combattre l'extrémisme violent, y compris par le biais de partenariats avec les autorités compétentes, en particulier dans des contextes où les interventions de l'État se sont avérées contre-productives ou risquent d'entamer la confiance entre les autorités et les communautés⁵⁴. Afin de préserver et de renforcer la confiance de la communauté, les autorités et les organisations de la société civile concernées devraient faire preuve de transparence concernant le degré de coopération que les organisations offrant des services aux communautés et les autorités ont entre elles, y compris lorsque les organisations en question doivent rendre compte de leurs interactions avec les bénéficiaires des programmes. Ce devoir de transparence porte également sur les objectifs et les motifs de leur collaboration⁵⁵. L'État ne devrait pas s'immiscer plus que de raison dans le travail des organisations de la société civile et le contrôle étatique exercé ne devrait pas être de nature à mettre en péril la relation de confiance entre une organisation et la communauté en faveur de laquelle elle œuvre.

39. Le devoir des États d'agir avec la diligence voulue pour garantir que les droits fondamentaux des individus ou des groupes ne soient pas bafoués par des acteurs non étatiques recouvre l'obligation de fournir aux organisations de la société civile les conditions nécessaires et un espace sûr pour leur permettre de mener à bien leurs activités. Ces organisations rencontrent des problèmes particulièrement importants lorsqu'elles opèrent dans un contexte ou sur un territoire où des groupes extrémistes violents sont présents⁵⁶. En pareils cas, les initiatives visant à préserver ou à élargir le champ d'action de la société civile pourraient être renforcées.

40. Il incombe aux États de mettre en place le cadre réglementaire et opérationnel qu'il faut pour que les organismes à but non lucratif ne soient pas détournés au profit du financement du terrorisme. Toutefois, les mesures qui ont été prises à cette fin, en particulier lorsqu'elles s'accompagnent de définitions trop générales de ce qu'est le soutien matériel au terrorisme, ont abouti, dans certains pays, à l'imposition de restrictions sur le financement des organisations de la société civile. Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a souligné que la plupart de ces restrictions ne contribuaient pas à faire progresser de façon légitime la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme mais qu'elles étaient plutôt motivées par des raisons d'ordre politique⁵⁷. L'effet préjudiciable qui en résulte se fait particulièrement sentir chez les organisations qui opèrent dans des contextes où des groupes considérés comme « terroristes » ou « extrémistes violents » sont actifs, ce qui a pour effet d'entraver la fourniture d'une aide dont les populations présentes sur ces territoires ont grandement besoin⁵⁸.

⁵⁴ Peter Romaniuk, « Does CVE work ? ».

⁵⁵ Voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization*, p. 122 et Radicalisation Awareness Network (RAN), *RAN Collection : Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent* (2016), p. 51, 88, 199 et 201.

⁵⁶ Naz Modirzadeh, « If it's broke, don't make it worse ».

⁵⁷ Voir A/69/365, par. 35.

⁵⁸ Voir A/HRC/23/39, par. 25 ; A/70/371, par. 17-44 ; déclaration de Maina Kiai, Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, à l'occasion de la consultation et de la réunion entre le Groupe d'action financière et des organismes non lucratifs le 18 avril 2016, disponible à l'adresse : www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/UNSR_statement_FATFmeeting-13April2016.pdf et Naz Modirzadeh, « If it's broke, don't make it worse ».

41. Les organisations locales, en particulier celles qui représentent des groupes défavorisés, sont souvent de petite taille. Elles se heurtent à des difficultés particulières, du fait que la réglementation en matière de lutte contre le financement du terrorisme favorise plutôt les organisations connues et de grande envergure et qu'elle énonce des exigences strictes en matière de signalement et d'audit. Les organisations locales ne disposent souvent pas d'une infrastructure administrative suffisante pour répondre à ces exigences⁵⁹. Cela rend souvent les petites organisations inaptes à mobiliser les fonds nécessaires pour mener à bien leurs activités et a une incidence négative sur les groupes auxquels elles apportent leur soutien.

B. Participation des jeunes

42. Les programmes faisant participer les jeunes devraient occuper une place proéminente dans les initiatives de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Beaucoup de jeunes ont le sentiment de ne pas être représentés et d'être marginalisés, ce qui peut les rendre vulnérables face à l'extrémisme violent. Ils sont non seulement des auteurs et des victimes potentiels de l'extrémisme violent mais également des acteurs essentiels dans tout effort de prévention et ils font partie dans une grande mesure de la solution au problème⁶⁰.

43. Les jeunes peuvent s'investir de diverses manières, y compris en prenant part à des activités éducatives, artistiques ou sportives⁶¹. Les programmes les plus efficaces sont ceux organisés par d'autres jeunes afin d'acquérir des compétences qui leur serviront dans la vie courante, telles que la gestion des conflits, le travail d'équipe, la tolérance et l'empathie⁶². Ces compétences peuvent aussi s'acquérir dans le cadre de programmes visant à promouvoir la tolérance politique, ethnique, sociale et religieuse, la diversité culturelle et l'égalité des sexes, et à mieux appréhender ce que sont les valeurs démocratiques et les droits de l'homme.

44. Si les campagnes, en ligne ou non, de « contre discours » qui visent à toucher un vaste groupe de jeunes, peuvent être « très utiles comme moyen général d'éducation, pour accroître les connaissances de la population et construire une société résiliente »⁶³, la participation directe de jeunes dans de petits groupes s'est révélée être la solution la plus efficace, en particulier avec des jeunes qui courent un risque imminent de rejoindre des groupes extrémistes violents⁶⁴.

45. La participation à de tels programmes et activités devrait se faire sur la base du volontariat. Il importe en outre de veiller à ce que les initiatives ne soient ni conçues ni mises en œuvre d'une manière qui pourrait entraîner une discrimination ou un profilage racial ou religieux. Elles devraient intégrer des jeunes de tous les milieux et ne pas

⁵⁹ Voir Center for Human Rights and Global Justice, *A Decade Lost : Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism* (New York, faculté de droit de l'Université de New York, 2011), sect. IV.

⁶⁰ Voir les remarques faites par le Secrétaire général lors du débat public sur le rôle de la jeunesse dans la lutte contre l'extrémisme violent et la promotion de la paix, consulter l'adresse suivante : www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8568.

⁶¹ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Guide de prévention de l'extrémisme violent à l'intention des enseignants et éducateurs* (Paris, 2016).

⁶² Ibid. ; contribution de la fondation *Order of the Teaspoon* ; et *Radicalisation Awareness Network, RAN Collection : Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent*.

⁶³ Harald Weilnböck, « Confronting the counter-narrative ideology. Embedded face-to-face prevention—and youth (media) work » (Cultures Interactive, 2015), disponible à l'adresse suivante : <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>.

⁶⁴ Radicalisation Awareness Network, *RAN Collection : Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent* ; et Harald Weilnböck, « Responding to violent extremism needs more investment in human resources/practitioners, less in videos and Internet » (Cultures Interactive, 2015), disponible à l'adresse suivante : <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>.

s'occuper seulement de ceux que les autorités ou les organisateurs considèrent comme étant exposés au risque d'extrémisme violent.

46. Les établissements d'enseignement et les autres organisations qui s'occupent de la jeunesse doivent prévoir des espaces sûrs où les jeunes peuvent exprimer librement leurs points de vue dans le plein respect des droits de l'homme, notamment le droit à la liberté d'opinion et d'expression, sans avoir à craindre la moindre conséquence négative. Il convient en particulier de souligner l'importance des espaces dédiés au développement de la pensée critique, de sorte que les jeunes puissent contrer les arguments des extrémistes violents⁶⁵. Une plateforme de débat devrait être prévue, notamment pour aborder la question des partis pris et des préjugés. On gagnera à aborder ces idées de manière ouverte et constructive plutôt que de couper court au débat.

47. Les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle central dans le développement de l'éducation en matière de droits de l'homme et la formation adaptée aux jeunes. En outre, il importe de garantir la coordination entre les différents prestataires de formations et de veiller à ce que ceux qui travaillent auprès des jeunes bénéficient eux-mêmes d'une éducation et d'une formation aux droits de l'homme afin qu'ils intègrent mieux ces derniers dans leur travail et contribuent à préserver une société démocratique, tolérante et durable qui promeut les valeurs humaines et le respect mutuel⁶⁶.

48. Il ne devrait pas être demandé aux éducateurs et aux travailleurs sociaux de partager des informations sur les jeunes avec lesquels ils travaillent, à moins que ces informations ne revêtent un caractère pénal ou que le fait de les partager soit dans l'intérêt supérieur d'un enfant. Le fait d'exiger de ceux qui travaillent avec les jeunes qu'ils communiquent des informations au sujet des intéressés constitue non seulement une atteinte indue aux droits de ces jeunes, y compris à leur droit à la vie privée et à leur liberté d'opinion et d'expression, mais est en outre susceptible de nuire à l'efficacité des programmes destinés à faire participer les jeunes.

C. Prévention et répression de l'extrémisme violent en ligne

49. Le rôle d'Internet, en particulier des médias sociaux, a souvent été souligné dans le contexte de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent. Le Conseil de sécurité a à maintes reprises appelé les États à renforcer la coopération internationale pour lutter contre l'utilisation d'Internet et des médias sociaux à des fins terroristes, en particulier s'agissant des mesures prises pour endiguer les flux de combattants étrangers vers des zones de conflit armé⁶⁷. Le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent décrit Internet tant comme un espace utilisé par les groupes extrémistes violents pour leur recrutement que comme un outil permettant de contrer le discours de ces groupes⁶⁸.

50. Internet et les technologies numériques sont des outils susceptibles d'être utilisés à des fins aussi bien bénéfiques que préjudiciables. S'ils sont essentiels pour le partage et la collecte d'informations, ainsi que pour la participation démocratique, ces outils peuvent être détournés par des groupes extrémistes violents pour recruter des disciples. En effet, Internet et les technologies numériques sont devenus à la fois un canal d'exercice des droits de l'homme et un canal de violation de ces mêmes droits.

⁶⁵ Contribution du Royaume-Uni.

⁶⁶ Contributions de la Finlande, du Maroc et de la Slovénie.

⁶⁷ Résolutions du Conseil de sécurité 1373 (2001), 1624 (2005) et 2178 (2014).

⁶⁸ Voir A/70/674, par. 55.

51. Face à l'explosion quantitative des données numériques (le « big data », les États et les fournisseurs de technologies de l'information et de la communication (TIC) ont la capacité de censurer l'expression, de bloquer ou de filtrer l'accès à l'information, d'intercepter des données et de surveiller l'activité en ligne. Comme le HCDH l'a expliqué dans son rapport sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique, « les plateformes technologiques dont la vie politique, économique et sociale mondiale est de plus en plus tributaire sont non seulement exposées à la surveillance de masse mais peuvent même la faciliter »⁶⁹. Il en va de même du contrôle des contenus en ligne. Internet a ouvert des perspectives immenses pour la libre circulation de l'information, mais les États ont aussi davantage la possibilité d'exercer un plus grand contrôle de cet outil.

52. La lutte contre l'extrémisme violent en ligne constitue l'un des principaux volets de nombreuses politiques et mesures destinées à prévenir et à combattre l'extrémisme violent. Le degré d'ingérence des mesures prises et leurs effets sur les droits de l'homme dépendent de la définition de notions telles que l'« extrémisme », l'« extrémisme violent » et la « radicalisation » et de la perception du rôle joué par les idées extrémistes – y compris par l'exposition à de telles idées – dans les processus qui amènent les individus à se tourner vers l'extrémisme violent ou vers le terrorisme.

53. Les restrictions imposées à l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent notamment prendre les formes suivantes : fermeture complète d'un réseau ou irruption dans celui-ci, blocage de l'accès à certaines plateformes, imposition de restrictions à des individus qui se connectent à certaines technologies ou les utilisent. Le fait de bloquer ou de retirer des contenus spécifiques est l'une des mesures utilisées pour lutter contre l'extrémisme violent. Les États invoquent diverses raisons pour justifier l'emploi de ces mesures, parmi lesquelles la nécessité d'empêcher la radicalisation, l'extrémisme violent et le recrutement de combattants étrangers ; la lutte contre l'incitation aux actes terroristes ; et l'interception de la diffusion d'éléments à caractère terroriste.

54. Les mesures susmentionnées, cependant, sont en porte-à-faux par rapport à l'analyse individuelle qu'exige le droit des droits de l'homme. Les États doivent justifier, preuves à l'appui, la nécessité et la proportionnalité de ces atteintes à la liberté d'expression. Ils doivent démontrer en quoi le bénéfice perçu de ces mesures l'emporte sur l'importance qu'a Internet en tant qu'outil destiné à accroître au maximum le nombre et la diversité des voix qui s'expriment sur de nombreux sujets. Le manque de transparence dans les mesures de blocage ou de retrait de contenus fait qu'il est difficile d'apprécier si de telles restrictions étaient réellement nécessaires pour le but affiché. Par conséquent les États doivent faire preuve d'une transparence bien plus grande en précisant quel contenu ils filtrent, bloquent ou retirent, et pour quels motifs.

55. Les États peuvent également avoir recours aux entreprises du secteur des TIC pour contrôler et réglementer l'accès aux contenus dans l'espace numérique. Pour ce faire, ils utilisent soit des procédures juridiques officielles, dont des ordonnances judiciaires et des systèmes de mise en jeu de la responsabilité des intermédiaires, qui contraignent les entreprises à surveiller activement les contenus, soit des formes plus diffuses de pression pour amener les entreprises à coopérer. Les fournisseurs d'hébergement et les plateformes de médias sociaux font face à une pression croissante visant la surveillance et le contrôle actifs des contenus générés et diffusés par les utilisateurs. Cette tendance est exacerbée par l'utilisation des TIC par des groupes extrémistes violents et terroristes.

56. Un autre moyen fréquemment employé dans la lutte contre l'extrémisme violent est la surveillance des contenus en ligne : veille, interception, collecte et rétention de données. Certains États soutiennent qu'une surveillance de grande envergure est « nécessaire » pour

⁶⁹ Voir A/HRC/27/37, par. 2.

déjouer les plans terroristes et identifier les terroristes, les extrémistes violents, leurs recruteurs et autres partisans⁷⁰. Le recueil, le stockage et l'utilisation de données peuvent avoir des effets sur un certain nombre de droits de l'homme, parmi lesquels le droit à la vie privée, la liberté de réunion pacifique et d'association, et la liberté de circulation⁷¹. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a souligné que la surveillance en ligne pouvait aussi compromettre le droit de se faire une opinion puisque la crainte de voir ses activités en ligne, comme les recherches effectuées et les pages Web consultées, divulguées contre son gré dissuadait d'accéder aux informations, en particulier lorsque la surveillance pouvait aboutir à une répression⁷².

57. Comme l'Assemblée générale⁷³ et le Conseil des droits de l'homme⁷⁴ l'ont souligné, les droits dont jouissent les personnes hors ligne, notamment le droit à la vie privée, doivent également être protégés en ligne. Bien que le droit à la vie privée ne constitue pas un droit absolu, il doit être protégé contre toutes immixtions illégales ou arbitraires⁷⁵. Pour qu'une immixtion ne soit pas contraire au droit international des droits de l'homme, le droit national qui l'autorise doit être suffisamment accessible, clair et précis pour qu'un individu puisse s'y référer pour vérifier qui est autorisé à pratiquer la surveillance des données et en quelles circonstances⁷⁶. La surveillance ne peut être justifiée que par des soupçons raisonnables et tout ordre qui l'autorise doit être convenablement ciblé⁷⁷. Bien souvent, les programmes de surveillance ne répondent pas à ce critère⁷⁸. Une autorisation judiciaire préalable et un contrôle indépendant effectif, avant et après les opérations de surveillance, constituent d'importantes garanties complémentaires pour lutter contre l'arbitraire⁷⁹.

58. L'Assemblée générale⁸⁰ et le HCDH⁸¹ ont invité tous les États à revoir leurs procédures, leurs pratiques et leur législation relatives à la surveillance et à l'interception des communications, et à la collecte de données personnelles, en soulignant la nécessité pour les États de veiller à respecter pleinement leurs obligations au regard du droit international des droits de l'homme⁸². Ainsi que l'a également souligné le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, le droit international des droits de l'homme n'autorise pas les activités secrètes de surveillance de masse, puisqu'une analyse de la nécessité et de la proportionnalité d'une mesure par rapport à un individu donné ne serait pas possible dans le contexte de telles mesures⁸³.

59. Comme indiqué précédemment, on sait que les États ont de plus en plus recours au secteur privé pour mener et faciliter la surveillance numérique, en utilisant à la fois des mécanismes juridiques officiels et des mécanismes secrets pour avoir accès aux contenus et aux métadonnées. Les entreprises qui fournissent des technologies de surveillance de masse et de surveillance ciblée sans garanties suffisantes posent particulièrement problème,

⁷⁰ A/69/397.

⁷¹ Voir A/HRC/13/37, par. 33 à 38.

⁷² Voir A/HRC/29/32, par. 21.

⁷³ Résolutions de l'Assemblée générale 68/167 et 69/166.

⁷⁴ Résolutions du Conseil des droits de l'homme 20/8 et 26/13.

⁷⁵ Voir A/HRC/27/37, par. 22 et 23 ; voir aussi A/HRC/13/37, par. 17.

⁷⁶ Voir A/HRC/27/37, par. 23.

⁷⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, *Roman Zakharov c. Russie* (4 décembre 2015), par. 248 ; Cour européenne des droits de l'homme, quatrième section, *Szabo et Vissy c. Hongrie*, (12 janvier 2016), par. 77 ; et CCPR/C/NZL/CO/6, par. 16.

⁷⁸ Voir A/69/397, par. 37 ; et A/HRC/27/37.

⁷⁹ Voir A/HRC/14/46, par. 34.

⁸⁰ Résolutions de l'Assemblée générale 68/167 et 69/166.

⁸¹ Voir A/HRC/27/37, par. 50.

⁸² Voir A/69/397, par. 31.

⁸³ Voir A/HRC/27/37, par. 25 ; et A/69/397, par. 47.

notamment parce que ces technologies peuvent servir à faire taire les dissidents⁸⁴. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a averti qu'il était tout à fait courant que les entreprises privées pratiquent la censure ou la surveillance ou imposent d'autres restrictions à la liberté d'expression, souvent sous la pression des États, mais parfois de leur propre initiative⁸⁵. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, auxquels le Conseil des droits de l'homme a souscrit dans sa résolution 17/4, constituent un précieux cadre d'examen des responsabilités des entreprises privées du secteur des TIC dans le monde entier.

V. Conclusions et recommandations

60. **Face aux actes barbares commis tous les jours, les effets de l'extrémisme violent sur les droits de l'homme ne sauraient être sous-estimés. Chaque État a le devoir de prendre des mesures pour protéger tous les individus qui se trouvent sur son territoire ou qui relèvent de sa juridiction contre la violence. Ces mesures doivent être compatibles avec les droits de l'homme. La protection des droits de l'homme et le respect de l'état de droit contribuent à prévenir et à combattre l'extrémisme violent. Les mesures contre l'extrémisme qui respectent et protègent les droits de l'homme sont, de surcroît, plus efficaces et durables.**

61. **Les notions clefs liées à l'extrémisme violent devraient être clairement définies, en particulier quand elles sont susceptibles d'aboutir à l'adoption de mesures qui peuvent porter atteinte aux droits de l'homme. Cela est particulièrement important lorsque les notions en question servent à définir des infractions pénales dans la législation nationale. Il existe également des risques de violations des droits de l'homme lorsque les termes « extrémisme » ou « radicalisation » sont utilisés pour couvrir des activités non violentes. Les États devraient veiller à ce que leurs mesures portent sur des comportements bien réels plutôt que sur de simples opinions ou croyances. Le droit international des droits de l'homme fournit un cadre clair pour la promotion et la protection de ces droits. En particulier, le droit d'avoir une opinion et la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la croyance de son choix ne sauraient être soumis à aucune restriction.**

62. **Dans les cas où le droit international des droits de l'homme autorise des restrictions, les États doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits en question. Par conséquent, lors de l'adoption de mesures de prévention ou de répression de l'extrémisme violent qui impliquent des restrictions aux droits, en particulier à la liberté d'expression et au droit à la vie privée, les États doivent justifier clairement ces mesures, preuves à l'appui, et démontrer en quoi le bénéfice qui en est attendu l'emporte sur le préjudice causé.**

63. **Des programmes bien conçus et transparents visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent peuvent contribuer à la fois à améliorer la sécurité et à mieux protéger les droits de l'homme. Il importe cependant de faire preuve de vigilance et de veiller à ce que les mesures visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent respectent pleinement le droit international des droits de l'homme.**

⁸⁴ Reporters sans frontières, « Les Ennemis d'Internet : rapport de 2013 – rapport spécial surveillance », introduction (« L'ère des mercenaires numériques »).

⁸⁵ A/HRC/32/38 ; et www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20115&LangID=E.

64. Parmi les éléments que l'on retrouve régulièrement dans les programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent, on relève la mobilisation et l'autonomisation des communautés, ainsi que la participation des jeunes. Les activités menées ou soutenues par les États pour prévenir ou combattre l'extrémisme violent devraient tenir compte de la situation différente des hommes et des femmes, être inclusives, adaptées au contexte local et fondées sur un climat de confiance entre l'État et ceux qui relèvent de sa compétence. Il est essentiel d'aider les communautés à faire face aux menaces de l'extrémisme violent. Les programmes et les mesures ne doivent ni exercer de discrimination, ni stigmatiser des groupes ou des communautés particuliers. Les efforts visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent ne doivent, ni directement ni indirectement, entraîner de profilage racial, religieux ou autre.

65. Les mesures visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent en ligne devraient définir clairement le fondement juridique, les critères et les lignes directrices qui déterminent quand, comment et dans quelle mesure le contenu en ligne est bloqué, filtré ou retiré. Les États devraient également revoir leurs lois, politiques et pratiques en matière de surveillance, d'interception, de collecte et de conservation des données personnelles afin qu'elles soient pleinement conformes au droit international des droits de l'homme. En cas de lacunes, les États devraient abroger, modifier ou promulguer des lois, de sorte que le cadre juridique soit clair, précis, accessible, complet et non discriminatoire. Les entreprises du secteur des TIC devraient permettre la surveillance des individus sur leurs plateformes seulement sur l'ordre de la justice.

66. L'adoption d'une approche fondée sur le renforcement de l'état de droit, qui prévoit des automatismes régulateurs adaptés, est essentielle pour garantir la légalité et la légitimité des mesures et des programmes visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent. Ces derniers devraient avoir fait l'objet d'une analyse de leurs effets sur les droits de l'homme et être soumis à un véritable contrôle par des mécanismes indépendants et efficaces au niveau national. Une surveillance constante et un réexamen régulier permettront de faire en sorte que ces mesures et programmes atteignent leurs objectifs et que tout effet négatif sur les droits de l'homme soit rapidement pris en main. Cette surveillance et ce réexamen devraient être menés de manière inclusive, la société civile y participant librement et concrètement. Il faudrait aussi prévoir des procédures accessibles de mise en jeu des responsabilités qui permettent de se tourner vers la justice et de bénéficier de recours.
