



Assemblée générale

Distr. générale
21 février 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-quatrième session

27 février-24 mars 2017

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de soumettre au Conseil des droits de l'homme le rapport annuel du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson, en application des résolutions du Conseil 22/8, 29/9 et 31/3. Le présent rapport est le sixième et dernier rapport annuel que l'actuel titulaire du mandat soumet au Conseil. Dans sa partie thématique, le Rapporteur spécial évalue les faits nouveaux intervenus en relation avec les principales questions abordées dans chacun de ses rapports thématiques précédents et formule des recommandations pour la réforme de l'architecture institutionnelle des Nations Unies en vue de traiter les questions liées aux droits de l'homme et à la lutte antiterroriste.

* Le présent rapport a été soumis tardivement afin que les faits les plus récents puissent être pris en compte.



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

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités du Rapporteur spécial	3
III. Faits récents intervenus et mises à jour par thème	3
A. Aperçu	3
B. Victimes du terrorisme.....	5
C. Régime des sanctions contre Al-Qaida et l'État islamique d'Iraq et du Levant	6
D. Détermination des responsabilités des agents de la force publique pour les violations flagrantes ou systématiques des droits de l'homme commises dans le cadre d'initiatives antiterroristes entérinées par l'État	7
E. Utilisation d'aéronefs téléguidés dans le cadre d'opérations antiterroristes létales extraterritoriales	8
F. Surveillance électronique de masse aux fins de la lutte contre le terrorisme	10
G. Mesures prises au niveau international en réponse aux violations des droits de l'homme commises par l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL)	13
IV. Réforme du dispositif institutionnel de l'ONU pour le traitement des questions relatives aux violations des droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme	15
V. Conclusions et recommandations	21

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application des résolutions 22/8, 29/9 et 31/3 du Conseil des droits de l'homme¹. Le Rapporteur spécial y énumère, dans la deuxième partie, les principales activités qu'il a entreprises entre mars et décembre 2016 ; dans la troisième partie, il évalue les faits nouveaux intervenus en relation avec les principales questions abordées dans chacun des rapports thématiques précédents ; et, dans la quatrième partie, il fait des recommandations quant à la réforme de l'architecture institutionnelle des Nations Unies en vue de traiter les questions relatives aux droits de l'homme et à la lutte antiterroriste.

II. Activités du Rapporteur spécial

2. Depuis la publication de son précédent rapport adressé au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/31/65), le Rapporteur spécial a pris part aux activités décrites ci-dessous.

3. Le 21 octobre 2016, le Rapporteur spécial a présenté à l'Assemblée générale son rapport relatif aux répercussions des mesures antiterroristes sur les droits fondamentaux des migrants et des réfugiés (A/71/384). Le Rapporteur spécial a également tenu un dialogue interactif avec l'Assemblée sur ce rapport.

4. Le 9 novembre, le Rapporteur spécial a participé par vidéoconférence à l'atelier interactif tenu à Colombo les 8 et 9 novembre avec des juges, des avocats, des responsables de l'application des lois et d'autres responsables qui avaient contribué à l'élaboration du cadre politique et juridique d'une proposition de loi antiterroriste pour Sri Lanka.

5. Les 20 et 21 novembre, le Rapporteur spécial s'est rendu en Arabie saoudite pour tenir des discussions préliminaires avec le Gouvernement en vue d'une future visite officielle dans le Royaume. À Riyad, il a rencontré plusieurs hauts responsables et visité une prison centrale et une « unité de soutien psychologique et de soins » pour les personnes reconnues coupables de « terrorisme ». Le Rapporteur spécial n'a pas été en mesure de mener une évaluation complète des conditions de privation de liberté dans ces installations et d'autres situées dans le pays. Il s'est dit très désireux d'entreprendre une mission officielle en Arabie saoudite au cours du premier trimestre 2017, proposition qui a été bien accueillie par le Gouvernement saoudien.

6. Le Rapporteur spécial a continué de prendre des mesures en réponse aux communications, aux préoccupations et aux allégations reçues de personnes et d'organisations. Il a poursuivi le dialogue avec les gouvernements, notamment en adressant des demandes de visites officielles. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement tunisien de l'avoir invité pour une visite du pays du 30 janvier au 3 février 2017. Le rapport sur cette mission sera présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2018. Le Rapporteur spécial a regretté que, malgré des demandes effectuées de longue date, aucune autre invitation n'ait été reçue au cours de la période examinée.

III. Faits récents intervenus et mises à jour par thème

A. Aperçu

7. La nature du terrorisme international a évolué au point de devenir méconnaissable au cours du mandat de l'actuel Rapporteur spécial. Le nombre d'organisations terroristes extrémistes a proliféré et leur mode opérationnel s'est développé à tel point que certaines contrôlent désormais de vastes portions de territoire, minant l'intégrité territoriale des États. Elles sont bien financées, recrutent activement des combattants étrangers et participent à des conflits armés de longue durée et à grande échelle. Le terrorisme international

¹ Le Rapporteur spécial remercie ses conseillères juridiques, Anne Charbord (conseillère juridique principale) et Jessica Jones, de leur aide dans le cadre de l'établissement du présent rapport.

représente désormais à lui seul la plus grande menace pour le double objectif des Nations Unies qui est de protéger la paix et la sécurité internationales et de promouvoir les droits de l'homme. Les conséquences du terrorisme demeurent dramatiques, non seulement pour ceux directement touchés par les violations massives des droits de l'homme perpétrées par les groupes terroristes mais aussi, plus largement, en raison de la prolifération de conflits armés asymétriques et d'un déplacement massif des civils hors des zones contrôlées par les groupes terroristes.

8. Tout au long de son mandat, le Rapporteur spécial a été pleinement conscient de la tâche redoutable à laquelle doivent s'atteler les États pour s'acquitter de leur obligation positive de protéger leurs citoyens et les personnes relevant de leur compétence contre les actes terroristes. Toutefois, on reconnaît depuis longtemps que l'approche purement sécuritaire adoptée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1373 (2001) était inadéquate et s'est parfois avérée contre-productive. La protection des droits de l'homme doit être au cœur de toute stratégie antiterroriste efficace et l'ONU dans son ensemble est désormais officiellement résolue à promouvoir la protection des droits de l'homme dans sa lutte contre le terrorisme. Comme l'a fait observer l'Assemblée générale dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, des mesures antiterroristes efficaces et la protection des droits de l'homme ne sont pas des objectifs antinomiques, mais sont complémentaires et se renforcent mutuellement². Le Rapporteur spécial souligne une fois de plus qu'en matière de lutte contre le terrorisme, l'action des États doit s'inscrire dans le cadre du droit international, notamment le droit des droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit des réfugiés, et le respecter, et qu'elle doit s'attaquer non seulement aux manifestations du terrorisme, mais aussi aux conditions propices au développement de celui-ci, telles qu'identifiées dans la Stratégie.

9. Depuis son entrée en fonctions le 1^{er} août 2011, le Rapporteur spécial a approfondi les travaux de son prédécesseur sur les questions relatives aux définitions excessivement larges et vagues des actes terroristes et au respect des garanties d'une procédure régulière et au droit à un procès équitable. Ses rapports thématiques sur l'efficacité du Bureau du Médiateur concernant le régime des sanctions contre Al-Qaida (A/67/396) et sur les répercussions des mesures antiterroristes sur les droits fondamentaux des migrants et des réfugiés (A/71/384) s'inspiraient également directement des travaux préparatoires entrepris par son prédécesseur.

10. Lorsque cela se justifiait, le Rapporteur spécial s'est intéressé à des questions nouvelles et émergentes telles que l'utilisation d'avions sans pilote dans le cadre d'opérations antiterroristes (A/68/389 et A/HRC/25/59) et la surveillance numérique de masse aux fins de la lutte antiterroriste (A/69/397), les problèmes liés aux droits de l'homme dans la lutte contre l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) (A/HRC/29/51) et les incidences négatives sur la société civile des mesures antiterroristes (A/70/371). Il a abordé la question fondamentale de la détermination des responsabilités en procédant à l'élaboration de principes de base permettant d'établir la responsabilité des agents de la force publique pour les violations flagrantes ou systématiques des droits de l'homme commises dans le cadre d'initiatives antiterroristes entérinées par l'État (A/HRC/22/52 et Corr.1). Enfin, deux des rapports du Rapporteur spécial traitaient de questions de fond qu'il avait identifiées comme domaines présentant un intérêt dans son rapport initial à l'Assemblée générale (A/66/310), à savoir les droits des victimes du terrorisme, ce qui avait amené le Rapporteur spécial à établir une série de principes de base permettant de garantir les droits de l'homme des victimes du terrorisme (A/HRC/20/14), ainsi que de prévenir et de contrer l'extrémisme violent comme aspect de la prévention du terrorisme (A/HRC/31/65).

11. Dans l'exercice de ses fonctions, le Rapporteur spécial a engagé un dialogue avec les États Membres, la société civile, les victimes et divers organismes des Nations Unies, notamment la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le Comité des sanctions contre Al-Qaida et l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme. Il a activement participé aux travaux fort utiles de l'Équipe spéciale en ce qui concerne les droits de l'homme, notamment en assurant la promotion de son programme relatif aux droits des victimes et en

² Résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe.

se rendant au Burkina Faso en 2013, l'un des trois premiers États Membres partenaires de l'Initiative d'assistance intégrée pour la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale qui visait à aider les États Membres intéressés à mettre en œuvre la Stratégie mondiale de lutte antiterroriste des Nations Unies. Il a maintenu des contacts réguliers avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et s'est par deux fois exprimé en personne devant le Comité des sanctions. Il a présenté six rapports annuels au Conseil des droits de l'homme et six rapports à l'Assemblée générale. Il a envoyé (seul ou avec d'autres titulaires de mandat) 177 communications à 77 États Membres. Il s'est également rendu dans un nombre considérable de pays, notamment l'Arabie saoudite, le Canada, la Colombie, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, Israël et le Pakistan, pour y rencontrer des responsables, des organisations de la société civile et des victimes ou pour y assister à des séminaires et y donner des conférences.

12. Les visites dans les pays constituent un aspect essentiel du mandat étant donné qu'elles permettent l'établissement de faits objectifs sur la base desquels une aide et des conseils peuvent être prodigués aux États dans les efforts qu'ils déploient pour respecter et protéger les droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme. Le Rapporteur spécial est conscient que ces visites peuvent heurter les susceptibilités. Cependant, le refus des États d'accéder aux demandes de visites officielles du Rapporteur spécial risque évidemment de compromettre l'utilité de sa mission. Par conséquent, il est très regrettable que, pendant toute la durée de son mandat, le Rapporteur spécial n'ait pu effectuer que deux visites de pays, l'une au Burkina Faso et l'autre au Chili. Une autre visite en Tunisie est en attente. Toutes les demandes de visites officielles adressées à des États autres que ces trois-là ont reçu une réponse défavorable, une réponse tardive, voire pas de réponse du tout. Au moment de la rédaction du présent rapport, un certain nombre de demandes de visites demeurent en suspens, notamment dans les pays suivants : Afghanistan, Algérie, Arabie saoudite, Égypte, Émirats arabes unis, Fédération de Russie, Malaisie, Nigéria, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande et Turquie.

B. Victimes du terrorisme

13. Le Rapporteur spécial se réjouit de certains progrès obtenus dans ce domaine depuis son rapport de 2012 (A/HRC/20/14), en particulier des appels du Conseil des droits de l'homme aux États pour qu'ils s'assurent que, dans le cadre de la lutte antiterroriste, toute personne affirmant que ses droits ou libertés fondamentaux ont été violés ait accès à un recours utile et à une procédure régulière et que les victimes reçoivent rapidement une réparation suffisante et effective, qui devrait comporter, selon le cas, une restitution, une indemnisation, une réadaptation et des garanties de non-répétition.

14. En 2016, l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a organisé une conférence de haut niveau sur la promotion et la protection des droits de l'homme des victimes du terrorisme. Cette conférence, tenue le 11 février dernier et lors de laquelle le Rapporteur spécial a été l'un des principaux orateurs, a notablement contribué à favoriser une meilleure compréhension des droits de l'homme des victimes du terrorisme et de la manière dont les États peuvent mieux les protéger et les aider. La formulation par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime de « bonnes pratiques pour soutenir les victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale » et le Protocole de Madrid sur les bonnes pratiques pour l'aide aux victimes du terrorisme immédiatement après l'attaque et dans les procédures pénales, adopté par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, constituent d'autres mesures positives dans ce domaine. Associés aux principes de base du Rapporteur spécial, ces documents fournissent des indications détaillées sur les droits des victimes du terrorisme.

15. De sérieuses difficultés subsistent néanmoins, la plus importante étant peut-être la réticence persistante de certains États et organisations non gouvernementales (ONG) de premier plan à accepter que les groupes armés non étatiques soient soumis aux obligations internationales en matière de droits de l'homme. Dans le contexte mondial actuel, nombre des violations des droits de l'homme les plus graves et les plus répandues sont perpétrées par des groupes armés non étatiques ou en leur nom. Il est temps que les classifications anachroniques des sujets du droit des droits de l'homme soient actualisées pour rendre compte de cette réalité.

16. Aucune mesure concrète n'a encore été prise pour adopter un instrument international consacrant les droits des victimes du terrorisme. Un tel instrument contribuerait à une stratégie mondiale globale et coordonnée de lutte antiterroriste et garantirait que les victimes du terrorisme ne soient pas exploitées par les États à des fins essentiellement politiques. Un exemple de ce phénomène est la résolution 31/30 du Conseil des droits de l'homme intitulée « Effets du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme ». La résolution a été présentée comme une initiative axée sur les victimes, mais de nombreux commentateurs ont estimé que cet angle d'approche n'était qu'un prétexte. Comme une importante ONG l'a fait remarquer, la résolution « ne répond pas aux besoins des victimes du terrorisme ; au lieu de cela, elle les instrumentalise afin d'affaiblir le système international des droits de l'homme qui est conçu pour les protéger »³.

C. Régime des sanctions contre Al-Qaida et l'État islamique d'Iraq et du Levant

17. Depuis que le Rapporteur spécial a présenté son rapport à la soixante-septième session de l'Assemblée générale (A/67/396), le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2253 (2015), a étendu le mandat du Comité d'inscription sur la liste à l'EIIL, Al-Qaida et aux personnes, groupes, entreprises et entités associés. Cette résolution inclut des personnes n'ayant pas l'intention de soutenir des groupes terroristes ou de commettre des actes terroristes, tels que celles payant des rançons à des individus fichés, comme relevant de la stratégie de ciblage du Comité.

18. Les chiffres actuels montrent que, depuis sa création, le Bureau du Médiateur a radié de la liste le nom de 45 personnes et 28 entités, et que 12 demandes seulement ont été refusées (voir S/2016/671, par. 6). Ces chiffres soulignent la possibilité d'erreur (ou d'erreur persistante) et mettent à nouveau l'accent sur la nécessité de procédures équitables et claires d'inscription sur la liste et de radiation de celle-ci qui satisfassent aux normes internationales d'équité. Le Rapporteur spécial salue les résolutions 2083 (2012) et 2161 (2014) du Conseil de sécurité, dans lesquelles le Conseil a exigé que les décisions de radiation ou de conservation soient assorties de motifs à fournir dans un délai de soixante jours, ainsi que les améliorations pratiques apportées au site Web du Médiateur. Il a néanmoins regretté que, malgré ces concessions faites aux principes d'équité et de transparence, les rapports détaillés du Médiateur demeurent confidentiels, ce qui risque de compromettre la capacité des requérants à présenter leur cas de manière efficace (voir S/2015/533, par. 39, et S/2016/96), ainsi que l'aptitude de leurs représentants à comprendre les pratiques passées afin d'aider leurs clients le plus efficacement possible⁴. Le Rapporteur spécial salue les récentes mesures prises pour fournir une nouvelle structure et un nouveau statut au Bureau du Médiateur (voir S/2016/671, par. 38 à 45).

19. Toutefois, le processus demeure « inutilement opaque » (voir S/2016/671, par. 48). Il est regrettable que le Conseil de sécurité n'ait toujours pas expressément abordé la question des renseignements qui pourraient avoir été obtenus sous la torture⁵, et que l'accès à l'information demeure problématique. Les États ne sont toujours pas officiellement tenus de fournir toutes les informations pertinentes au Médiateur et, malgré les progrès soulignés par les Médiateurs précédents et actuel (voir S/2015/533, par. 97, et S/2016/671), le régime autorise encore formellement la possibilité que le requérant (et même le Médiateur) puisse être privé d'informations décisives pour la conclusion d'une demande de radiation (voir S/2015/533, par. 43).

³ Article 19, « UNHRC 31 : States must reject flawed resolution on 'terrorism' », 22 mars 2016 ; Service international pour les droits de l'homme, « Counter-terrorism : Egyptian-led resolution sends wrong message at wrong time », 4 avril 2016.

⁴ Statement by Catherine Marchi-Uhel to the Council of Europe Committee of Legal Advisers on Public International Law, 4 mars 2016.

⁵ Ibid.

20. Le Rapporteur spécial réitère sa recommandation tendant à ce qu'un arbitre indépendant ayant compétence pour examiner et annuler une désignation formulée par le Comité soit nommé. La Grande Chambre de la Cour européenne de justice⁶ et la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme⁷ ont statué que lorsque les tribunaux nationaux examinent l'inscription d'une personne sur une liste de sanctions nationale qui met en œuvre celle des Nations Unies, ils doivent pouvoir obtenir des informations suffisamment précises pour leur permettre de déterminer si la liste d'origine du Comité des sanctions était convenablement motivée et n'était pas arbitraire. En l'absence de ces informations, « les autorités nationales pourraient se trouver dans l'impossibilité juridique d'appliquer pleinement les sanctions au niveau national »⁸. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer dans son rapport à l'Assemblée générale, ceci augmente le risque que « les fonds ciblés se mettent à migrer vers des pays qui ne peuvent légalement appliquer le régime » (voir A/67/396, par. 23).

D. Détermination des responsabilités des agents de la force publique pour les violations flagrantes ou systématiques des droits de l'homme commises dans le cadre d'initiatives antiterroristes entérinées par l'État

21. Il n'y a encore eu que peu d'enquêtes, de poursuites ou d'autres moyens effectifs pour amener les personnes impliquées dans la détention secrète, le transfèrement et la torture de terroristes suspectés par l'Agence centrale de renseignement des États-Unis (CIA) durant l'administration du Président George Bush à rendre des comptes. Le Rapporteur spécial partage les graves inquiétudes exprimées par le Parlement européen concernant l'apathie affichée par les États membres et les institutions de l'Union européenne pour ce qui est de reconnaître les multiples violations des droits fondamentaux et les actes de torture qui ont eu lieu sur le sol européen entre 2001 et 2006, d'enquêter sur ces violations et d'en déférer les auteurs et leurs complices devant la justice⁹. Il a également regretté la clôture par le Conseil de l'Europe en février 2016 de son enquête au titre de l'article 52 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) sur le rôle joué par des États européens dans le programme de transfèrement de prisonniers de la CIA, ainsi que l'incapacité de la Commission d'enquête sur les détenus, présidée par Sir Peter Gibson, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, à s'acquitter de son mandat malgré l'indication dans son rapport intérimaire de l'implication possible du Gouvernement dans le mauvais traitement des détenus¹⁰ et dans des cas de transfèrement¹¹.

22. Le 9 décembre 2014, le Sénat des États-Unis a publié le résumé de l'Étude du Comité du Programme de détention et d'interrogatoire de la CIA longtemps retardée, élaborée par la Commission spéciale du Sénat sur le renseignement présidée par Dianne Feinstein. Le rapport a confirmé qu'une politique clairement définie, orchestrée à un haut niveau au sein de l'Administration Bush, avait autorisé le recours à la torture et la

⁶ Affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, *Commission européenne et autres c. Yassin Abdullah Kadi* (Kadi II), arrêt du 18 juillet 2013.

⁷ Requête n° 5809/08, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, arrêt du 21 juin 2016, par. 140.

⁸ « Adoption de procédures équitables et transparentes pour améliorer l'efficacité des régimes de sanctions des Nations Unies », propositions faites au Conseil de sécurité par le Groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées, 12 novembre 2015.

⁹ « Résolution du Parlement européen du 8 juin 2016 sur le suivi de la résolution du Parlement européen du 11 février 2015 sur le rapport du Sénat américain sur l'utilisation de la torture par la CIA », document 2016/2573 (RSP).

¹⁰ « Des documents indiquent que, dans certains cas, des officiers des renseignements [du Royaume-Uni] étaient au courant de techniques d'interrogation inappropriées ou de mauvais traitements ou d'allégations de mauvais traitements de certains détenus par des partenaires de liaison d'autres pays ».

¹¹ « Des documents indiquent que le Gouvernement ou ses organismes d'exécution pourraient avoir été impliqués de manière inappropriée dans certains cas de transfèrement ».

perpétration d'autres violations graves des droits de l'homme sur des détenus dits à haute valeur. Le Rapporteur spécial considère que les États-Unis sont et demeurent dans l'obligation de veiller à ce que les responsables de ce complot criminel international soient traduits en justice et passibles de sanctions proportionnées à la gravité de leurs crimes. Le fait que les politiques identifiées dans le rapport Feinstein aient été autorisées à un haut niveau ne constitue pas une excuse. De fait, cela renforce la nécessité de déterminer les responsabilités pénales. Le droit international interdit d'accorder l'immunité à des responsables publics ayant commis des actes de torture, qu'eux-mêmes aient été les auteurs de ces crimes ou les hauts responsables qui les ont conçus, planifiés et autorisés. Les États-Unis sont légalement tenus, aux termes de traités internationaux contraignants, de traduire les responsables de ces actes en justice.

23. Le Rapporteur spécial salue le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme qui a fait la lumière sur la complicité de divers États européens (notamment l'Italie¹², l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Pologne¹³) dans le programme de la CIA et prend note des procédures en cours concernant la Roumanie et la Lituanie.¹⁴ À l'invitation du Président de la Cour européenne des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a présenté, en qualité d'*amicus curiae*, des observations dans l'une de ces affaires en relation avec les questions de responsabilité et de droit à la vérité¹⁵.

24. Le Rapporteur spécial convient avec la Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies aux droits de l'homme que, dans les cas où les mesures antiterroristes ont eu pour résultat des violations des droits de l'homme, « cette injustice avait servi de cri de ralliement aux groupes extrémistes violents pour recruter de nouveaux partisans »¹⁶. Par conséquent, le Rapporteur spécial salue les travaux du mandat nouvellement créé de Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, et anticipe une future coopération étroite entre les deux mandats.

E. Utilisation d'aéronefs téléguidés dans le cadre d'opérations antiterroristes létales extraterritoriales

25. Dans son rapport de 2013 présenté à l'Assemblée générale (A/68/389) et son rapport de 2014 présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/25/29) sur l'utilisation de drones à des fins létales, le Rapporteur spécial a demandé aux États concernés des réponses au sujet de huit questions controversées de droit international. Il n'a obtenu aucune réponse officielle à ce jour, mais les évolutions récentes examinées dans cette partie peuvent fournir des éléments de réponse.

26. L'utilisation de drones armés n'est pas forcément illégale, mais elle doit être encadrée par des principes clairs et publics, en particulier au regard de l'évolution de la technologie, du nombre toujours plus important d'acteurs (y compris des acteurs non étatiques) se dotant de cette technologie et de la fréquence de l'utilisation de drones en Iraq, en Libye et en République arabe syrienne, pays qui sont actuellement le théâtre de conflits. Si le recours aux drones a comme conséquence directe la mort des personnes ciblées et de celles se trouvant à proximité, cette technologie a aussi des effets psychologiques sur toutes les communautés vivant dans les régions touchées, effets qui peuvent avoir une incidence considérable sur plusieurs autres droits économiques, sociaux et culturels, sur les libertés fondamentales, et parfois aussi sur les droits procéduraux (A/HRC/28/38). C'est pourquoi le Rapporteur spécial se félicite que l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme aient évoqué dans leurs résolutions respectives portant sur la protection des droits

¹² Requête n° 44883/09, *Nasr et Ghali c. Italie*, arrêt du 23 février 2016, par. 272.

¹³ Requête n° 28761/11, *Al Nashiri v. Poland*, et requête n° 7511/13, *Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland*, arrêt du 24 juillet 2014.

¹⁴ Requête n° 33234/12, *Al-Nashiri v. Romania*, et Requête n° 46454/11, *Abu Zubaydah v. Lithuania*.

¹⁵ *Al Nashiri v. Poland*.

¹⁶ Déclaration de la Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies 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, 16 mars 2016, consultable à l'adresse : www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E.

de l'homme dans la lutte antiterroriste la nécessité pour les États de se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, en ce qui concerne leur utilisation d'aéronefs téléguisés¹⁷.

27. Depuis la publication par le Rapporteur spécial de son rapport à ce sujet, les États-Unis ont présenté un rapport sur les cadres juridiques et politiques régissant l'emploi par les États-Unis de la force militaire et autres opérations en matière de sécurité nationale¹⁸. Ce document approfondit plusieurs questions politiques et juridiques, y compris la position des États-Unis concernant son droit de légitime défense, individuelle ou collective lorsqu'une menace émane de groupes armés non étatiques établis dans des États qui ne consentent pas à ce qu'une action soit menée sur leur territoire, ainsi que la question de « l'imminence » et la définition des notions de « forces associées » et « zones d'hostilités actives »¹⁹. Surtout, le rapport soutient clairement la position selon laquelle le droit international des droits de l'homme s'applique en cas de conflit armé. Au Royaume-Uni, la Commission mixte des droits de l'homme a fait des observations similaires concernant le droit de légitime défense dans son rapport de mai 2016²⁰, observations qui ont également été formulées par le Gouvernement dans ses réponses au rapport²¹.

28. Dans un discours important prononcé récemment à l'International Institute for Strategic Studies, le Procureur général du Royaume-Uni, Jeremy Wright QC, a présenté pour la première fois quelques-uns des principes majeurs que le Royaume-Uni juge applicables à l'emploi de la force armée à des fins létales, y compris de drones, en cas de légitime défense face à la menace que représentent pour le pays ou ses alliés des groupes armés non étatiques. Il a indiqué que les forces armées britanniques auraient recours à la force meurtrière pour des assassinats ciblés uniquement « lorsqu'il n'existe aucune autre solution pour défendre le pays contre une attaque et aucun autre moyen d'entraver la préparation d'attaques terroristes, ou de faire échouer ou de prévenir de tels actes ». Toutes les frappes de ce genre devaient être menées « dans le respect du droit international, y compris du droit international humanitaire ». S'agissant du seuil à partir duquel une attaque armée est considérée comme « imminente », le Royaume-Uni devrait tenir compte de la nature de la menace, de l'imminence et de la probabilité de l'attaque, de son ampleur possible et des dommages qu'elle causerait, et examiner si l'attaque escomptée s'inscrit dans une stratégie concertée d'activités armées continues. D'autres facteurs devraient également entrer en ligne de compte, notamment les pertes et les dommages probables en l'absence d'action préventive et la probabilité qu'il existe d'autres mesures efficaces de légitime défense qui pourraient causer « des pertes ou des dommages collatéraux moindres »²².

29. Pour que l'utilisation de drones à des fins létales respecte le droit international, il est nécessaire que le degré de transparence soit le plus élevé possible, dans la mesure où cela est compatible avec la sécurité nationale. C'est pourquoi le Rapporteur spécial accueille avec satisfaction la publication par le Gouvernement des États-Unis en juillet 2016 d'un résumé des informations sur les frappes antiterroristes américaines en dehors des zones d'hostilités actives, élaboré par le Directeur du renseignement national. Le document donne un ordre de grandeur du nombre de victimes, parmi les combattants (entre 2 372 et 2 581)

¹⁷ Voir, par exemple, la résolution 29/9 du Conseil et la résolution 68/178 de l'Assemblée.

¹⁸ Voir www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf.

¹⁹ Détermine si la Directive présidentielle de 2013 sur les procédures d'approbation d'actions directes contre des cibles terroristes situées en dehors des États-Unis et de zones d'hostilités actives s'applique.

²⁰ Chambre des Lords et Chambre des Communes, Commission mixte des droits de l'homme, « The Government's policy on the use of drones for targeted killing, Second Report of Session 2015-16 », 10 mai 2016.

²¹ Chambre des Lords et Chambre des Communes, Commission mixte des droits de l'homme, « The Government's policy on the use of drones for targeted killing : Government Response to the Committee's Second Report of Session 2015-16 », 18 octobre 2016.

²² Voir www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/01/United-Kingdom-Attorney-General-Speech-modern-law-of-self-defense-IISS.pdf.

et les non-combattants (entre 64 et 116), dues aux frappes menées (473) contre des cibles terroristes en dehors des zones d'hostilités actives (Afghanistan, Iraq et République arabe syrienne) entre janvier 2009 et l'année 2012. La publication de ces chiffres représente une étape importante vers une meilleure transparence ; auparavant, presque toutes les informations sur le nombre de victimes civiles provenaient de sources non gouvernementales. Le Rapporteur spécial note toutefois que les chiffres présentés par le Gouvernement sont bien plus bas que ceux donnés par les organisations de surveillance de la société civile²³.

F. Surveillance électronique de masse aux fins de la lutte contre le terrorisme

30. Le Rapporteur spécial constate que la question du droit à la vie privée à l'ère du numérique, qu'il a abordée dans son rapport présenté à l'Assemblée générale (A/69/397), est devenue une préoccupation majeure pour les Nations Unies. Plus particulièrement, dans sa résolution 71/199, l'Assemblée générale s'est intéressée au droit à la vie privée sous tous ses aspects et a reconnu que ce droit jouait un rôle crucial eu égard à d'autres droits. Un Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée a été désigné par le Conseil des droits de l'homme et des questions concernant la confidentialité des données numériques sont maintenant régulièrement examinées par d'autres procédures²⁴, organes conventionnels²⁵ et mécanismes relatifs aux droits de l'homme²⁶.

31. De plus en plus d'affaires ayant trait à la vie privée et à la surveillance en ligne sont portées devant les tribunaux nationaux et régionaux. La Cour de justice de l'Union européenne²⁷ a jugé que le fait d'accéder de manière généralisée au contenu de communications électroniques devait être considéré comme portant atteinte au contenu essentiel du droit fondamental au respect de la vie privée²⁸. Elle a également estimé que la conservation obligatoire des métadonnées²⁹ et une législation nationale prévoyant « une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique » sont contraires au droit de l'Union européenne³⁰. La Cour européenne des droits de l'homme estime que, dans le contexte de la surveillance de masse³¹, il doit exister un « soupçon raisonnable » manifeste pour que soit appliqué le principe de proportionnalité.

²³ Voir les chiffres donnés par le Bureau of Investigative Journalism pour le Pakistan, la Somalie et le Yémen, disponibles à l'adresse www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/, et Human Rights Watch, « Airstrike transparency we can't believe in », 8 juillet 2016.

²⁴ Par exemple, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (A/70/361, A/HRC/29/32 et A/HRC/32/38).

²⁵ Par exemple, le Comité des droits de l'homme (voir CCPR/GRB/CO/7, par. 24 c), CCPR/C/CAN/CO/6, par. 10, et CCPR/C/FRA/CO/5, par. 12).

²⁶ Par exemple, l'Examen périodique universel (A/HRC/29/15, A/HRC/30/12, A/HRC/31/12 et A/HRC/31/14).

²⁷ Grande chambre, affaire C-362/14, *Schrems v. Data Protection Commissioner*, décision du 6 octobre 2015.

²⁸ La cour a aussi noté que le simple fait, pour les autorités publiques, d'avoir accès aux données personnelles constituait une ingérence dans le droit à la vie privée, et ce, même si ces données n'étaient pas utilisées par la suite. Cette position encourageante est aussi défendue dans l'affaire *American Civil Liberties Union v. Clapper* aux États-Unis et dans l'affaire *Privacy International* au Royaume-Uni.

²⁹ *Digital Rights Ireland v. Ireland*. Concernant les effets de la décision, voir par exemple la décision de la Cour du district de La Haye annulant la loi hollandaise sur la conservation des données.

³⁰ Affaires jointes C-203/15, *Tele2 Sverige AB v. Post-och telestyrelsen*, et C-698/15, *Secretary of State for the Home Department v. Tom Watson and others*, décision du 21 décembre 2016.

³¹ Requête n° 47143/06, affaire *Zakharov v. Russie*, décision du 4 décembre 2015 et requête n° 37138/14, *Szabo and Vissy v. Hungary*, décision du 12 janvier 2016. Voir également, au Canada, l'affaire *R. v. Rogers Communications*, décision rendue par la Cour supérieure de justice de l'Ontario le 14 janvier 2016, dans laquelle celle-ci a élaboré un ensemble de directives pour veiller à ce que les

32. Au niveau national, le programme de collecte massive de métadonnées téléphoniques aux États-Unis en vertu de l'article 215 du *Patriot Act*³² a été jugé illégal dans l'affaire *American Civil Liberties Union v. Clapper*³³, la cour estimant que, pour respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, les données collectées devaient être pertinentes dans le cadre d'une enquête spécifique, et non dans le contexte général de la lutte antiterroriste. Au Royaume-Uni, dans une affaire similaire, le Tribunal des pouvoirs d'enquête a jugé en octobre 2016³⁴ que le système de collecte massive et de conservation des données de communication en vigueur avant que le Gouvernement ne reconnaisse son existence en 2015 était illégal, car il n'était pas clairement établi³⁵. En Allemagne, la Cour constitutionnelle a jugé qu'il était illégal de filtrer dans leur globalité les données issues de bases de données publiques et privées dans le but de repérer d'éventuels terroristes (« agents dormants »), et qu'une telle pratique ne devait être utilisée qu'en cas de réel danger pour la vie et les libertés des personnes ou pour l'État. Elle devait être fondée sur des preuves tangibles indiquant une attaque imminente, et non sur une menace d'ordre général ou des tensions à l'étranger.

33. Ces restrictions n'ont cependant pas apaisé les préoccupations majeures et persistantes suscitées par les programmes de surveillance de masse extraterritoriale et la prolifération de lois autorisant des régimes de protection différenciés pour les ressortissants et les non-ressortissants. De telles lois existent en Allemagne³⁶, en France³⁷ et aux États-Unis³⁸. Le Rapporteur spécial rappelle que la différence de traitement entre les ressortissants et les non-ressortissants, et entre ceux se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire relevant de la juridiction de l'État, est incompatible avec le principe de non-discrimination, qui est une composante majeure de toute évaluation de la proportionnalité (voir CCPR/C/GBR/CO/7, par. 24 a), et CCPR/C/USA/CO/4, par. 24 a)).

34. Des progrès sont encore nécessaires pour que la collecte de données et la surveillance fassent l'objet de garanties procédurales et d'une supervision adéquates. En particulier, l'obtention d'une autorisation judiciaire préalable devrait être la norme³⁹. Le Rapporteur spécial se félicite de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle les données conservées doivent être « soumises au contrôle préalable d'une autorité judiciaire ou d'une autorité administrative indépendante », sauf « cas d'urgence dûment justifiés », et les personnes concernées doivent être informées qu'un accès à leurs

ordonnances délivrées pour obtenir des informations sur les clients de fournisseurs de services de télécommunication respectent le principe de proportionnalité.

³² En s'appuyant sur l'article 215 du *Patriot Act*, l'Agence de sécurité nationale (NSA) a exigé que toutes les métadonnées liées aux appels téléphoniques émis ou reçus par des citoyens américains lui soient transmises par les entreprises de téléphonie mobile pour qu'elles soient collectées et rassemblées dans une banque de données qui pourrait par la suite être consultée.

³³ Cour d'appel des États-Unis pour le deuxième circuit, décision du 7 mai 2015.

³⁴ *Privacy International v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Others*, décision du 17 octobre 2016. Voir également le document critique du Commissaire à l'interception des communications « Review of directions given under section 94 of the Telecommunications Act 1984 », juillet 2016. Voir aussi l'affaire 24960/15 de la Cour européenne des droits de l'homme, *10 organisations de défense des droits de l'homme c. Royaume-Uni* et, en particulier, la réponse des requérants aux observations du Gouvernement, septembre 2016.

³⁵ Cette affaire portait sur la teneur de la loi, sans examiner si les systèmes de collecte massive de données étaient proportionnés en soi. À noter que l'affaire portant sur l'utilisation des pouvoirs de surveillance massive a été examinée en août 2016 par l'Inspecteur indépendant chargé d'examiner la législation relative au terrorisme, David Anderson, dans le document « Report of the Bulk Powers Review ».

³⁶ *Gesetz zur Ausland-Ausland Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes*, adoptée le 21 octobre 2016.

³⁷ Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

³⁸ Art. 702 de la loi portant modification de la loi sur la surveillance des services de renseignement étrangers (censée arriver à expiration à l'été 2017) et décret présidentiel n° 12333, principal texte juridique autorisant la NSA à recueillir des renseignements à l'étranger.

³⁹ La décision rendue dans l'affaire *Schrems et Digital Rights Ireland*, qui a trait aux données de communication, affirme qu'une autorisation préalable d'un organisme indépendant est nécessaire. Voir également CCPR/C/GRB/CO/7, par. 24 c), et CCPR/C/CAN/CO/6, par. 10.

données conservées a été accordé dès le moment où cette communication n'est pas susceptible de compromettre les enquêtes menées⁴⁰.

35. S'agissant du droit à un recours effectif, le Rapporteur spécial constate que de plus en plus d'actions en justice et d'enquêtes parlementaires ou autres sont menées concernant les activités de surveillance des services de renseignement⁴¹. Il regrette toutefois que le secret et le manque de transparence continuent d'entraver la responsabilisation efficace et d'empêcher les victimes d'obtenir réparation⁴². Le Rapporteur spécial salue l'importante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle réaffirme sa conception générale du droit d'agir, et renforce ainsi le droit à un recours effectif dans le cadre des mesures de surveillance secrète.

36. Il est essentiel que les pouvoirs de surveillance soient prévus par la législation publique afin que le principe de légalité soit respecté. Le Rapporteur spécial se réjouit donc des efforts faits par les États pour conférer un statut légal aux systèmes de surveillance intrusifs, afin qu'ils puissent faire l'objet d'un débat public et parlementaire. Cependant, il ne suffit pas de publier la législation pour rendre ces systèmes compatibles avec le droit international des droits de l'homme. Il faut aussi prendre en compte la nécessité, la proportionnalité et la non-discrimination, et mettre en place des garanties contre l'arbitraire, une supervision indépendante et des voies de recours. De nombreux États ont récemment adopté des lois explicites sur la surveillance pour répondre aux préoccupations concernant la légalité des opérations de leurs services de sécurité. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial a réservé un accueil nuancé à l'adoption par le Royaume-Uni de la loi relative aux pouvoirs d'enquête, de 2016, estimant qu'elle prévoyait, au moins expressément et publiquement, la surveillance numérique dans la législation primaire et que cette pratique pouvait faire l'objet de débats au parlement. Il reste toutefois préoccupé par la portée de certaines dispositions de la loi. Celle-ci consacre de très larges pouvoirs en matière de surveillance, massifs et ciblés, notamment concernant l'interception et l'acquisition de données, l'intrusion dans des appareils, l'établissement d'ordonnances « thématiques » et la conservation obligatoire des communications et des historiques de connexion à Internet, données qui peuvent être utilisées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, bien souvent sans supervision judiciaire adéquate⁴³. De même, en France, une loi adoptée en 2015 accorde au Gouvernement de larges pouvoirs en matière de surveillance numérique sans contrôle du juge et exige des opérateurs de services de télécommunications et des fournisseurs d'accès à Internet qu'ils installent des « boîtes noires » sur leurs réseaux⁴⁴. Cette loi a été critiquée en raison des pouvoirs de surveillance excessifs, vaguement définis et très intrusifs qu'elle octroie aux services de renseignement, sans prévoir de mécanisme

⁴⁰ *Tele2 Sverige AB v. Post-och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson and others*.

⁴¹ Par exemple, aux États-Unis, l'examen par le Privacy and Civil Liberties Oversight Board, janvier 2014 ; l'enquête d'une commission parlementaire allemande sur le scandale des écoutes de la NSA, 20 mars 2014 ; et l'enquête du Parlement européen sur les activités de la NSA. Voir également le rapport classifié du Commissaire allemand à la protection des données, rendu public suite à une fuite, qui montre l'existence de certains mécanismes de supervision.

⁴² Dans le contexte d'une enquête sur les activités de la NSA, la Cour constitutionnelle allemande a accepté la position du Gouvernement selon laquelle celui-ci n'avait pas à transmettre les listes de la NSA contenant les identifiants surveillés dans le cadre de l'enquête, étant donné qu'il était plus important pour le Gouvernement de ne pas divulguer ces informations que pour les enquêteurs de les recevoir. Voir www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-084.html?jsessionid=95A0F98064FE5CD7AA30A8362D516808.2_cid370. En France, dans une action en justice menée par plusieurs organisations non gouvernementales concernant un décret « confidentiel » du Président de la République qui aurait permis aux services secrets de procéder à la surveillance massive des communications internationales, le Conseil constitutionnel, qui n'a pas encore rendu sa décision, n'a pas pu confirmer l'existence d'un tel décret, dont le Gouvernement nie l'existence. Voir Vincent Jauvert, « Comment la France écoute (aussi) le monde », *Le Nouvel Observateur*, 1^{er} juillet 2015. Voir <https://zonedinteret.blogspot.co.uk/2016/10/le-conseil-detat-se-penche-sur-le.html>.

⁴³ Cette loi est considérée comme donnant « aux services de renseignement et à la police du Royaume-Uni les pouvoirs les plus vastes en matière de surveillance dans le monde occidental », Ewen MacAskill, *Guardian*, 19 novembre 2016.

⁴⁴ Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

approprié de contrôle et de supervision (voir CCPR/C/FRA/CO/5, par. 12). Des lois similaires ont été adoptées⁴⁵, ou sont en cours d'adoption⁴⁶, dans de nombreux autres pays.

G. Mesures prises au niveau international en réponse aux violations des droits de l'homme commises par l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL)

37. S'agissant de l'État islamique (EIIL), la situation est complexe et en évolution rapide. L'EIIL est accusé de génocide en République arabe syrienne et d'avoir perpétré des attaques transnationales en Allemagne, en Belgique, en France, en Indonésie, en Tunisie et en Turquie⁴⁷ ; Human Rights Watch a récemment qualifié les attaques de l'EIIL contre des cibles civiles en Iraq de crimes contre l'humanité⁴⁸. Des rapports récents continuent de faire état de crimes de guerre et de violations des droits de l'homme commis par l'EIIL (A/HRC/31/68 et A/HRC/33/55), notamment le bombardement aveugle de zones densément peuplées ou de lieux très fréquentés, des attaques délibérées contre des sites culturels importants et contre le personnel médical et humanitaire, et de graves violations des droits fondamentaux des personnes vivant dans les régions sous son contrôle. Cette partie porte sur certains faits nouveaux survenus depuis la présentation du rapport de 2015 du Rapporteur spécial au Conseil, étant entendu que la situation sur le terrain a pu changer avant même la soumission du présent rapport au Conseil.

38. En juin 2016, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a rendu son rapport dans lequel elle constate que l'EIIL a perpétré, et continue de perpétrer, un génocide contre les Yézidis de Sinjar⁴⁹. La Commission d'enquête a conclu que plus de 3 200 femmes et enfants sont toujours retenus par l'EIIL, que les femmes et les filles yézidis continuent d'être réduites en esclavage sexuel et de subir d'autres types de mauvais traitements, et que les garçons yézidis sont endoctrinés et entraînés. Des milliers d'hommes et de garçons yézidis ont été portés disparus. La traite des femmes et des filles ainsi que le recrutement et l'utilisation des garçons par l'EIIL n'ont pas cessé. Ces constatations ne devraient surprendre personne : en août 2014, une action a été menée par les forces armées américaines, iraqiennes, britanniques, françaises et australiennes afin de « prévenir un éventuel génocide »⁵⁰ ; en 2015, un rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (A/HRC/28/18) faisait état d'un génocide et, en 2016, le Parlement européen⁵¹, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁵², le Secrétaire d'État des États-Unis et le Parlement du Royaume-Uni⁵³ ont tous reconnu que l'EIIL se livrait à un génocide contre les Yézidis, et probablement aussi contre les chrétiens et d'autres minorités, et ont appelé les États à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, notamment en demandant au Conseil de sécurité de déférer la situation à la Cour pénale internationale.

39. Les mesures prises contre l'EIIL ont continué de mettre l'accent sur les actions militaires et les sanctions financières. Depuis la présentation du rapport initial du Rapporteur spécial, plusieurs autres pays ont mené des frappes aériennes en République

⁴⁵ Pour la Suisse, voir www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/protection/securite/suisse-loi-renseignement.

⁴⁶ Aux Pays-Bas, la proposition d'une nouvelle loi sur les services de renseignement et de sécurité.

⁴⁷ Selon le *Global Terrorism Index* de 2016, l'EIIL et les groupes qui le soutiennent ou qui y sont affiliés étaient actifs dans 28 pays en 2015, contre 13 en 2014. L'EI a aussi perpétré 6 des 20 attentats terroristes les plus meurtriers en 2015 ; il a tué 6 141 personnes avec une moyenne de 6,4 morts par attaque. Voir le *Global Terrorism Index 2016* de l'Institute for Economics and Peace, p. 12 et 13, 15 et 16.

⁴⁸ Voir www.hrw.org/news/2017/01/15/iraq-isis-bombings-are-crimes-against-humanity.

⁴⁹ « They came to destroy » : ISIS crimes against the Yazidis ».

⁵⁰ Voir www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president.

⁵¹ Résolution du Parlement européen du 4 février 2016 sur le massacre systématique des minorités religieuses par le soi-disant groupe « EIIL/Daech », document 2016/2529 (RSP).

⁵² Résolution 2091 (2016) sur les combattants étrangers en Syrie et en Iraq.

⁵³ Voir <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7561>.

arabe syrienne, dont l'Australie (S/2015/693), la France (S/2015/745), le Royaume-Uni (S/2014/851) et la Turquie (S/2015/563). Ces États ont invoqué le droit de légitime défense comme base légale pour recourir à la force sur le territoire syrien⁵⁴, tandis que la Fédération de Russie a mis en avant le principe du consentement de l'État hôte⁵⁵. À sa réunion du 14 novembre 2015, le Groupe international de soutien pour la Syrie a clairement indiqué qu'un cessez-le-feu « ne s'appliquerait pas aux actions offensives ou défensives menées contre [l'EIIL] », et il en était de même pour le cessez-le-feu décrété en décembre 2016⁵⁶.

40. Alors que quelque 6 millions de personnes vivent toujours dans les régions contrôlées par l'EIIL⁵⁷, on estime qu'en septembre 2016, le groupe avait perdu près de 30 % du territoire qu'il contrôlait en Iraq et en République arabe syrienne⁵⁸. Ses revenus ont par conséquent diminué, même si la perte de ressources naturelles a été compensée par une augmentation des revenus provenant d'autres sources, dont les impôts, les redevances sur l'utilisation de l'eau, de l'électricité et du téléphone, la confiscation des maisons de ceux qui ont fui, le pillage, les amendes pour infraction à la charia infligées aux populations vivant sur les territoires qu'il contrôle, et les enlèvements, notamment de femmes, d'enfants, et de personnes appartenant à des minorités religieuses⁵⁹. Le fait que l'EIIL soit relativement peu dépendant des transactions financières internationales met en lumière l'efficacité potentiellement limitée des sanctions financières prises par les Nations Unies pour lutter contre ces activités qui représentent le cœur des opérations du groupe. Toutefois, le régime de sanctions des Nations Unies pourrait s'avérer plus efficace en limitant les opérations transnationales menées par l'EIIL.

41. Une approche judiciaire globale, proportionnelle à la gravité des crimes commis par toutes les parties au conflit est plus que jamais nécessaire. Malheureusement, pour le moment, cette approche se limite à une incrimination fragmentaire des combattants terroristes étrangers. Paralysé par la polarisation de ses membres, le Conseil de sécurité n'a pas réussi à remédier efficacement à la détérioration de la situation en République arabe syrienne, alors qu'il a le devoir de maintenir la paix et la sécurité en protégeant les civils victimes du terrorisme et de soumettre la situation à la justice internationale. Étant donné l'ampleur des graves violations avérées du droit international qui ont été commises en République arabe syrienne par un certain nombre d'acteurs, il est choquant qu'elles aient pu se produire jusqu'à présent dans l'impunité la plus totale. Cela est encore plus préoccupant compte tenu des preuves attestant d'un génocide. Chacun des membres du Conseil de sécurité a une responsabilité spécifique de prévenir le plus grave des crimes internationaux⁶⁰.

42. Après six veto au Conseil de sécurité, le Rapporteur spécial accueille avec satisfaction les résolutions adoptées récemment par l'Assemblée générale dans lesquelles celle-ci exige qu'il soit mis fin immédiatement aux hostilités en République arabe syrienne⁶¹ et établit le Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables⁶².

⁵⁴ Dans sa résolution 2249 (2015), le Conseil de sécurité s'abstient d'autoriser une action contre l'EIIL, mais élargit la base sur laquelle les États peuvent se fonder pour invoquer la légitime défense en tant que fondement juridique à leur action, du moins dans les territoires de la République arabe syrienne et d'Iraq.

⁵⁵ BBC News, « Russia joins war in Syria : five key points », 1^{er} octobre 2015.

⁵⁶ Voir www.theguardian.com/world/2016/dec/29/syrian-government-and-rebels-have-signed-ceasefire-agreement-says-putin.

⁵⁷ BBC News, « Islamic State and the crisis in Iraq and Syria in maps », 30 novembre 2016.

⁵⁸ Communiqué de presse d'IHS Markit, « Islamic State caliphate shrinks by 16 percent in 2016, IHS Markit says », 9 octobre 2016.

⁵⁹ Centre d'analyse du terrorisme, *Le financement de l'État Islamique en 2015* (Paris, 2016).

⁶⁰ Article premier de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

⁶¹ Résolution 71/130.

⁶² Résolution 71/248.

IV. Réforme du dispositif institutionnel de l'ONU pour le traitement des questions relatives aux violations des droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme

43. Le terrorisme international est désormais la menace mondiale la plus grave qui pèse sur la réalisation du double objectif des Nations Unies, à savoir la protection de la paix et de la sécurité internationales et la promotion des droits de l'homme. Les distinctions entre terrorisme et conflit armé se sont peu à peu estompées, ce qui a fait naître des incertitudes quant aux régimes juridiques applicables. Il est essentiel que le système des Nations Unies soit à même de faire face à cette menace croissante, sous tous ses aspects. Or, le caractère fragmentaire des mécanismes institutionnels existants n'est pas à la hauteur de la gravité, de l'ampleur et de l'urgence de la menace actuelle. Aujourd'hui, 38 entités des Nations Unies ont plus ou moins de responsabilités s'agissant de différents aspects de la politique de lutte contre le terrorisme. En dépit de l'intention manifestée par l'Organisation d'intégrer la protection des droits de l'homme dans l'ensemble de ses initiatives en matière de lutte antiterroriste, cet objectif demeurera hors de portée avec la prolifération actuelle d'entités souvent dotées de moyens insuffisants et dont les responsabilités se chevauchent, et tant qu'un organe unique de coordination chargé de tous les aspects de la lutte antiterroriste n'aura pas été créé.

44. L'ONU doit être en mesure d'apporter une réponse cohérente et globale aux difficultés que le terrorisme international représente pour la sécurité et les droits de l'homme, une réponse qui vise à : a) prévenir et combattre le terrorisme ; b) traiter les liens entre terrorisme et conflits armés ; c) empêcher la propagation de l'extrémisme violent ; d) traiter les conditions qui favorisent la propagation de l'extrémisme violent ; et e) protéger et promouvoir les droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme, un aspect fondamental du mandat du Rapporteur spécial. La Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU indique clairement que ces objectifs sont inextricablement liés et interdépendants. L'actuelle constellation d'institutions poursuivant des objectifs fondamentaux différents et fonctionnant trop souvent de façon cloisonnée ne permet pas de traiter efficacement ces objectifs.

45. Les quatre piliers de la Stratégie sont complémentaires. Le seul moyen pour qu'elle soit efficace et qu'elle ait un impact positif au plan international consiste à s'assurer que tous ses aspects sont utilement et pleinement mis en œuvre. Avant de fournir une assistance technique aux États partenaires, particulièrement dans la mise en œuvre des piliers II et III, l'Organisation devrait indiquer clairement qu'elle procédera à une évaluation objective de la situation des droits de l'homme dans le pays concerné et prêtera l'assistance demandée, au titre des piliers I et IV, une condition *sine qua non* pour une assistance effective. Aujourd'hui, seule la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme effectue de telles évaluations, dans le contexte de rapports de pays qui restent confidentiels et ne sont jamais rendus publics.

46. Lors des discussions conduites dans le cadre du cinquième examen de la Stratégie, en 2016, un certain nombre d'États ont préconisé la création d'un mécanisme de coordination chargé d'améliorer les travaux de l'ONU dans le domaine de la lutte antiterroriste et de la prévention de l'extrémisme violent. Dans sa résolution 70/291 sur l'examen de la Stratégie, l'Assemblée générale n'est pas allée jusqu'à recommander une modification immédiate de la structure du dispositif mis en place par l'ONU, mais elle a demandé que des mesures soient prises pour renforcer la coordination et la cohésion des activités antiterroristes de l'Organisation articulées autour des quatre piliers de la Stratégie, tant au Siège que sur le terrain. Elle a également prié le nouveau Secrétaire général d'examiner, en consultation avec l'Assemblée, la capacité du système des Nations Unies d'aider les États Membres, à leur demande, à mettre en œuvre la Stratégie de manière équilibrée.

47. Le Rapporteur spécial considère qu'il est urgent de réformer les institutions et accueille avec satisfaction les propos du nouveau Secrétaire général, qui a déclaré que l'ONU devait engager une réforme complète de sa stratégie, de ses opérations et de ses

structures pour maintenir la paix et la sécurité, réforme qui devrait notamment comporter une révision de ses activités de lutte antiterroriste et la mise en place d'un mécanisme de coordination plus efficace entre les 38 entités de l'ONU concernées⁶³.

48. Le dispositif antiterroriste de l'ONU doit être suffisamment solide pour répondre aux réalités mondiales actuelles. L'une de ces réalités tient à l'érosion progressive des distinctions entre terrorisme et conflits armés, particulièrement depuis six ans. L'urgent besoin d'une approche centralisée et coordonnée à l'échelle de l'Organisation est bien illustrée par les difficultés rencontrées dans le contexte des conflits en Iraq et en République arabe syrienne, notamment par le fait que certains États invoquent la lutte antiterroriste pour justifier l'emploi de moyens militaires disproportionnés pour commettre ce qui s'apparente à des crimes de guerre. La complexité du cadre juridique et politique qui contribue à entretenir des conflits armés asymétriques a conduit à l'emploi interchangeable et ambigu d'une terminologie empruntée au droit pénal, au droit des droits de l'homme et au droit humanitaire⁶⁴. Le terme « combattants terroristes étrangers » est peut-être celui qui symbolise le mieux l'effacement de la frontière entre terrorisme et conflit armé auquel nous assistons.

49. Le mandat du Rapporteur spécial est la seule entité de l'ONU explicitement et exclusivement consacrée à la protection et à la promotion des droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste. La Commission des droits de l'homme a établi ce mandat dans sa résolution 2005/80. Le mandat a été reconduit par le Conseil des droits de l'homme, qui l'a prolongé en 2016 pour trois années supplémentaires par sa résolution 31/3. Il consiste notamment à communiquer et échanger avec toutes les sources pertinentes des informations sur les violations alléguées des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, à effectuer des visites de pays et à faire rapport au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale. Il consiste également : à fournir aux États, à leur demande, des services consultatifs ou une assistance technique en la matière ; à inventorier, échanger et promouvoir des pratiques optimales en matière de mesures antiterroristes ; et à travailler en étroite coopération et à instaurer un dialogue régulier avec tous les acteurs pertinents, particulièrement avec les entités des Nations Unies qui s'occupent des questions relatives à la lutte antiterroriste.

50. Le mandat est particulièrement large au regard des autres mandats relevant des procédures spéciales, et il vise à prendre en considération l'ensemble des droits de l'homme qui sont susceptibles d'être violés dans le contexte des mesures antiterroriste. Les États ont coopéré avec le Rapporteur spécial à des degrés divers. Les thèmes couverts dans ses rapports et ceux de ses prédécesseurs ont nécessairement une portée très large. Le mandat joue également un rôle au sein du dispositif antiterroriste de l'ONU, notamment dans le cadre de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme. Plusieurs groupes de travail ont été établis dans ce contexte, notamment un sur les droits de l'homme et l'état de droit codirigé par le HCDH et un autre sur les droits des victimes du terrorisme, auquel le Rapporteur spécial a contribué. Considérant le travail qu'il a accompli au cours des six dernières années et étant donné la complexité et l'urgence qui caractérisent son mandat, le Rapporteur spécial estime que le moment est venu d'affirmer clairement que l'exercice approprié des missions relevant de ce mandat représente une tâche démesurée pour une entité autonome ne fonctionnant qu'à temps partiel, avec un personnel du HCDH peu nombreux, des ressources réduites et une autorité opérationnelle très restreinte.

51. Il va sans dire que le Rapporteur spécial ne travaille pas en vase clos. Quatre importantes entités de l'ONU ont des domaines d'action qui recoupent celui du Rapporteur spécial. Des projets de première importance relatifs aux droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme (projets par pays ou projets thématiques) sont également mis en œuvre, notamment, par le HCDH, l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et le Service de la prévention du terrorisme de

⁶³ Discours prononcé par le Secrétaire général à l'occasion de sa prestation de serment, le 12 décembre 2016.

⁶⁴ Voir, par exemple, la résolution 2170 (2014) et la déclaration du Président du Conseil de sécurité (S/PRST/2013/15).

l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Cependant, le travail de toutes ces entités (y compris celui du Rapporteur spécial) pâtit d'un manque de ressources et de l'absence de coordination centrale. De ce fait, l'objectif consistant à intégrer la protection des droits de l'homme à l'ensemble du dispositif antiterroriste de l'ONU est encore très loin d'être réalisé. Ce qui suit est un résumé nécessairement succinct des travaux menés par les principales entités de l'ONU s'occupant de la lutte contre le terrorisme, ce qui (de l'avis du Rapporteur spécial) illustre de la façon la plus claire la nécessité de mettre en place un organe de coordination unique.

52. Le HCDH, qui joue un rôle essentiel, a mené à bien, au cours des dernières années, un certain nombre de projets ponctuels concernant les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, notamment le rapport du Haut-Commissaire sur le droit la vie privée à l'ère du numérique (A/HRC/27/37) et la réunion-débat qui a suivi (A/HRC/28/39) ; une réunion-débat sur l'utilisation de drones dans le respect du droit international (A/HRC/28/38) ; le rapport du Haut-Commissaire sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme (A/HRC/28/28) ; et une réunion-débat sur l'action menée pour prévenir et combattre l'extrémisme violent sous l'angle des droits de l'homme (A/HRC/33/28). Le HCDH joue un rôle de premier plan à travers l'action menée par l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme dans le contexte des droits de l'homme et promeut constamment les droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme à travers les discussions diplomatiques et techniques bilatérales que ses bureaux régionaux mènent avec les États Membres. Le Rapporteur spécial a apporté son concours à un certain nombre d'initiatives en ce domaine.

53. D'aucuns se demandent pourquoi l'Équipe spéciale et la Direction exécutive devraient travailler dans des domaines parallèles sur la base de mandats potentiellement concurrents. Ils mettent en avant les risques de répétition des efforts et des dépenses, de surcapacités en personnel, de manque de cohérence dans les conseils fournis et de hiérarchisation des influences entre les deux organes. Toutefois, dans la réalité, les origines et les mandats de ces deux entités sont, par essence, différents. La Direction exécutive est une entité qui relève du Conseil de sécurité et qui est chargée de surveiller et d'appuyer l'application des résolutions du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme. Quant à l'Équipe spéciale, elle a été créée, à l'origine, en tant qu'organe de coordination du Bureau du Secrétaire général, sur approbation de l'Assemblée générale, et chargée de renforcer la coordination et la cohésion de l'action en matière de lutte contre le terrorisme menée par le système des Nations Unies.

54. Beaucoup continuent de se demander pourquoi ces deux entités des Nations Unies, qui s'occupent l'une et l'autre de la lutte contre le terrorisme et qui ont toutes deux pour mandat, notamment, de promouvoir les droits de l'homme, devraient être affectées à des initiatives, programmes et priorités parallèles mais différents. La réponse est simple : il faut comparer ce qui est comparable. La Direction exécutive est un organe exécutif dont le mandat a été complété par un volet droits de l'homme. L'Équipe spéciale est un mécanisme de coordination dont certains des projets ont trait aux droits de l'homme. Ni l'une ni l'autre n'ont pour objectif principal la protection et la promotion des droits de l'homme. La question que se pose le Rapporteur spécial est celle de savoir dans quelle mesure l'Équipe spéciale et la Direction exécutive, de même que le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, peuvent veiller efficacement à ce que les considérations relatives aux droits de l'homme demeurent au cœur de la réponse des Nations Unies au terrorisme international. Le Rapporteur spécial est profondément convaincu que l'Organisation doit être perçue comme parlant d'une seule et même voix sur ces questions de première importance. Toute modification de la structure existante devra faire des droits de l'homme une question de premier plan.

55. L'Équipe spéciale participe à un éventail d'initiatives internationales de création de capacités qui portent notamment sur certains aspects relatifs aux droits de l'homme. Le Rapporteur spécial rappelle que l'objectif de la coopération que l'Équipe spéciale et ses organes subsidiaires engagent avec les États quels qu'ils soient consiste à contribuer à la pleine mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU. La Stratégie, qui devrait également orienter les travaux de la Direction exécutive, accorde aux droits de l'homme une place prééminente. Toutefois, la prééminence accordée au pilier IV a fait

cruellement défaut dans les travaux des entités de l'ONU concernées et, jusqu'à la récente initiative du précédent Secrétaire général concernant la prévention de l'extrémisme violent, aucune attention sérieuse n'avait été accordée aux questions fondamentales faisant l'objet du pilier I. Le Rapporteur spécial est convaincu que les engagements en faveur de la protection des droits de l'homme au titre des piliers I et IV doivent davantage s'inscrire dans la pratique de l'Équipe spéciale, de la Direction exécutive et du Service de la prévention du terrorisme.

56. Alors que le HCDH mène l'essentiel du travail de l'Équipe spéciale relatif aux droits de l'homme, celle-ci devrait aussi prendre des mesures pour mieux intégrer les droits de l'homme à ses travaux. Or, rien n'indique avec certitude que l'intégration des droits de l'homme par les entités qui constituent l'Organisation fasse l'objet d'une vérification systématique ; il n'est pas certain non plus que les entités constitutives de l'Équipe spéciale aient reconnu ou traité telle ou telle difficulté contemporaine majeure concernant le respect du droit international humanitaire dans le contexte des opérations antiterroristes, et l'Équipe spéciale n'a pas pour mandat de réaliser des évaluations de pays concernant la conformité aux droits de l'homme.

57. Les groupes de travail de l'Équipe spéciale, au sein desquels des préoccupations relatives aux droits de l'homme ont été exprimées, se sont davantage attachés à examiner les activités de renforcement des capacités et d'établissement de rapports menées par les différentes entités qu'aux initiatives de fond visant à améliorer la cohésion d'ensemble. Parmi les initiatives traitant des droits de l'homme actuellement menées par l'Équipe spéciale figurent, notamment, la création d'un portail d'assistance aux victimes du terrorisme ; une campagne visant à améliorer les stratégies de communication en direction des victimes du terrorisme ; l'organisation, conjointement avec la Direction exécutive, d'un certain nombre d'ateliers destinés à examiner les stratégies de prévention de la propagation de l'extrémisme violent ; une étude des initiatives de l'ONU en matière de lutte antiterroriste sous l'angle sexospécifique ; et un certain nombre d'initiatives menées conjointement avec le HCDH dans le but de renforcer les capacités des États membres à travers la traduction et la diffusion d'informations concernant les pratiques optimales en matière de lutte contre le terrorisme. Le projet de formation aux droits de l'homme des membres des forces de l'ordre des principaux pays, mené depuis deux ans par le groupe de travail, remporte un succès notable.

58. Il importe par conséquent de ne pas sous-estimer le travail accompli au cours des dernières années par l'Équipe spéciale dans le domaine des droits de l'homme. On peut cependant difficilement le qualifier de cohérent ou considérer qu'il représente une véritable stratégie centrale assortie de priorités, une situation qui s'explique en grande partie par le fait que l'Équipe spéciale ne dispose pas du mandat nécessaire pour réaliser des évaluations relatives aux droits de l'homme accessibles au public. Le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, doté de ressources abondantes, fait partie de l'Équipe spéciale. Il élabore, finance et met en œuvre conjointement des projets de création de capacités en matière de lutte contre le terrorisme. Créé grâce à un don de 100 millions de dollars de l'Arabie saoudite, le Centre n'a jusqu'à présent accordé qu'une attention insuffisante aux questions relevant des piliers I et IV, préférant concentrer principalement ses travaux sur les questions de sécurité et de maintien de l'ordre.

59. Le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité travaille principalement par l'entremise de sa Direction exécutive, qui a été créée en 2004 et qui est entrée en fonctions en 2005. La création de la Direction exécutive a permis au Comité de se consacrer plus activement à la protection des droits de l'homme. Le Comité a reçu pour mandat de travailler en liaison avec le HCDH sur les questions se rapportant à la lutte contre le terrorisme (S/2004/124). Toutefois, le personnel dûment qualifié dont dispose la Direction exécutive est très insuffisant. Entre 2005 et 2013, elle ne disposait que d'un fonctionnaire chargé des droits de l'homme pour assurer l'intégralité de son mandat ; un deuxième fonctionnaire a été nommé en 2013. Considéré séparément, un personnel aussi limité pourrait laisser penser que la protection des droits de l'homme ne figure pas parmi les priorités du programme de travail de la Direction exécutive. Toutefois, en dépit de cette indéniable limite, la Direction exécutive s'est efforcée d'intégrer des éléments des droits de l'homme à certains aspects de son travail.

60. Dans les rapports sur les travaux de la Direction exécutive de la lutte contre le terrorisme qu'il soumet régulièrement au Conseil de sécurité, le Comité antiterroriste indique que la Direction exécutive devrait prendre en compte les obligations pertinentes relatives aux droits de l'homme (S/2005/800 et S/2006/989). En mai 2006, le Comité a adopté des orientations stratégiques sur les droits de l'homme à l'attention de la Direction exécutive et, comme il est indiqué sur son site web, celle-ci prend constamment en compte les questions pertinentes relatives aux droits de l'homme dans toutes ses activités, notamment les visites de pays et les autres échanges avec les États Membres. Toutefois, d'aucuns se sont demandés si un organe dont le mandat consiste à donner effet aux mesures de lutte contre le terrorisme adoptées par le Conseil de sécurité (notamment aux résolutions adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies), telles que les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), représentait le meilleur moyen pour promouvoir la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, compte tenu en particulier du fait que ses évaluations n'étaient pas rendues publiques.

61. L'adoption de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité sur l'interdiction de l'incitation à commettre des actes terroristes, s'est traduite par un bon exemple d'un travail efficace de la Direction exécutive dans le domaine des droits de l'homme. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a souligné que les États devaient veiller à ce que toutes les mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre la résolution soient conformes au droit international, y compris le droit international des droits de l'homme. Dans le préambule, il a souligné que ces mesures pouvaient menacer gravement la liberté d'expression. En réponse, la Direction exécutive a créé un groupe de travail chargé d'examiner les questions soulevées dans la résolution 1624 (2005) et les aspects de la lutte contre le terrorisme relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la résolution 1373 (2001). Le groupe de travail a pour principaux objectifs de développer la coopération et l'expertise dans le domaine des droits de l'homme parmi le personnel de la Direction exécutive et de rechercher des moyens susceptibles de permettre au Comité contre le terrorisme d'encourager plus efficacement les États à se conformer à leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme. Dans sa résolution 2129 (2013), le Conseil de sécurité a encouragé la Direction exécutive à renforcer ses activités dans le domaine des droits de l'homme et de l'état de droit afin que toutes les questions en rapport avec l'application des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) soient traitées de façon cohérente et impartiale, y compris, selon qu'il convient, lors de missions dans les pays organisées avec l'accord de l'État Membre concerné et dans le cadre de la prestation de services d'assistance technique.

62. Dans la pratique, les références aux normes relatives aux droits de l'homme sont présentes dans bon nombre de documents établis par la Direction exécutive, y compris dans ses rapports confidentiels sur les pays, les rapports qu'elle est tenue de soumettre au Conseil de sécurité, ses enquêtes mondiales sur la mise en œuvre des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) et les documents d'information qu'elle soumet au Comité. La Direction exécutive s'attache à prendre en compte les préoccupations relatives aux droits de l'homme au cours de ses missions dans les pays et lors des autres échanges avec les États, ainsi que dans le cadre des discussions avec les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile. Les questions relatives aux droits de l'homme représentent à présent environ 15 % du champ couvert par le principal outil d'évaluation de la Direction exécutive, l'évaluation détaillée sur la mise en œuvre, et les nouvelles versions des guides techniques publiés par la Direction exécutive concernant l'application des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005) et 2178 (2014) sont actuellement en cours de préparation, afin d'intégrer davantage d'éléments de fond relatifs aux droits de l'homme. Il serait toutefois difficile de qualifier d'essentiels ou de systématiques le contenu du programme de travail de la Direction exécutive se rapportant aux droits de l'homme.

63. Le fait que la Direction exécutive relève directement du Conseil de sécurité confère incontestablement du poids aux recommandations qu'elle adresse aux États dans le domaine des droits de l'homme. Néanmoins, le fait que le dispositif de mise en œuvre du Conseil de sécurité ne comporte pas d'élément systématique et substantiel relatif aux droits de l'homme et le poids relativement faible qui est accordé aux droits de l'homme par rapport aux questions de lutte antiterroriste et de sécurité soulèvent de réelles préoccupations. On peut dire que la Direction exécutive est un organe puissant, mais qui ne place pas les droits de l'homme au centre de ses préoccupations, alors que l'Équipe spéciale

est un organe de coordination chargé d'appliquer la Stratégie en mettant en œuvre des initiatives de renforcement des capacités qui n'est nullement en mesure d'imposer aux États de rendre des comptes pour les violations des droits de l'homme et qui n'a toujours pas été à même d'intégrer la protection des droits de l'homme aux travaux de ses entités constitutives. En résumé, la protection des droits de l'homme occupe une place insuffisante dans le dispositif de lutte antiterroriste de l'ONU. Le Rapporteur spécial est de l'avis que ces considérations confèrent un certains poids aux arguments qui plaident en faveur d'une réforme du dispositif de lutte contre le terrorisme de l'ONU en vue de mettre en place un mécanisme unique de coordination qui placerait la protection et la promotion des droits de l'homme au cœur de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'Organisation.

64. Le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a fait de gros efforts pour intégrer certains éléments des droits de l'homme à ses projets en matière de législation, de renforcement des capacités et d'assistance technique, sur des sujets tels que les techniques d'enquête spéciales, l'utilisation d'Internet à des fins terroristes, la prévention de la propagation de l'extrémisme violent, la lutte contre le phénomène des combattants terroristes étrangers, le contrôle parlementaire des mesures antiterroristes, l'extradition et l'assistance juridique mutuelle, et les droits des victimes d'actes terroristes.

65. Le Service de la prévention du terrorisme participe actuellement, conjointement avec l'Union européenne et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, à une initiative visant à promouvoir des enquêtes et des procédures judiciaires efficaces dans le cadre de la lutte contre le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme et l'état de droit dans la région du Maghreb ; à une initiative sur la réponse pénale au phénomène des combattants terroristes étrangers pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et les États des Balkans ; et à un projet sur le traitement des délinquants extrémistes violents et la prévention de la radicalisation en prison. Chacun de ces projets comporte un volet droits de l'homme. Par ailleurs, dans le cadre de son programme mondial de renforcement des capacités intitulé « Renforcer le régime juridique contre le terrorisme », l'ONUDC met en œuvre un module spécifiquement consacré aux droits de l'homme qui a conduit, notamment, à la publication de modules de formation sur les réponses pénales au terrorisme ; les droits de l'homme dans le contexte des enquêtes et des poursuites judiciaires ; les conséquences de l'incrimination de l'apologie de l'extrémisme violent sur les droits de l'homme ; les aspects de la coopération juridique internationale et de l'extradition relatifs aux droits de l'homme ; le renforcement des capacités pour les institutions de formation du personnel judiciaire et des policiers ; et un certain nombre d'initiatives spécifiques de formation aux droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme au Kenya et au Nigéria. L'ONUDC a par ailleurs récemment lancé conjointement avec le HCDH un projet portant sur l'analyse de la dimension sexospécifique des réponses pénales au terrorisme.

66. Les risques de chevauchement des travaux du HCDH, de la Direction exécutive, de l'Équipe spéciale, du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC et du mandat du Rapporteur spécial sont réels. Se fondant sur l'expérience accumulée dans le cadre de son mandat au cours des six dernières années et de ses échanges avec les autres entités de l'ONU engagées dans la lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial a acquis la ferme conviction que le dispositif mis en place par l'ONU pour traiter la question de la lutte contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme doit être réformé de toute urgence : les diverses priorités devraient être regroupées sous la responsabilité d'un nouveau Secrétaire général adjoint chargé de coordonner la lutte contre le terrorisme, qui serait responsable de l'ensemble de la stratégie antiterroriste et qui travaillerait en étroite coopération avec le HCDH afin de placer les droits de l'homme au cœur des initiatives de l'ONU en matière de lutte contre le terrorisme.

67. Un nouveau poste de Secrétaire général adjoint, dont le mandat serait de garantir la protection des droits de l'homme et de promouvoir des réponses aux défis sécuritaires compatibles avec les droits de l'homme, contribuerait à améliorer la capacité de l'Organisation à faire avancer les droits de l'homme en tant que partie intégrante de la sécurité. Il constituerait en outre un vecteur institutionnel spécifique permettant de plaider en faveur des préoccupations relatives aux droits de l'homme et de l'action du HCDH en

matière de lutte contre le terrorisme tout en faisant un usage plus rationnel de ressources limitées. Pour assurer la coordination et promouvoir des pratiques optimales, le nouveau Secrétaire général adjoint devrait travailler en étroite collaboration avec le HCDH, dont il devrait tenir compte des conseils. Idéalement, le titulaire de ce nouveau mandat devrait disposer d'une double expérience des questions de sécurité et des droits de l'homme, et il devrait assurer la coordination des travaux de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et du Service de la prévention du terrorisme de l'ONU.

V. Conclusions et recommandations

68. Le présent rapport résume les progrès accomplis par le Rapporteur spécial au cours de son mandat sur les principales thématiques qu'il a traitées cette occasion. Au sein du dispositif de lutte contre le terrorisme de l'ONU, le Rapporteur spécial est la seule entité exclusivement et spécifiquement chargée de protéger et promouvoir les droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Cette situation ne peut plus durer. Le Rapporteur spécial considère qu'il est impossible d'exercer comme il convient les responsabilités importantes qui relèvent de son mandat par le biais d'une entité autonome, disposant d'un personnel du HCDH peu nombreux, qui plus est à temps partiel, de ressources réduites et d'une autorité opérationnelle très restreinte, et en l'absence d'une intégration effective des droits de l'homme dans les travaux des autres entités qui constituent le dispositif de lutte contre le terrorisme de l'Organisation.

69. Le dispositif de lutte contre le terrorisme de l'Organisation doit être réformé de toute urgence. Après avoir passé en revue les mandats et les responsabilités en matière de droits de l'homme des principales entités de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial recommande vivement la création d'un nouveau poste de Secrétaire général adjoint chargé de coordonner la lutte contre le terrorisme, dont les responsabilités comprendraient, principalement, la protection et la promotion des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, et qui travaillerait en étroite coopération avec le HCDH dont il prendrait en compte les conseils.