

Rapport

Rapport d'analyse

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

INTRODUCTION	3
PARTIE INTRODUCTIVE : LA NOTION DE "GUERRE CONTRE LE TERRORISME" ET LA DISTINCTION ENTRE LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME	7
PARTIE I - LES CLÉS D'ARTICULATION POUR RÉALISER LA COMPATIBILITÉ DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AVEC LES DROITS DE L'HOMME	12
PARTIE II - ANALYSE DU RESPECT, PAR LES MESURES ANTI-TERRORISTES, DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME	22
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	44

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
PARTIE INTRODUCTIVE : LA NOTION DE “GUERRE CONTRE LE TERRORISME” ET LA DISTINCTION ENTRE LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME	7
1. Le droit international humanitaire s'applique-t-il à la “guerre contre le terrorisme” ?	7
2. Les implications juridiques d'une “guerre” contre le terrorisme.	9
3. L'application du droit international des droits de l'Homme à la “lutte” contre le terrorisme	11
PARTIE I - LES CLÉS D'ARTICULATION POUR RÉALISER LA COMPATIBILITÉ DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AVEC LES DROITS DE L'HOMME	12
Chapitre 1 : Les conditions d'application des dérogations aux droits de l'Homme	15
1. Les conditions de la mise en œuvre du système des dérogations.	15
2. L'appréciation des conditions d'exercice des dérogations	16
3. Les droits “indérogeables”	17
Chapitre 2 : Les limitations aux droits de l'Homme	19
PARTIE II - ANALYSE DU RESPECT, PAR LES MESURES ANTI-TERRORISTES, DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME	22
Chapitre 1 : La définition du terrorisme face au principe de légalité	22
Chapitre 2 : Les garanties liées à l'arrestation et à la détention	25
1. Le droit à la vie	25
2. La prohibition de l'arrestation et de la détention arbitraire et le droit de <i>l'habeas corpus</i>	26
3. L'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et les conditions de détention	28
Chapitre 3 : Les garanties liées au procès	31
1. Tribunaux militaires et d'exception.	31
2. Procédures exceptionnelles	32
Chapitre 4 : Les garanties liées au respect de la vie privée.	34
Chapitre 5 : La liberté d'expression et d'information	36
Chapitre 6 : Le droit de propriété privée	39
Chapitre 7 : Les garanties liées au traitement des non nationaux et plus particulièrement celles relatives aux procédures de refoulement, d'extradition et d'expulsion	40
1. Les demandeurs d'asile	40
2. L'interdiction de renvoi vers un pays où existe un risque de torture ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant.	41
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	44

**L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme :
les clés de la compatibilité**

*“Chacun d’entre nous devrait être pleinement conscient
que la protection des droits de l’Homme ne doit pas céder le pas
devant l’efficacité de l’action anti-terroriste.
À l’inverse, si l’on se place sur le long terme,
on voit que les droits de l’Homme, la démocratie et la justice sociale
forment l’un des meilleurs remèdes contre le terrorisme.”*

Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies,
Discours du 18 janvier 2002 devant les membres du Conseil de sécurité

INTRODUCTION

Le problème du terrorisme n'est hélas pas nouveau. Mais depuis quelques années la menace terroriste s'est amplifiée et répandue à travers le monde¹. Si par le nombre effroyable de victimes qu'elles ont causé – 3 000 personnes –, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis en Pennsylvanie, contre le World Trade Center à New-York et contre le Pentagone en Virginie sont marquantes, elles le sont d'autant plus qu'elles ont donné le départ à une série de mesures anti-terroristes sans précédent².

Se faisant le relais des 191 États membres des Nations unies, le Conseil de sécurité a réagi le premier en adoptant le 28 septembre 2001 la Résolution 1373, qui établit les principes de base de la lutte contre le terrorisme. Dans les mois qui ont suivi, l'approbation de législations anti-terroristes s'est répandue sur la planète comme une traînée de poudre : le 26 octobre 2001 les États-Unis adoptaient le *Patriot Act*³ ; le 14 décembre, l'Angleterre votait le *Anti-terrorism, Crime and Security Act* ; le *Anti-terrorism Act* (Bill C-36) voyait le jour le même mois au Canada... Mais si, sur le plan national et suite à la Résolution 1373, de nombreux États ont adopté ou annoncé des mesures pour combattre le terrorisme, plusieurs de ces mesures et initiatives ont fait – et font toujours – l'objet de très sérieuses préoccupations de la part des organes et des mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme, tant au niveau universel que régional ou national.

À l'heure où le Président des États-Unis, G.W. Bush, a tenté d'empêcher l'adoption d'une loi interdisant le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants à l'encontre de présumés terroristes, où des personnes sont régulièrement

transférées, pour y être interrogées, vers des pays réputés pratiquer de manière systématique la torture lors des interrogatoires, alors que le recours à des procédures exceptionnelles se multiplie pour juger les auteurs présumés d'actes terroristes, il importe plus que jamais de faire le point sur les clés de compatibilité entre droits de l'Homme et mesures anti-terroristes.

À propos de ces dérives, madame Kalliopi K. Koufa, Rapporteuse spéciale sur la question du terrorisme et des droits de l'Homme⁴, écrivait très justement que "Depuis les événements du 11 septembre, les actes de terrorisme se sont multipliés d'un bout à l'autre du monde, liés avant tout à un certain nombre de situations de crise en divers points chauds. Les réponses au terrorisme, expressions parfois d'un sentiment de panique ou d'urgence, se sont elles-mêmes avérées spectaculaires. D'ailleurs, pour une bonne part, l'activité politique et juridique liée au terrorisme continue à révéler des réactions proches de la panique... Or ces réactions qui confinent à la panique peuvent avoir de graves incidences sur le droit international et sur le droit relatif aux droits de l'Homme, ainsi que sur le droit humanitaire."⁵ L'analyse de ces atteintes au droit international des droits de l'Homme⁶ qu'entraînent les différentes mesures de lutte contre le terrorisme est l'un des objets du présent rapport.

Lors de la 60^e session de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies en mars 2004, celle-ci a décidé du principe de la nomination d'un expert indépendant devant faire rapport au Haut Commissaire aux droits de l'Homme sur la compatibilité avec les exigences du droit international des droits de l'Homme des mesures de lutte anti-terroriste.

1. Voir le site de l'"Action de l'ONU contre le terrorisme", <http://www.un.org/french/terrorism/>. Pour les références des sites Internet qui contiennent des chronologies et des répertoires des pays frappés par les attaques terroristes et du nombre de morts qu'elles ont causé, voir aussi : <http://www.un.org/depts/dhl/resources/terrorism/elinks.htm>

2. Pour une liste des instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs à la répression du terrorisme : <http://www.fidh.org/IMG/pdf/terroinstru11f.pdf>

3. Dont l'intitulé complet est "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism".

4. Madame Kalliopi K. Koufa est la Rapporteuse spéciale sur la question du terrorisme et des droits de l'Homme de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme des Nations unies.

5. Documents des Nations unies E/CN.4/Sub.2/2002/35, du 17 juillet 2002, paragraphe 59.

6. Le droit international des droits de l'Homme est défini comme un ensemble de règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière qui créent des droits inhérents à chaque individu, en tant qu'être humain. Outre les compléments normatifs de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), les principales sources conventionnelles du droit international des droits de l'Homme sont la Convention relative au statut des réfugiés (1951), les Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et aux droits civils et politiques (1966), ainsi que les Conventions sur le génocide (1948), l'élimination de la discrimination raciale (1965), la discrimination à l'égard des femmes (1979), la torture (1984), les droits de l'enfant (1989), sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990). Les principaux instruments régionaux sont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (1950), la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme (1948), la Convention américaine relative aux droits de l'Homme (1969), et la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples (1981).

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

La Commission des droits de l'Homme répondait ainsi en partie à la demande de plusieurs organisations non gouvernementales de défense des droits de l'Homme, dont la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH).

En mars 2005, lors de sa 61^e session, la Commission des droits de l'Homme des Nations unies décidait d'aller plus loin et elle créa un poste de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme. Ce mécanisme, remplaçant celui de l'expert indépendant, est investi d'un mandat plus large qui lui permet désormais d'adresser directement des recommandations aux États qui violent les droits de l'Homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

Lors du 35^e Congrès de la FIDH, qui s'est tenu à Quito également en mars 2004, la Fédération a souhaité notamment contribuer au travail du mécanisme à nommer par la Commission ; c'est pourquoi il a été décidé d'établir le présent rapport sur les droits de l'Homme et les mesures de lutte contre le terrorisme.

Par la présentation de ce document, la FIDH souhaite attirer l'attention sur les dangers que font peser sur le respect des droits fondamentaux les législations et pratiques anti-terroristes.⁷ La connaissance de ces dangers intéresse directement tous les destinataires de ce rapport, qui sont impliqués d'une manière ou d'une autre dans la promotion, l'élaboration, l'adoption et le contrôle de ces législations. Il est primordial que tous ces acteurs, pour une efficacité maximale de leur travail, aient une compréhension multidisciplinaire de l'éventail des problèmes que posent ces mesures. Cela implique de comprendre et de pouvoir anticiper les impacts les plus graves de ces mesures sur le respect des droits fondamentaux universellement reconnus et affirmés à maintes reprises par l'ensemble de la communauté internationale depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948. M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, soulignait devant les membres du Conseil de sécurité en janvier 2002 la nécessaire compatibilité des législations anti-terroristes avec les droits de l'Homme et les principes démocratiques, pour le succès même de la lutte contre les auteurs d'actes terroristes.

Surtout, démontrer cette compatibilité est justement l'un des objectifs majeurs de ce rapport, qui ne se limite pas à une dénonciation formelle mais qui au contraire offre des clés d'articulation pour réconcilier deux domaines qui ont tous les moyens d'être complémentaires sans perdre de leur efficacité respective. En effet, le respect des droits de l'Homme et la lutte anti-terroriste sont compatibles. Il faut cesser de les aborder de manière antagonique, ce qui nuit en pratique aussi bien à la lutte contre le terrorisme qu'au respect des libertés fondamentales. Il est donc de l'intérêt de tous les acteurs de la lutte contre le terrorisme de comprendre quelles sont les clés d'articulation qui doivent permettre la satisfaction des objectifs et le respect de tous les principes en jeu.

Au contraire d'être un obstacle, la revendication d'une lutte anti-terroriste respectueuse des droits fondamentaux participe en effet tant de la recevabilité que d'une plus grande efficacité de celle-ci. Quelle que soit sa nature, politique, religieuse ou sociale, le terrorisme a pour effet et parfois comme objectif ultime d'annihiler les principes de démocratie, de liberté et d'humanité. Déroger à ces valeurs pour combattre ceux qui cherchent précisément à les détruire reviendrait à leur prêter main forte et à les conforter dans leur aversion des normes universelles qui fondent l'organisation de nos sociétés, qu'elles soient mondiales, régionales, nationales ou locales. Comme la Présidente du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants l'affirme : *"ce serait s'abaisser au niveau des terroristes et ne pourrait que saper les fondements de nos sociétés démocratiques. Les nations civilisées doivent éviter le piège qui consisterait à renoncer à ces valeurs."*⁸

Ce rapport débute par une partie introductive consacrée à une question controversée : celle de savoir si l'on peut véritablement parler de "guerre" contre le terrorisme, ce qui entraînerait l'application du droit des conflits armés. En répondant par la négative, nous rappelons l'enjeu d'une telle qualification eu égard au respect des droits de l'Homme. Puis, dans une première partie, nous montrerons qu'il existe des clés d'articulation qui permettent la compatibilité du respect des droits fondamentaux avec la lutte contre le terrorisme. Il est essentiel pour cela de distinguer les *dérogations* des *limitations* à ces

7. Voir notamment les publications antérieures de la FIDH à ce sujet : "Les autorités marocaines à l'épreuve du terrorisme : la tentation de l'arbitraire", février 2004, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=512 ; rapport de la FIDH, "L'après 11 septembre et les atteintes aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée", avril 2004, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=1134 ; rapport de la FIDH, "IN MALA FIDE: Freedoms of expression, association and assembly in Pakistan", janvier 2005, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2178 ; rapport de la FIDH, "Malaysia, 'The Boa Constrictor': Silencing Human Rights Defenders", avril 2003, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=122 ; rapport de la FIDH, "Colombia: La 'Seguridad Democrática': Desconoce los derechos humanos y socava las bases del Estado de Derecho", mai 2004, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2216.

8. Déclaration de la Présidente du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) devant les Délégués des ministres le 4 octobre 2001, Document du Conseil de l'Europe CPT/Inf (2001) 24 [FR].

**L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme :
les clés de la compatibilité**

droits fondamentaux et d'expliquer dans quelles mesures les traités internationaux et la jurisprudence internationale les reconnaissent. En deuxième partie, après avoir soulevé le problème que pose l'absence de définition du terrorisme eu égard au principe de légalité, nous analyserons les catégories juridiques particulièrement menacées par les diverses mesures anti-terroristes, ainsi que les cadres définis des possibilités ou des interdictions de déroger ou de limiter spécifiquement chacun de ces droits, à savoir : le droit à la vie

et les problèmes liés à l'arrestation et à la détention ; le droit à un procès juste et équitable ; les garanties liées au respect de la vie privée ; les libertés d'expression et d'association ; le droit à la propriété privée ; et enfin les problèmes liés aux droits des migrants, des réfugiés, et à l'extradition. Dans un souci de clarté, nous nous sommes concentrés sur ces catégories tout à fait essentielles. Mais si le problème de la discrimination n'est pas traité dans une section spécifique, il sera néanmoins omniprésent en toile de fond.

Partie introductive : La notion de “guerre contre le terrorisme” et la distinction entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme

Que la lutte contre le terrorisme se poursuive dans le cadre d'un conflit armé ou en temps de paix, qu'elle soit dirigée contre des membres de forces armées ou contre des civils, le droit international a notamment pour rôle de garantir la jouissance d'un minimum de droits fondamentaux, auxquels on ne peut déroger le cas échéant que dans un cadre pré-défini, reconnu à toute personne impliquée dans cette “croisade” contre le terrorisme. Ces droits fondamentaux relèvent, selon les cas, du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'Homme ou de leur combinaison.

1. Le droit international humanitaire s'applique-t-il à la “guerre contre le terrorisme” ?

Etant donné l'usage incessant, pour qualifier la lutte contre le terrorisme, de la métaphore “guerre contre le terrorisme”, il est indispensable de faire la lumière sur les implications d'une telle expression.

Selon la définition qu'en donne le Comité International de la Croix-Rouge, “Le droit international humanitaire est la branche du droit international applicable lorsqu'une situation de violence armée dégénère en conflit armé, qu'il soit international ou non international.”⁹ Ainsi, le terrorisme – et, par voie de conséquence, la lutte anti-terroriste – ne sont régis par le droit international humanitaire – qui a le caractère de *lex specialis* – que lorsque de telles activités atteignent le niveau d'un conflit armé, et seulement dans ce cas. Il faut préciser que dans de telles circonstances, l'application du droit international des droits de l'Homme n'en est pas pour autant suspendue, puisqu'il s'applique sans distinction en temps de guerre comme en temps de paix.

Etant donné la nature des situations pour lesquelles il a été élaboré, le droit international humanitaire influence parfois directement l'appréciation des exigences du droit international des droits de l'Homme. Son invocation n'est dès lors par sans conséquences.

Au regard de ce qui précède, la première question que l'on en vient à se poser est de savoir si la “guerre contre le terrorisme” est véritablement une guerre, c'est-à-dire un conflit armé au sens juridique du terme. Selon le droit humanitaire, un élément fondamental de la notion de conflit armé est l'existence de “parties” belligérantes. Dans un conflit armé international, les parties au conflit sont deux ou plusieurs États (ou des États et des mouvements de libération nationale), tandis que dans un conflit armé non international, les parties peuvent être soit un État et des groupes armés (par exemple, des forces rebelles), soit uniquement des groupes armés. Dans un cas comme dans l'autre, les parties au conflit armé ont une formation de type militaire ainsi qu'une organisation et un commandement plus ou moins structurés. Elles sont censées pouvoir respecter et faire respecter le droit humanitaire.

La guerre engagée par la coalition conduite par les États-Unis en Afghanistan en octobre 2001 était bien une guerre au sens premier du terme. Comme le précise le CICR – le gardien officiel des Conventions de Genève : “*les Conventions de Genève de 1949 et les règles du droit international coutumier étaient en tous points applicables à ce conflit armé international opposant, d'une part, la coalition menée par les États-Unis et de l'autre, l'Afghanistan*”¹⁰. Par ailleurs, ce point de vue est largement admis par la doctrine, “*Les forces armées américaines ont commencé un conflit armé sur le sol afghan, dirigé non seulement contre des cibles d'Al-Qaïda, mais également contre les Talibans. Pour cette dernière raison tout au moins, ces hostilités doivent être qualifiées de conflit armé international. (...) c'est donc à juste titre que le Président Bush reconnaît, par sa décision du 7 février 2002, l'applicabilité des Conventions de Genève aux hostilités en Afghanistan.*”¹¹.

En revanche, la question a été soulevée de savoir si les attentats du 11 septembre 2001, aussi violents et atroces qu'ils soient, sont constitutifs d'actes de guerre entraînant le commencement d'un conflit armé. Au demeurant, les attentats du 11 septembre peuvent-ils être considérés comme

9. *Droit international Humanitaire : questions et réponses*, Comité international de la Croix-Rouge, 15 mai 2004, p. 1, disponible sur le site web du CICR : <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/SYYGFR>. Les principaux traités de droit international humanitaire applicables aux conflits armés sont les quatre Conventions de Genève de 1949 et leur deux Protocoles additionnels de 1977.

10. *Droit international Humanitaire : questions et réponses*, op. cit., p. 3.

11. Sassòli, M., “La ‘guerre contre le terrorisme’, le droit international humanitaire et le statut de prisonnier de guerre”, *The Canadian Yearbook of international law*, vol. 39, 2001, pp. 11-12.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

s'inscrivant dans le contexte d'un conflit armé international entre Al-Qaïda et les États-Unis ? Certes, le réseau terroriste avait précédemment commis des attaques contre les intérêts américains – notamment contre le World Trade Center et l'U.S.S. Cole en 1993 ou contre les ambassades américaines et les tours Khobar respectivement au Kenya, en Tanzanie et en Arabie Saoudite – et les États-Unis avaient opéré des contre-attaques des États-Unis au Soudan et en Afghanistan. Néanmoins, ces attaques ne suffisent pas à constater un conflit armé qui aurait duré jusqu'au 11 septembre 2001. *"In times of war everyone is more alert as to possible threats to the own nation which could result in harm for oneself or others but although there had been earlier confrontations between U.S. and Al Qaïda there had been no fighting on 10 September 2001, 9 September, etc., since the last Cruise Missile attacks against a pharmaceutical plant in Sudan and Al Qaïda Training Camp in Afghanistan in the wake of the East African Embassy Bombings. Consequently the victims of the 9/11 attacks could assume that the confrontation had ended, especially because on 9/11 the relations between the U.S. and Al Qaïda were not governed by international humanitarian law."*¹²

La question suivante est alors de savoir si les attaques pouvaient, en elles-mêmes, être constitutives d'un conflit armé non international. Il est vrai, comme l'explique Marco Sassòli, qu'elles sont sans aucun doute marquées d'un degré de violence suffisant pour les qualifier d'hostilités. On peut toutefois se demander si un seul acte concerté de très grande violence constitue à lui seul un conflit armé. En outre, le CICR qui plaide pourtant en faveur d'un champ d'application très large de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, exige "des hostilités mettant aux prises des 'forces armées'".¹³ À cet égard, même si Al-Qaïda pouvait être considéré comme une force armée, il est permis d'être réticent à considérer les 19 membres suicidaires impliqués dans ces attaques comme agissant en tant que "force armée"¹⁴.

Quoiqu'il en soit du moment du déclenchement du conflit justifiant l'applicabilité du droit international humanitaire, l'affirmation de l'existence d'une "guerre" menée par les

États-Unis contre le terrorisme ne doit pas servir à la justification d'actes qui sans cette qualification seraient illégaux en droit international. Pourtant, l'utilisation du terme de "guerre" par l'administration américaine ne semble pas s'apparenter à une simple métaphore.¹⁵ En effet, l'administration américaine continue de clamer que sa guerre contre le terrorisme est globale, se propageant bien au-delà des champs de bataille traditionnels. Le Président des États-Unis George W. Bush avait d'ailleurs averti la communauté internationale le 29 septembre 2001 : *"Our war on terror will be much broader than the battlefields and beachheads of the past. The war will be fought wherever terrorists hide, or run, or plan."*

À en croire les arguments de l'administration Bush, le réseau Al-Qaïda, ainsi que tout autre réseau terroriste, ne doit pas être envisagé comme relevant de la criminalité organisée – ce qui entraînerait l'application du droit international et national coutumier – mais plutôt comme des sortes de rébellions qui déclareraient la guerre aux États-Unis en perpétrant des attentats. Or nous avons vu que les attentats du 11 septembre pouvaient difficilement être considérés comme constitutifs d'un conflit armé. En outre, la "guerre contre le terrorisme" ne prendrait fin qu'avec son éradication complète de telle sorte qu'il s'agirait d'une guerre sans fin.

Mais comme l'indique la Rapporteuse spéciale de la Sous-Commission des droits de l'Homme des Nations unies, prendre position sur la question revient à supposer résolue une question qui ne l'est pas. *"La question nouvelle, celle de savoir si un État peut être en guerre avec un groupe terroriste ou avec une organisation criminelle multinationale ne s'était jamais posée avant le 11 septembre 2001. Depuis le 11 septembre 2001, elle se pose bien, et elle est même difficile."*¹⁶ Les critères développés, au fil du temps, par le CICR, à propos de l'applicabilité des Conventions de Genève ont été élaborés en fonction des conflits traditionnels et ne sont donc pas complètement adaptés au nouveau phénomène du terrorisme global et à sa répression.

La position du CICR est pertinente : *"Deux catégories de conflits armés – internationaux et non internationaux – sont*

12. Kirchner, S., *The Case of the "detainees" in Camp X-Ray at the U.S. Naval Base in Guantánamo Bay (Cuba) before the Inter-American Commission on Human Rights*, Justus Liebig University, Human Rights Network International, Germany, July 2003, p. 15.

13. Pictet, J., S., *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire*, vol. 3, CICR, Genève, 1958, p. 43.

14. Sassòli, M., *op. cit.*, p. 10.

15. *"This language stretches the meaning of the word 'war'. If Washington means 'war' metaphorically, as when it speaks of the war on drugs, the rhetoric would be uncontroversial—a mere hortatory device designed to rally support to an important cause. But the administration seems to think of the war on terrorism quite literally—as a real war—and that has worrying implications."*, Roth, K., *Drawing the Line: War Rules and Law Enforcement Rules in the Fight against Terrorism*, Human Rights Watch, January 2004, p.1.

16. Koufa, K., K., *Terrorisme et droits de l'Homme*, Deuxième rapport intérimaire, Conseil économique et social, voir documents des Nations unies E/CN.4/Sub.2/2002/35, p. 21.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

reconnues par le droit humanitaire. De manière générale, lorsqu'un État emploie la force contre un autre État (par exemple, quand la 'guerre contre le terrorisme' implique le recours à la force, comme lors de la récente invasion de l'Afghanistan par les États-Unis et leurs alliés), le droit international des conflits armés internationaux est applicable. Lorsque la 'guerre contre le terrorisme' revient à faire usage de la force armée à l'intérieur d'un État, entre cet État et un groupe rebelle, ou entre des groupes rebelles qui s'opposent à l'intérieur de l'État, la situation peut être considérée comme un conflit armé non international dans les cas suivants : a) lorsque les hostilités atteignent un certain niveau d'intensité et/ou se prolongent de telle sorte que l'on ne peut plus parler de troubles intérieurs ou d'émeutes sporadiques ; b) lorsque les parties peuvent être définies et identifiées ; c) lorsque les limites territoriales du conflit peuvent être identifiées et définies ; d) enfin, lorsque le début et la fin du conflit peuvent être définis et identifiés. En l'absence de ces caractéristiques déterminantes des conflits internationaux ou non internationaux, le droit humanitaire n'est pas applicable.¹⁷ Suivant ces principes, il est clair que les conditions ne sont pas remplies pour pouvoir parler de conflit armé entre le réseau d'Al-Qaïda et les États-Unis d'Amérique.

Cette définition classique des champs d'applicabilité du droit international humanitaire n'est-elle plus d'actualité ? La lutte contre le terrorisme exige-t-elle une reformulation de cette définition ? Le CICR l'exclut. Selon lui, "l'expression 'guerre contre le terrorisme' est une formule de rhétorique, sans aucune signification juridique. Prétendre que le droit des conflits armés s'applique automatiquement à la 'guerre contre le terrorisme' n'a pas plus de sens que lorsqu'il s'agit des 'guerres' contre la drogue, la pauvreté ou le cancer. Par conséquent, en soi, la critique générale proférée contre le droit des conflits armés en raison de son incapacité à couvrir le terrorisme, équivaut à reprocher au droit des sociétés de ne pas permettre de trancher tous les litiges commerciaux."¹⁸

Il est permis de douter que ces groupes et ces réseaux puissent être définis comme des "parties" à un conflit, au sens du droit international humanitaire. En outre la plupart des mesures prises par des États pour prévenir ou réprimer des actes terroristes ne sont pas assimilables à des actes de guerre. Des mesures telles que la collecte de renseignements,

la coopération policière et judiciaire, l'extradition, les sanctions pénales, les enquêtes financières, le gel des avoirs ou les pressions diplomatiques et économiques exercées sur les États accusés de soutenir ou d'abriter des terroristes présumés ne sont généralement pas considérés comme des actes de guerre.

Comme le conclut le CICR, "Le terrorisme est un phénomène. Or, tant dans la pratique que du point de vue juridique, on ne peut pas livrer une guerre contre un phénomène. On peut seulement combattre une partie identifiable à un conflit. Pour toutes ces raisons, il serait plus judicieux de parler de 'lutte contre le terrorisme' plutôt que de 'guerre contre le terrorisme', la première revêtant de multiples facettes."¹⁹ Pourtant, l'invocation de l'applicabilité des Conventions de Genève dans le cadre de la "guerre contre le terrorisme" est récurrente.

2. Les implications juridiques d'une "guerre" contre le terrorisme

Afin de comprendre l'insistance de l'administration des États-Unis à présenter la "guerre contre le terrorisme" comme régie par le droit international humanitaire applicable aux conflits armés et les dangers pour le respect des droits de l'Homme qu'elle comporte, il est utile d'analyser les implications qui en découlent.

Les protections prévues par le droit international des droits de l'Homme sont, faut-il le rappeler, toujours d'application en temps de guerre comme en temps de paix.

La situation des membres d'Al-Qaïda ayant pris part à la préparation des attentats du 11 septembre mais qui n'ont pas été appréhendés, les armes à la main, au cours des hostilités qui ont fait suite en Afghanistan, peut servir d'exemple. Nous avons vu que les attentats commis sur le territoire américain n'étaient pas constitutifs, en eux-mêmes, d'actes de guerre. Par conséquent, les auteurs de cet acte terroriste ne tombent pas sous le coup du droit humanitaire. Au contraire, ils doivent être arrêtés, extradés et jugés pour leur crime par les États-Unis conformément à la législation pénale pertinente en vigueur dans ce pays et les règles régissant la coopération judiciaire internationale.

17. Rona, G., *Quand une "guerre" n'est-elle pas une "guerre" ? Le droit des conflits armés et la "guerre internationale contre le terrorisme"*, Comité international de la Croix-Rouge, 16 mars 2004, pp. 1-2.

18. Rona, G., *op. cit.*, p. 1.

19. *Droit International Humanitaire : questions et réponses*, *op. cit.*, p. 3.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Pourtant, l'administration américaine refuse cet état de fait, réclame l'application du droit des conflits armés et les pouvoirs légaux qu'il confère, notamment celui de maintenir ces personnes en détention au moins jusqu'à la cessation des hostilités – c'est-à-dire jusqu'à l'éradication complète du terrorisme.²⁰ Elle devient aussi, dès lors, compétente pour les juger, par le biais de commissions militaires spéciales, pour les crimes de guerre et crimes contre l'humanité qu'ils ont commis en violation du droit international humanitaire. En l'occurrence, l'établissement de ces commissions militaires spéciales a été autorisé sur la base d'un décret présidentiel (*Executive Order on Military Trials for People Accused of Terrorism*) signé par le Président Bush le 13 novembre 2001.²¹ Ces commissions sont l'équivalent des tribunaux militaires et sont compétentes pour infliger la peine de mort, après une procédure secrète et sans possibilité d'appel pour le défendeur. En outre, c'est le Président lui-même qui a le pouvoir discrétionnaire de décider si une personne tombe sous la juridiction de ces commissions spéciales, sur seule base de soupçons quant à la perpétration ou à la participation à des actes terroristes.

Aussi, des personnes ont été arrêtées ou même abattues de manière "ponctuelle" en dehors des circonstances du conflit armé en Afghanistan, comme dans les cas de Jose Padilla et d'Ali Saleh Kahlal al-Marri²², déclarés "combattants ennemis" par le Président américain, réclamant ainsi le droit de les maintenir en détention sans chefs d'inculpation et sans procès pendant toute la durée de la guerre contre le terrorisme – une guerre qui peut ne jamais s'achever. La question qui doit être posée est celle de la réalité de leur qualification de "warrior" par le gouvernement américain. Même s'ils se sont effectivement rendus coupables de ce qu'il leur est reproché, ne sont-ils pas plutôt des criminels ?

Comme le suggère très justement Kenneth Roth, le simple fait de mettre en évidence les implications d'une telle qualification démontre sa dangerosité. *"The Bush administration has asserted that the two men planned to wage war against the United States and therefore can be considered de facto soldiers. But if that is the case, then under war rules, the two men could have been shot on sight, regardless of any immediate danger they posed. Padilla could have been*

*gunned down as he stepped off his plane at O'Hare, al-Marri as he left his home in Peoria. That, after all, is what it means to be a combatant in time of war. (...) Of course, the Bush administration has not proposed summarily killing them ; it plans to detain them indefinitely. But if Padilla and al-Marri are not enemy combatants for the purpose of being shot, they should not be enemy combatants for the purpose of being detained, either. The one conclusion necessarily implies the other."*²³

Toutefois, l'administration Bush ne semble pas vouloir reconnaître une quelconque restriction à son droit de faire usage de mesures meurtrières contre des terroristes. En effet, elle n'a par exemple apporté aucune justification à l'assassinat de Qaed Salim Sinan al-Harethi au Yémen en 2002, assassinat qui a également entraîné la mort de cinq autres personnes. Bien que dans le cas de ce lieutenant de Ben Laden, apparemment impliqué dans l'attaque du U.S.S. Cole, d'autres alternatives étaient difficilement envisageables, on ne voit pas ce qui a pu dispenser l'administration américaine de justifier son geste meurtrier. Cet exemple – qui peut être mis en parallèle avec les assassinats de palestiniens présumés terroristes par le gouvernement israélien – démontre à suffisance le risque de dérive qui peut découler de l'application à des personnes soupçonnées d'activités terroristes des règles du droit des conflits armés.

Mais le problème ne s'arrête pas là. Avec l'application du droit des conflits armés à la lutte anti-terroriste, le risque de condamner dans l'ombre des innocents s'accroît considérablement. *"The secrecy of terrorist investigations, with little opportunity for public scrutiny, only compounds the problem. If law enforcement rules are used, a mistaken arrest can be rectified at a public trial. But if war rules apply, the government is never obliged to prove a suspect's guilt. Instead, a supposed terrorist can be held for however long it takes to win the 'war' against terrorism –potentially for life –with relatively little public oversight. And the consequences of error are even graver if the supposed combatant is killed, as was al-Harethi. Such mistakes are an inevitable hazard of the traditional battlefield, where quick life-and-death decisions must be made. But when there is no such urgency, prudence and humanity dictate applying law enforcement rules."*²⁴

20. Haynes, W., J., *Enemy Combatants, Memorandum, Council on Foreign Relations*, p. 1, disponible sur le site web : www.cfr.org.

21. Le texte du décret présidentiel est disponible à l'adresse internet suivante : www.derechos.org/nizkor/Terror/miltrial.html.

22. Le premier, un citoyen américain, a été appréhendé par des agents fédéraux américains en mai 2002 à l'aéroport O'Hare de Chicago alors qu'il revenait du Pakistan, prétendument pour faire une reconnaissance dans le but de placer, ultérieurement, une bombe radiologique. Le deuxième, al-Marri, un étudiant du Qatar, a été arrêté dans sa maison de Peoria, dans l'Illinois, parce qu'il était soupçonné d'être un "sleeper", un complice terroriste inactif, prêt à être réquisitionné à tout moment pour aider à lancer de nouvelles attaques.

23. Roth, K., *The Law of War in the War on Terror*, Foreign Affairs, January/February 2004.

24. Roth, K., *op. cit.*, p. 4.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Qui plus est, il existe des cas, cette fois-ci en dehors des États-Unis, pour lesquels la revendication de l'applicabilité du droit humanitaire manquait encore plus profondément de bien-fondé. Par exemple, en octobre 2001, Washington a appréhendé six Algériens en Bosnie. Au départ, le gouvernement américain a désiré appliquer les règles du droit coutumier et s'est contenté d'assurer leur arrestation. Mais ensuite, après une instruction de trois mois, la Cour Suprême de Bosnie a ordonné que les suspects soient relâchés pour défaut de preuve. Au lieu de fournir des éléments de preuve supplémentaires, l'administration américaine a subrepticement décidé d'appliquer le droit des conflits armés. Elle a fait pression sur le gouvernement bosniaque pour qu'il leur remette les six hommes pour les transférer à la base navale de Guantánamo, sans l'intervention du juge. Dès lors, il semblerait que Washington ait pris la liberté d'appliquer le droit à la carte, en passant d'un régime juridique à l'autre en fonction de la satisfaction qu'ils lui procurent.

De la même manière, en juin 2003, Washington a insisté pour que lui soient immédiatement remises cinq personnes suspectées d'appartenir à Al-Qaïda qui faisaient l'objet d'une instruction au Malawi. Les cinq hommes ont alors été envoyés dans un endroit secret, non pas pour y être jugés mais pour y être interrogés. Cette démarche ayant déclenché des émeutes au Malawi, les suspects furent relâchés un mois plus tard au Soudan sans que les États-Unis aient pu obtenir des preuves de leur appartenance au réseau terroriste. Ces exemples ne sont malheureusement pas les seuls ni probablement les derniers à se produire dans un tel contexte de terreur.

3. L'application du droit international des droits de l'Homme à la "lutte" contre le terrorisme

La Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a bien résumé l'application générale du droit international des droits de l'Homme, même en temps de conflit armé : *"It is now well recognized that the protection offered by international human rights law and international humanitarian law are coextensive, and that both bodies of law apply simultaneously unless there is a conflict between them. In the case of a conflict, the*

*lex specialis should be applied but only to the extent that the situation at hand involves a conflict between the principles applicable under the two international legal regimes. The International Court of Justice has explicitly rejected the argument that the International Covenant on Civil and Political Rights was directed only to the protection of human rights in peacetime."*²⁵ (...) *"It follows that the application of international humanitarian law to an international or non-international armed conflict does not exclude the application of human rights law. The two bodies of law are in fact complementary and not mutually exclusive."*²⁶

Concernant la "guerre contre le terrorisme", nous soutenons les nombreux arguments brièvement relatés ci-dessus pour conclure qu'il ne s'agit pas d'un conflit armé au sens juridique du terme. Par ailleurs, les législations anti-terroristes ont été principalement élaborées en vue d'être appliquées en temps de paix. Nous n'évoquerons dès lors plus le droit humanitaire dans la suite du rapport.

Enfin, le droit international des droits de l'Homme prévoit lui-même des possibilités de dérogations aux droits reconnus lorsque se présentent des situations de crise mettant en danger la vie de la nation. Parmi les nombreux gouvernements à avoir fait usage de cette possibilité figurent notamment l'Algérie, l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Pérou, la Pologne, la Russie, le Sri Lanka ou encore le Royaume-Uni. Il est pertinent à plusieurs points de vue d'analyser et de comprendre les cadres légaux qui permettent de telles dérogations ou limitations.

25. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, summary or arbitrary executions, E/CN.4/2005/7, 22 December 2004, para. 50.

26. *Ibid.*, para. 52. The Special Rapporteur concludes: *"the existence of an armed conflict does not per se render the Covenant [the International Covenant on Civil and Political Rights] inapplicable in the territory of a State party. The Human Rights Committee has held that a State party can be held responsible for violations of rights under the Covenant where the violations are perpetrated by authorized agents of the State on foreign territory, whether with the acquiescence of the Government of [the foreign State] or in opposition to it"*, *ibid.*, para. 46.

Partie I - Les clés d'articulation pour réaliser la compatibilité de la lutte contre le terrorisme avec les droits de l'Homme

Très souvent et depuis longtemps, l'on entend dire, à tort, que les droits de l'Homme sont une entrave à la lutte anti-terroriste et que les gouvernements doivent faire face, malgré leur bonne volonté, aux obstacles que constituent les droits humains pour assurer la sécurité de leurs citoyens. Les défenseurs des droits fondamentaux qui dénoncent les mesures anti-terroristes peu scrupuleuses des droits de l'Homme sont présentés comme des idéalistes, des saboteurs ou même comme des traîtres. Dans les nombreux pays où la lutte contre le terrorisme est détournée de son objectif premier pour réprimer toute forme d'opposition, ces critiques découlent plus du désir de réduire au silence opposants politiques et défenseurs des droits humains que de celui de disposer de moyens efficaces pour contrer la menace terroriste.

Le lien conceptuel entre le terrorisme et les droits de l'Homme a toujours occupé une place au sein des débats sur le terrorisme, surtout ces dernières années. En effet, avec le climat de crainte et d'insécurité qu'ont engendré les attentats du 11 septembre, ce lien conceptuel revêt une importance accrue. Plus que jamais le terrorisme et les droits humains sont intrinsèquement liés. De manière générale, on reconnaît au terrorisme un double impact sur les droits humains ; cette dualité n'étant pas sans paradoxe.

Déjà en 1999, ces influences avaient très bien été mises en évidence par madame Kalliopi K. Koufa dans son rapport intérimaire : *"Il y a donc manifestement un lien étroit entre le terrorisme et l'exercice des droits et libertés de l'individu. Ce lien est directement perceptible lorsque des groupes ou des individus se livrent à des activités terroristes et, ce faisant, tuent ou blessent des gens, les privent de leur liberté, détruisent leurs biens ou sèment la terreur par la menace et l'intimidation. Il l'est indirectement lorsqu'un État réagit au terrorisme en adoptant une politique et des pratiques qui dépassent les limites de ce qui peut être admis en droit international et se soldent par des violations des droits de l'Homme, comme les exécutions extrajudiciaires, la torture, les procès iniques et autres mesures de répression illicites qui*

*portent atteinte aux droits de l'Homme non seulement des terroristes mais aussi des civils innocents."*²⁷

Il s'agit donc d'une part d'un effet direct, le terrorisme étant en lui-même une violation pure et simple des droits de l'Homme, et en tout premier lieu du droit à la vie et à l'intégrité physique. *"... il n'est probablement pas un seul des droits de l'Homme qui ne souffre pas des effets du terrorisme"*²⁸, soulignait déjà avant le 11 septembre la Rapporteuse spéciale de la Sous-Commission des droits de l'Homme des Nations unies sur le terrorisme. De plus, l'effet dévastateur du terrorisme est global et ne se limite pas aux droits de l'Homme au sens restreint du terme mais touche aussi les fondements de la démocratie et de l'État de droit.²⁹

D'autre part, le terrorisme a un deuxième impact sur les droits de l'Homme, cette fois-ci indirect, mais qui n'en est pas pour autant moins dramatique. De par sa violence destructrice qui engendre l'angoisse et l'anxiété parmi la population et les difficultés que l'on rencontre pour le contrer, le terrorisme incite les États à prendre des mesures répressives draconiennes qui trop souvent s'affranchissent, dans une large ou dans une moindre mesure, des droits de l'Homme et sapent, de la sorte, les fondements de nos sociétés démocratiques. Plus alarmant encore, dans les États les moins épris de démocratie, on peut constater un troisième effet du terrorisme sur les droits de l'Homme, lorsque les gouvernements se servent de la nécessité de lutter contre le terrorisme comme prétexte pour incriminer leurs opposants et faire taire les personnes susceptibles de les embarrasser, y compris les défenseurs des droits de l'Homme.

Aujourd'hui ces propos sont d'autant plus d'actualité que la violence du terrorisme s'est amplifiée.

Les États ont non seulement le droit mais aussi le devoir de prendre les mesures appropriées pour lutter contre le terrorisme. Le parcours de la jurisprudence des juridictions internationales et régionales des droits de l'Homme met en évidence cette obligation des États de protéger les personnes sous leurs juridictions de toute menace, notamment terroriste.³⁰

27. Koufa, Kalliopi, K., *Terrorisme et droits de l'Homme*, Rapport préliminaire, 7 juin 1999, p. 8.

28. Koufa, Kalliopi, K., *Terrorisme et droits de l'Homme*, Rapport intérimaire, 27 juin 2001, p. 28, document des Nations unies E/CN.4/Sub.2/2001/31.

29. Voir la résolution 2001/37 du 23 avril 2001 de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies qui condamne tous les actes et toutes les méthodes et pratiques terroristes *"... en tant qu'actes qui visent l'anéantissement des droits de l'Homme, des libertés fondamentales et de la démocratie menaçant l'intégrité territoriale et la sécurité des États, déstabilisant des gouvernements légitimement constitués, sapant les fondements de la société civile pluraliste et de l'État de droit, et ayant des conséquences préjudiciables pour le développement économique et social des États"*.

30. Le système onusien à travers le Comité des droits de l'Homme (*Delgado Paez v. Colombia*, Case No. 195/1985, Views adopted on 12 July 1990) et le Comité sur l'élimination de la discrimination contre les femmes (A/54/38, para. 78 (1995)) ont tous deux rappelé aux États leurs obligations de

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Ce serait se fourvoyer que de percevoir les défenseurs des droits de l'Homme comme des opposants à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. Comme le relève Olivier de Schutter : *“ce sont ces mêmes personnes [les défenseurs des droits de l'Homme] qui, face à un État demeurant sans réaction devant la menace terroriste, tandis que se multiplieraient les attentats et que viendrait s'installer ainsi un climat de terreur, seraient les plus promptes à dénoncer la passivité des autorités.”*³¹ En effet, il est évident que leurs objectifs sont communs à ceux des gouvernements désireux d'éradiquer le terrorisme, contrairement à ce qui peut être allégué. Inversement, le souhait de ceux-ci n'est pas de nuire aux droits de l'Homme, en tout cas dans la majorité des États démocratiques puisque comme l'a souligné le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, *“la lutte contre le terrorisme a pour but de protéger les droits humains fondamentaux et la démocratie non de les saper.”*³²

Le dilemme qui se pose entre la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'Homme n'est pas nouveau et a déjà fait l'objet de nombreux développements au sein du système des droits de l'Homme. Ces développements insistent sur la compatibilité des deux luttes à travers les doctrines de dérogations et de limitations définies au sein du système des droits de l'Homme., *“If there is a question of dilemmas in combating terrorism, these dilemmas can be phrased in terms of the application of various human rights. ... [T]he international regulations concerning the protection of human rights themselves provide to a great extent, the guidelines for resolving the questions concerning the acceptable and unacceptable measures in the fight against terrorism.”*³³ En effet, en réponse à l'impératif de lutte contre le terrorisme, les dispositifs de protection des droits humains prévoient la possibilité d'une limitation temporaire de certains droits non absolus dans des situations particulières, qui justifient de telles dérogations.

La jurisprudence développée par les différentes cours et commissions des droits de l'Homme a permis de lever tout doute quant aux conditions d'application de telles exceptions. D'autre part, cette même jurisprudence a toujours reconnu

aux États une marge d'appréciation dans l'interprétation de leurs obligations, leur ménageant ainsi la liberté d'y apporter certaines “restrictions” moins formelles que les dérogations légales, lorsque des impératifs, comme le respect de droits plus absolus l'exigent. Les instruments de protection des droits de l'Homme prennent en effet en compte la nécessité de l'adaptabilité des droits de l'Homme. En revanche, les organisations de défense des droits de l'Homme refusent de reconnaître à la nouvelle menace terroriste la faculté d'engendrer une dénaturation des principes de droits de l'Homme dont l'élaboration fut coûteuse et laborieuse. Loin d'être une mutinerie utopiste, la négation d'un affaiblissement des droits humains est ainsi une intransigeance légitime soulignant le rôle de “garde-fou” attribué aux droits de l'Homme.

Dès lors, en termes simples, la question que l'on doit se poser est la suivante : peut-on enfreindre les exigences les plus fondamentales des droits de l'Homme – au-delà de ce qui est légalement permis – pour en assurer le respect ? Malgré l'apparent prosaïsme de ce raisonnement, il nous semble que la réponse à la question est non, sous peine d'obtenir l'effet contraire de celui escompté puisque ces principes fondamentaux ont la vocation d'être universellement et intemporellement applicables. Pire encore, faire fi des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme, au lieu de rétablir la sécurité, ne ferait qu'augmenter l'insécurité. Le discours de Mary Robinson, alors Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme, est par ailleurs très pertinent sur ce sujet lorsqu'elle a rappelé aux membres de la Commission des droits de l'Homme que : *“Pour être efficace, une stratégie internationale de lutte contre le terrorisme devrait utiliser les droits de l'Homme comme cadre fédérateur. Il est faux de dire que des violations des droits de l'Homme peuvent être admises dans certaines circonstances. L'idée qui est au cœur même des droits de l'Homme est que rien ne doit porter atteinte à la vie et à la dignité humaines et que certains actes, qu'ils soient le fait de l'État ou d'acteurs non étatiques, ne sont jamais justifiés quel qu'en soit le but. Le droit international des droits de l'Homme et le droit international humanitaire définissent les limites d'une action politique et militaire*

prendre toutes les mesures raisonnables pour protéger la vie des personnes. Dans l'arrêt *Kiliç contre Turquie*, la Cour européenne des droits de l'Homme a également rappelé cette obligation en vertu de l'article 2 § 1 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (28 March 2000, para. 62). On retrouve ces obligations dans le système interaméricain des droits de l'Homme, qui insiste sur la nécessité de toujours réagir conformément aux exigences de l'État de droit (*Asencios Lindo et al.*, Case 11.182, Report No. 49/00, Annual Report of the IACHR 1999, para. 58).

31. De Schutter, O., “La convention européenne des droits de l'Homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme”, in Brubosia, E. et Weyembergh, A., *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux, Droit et Justice*, Bruylant, 2002, p. 90.

32. Communiqué de presse du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, “Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe appelle à la prudence dans l'adoption des lois anti-terrorisme”, 14 novembre 2001.

33. Declaration of the Netherlands Helsinki Committee on the Fight Against Terrorism and the Protection of Human Rights - A Resolvable Conflict, International Helsinki Federation for Human Rights, 17 septembre 2003, The Hague, p. 2.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

*acceptable. Faire peu de cas de la vie et de la liberté humaines réduit l'efficacité des mesures de lutte contre le terrorisme.*³⁴

C'est d'ailleurs parfois là où précisément il y a un manque de respect pour la dignité humaine et pour la protection des droits de l'Homme que se développe le terrorisme.

Combattre les terroristes en violant des droits humains reviendrait à admettre que pour faire respecter ses propres droits il faut inévitablement bafouer ceux des autres.³⁵

Comme nous en a averti le Secrétaire général des Nations unies : "(...) sacrifier la liberté ou les principes du droit au sein

*des États – ou déclencher de nouveaux conflits entre les États au nom de la lutte contre le terrorisme – revient à offrir aux terroristes la victoire qu'aucun de leurs actes ne pourrait jamais leur donner. (...) le risque est que, dans notre souci de sécurité, nous nous retrouvions sacrifiant des libertés essentielles, ce qui affaiblirait notre sécurité commune au lieu de la renforcer, et causerait ainsi une érosion par l'intérieur du mode de gouvernement démocratique.*³⁶

Il faut en outre se rappeler que ce sont les États qui ont élaboré les droits de l'Homme et ils se sont engagés internationalement à les respecter.³⁷ Ainsi, le respect des droits de l'Homme et de ses dérogations et limitations qui sont permises est l'ultime cadre qui permettra d'empêcher et de corriger de telles dérives.

34. *Droits de l'Homme : Un cadre fédérateur*, Rapport du Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme, 27 février 2002, par. 5, voir document des Nations unies E/CN.4/2002/18.

35. Voir Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, *Promouvoir les droits humains et la démocratie dans un contexte de terrorisme*, Rapport du groupe de réflexion, 30 mai 2002, Ottawa, p. 42.

36. Annan, K., "La lutte contre la menace terroriste exige un renforcement du rôle des Nations unies", Communiqué de presse devant le Conseil de sécurité, 20 janvier 2003, document des Nations unies SG/SM/8583.

37 "(...) les mécanismes de défense des droits de l'Homme ont été faits par les États et pour les États. La défense des droits de l'Homme est une de leurs prérogatives en même temps qu'une obligation", Khan, I., Secrétaire générale d'Amnesty international, *Table ronde : Anti-terrorisme et droits de l'Homme, Sommet pour un autre monde - Annemasse*, 31 mai 2003, p. 2.

Chapitre 1 : Les conditions d'application des dérogations aux droits de l'Homme

Une des caractéristiques majeures de la lutte contre le terrorisme est la fréquente invocation par les États des pouvoirs d'exception. La majorité des traités internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme prévoient la possibilité de déroger ou de restreindre certains droits en période d'exception. Néanmoins, si des mesures exceptionnelles sont permises, celles-ci doivent l'être sur la base des principes de légalité, de temporalité, de proportionnalité et de nécessité, et elles ne peuvent restreindre les droits intangibles (ou "indérogeables") reconnus comme tels dans les sources conventionnelles, jurisprudentielles et coutumières du droit international.

1. Les conditions de la mise en œuvre du système des dérogations

L'article 4 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (le Pacte) constitue la base légale sur laquelle se fondent les États lorsqu'ils invoquent leur pouvoir de dérogation. Celui-ci dispose : *"Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles av les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale."*

Le Comité des droits de l'Homme a rappelé, dans son Observation Générale n° 29 relative aux états d'urgence, les principes essentiels de la doctrine des mesures de dérogations aux droits de l'Homme, en vertu de l'article 4 du Pacte.³⁸

Cinq éléments importants constituent les conditions d'application de l'article 4 et nécessitent des éclaircissements.

Un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation

La première exigence est celle d'un *"danger public exceptionnel"* qui *"menace l'existence de la nation"*.

Selon les experts ayant élaboré les Principes Siracuse sur les dérogations et les limitations en droit international³⁹, une menace contre la vie de la nation est celle qui : *"(a) affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the State, and (b) threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the State or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the Covenant."*⁴⁰ Ces critères sont en effet ceux auxquels se réfèrent les mécanismes de protection des droits de l'Homme dans leur appréciation de la menace.

À l'occasion de son arrêt *Lawless*, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que les termes de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme avaient une signification identique à ceux de l'article 4 du Pacte. La Cour a défini le *"danger public menaçant la vie de la nation"* comme étant *"une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État."*⁴¹ Apportant plus de précision, la Commission européenne des droits de l'Homme a déterminé qu'une *"urgence publique"* ne peut être considérée comme *"menaçant la vie de la nation"* que si elle connaît les caractéristiques suivantes :

1. *It must be actual or imminent.*
2. *Its effects must involve the whole nation.*
3. *The continuance of the organized life of the community must be threatened.*
4. *The crisis or danger must be exceptional in that the normal measures or restrictions permitted by the Convention for the maintenance of public safety, health and order are plainly inadequate.*⁴²

38. Comité des droits de l'Homme des Nations unies, Observation Générale n° 29 ; document CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, du 31 août 2001, paragraphes 2, 4 et 6.

39. Les Principes Siracuse ont été élaborés en 1984 lors d'une conférence de deux jours réunissant 31 experts distingués du droit international dans l'idée de préciser l'approche du droit international à l'égard des dérogations et limitations.

40. The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *Human Rights Quarterly*, vol. 7, No. 1 (1985), principe 39.

41. European Court of Human Rights, *Lawless case* (Merits), Judgment of 1 July 1961, series A, No. 3, para. 28.

42. European Commission of Human Rights, Report of the Commission, 12a Yearbook Eur. Conv. Human Rights (1969), para. 153.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Relativement à la première caractéristique, les théoriciens ont conclu à partir de la définition générale d'“*imminent*” que pour être couverte par l'article 15 CEDH, une crise devait “*if not actually exist, be on the verge of breaking out at any moment.*”⁴³ Dès lors la Cour considère que les dangers potentiels qui ne se matérialiseraient que dans des semaines, voire dans des mois, sont catégoriquement exclus.⁴⁴

Une urgence publique officiellement proclamée

L'urgence publique doit être “*proclamé[e] par un acte officiel*”. Le Comité des droits de l'Homme a noté dans son commentaire de l'article 4 que cette condition n'était pas mineure, mais qu'elle était essentielle. Il a précisé : “*When proclaiming a state of emergency... States must act within their constitutional and other provisions of law that govern such proclamation and the exercise of emergency powers.*”⁴⁵ En outre, il est demandé aux membres de l'Organisation des Nations unies d'informer le Secrétaire général, ainsi que les autres organes de l'organisation en cas de déclaration d'urgence et de spécifier quelles sont les mesures spéciales et provisoires prises.

Une réponse proportionnelle...

Une troisième condition imposée par l'article 4 du Pacte est celle de la proportionnalité. Les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence doivent l'être “dans la stricte mesure où la situation l'exige”. Il apparaît donc que même si un État parvient à justifier l'état d'urgence, il n'en est pas pour autant en droit de prendre n'importe quelle mesure. Le Comité des droits de l'Homme a souligné qu'il ne suffit donc pas de démontrer que les mesures sont justifiées par l'exigence de la situation exceptionnelle, mais également qu'elles sont strictement nécessaires⁴⁶. Cette exigence recouvre par ailleurs plusieurs aspects de la mesure adoptée : “*This requirement relates to the duration, geographical coverage and material scope of the state of emergency and any measures of derogation resorted to because of the emergency.*”⁴⁷ Le principe 54 des Principes Siracuse rappelle enfin, quant à lui, l'objet et le caractère du principe de stricte nécessité.⁴⁸

...en conformité avec les obligations internationales de l'État

La quatrième condition exige que les mesures adoptées ne soient pas *incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international*. En conséquence, lorsqu'un État partie a ratifié un accord international qui contient une clause plus restrictive que celle contenue dans le Pacte, voire même qui ne prévoit pas de possibilité de dérogation du tout, cette convention peut être constitutive d'une limite supplémentaire à la marge de manœuvre de l'État en question.⁴⁹

Des mesures non discriminatoires

La dernière condition mais non la moindre est celle qui condamne toute discrimination sur base de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion ou de l'origine sociale résultant d'une dérogation. Le Comité des droits de l'Homme a noté que même si le principe de non-discrimination prévu à l'article 26 du Pacte n'est pas considéré comme un droit auquel les dérogations sont interdites, certains aspects de ce droit sont intangibles et notamment dans le cadre de l'article 4 établissant les conditions requises pour déroger à d'autres droits.⁵⁰

Nous verrons que la Conférence Mondiale contre le Racisme, qui s'est tenue à Durban en Afrique du Sud en août 2001, est allée plus loin en reconnaissant la non-dérogeabilité du principe de non-discrimination.

2. L'appréciation des conditions d'exercice des dérogations

La nature exceptionnelle des mesures de dérogations requiert, comme l'a souligné le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que : “*les circonstances qui ont amené à l'adoption de telles dérogations [soient] réévaluées de façon régulière dans le but de lever ces dérogations dès que ces circonstances n'existent plus*”⁵¹. Il existe certains outils d'interprétation qui doivent être pris en considération pour

43. Svensson-McCarthy, A.-L., *The International Law of Human Rights and States of Exception*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 299.

44. *Ibidem*, p. 299.

45. Human Rights Committee, General Comment No. 29, *op. cit.*, para. 2.

46. “This condition requires that States parties provide careful justification not only for their decision to proclaim a state of emergency but also for any specific measures based on such a proclamation”, Human Rights Committee, General Comment No. 29, *op. cit.*, para. 5.

47. *Ibidem*, para. 4.

48. Siracusa Principles, principe 54.

49. “Particularly relevant in this connection are humanitarian law treaties because they apply in time of war: a state which purports to derogate from obligations under the Covenant which are required also by such other treaty would be violating both agreements.” Buergethal, *To respect...*, p. 82.

50. Human Rights Committee, General Comment No. 29, para. 8.

51. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur les droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme*, *op. cit.*, p. 12.

évaluer les raisons mises en avant par un État pour justifier une dérogation. Ainsi, l'article 5 § 1 du Pacte stipule que : "Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues au-dit Pacte."

Cette disposition prévoit que les droits et pouvoirs conférés à certaines fins ne peuvent pas être utilisés à des fins illégales ou contraires aux objectifs du Pacte. L'article 5 § 1 appelle à l'examen minutieux des motifs d'une décision de déroger à un droit, et permet la prise en compte des éléments subjectifs en plus des critères objectifs pour juger de la conformité de la dérogation avec les exigences du Pacte.⁵²

La Cour européenne des droits de l'Homme reconnaît généralement aux États une marge d'appréciation pour déterminer si une situation d'urgence existe et si les mesures adoptées sont appropriées.⁵³ Cette doctrine de la marge d'appréciation a été largement critiquée par nombre d'experts qui pensent qu'elle est trop frileuse et affaiblit le pouvoir et le devoir de supervision de la Cour.⁵⁴ Alors que c'est justement dans ces situations d'urgence, lorsque les États ont recours aux procédures de dérogation, qu'un niveau élevé de surveillance judiciaire est particulièrement nécessaire.⁵⁵

Cependant, bien que la Cour européenne ait fait preuve d'un certain degré de tolérance vis-à-vis des États dans sa jurisprudence relative à l'article 15 de la Convention, elle a fait clairement savoir : "States do not enjoy unlimited power in this respect. The Court ... is empowered to rule on whether the States have gone beyond the 'extent strictly required by the exigencies' of the crisis... The domestic margin of appreciation is thus accompanied by a European supervision."⁵⁶ De la jurisprudence de la Cour apparaît que plus la dérogation est importante moins la Cour est disposée à accorder une marge d'appréciation large aux États et plus elle procèdera à un examen minutieux de la conformité des mesures d'urgence avec les obligations internationales des États.

3. Les droits "indérogeables"

Naturellement, certains droits sont tellement inhérents au respect de la vie et à la dignité de la personne qu'il ne peut en aucun cas y être dérogé. Que ces droits soient explicitement protégés par une convention des droits de l'Homme, qu'ils relèvent du droit coutumier étant par conséquent contraignant pour tous les États ou qu'il s'agisse de normes péremptoires du droit international, ces droits ne sont *jamais* susceptibles de dérogation même en état d'urgence menaçant la vie de la nation.

Le Pacte identifie explicitement un certain nombre de ces droits dits "indérogeables". L'article 4 § 2 mentionne ainsi le droit à la vie (art. 6), le droit de ne pas être soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7), le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude (art. 8), l'interdiction de l'emprisonnement pour le simple fait de ne pas avoir rempli une obligation contractuelle (art. 11), l'interdiction de la rétroactivité de la loi pénale (art. 15), le droit d'être reconnu comme une personne devant la loi (art. 16) et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 18).

Cependant, le Comité des droits de l'Homme a clairement établi que cette liste de droits indérogeables n'était pas exhaustive. "[T]he category of peremptory norms extends beyond the list of non-derogable provisions as given in article 4, paragraph 2. States parties may in no circumstances invoke article 4 of the Covenant as a justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law, for instance by taking hostages, by imposing collective punishments, through arbitrary deprivations of liberty or by deviating from fundamental principles of fair trial, including the presumption of innocence."⁵⁷ Ainsi, le Comité a même énuméré un certain nombre de droits, qui, bien que non mentionnés à l'article 4 § 2, ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation. L'on y retrouve parmi d'autres, le droit de toute personne privée de liberté d'être traité avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine, certains éléments du droit des personnes appartenant à une minorité ethnique, et

52. Buergenthal, *op. cit.*, p. 87. À cet égard, la Commission européenne des droits de l'Homme explique : "Stipulations such as Article 4 [du Pacte], which authorizes the states parties to derogate from their obligations, must therefore be viewed as applicable only in rare and exceptional circumstances and, as Article 5(1) plainly indicates, are never to be used in a manner calculated to destroy the rights which the Covenant recognizes", *ibidem*, p. 91.

53. European Court of Human Rights, *Brannigan and McBride v. United Kingdom*, Judgment of 26 May 1993, series A, No. 258-B, para. 43.

54. *Ireland v. United Kingdom*, Judgment of 18 January 1978, series A, No. 25, para. 207.

55. Gross, O., and Ní Aoláin, F., "From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, No. 3 (August 2001), pp. 628-629.

56. *Ireland v. United Kingdom*, para. 207.

57. *Ibidem*, para. 11.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

l'interdiction de la propagande de guerre ou du discours de haine nationale, raciale ou religieuse incitant à la discrimination et/ou à la violence.⁵⁸ Dans la déclaration finale de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associé, tenue à Durban en août et septembre 2001, le caractère indérogable du principe de non-discrimination avait été rappelé.⁵⁹

La Convention américaine des droits de l'Homme inclut explicitement les "garanties judiciaires essentielles pour la protection des droits [indérogables]", alors que le Pacte ne le fait pas explicitement. Toutefois, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a estimé que l'on devait considérer le contrôle judiciaire comme un droit indérogable puisqu'il est toujours nécessaire de prendre en considération les autres obligations du droit international. Ce dernier a noté que certaines garanties de procédures judiciaires étaient indérogables puisqu'elles sont même prévues dans les situations de conflit armé, situations exceptionnelles par définition.⁶¹ La Cour interaméricaine des droits de l'Homme, conduite à considérer l'effet d'un état d'urgence pour cause d'activités terroristes, a admis les dérogations provisoires de certaines libertés. Toutefois, elle a également formellement rejeté la possibilité de déroger à certains droits fondamentaux.⁶² Elle a entre autres rangé dans cette catégorie le droit à la vie et le droit à un procès équitable⁶³, l'*habeas corpus* et le recours de *amparo*⁶⁴. La Cour européenne des droits de l'Homme a suivi une jurisprudence très stricte

quant aux droits qu'elle considère comme indérogables, notamment concernant l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, absolument indérogables en toute circonstance, même, prévoit-elle explicitement, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : "*Even in the most difficult of circumstances.*"⁶⁵

Enfin, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ne contient quant à elle pas de clause de dérogation. Par conséquent, les restrictions aux droits et libertés contenues dans la Charte ne peuvent pas être justifiées par l'urgence ou d'autres circonstances.⁶⁶

L'utilisation des dispositions relatives aux états d'urgence dans le cadre de la lutte anti-terroriste soulève quelques préoccupations, comme l'a notamment exprimé le Comité des droits de l'Homme. Ce dernier a ainsi cité le cas de pays où, sans que l'existence et la vie de la nation ne soient menacées⁶⁷, des états d'urgence avaient été abusivement maintenus en vigueur pendant de nombreuses années.⁶⁸ Il a aussi constaté que, parfois, les circonstances dans lesquelles l'état d'urgence pouvait être déclaré étaient mal définies par la loi, et pouvaient être utilisées pour restreindre des droits de façon injustifiable.⁶⁹ D'autre part, il a déploré le cas où l'état d'urgence n'avait pas été proclamé officiellement ou légalement et où, de ce fait, aucune mesure accessoire de protection des droits de l'Homme n'avait été adoptée.⁷⁰

58. *Ibidem*, para. 13.

59. "[L]a prohibition de la discrimination raciale... ne souffre aucune dérogation, comme il ressort des obligations découlant des instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'Homme", Déclaration et programme d'action de Durban, disponible sur http://www.unhchr.ch/pdf/Durban_fr.pdf.

60. Digest of jurisprudence of the UN and regional organizations on the protection of human rights while countering terrorism, p. 18. Disponible sur le site internet des documents du Comité des droits de l'Homme des Nations unies.

61. "Only a court of law may try and convict a person for a criminal offence. The presumption of innocence must be respected. In order to protect non-derogable rights, the right to take proceedings before a court to enable the court to decide without delay on the lawfulness of detention, must not be diminished by a State party's decision to derogate from the Covenant," Human Rights Committee, General Comment No. 29, para. 15 & 16.

62. "Article 27(2) provides that certain categories of rights may not be suspended under any circumstances. Hence, rather than adopting a philosophy that favors the suspension of rights, the Convention establishes the contrary principle, namely, that all rights are to be guaranteed and enforced unless very special circumstances justify the suspension of some, and that some rights may never be suspended, however serious the emergency." I/A Court H.R., Advisory Opinion OC-8/87, *Habeas Corpus in Emergency Situations*, January 30, 1987 (para. 21).

63. Commission interaméricaine des droits de l'Homme, Rapport sur la situation des droits de l'Homme en Argentine, 11 avril 1980, OEA/Ser.L/V/II.49, page 26.

64. Cour interaméricaine des droits de l'Homme, Avis consultatif OC-8/87 du 30 janvier 1987, paragraphe 42 ; Avis consultatif OC-9/87 du 6 octobre 1987, paragraphes 30 et 41.

65. *Aksoy v. Turkey*, ECHR, 18 December 1996 (para. 62)

66. Les motifs de restrictions se trouvent à l'article 27 § 2 qui stipule que les droits prévus par la Charte : "*shall be exercised with due regard to the rights of others, collective security, morality and common interest.*" La Commission africaine a déclaré qu'il fallait interpréter la Charte de façon à neutraliser les effets grégaires de ces "dispositions de récupérations" qui peuvent restreindre un certain nombre de points importants de la Charte. Elle a soutenu "*que les 'dispositions de récupérations' ne devaient pas être interprétés contre les principes de la Charte*", Jagwanth, S. et Soltau, F., "Le terrorisme et les droits de l'Homme en Afrique", *op. cit.*

67. Voir CCPR/C/79/Add. 76.

68. Voir CCPR/C/79/Add. 81 et 93.

69. Voir CCPR/C/79/Add. 78 et 90.

70. Voir CCPR/C/79/Add. 54, 78 et 109.

Il est pourtant fondamental de s'assurer que les mesures d'urgence prises soient conformes aux obligations internationales des États. Il est donc nécessaire de vérifier dans quelle mesure les législations anti-terroristes dérogent aux droits fondamentaux et, lorsque c'est le cas, de s'assurer qu'elles respectent toutes les conditions posées dans les traités internationaux, c'est-à-dire, notamment, qu'elles soient exceptionnelles, strictement proportionnelles à la menace imminente

sur la nation, temporaires et ne contreviennent pas, ni aux droits indérogeables connus par le système des droits de l'Homme, ni aux objectifs des traités. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies et que la situation n'est pas assez grave pour justifier un état d'urgence au sens de l'article 4 du Pacte, il est encore possible à l'État d'apporter des *limitations* à ces droits, qui sont d'un degré inférieur aux dérogations en tant que telles.

Chapitre 2 : Les limitations aux droits de l'Homme

Lorsqu'un État doit faire face à une situation qui n'est pas suffisamment pressante pour justifier l'invocation de l'état d'urgence mais qui requiert un certain équilibre entre les droits d'un individu et l'intérêt commun, le bon fonctionnement de la société et/ou un équilibre entre les droits concurrents d'un individu, il lui est encore possible de faire usage des possibilités de limitations aux droits de l'Homme prévues par plusieurs des traités en la matière.

Même si un État ne doit pas faire la preuve d'un état d'urgence pour justifier d'une limitation, certaines conditions doivent tout de même être satisfaites pour que celle-ci soit autorisée. Comme dans le cas des dérogations, les limitations sont par nature exceptionnelle et doivent être interprétées restrictivement. Les États ne peuvent en effet avoir recours aux limitations que dans des circonstances limitées prévues par le Pacte et par les autres traités de protection des droits de l'Homme.

Les dispositions relatives aux limitations dans le Pacte découlent de l'article 29 § 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui stipule que : *"Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique."*⁷¹ Dans le Pacte, contrairement à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la doctrine relative aux limitations n'est pas contenue dans un seul et même article mais est disséminée à travers le texte et donc spécifique pour chaque provision.

Les limitations de certains droits permises par le Pacte doivent avoir un des objectifs suivants : la protection de la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la morale ou la santé publique, et dans certains cas pour protéger les droits et les libertés des autres.⁷² Relativement au sujet qui nous occupe, il est pertinent d'explorer la théorie des limitations aux droits de l'Homme revendiquée sur base de la sécurité nationale, de la sûreté et de l'ordre public.

Les limitations au nom de la "sécurité nationale"

Premièrement, selon le Pacte, la sécurité nationale peut justifier, entre autres, une limitation à la liberté de mouvement et au libre choix de la résidence (article 12 § 3) ; l'exclusion de la presse et du public à la totalité ou à une partie d'un procès (article 14 § 1) ; des restrictions à la liberté d'expression (article 19 § 3) ; une limitation à la liberté de réunion pacifique (article 21) ; une limitation à la liberté d'association, ainsi qu'au droit de former ou d'intégrer un syndicat (article 22). En fait, toutes les clauses de limitations du Pacte prévoient que la sécurité nationale peut justifier d'une limitation, sauf concernant la liberté de manifester sa religion ou ses croyances (article 18 § 3).

Le terme "sécurité" a été interprété par les théoriciens du droit comme signifiant *"the protection of territorial integrity and political independence against foreign force or threats of forces."*⁷³ Selon les Principes Siracuse, on ne peut imposer des limitations pour répondre à une menace locale ou isolée.⁷⁴ Par ailleurs, les rédacteurs des Principes nous ont averti : *"The systematic violation of human rights undermines true national security and may jeopardize international peace and security."*

71. Kiss, A. C., "Permissible Limitations on Rights", p. 290 in *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed. (New York: Columbia University Press, 1981).

72. *Ibidem*, p. 293.

73. Kiss, "Permissible Limitations...", *op. cit.*, p. 297.

74. Siracusa Principles, principe 30.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

*A state responsible for such violation shall not invoke national security as a justification for measures aimed at suppressing opposition to such violation or at perpetrating repressive practices against its population.*⁷⁵

Les limitations au nom de la “sûreté publique”

Deuxièmement, la “sûreté publique” peut, dans certaines circonstances, servir de justification aux limitations apportées à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18) ; à la liberté de réunion pacifique (article 21) ; et à la liberté d'association (article 22). La sûreté publique est pourtant difficile à définir. Il est clair en tous cas que le terme n'est pas synonyme d'“ordre public”, étant donné que le Pacte mentionne parfois les deux termes comme des motifs de limitation et parfois ne fait référence qu'à l'un des deux.⁷⁶ Une interprétation similaire a été retenue par les rédacteurs des Principes de Siracuse dont le principe 33 dispose : *“Public safety means protection against danger to the safety of persons, to their life or physical integrity, or serious damage to their property.”*

Les limitations au nom de l'“ordre public”

Troisièmement, à l'instar de la “sécurité nationale”, l'“ordre public” peut notamment être à la base d'une limitation légale à la liberté de mouvement et au libre choix de la résidence (article 12) ; de l'exclusion de la presse et du public à la totalité ou à une partie d'un procès (article 14 § 1), d'une limitation à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18 § 3) ; d'une limitation de la liberté d'expression (article 19) ; d'une limitation à la liberté de réunion (article 21) et à celle d'association (article 22).

Les experts ont admis que le terme “ordre public” était imprécis et que sa signification est particulièrement ambiguë dans certains ordres légaux. Lors de la rédaction du Pacte, l'accent fut mis sur le fait que le terme français “ordre public” n'est pas équivalent à la version anglaise “public order” ni au pendant espagnol “orden público”. C'est ainsi que la version finale du Pacte comprend à la fois le terme anglais et celui appartenant à la langue française. Un passage en revue de la

jurisprudence française explique : *“ordre public includes the existence and the functioning of the state organization, which not only allows it to maintain peace and order in the country but ensures the common welfare by satisfying collective needs and protecting human rights.”*⁷⁷ Dès lors, le concept d'“ordre public” permet les limitations de certains droits de l'Homme au nom du bien-être public et de l'organisation sociale de la société.

Les Principes Siracuse expliquent encore au Principe 22 : *“The expression ‘public order’ (ordre public) as used in the Covenant may be defined as the sum of rules which ensure the functioning of society or the set of fundamental principles on which society is founded. Respect for human rights is part of public order (ordre public).”*⁷⁸

Par ailleurs, lors des débats ayant abouti aux Principes Siracuse, le Comité des experts est arrivé à la conclusion que l'ordre public peut seulement servir de justification à une limitation aux droits de l'Homme, s'il existe une menace suffisamment sérieuse à l'ordre public.

En plus d'un motif légitime, une série de conditions doivent être remplies pour pouvoir justifier une limitation aux droits de l'Homme.

Une base légale nationale : le principe de légalité

Toutes les clauses de limitation contenues dans le Pacte, excepté l'article 14 § 1, imposent que les restrictions soient fondées sur la loi nationale. Les références spécifiques faites au droit national prennent diverses formes telles que “prévu par la loi”, “prescrit par la loi” ou “en conformité avec la loi”, mais on reconnaît généralement à ces termes une signification assez proche qui implique toujours le respect du principe de légalité.⁷⁹ Cette règle est aussi retenue dans les Principes Siracuse.⁸⁰

La Convention européenne des droits de l'Homme reprend le même principe et la Cour complète : *“[T]he ‘law’ concerned must also fulfil the requirements of accessibility and foreseeability, including protection against arbitrariness.”*⁸¹

75. Siracusa Principles, principe 32.

76. Kiss, A., “Permissible Limitations...”, op. cit., p. 298. Un aperçu des discussions de la Troisième Commission durant la rédaction du Pacte indique, eu égard à la sûreté publique, que “rights guaranteed by the Covenant may be restricted if their exercise involves danger to the safety of persons, to their life, bodily integrity, or health,” *ibidem*, p. 298 citant 14 GAOR Annexes, UN docs. A/4299 (1959), p. 7.

77. *Ibidem*, p. 301.

78. Siracusa Principles, principe 22.

79. Voir Lockwood, Bert. B., Finn, J. Jr. and Jubinsky, G., “Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions,” *Human Rights Quarterly*, vol. 7, No. 1 (1985), p. 45.

80. Siracusa Principles, principe 15 : “No limitation on the exercise of human rights shall be made unless provided for by national law of general application which is consistent with the Covenant and is in force at the time the limitation is applied.”

81. Svensson-McCarthy, A.-L., op. cit., p. 75.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Des limitations “nécessaires dans une société démocratique”

Selon le Pacte, les limitations aux droits à un procès public (article 14) et à la liberté de réunion pacifique (article 22) sont seulement permises lorsqu'elles sont “nécessaires dans une société démocratique”. Bien que non définie dans le Pacte, cette mention a pour but de protéger contre les actions arbitraires de l'État. Le Comité des droits de l'Homme a par ailleurs considéré qu'il n'appartient pas seulement à l'État de déterminer si une limitation est “nécessaire dans une société démocratique”, mais aussi au pouvoir judiciaire. Afin de déterminer si une limitation est ainsi nécessaire, le Comité fait notamment usage du principe de proportionnalité.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a interprété la notion “nécessaire dans une société démocratique” comme impliquant, parmi d'autres choses,

que cette limitation soit proportionnée à un but légitime et qu'elle réponde à un “besoin social pressant”. Ainsi, même lorsque la Cour européenne accepte de considérer la limitation comme légale et répondant au besoin de la sécurité nationale, elle pose la question de la stricte nécessité pour atteindre le but recherché. Néanmoins, bien que la Cour ait déclaré que les règles de limitation étaient de stricte interprétation, elle applique également la doctrine de la marge d'appréciation à ce régime d'exception. En matière de sécurité nationale, par exemple, elle a été relativement conciliante. À l'occasion de l'affaire *Leander c. Suède*, la Cour a ainsi décidé que la marge d'appréciation des États dans ce contexte était large.⁸²

Enfin, la notion de “société démocratique” s'entend d'un système de gouvernement qui compose avec les droits de l'Homme et les libertés civiles et qui dispose d'un mécanisme pour en assurer le respect.⁸³

82. European Court of Human Rights, *Leander v. Sweden*, Judgment of 26 March 1987, series A, No. 116, para. 59.

83. Comme l'énoncent les Principes Siracuse : “*While there is no single model of a democratic society, a society which recognizes and respects the human rights set forth in the United Nations Charter and the Universal Declaration of Human Rights may be viewed as meeting this definition,*” Principe 21.

Partie II : Analyse du respect par les mesures anti-terroristes des obligations internationales relatives aux droits de l'Homme

Nous avons vu que l'allégation de l'incompatibilité des droits de l'Homme avec les mesures de lutte contre le terrorisme n'était pas justifiée. Plutôt que d'être une entrave à l'efficacité de la lutte anti-terrorisme, les exigences des droits de l'Homme fournissent un encadrement à celle-ci. Il n'en demeure pas moins, cependant, que les mesures adoptées par les États afin de lutter contre le terrorisme donnent lieu à de nombreuses violations des droits fondamentaux. L'objet de ce chapitre est de souligner l'essentiel de ces points de friction entre droits de l'Homme et mesures contre le terrorisme. En effet, parmi la multitude de droits et libertés internationalement reconnus, certains sont particulièrement vulnérables aux dérapages sécuritaires législatifs ou administratifs engendrés par la lutte contre le terrorisme.

D'une manière générale, quel que soit le mécanisme de défense des droits de l'Homme pris en considération, il est communément admis par la doctrine et la jurisprudence existante en la matière que les droits et libertés principaux qui

sont bafoués ou susceptibles de l'être dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, peuvent être regroupés sous les thèmes principaux suivants. Il s'agit : 1) des garanties liées à l'arrestation et à la détention ; 2) des garanties liées au procès ; 3) des garanties liées au respect de la vie privée ; 4) des garanties relatives à la liberté d'expression et d'information ; 5) des garanties liées à la propriété privée ; et 6) des garanties reconnues aux immigrés, réfugiés et demandeurs d'asile.

Ces différentes catégories comprennent un ensemble de droits et d'obligations correspondantes pour les États, qui délimitent le cadre légal dans le respect duquel les mesures de répression du terrorisme doivent être adoptées sous peine, en cas de transgression, de concourir précisément à l'expansion du phénomène qu'elles visent à combattre. Toutefois, comme nous l'avons vu, le système des droits de l'Homme fait preuve d'une certaine flexibilité en permettant aux États, dans des circonstances et sous des conditions particulières, de déroger à certaines de ses exigences.

Chapitre 1 : La définition du terrorisme face au principe de légalité

Une règle primordiale du droit pénal et universelle aux traités de droits de l'Homme⁸⁴ est le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) qui veut qu'un comportement criminel ne puisse être considéré comme une infraction que s'il est préalablement caractérisé comme tel par la loi, et ce, avec suffisamment de précision pour éviter toute application arbitraire.⁸⁵

Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'Homme prévoit en son article 11 §. 2 que "*Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international.*"

Le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats a condamné les définitions légales vagues, "*nébuleuses*", imprécises ou qui permettent de

criminaliser des actes légitimes et/ou licites au regard du droit international au motif qu'elles sont contraires au droit international des droits de l'Homme et aux "*conditions générales prescrites par le droit international*"⁸⁶.

La Cour européenne des droits de l'Homme a également eu l'occasion de définir la portée du principe de légalité. Selon son interprétation, il résulte de celui-ci "*(...) qu'une infraction doit être clairement définie par la loi. (...) Cette condition se trouve remplie lorsque l'individu peut savoir, à partir du libellé de l'article de loi pertinent et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité.*"⁸⁷

De la même manière, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme condamne aussi les incriminations pénales "*définies en termes vagues ou imprécis*"⁸⁸.

84. Article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme ; article 9 de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme ; et article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

85. Rapport du Secrétaire général, Protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, document des Nations unies A/58/266 du 8 août 2003, p. 13

86. Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, document des Nations unies E/CN.4/1998/39/Add.1, paragraphe 129.

87. Cour Eur. Dr. H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, § 52.

88. Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1983-1984, p. 85, § 7.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Malheureusement, force est de constater que ces critiques sont généralement valables s'agissant des définitions du terrorisme que l'on retrouve dans la grande majorité des législations nationales ou internationales. Dans plusieurs cas, ces législations prohibent un ensemble d'actes sans même fournir de définition générale du terrorisme, ceci alors même que les traités internationaux disposent qu'aucune dérogation n'est permise au principe de légalité quelles que soient les circonstances, état d'urgence ou temps de guerre.⁸⁹

Depuis plusieurs décennies, gouvernements et experts ont tenté d'élaborer une définition internationale du terrorisme qui rencontrerait les exigences du principe de légalité et qui serait idéologiquement neutre. Toutes ces tentatives ont échoué. En effet, en 1996, l'Assemblée générale des Nations unies créa un Comité spécial résultant de la Résolution N° 51/210, dans le but d'élaborer plusieurs instruments internationaux contre le terrorisme.⁹⁰ Ce comité s'est attelé à la réalisation d'une Convention générale sur le terrorisme international, sur la base d'un projet déposé par l'Inde en 1996 et révisé à plusieurs reprises.

Les difficultés de parvenir à une définition communément admise du crime de terrorisme sont tout autant d'ordre politique et idéologique que juridique.⁹¹

Cette problématique a parfaitement été résumée par la Rapporteuse spéciale de la Sous-Commission des droits de l'Homme des Nations unies sur le terrorisme: *"It may be that the definitional problem is the major factor in the controversy regarding terrorism. This is all the more true when considering the high political stakes attendant upon the task of definition. For the term terrorism is emotive and highly loaded politically. It is habitually accompanied by an implicit negative judgment and is used selectively. In this connection, some writers have aptly underlined a tendency amongst commentators in the field to mix definitions with value judgments and either qualify as terrorism violent activity or behaviour which they are opposed to or, conversely, reject the use of the term when it relates to activities and situations which they approve of."*

Hence, the famous phrase 'one man's terrorist is another man's freedom fighter'.⁹²

Dans un tel contexte, il va de soi qu'il est très difficile de parvenir à un accord sur des questions essentielles que pose la définition du terrorisme. En particulier, les législateurs éprouvent de nombreuses difficultés en ce qui concerne la distinction de la limite entre le terrorisme et "la lutte légitime des peuples dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination et à la légitime défense face à l'agression et à l'occupation", ainsi que quant à la reconnaissance du terrorisme d'État.⁹³

Plus grave encore, comme le soulève la Commission Internationale des Juristes, il n'existe pas même de réel consensus sur le principe d'élaborer une définition juridique générale du terrorisme.⁹⁴ En effet, certaines délégations se demandent si la technique de définition d'actes spécifiques de terrorisme n'était pas plus adéquate juridiquement.⁹⁵ Mais en tout état de cause, cette pléthore de conceptions différentes du terrorisme a pour résultat un défaut de clarté et de précision dans l'incrimination du terrorisme au niveau national et international.

Le risque est alors que certains crimes ou délits soient englobés dans la catégorie des actes terroristes alors qu'ils n'en auraient pas la nature. Ainsi par exemple, dans un cas précis, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a déclaré que la définition du terrorisme dans la loi nationale était si large qu'elle englobait *"tout un éventail d'actes de gravité différente"*⁹⁶. Comme nous en avertit l'International Helsinki Federation for Human Rights, l'imprécision de la définition du terrorisme entraîne également le risque qu'un crime ou un délit commis dans un contexte politique soit qualifié d'acte terroriste.⁹⁷

La FIDH a soutenu l'effort du Secrétaire général des Nations unies, à l'occasion de la préparation du sommet du 60^e anniversaire de l'ONU, appelant à finaliser d'urgence une définition du terrorisme, et l'adoption d'une convention. La proposition proposée par le Panel de Hautes personnalités – et reprise par Kofi Annan – est la plus intéressante proposée à ce stade.

89. L'interdiction de déroger au principe de légalité est expressément stipulée aux articles 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

90. Voir Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies N° 51/210 du 17 décembre 1996.

91. Voir Commission Internationale des Juristes, *Terrorisme et Droits de l'Homme*, Occasional papers No. 2, avril 2002, p. 34.

92. Koufa, Kalliopi K., *Terrorism and Human Rights*, Progress Report, UN document E/CN.4/Sub.2/2001/31, 27 June 2001, para. 25, p. 8.

93. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, fifth session (12-23 February 2001), A/56/37.

94. Commission Internationale des Juristes, *op.cit.*, p.35.

95. Document des Nations unies A/56/37, paragraphe 15.

96. CCPR/C/79/Add.23, paragraphe 8.

97. International Helsinki Federation for Human Rights, *op.cit.*, pp. 64-65.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Elle prévoit de définir le terrorisme comme *“tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire”*.⁹⁸ Toutefois, cette définition ne lève pas toutes les appréhensions par le caractère vague de la caractéristique retenue indiquant *“par sa nature ou son contexte”*.

Certaines législations nationales ont d'ailleurs recours à des définitions ambiguës qui permettent très souvent de criminaliser des formes légitimes d'exercice de libertés fondamentales (comme le droit à la liberté d'association et d'expression), d'opposition politique ou sociale pacifique et des actes licites. Ainsi, des personnes peuvent être accusées de terrorisme pour avoir émis des opinions semblables à celles exprimées par de véritables terroristes ou pour avoir fréquenté des organisations terroristes sans en connaître les activités cachées.

Qui plus est, nous avons vu que selon le droit international, les limitations autorisées aux droits de l'Homme n'ont vocation qu'à s'appliquer temporairement et dans des circonstances particulières ; or, elles risquent fort, fautes de définitions claires, d'être utilisées illégitimement à l'égard de personnes et de situations qui ne tombent pas sous leur champ d'application. C'est notamment, ce qu'a relevé Olivier de Schutter à propos des droits supplémentaires reconnus aux investigateurs pour lutter contre le terrorisme.⁹⁹

Ces dernières années ont été témoins de l'apparition d'une nouvelle *“technique”* dans certains États, qui consiste en l'établissement de listes officielles de groupes qualifiés de terroristes. L'appartenance aux groupes dits terroristes devient *ipso facto* un délit, ainsi que la collaboration avec eux. Il s'agit d'une sorte d'incrimination nationale¹⁰⁰, et madame Kalliopi K. Koufa avait déjà fait référence à cette technique et à ses graves implications avant le 11 septembre 2001.¹⁰¹ Une multitude de

droits de l'Homme sont ainsi bafoués à commencer par le principe de la présomption d'innocence et les droits de la défense, ainsi que l'ensemble des libertés fondamentales.

Ces brèves observations sont complétées par l'analyse Olivier de Schutter qui relève trois effets supplémentaires à la violation du principe de légalité.¹⁰²

Le premier, l'*“effet d'aubaine”*, porte sur la spécificité reconnue à la lutte anti-terroriste et *“avec quel naturel les États peuvent succomber et perdre de vue le caractère exceptionnel et limité du phénomène qu'ils combattent, et englober, sous couvert de lutte contre le terrorisme, d'autres formes de criminalité qui n'ont pourtant avec lui rien de commun. L'effet d'aubaine s'entend de cette extension du champ d'application des mesures de lutte anti-terroriste au-delà de leur domaine d'origine.”*

Le second, qu'il intitule l'*“effet de discrimination”*, se réfère à l'incertitude qui entoure la menace terroriste et qui accroît les discriminations et le sentiment d'angoisse. *“Or la discrimination présente en situation d'incertitude des avantages auxquels il est difficile de rester indifférent. L'incertitude radicale face à laquelle nous nous trouvons confrontés – l'expression ‘nébuleuse terroriste’ traduit assez bien notre désarroi –, combinée avec l'importance de l'enjeu que représente la lutte contre le terrorisme, nous incite à opérer un ‘déplacement du problème’. Comme le note U. Beck, un des plus fins observateurs de la notion moderne du risque : “À mesure que les dangers se multiplient, la société du risque a spontanément tendance à se muer en ‘société à bouc émissaire’, tout en pratiquant l'inactivité politique : subitement, ce ne sont plus les menaces qui provoquent l'inquiétude générale, mais ceux qui en signalent l'existence.”*¹⁰³ *L'invisibilité du terrorisme est composée par la visibilité de catégories, tel le proche-oriental ou l'Islam, d'autant plus vulnérables que le terroriste, notre cible véritable, continue de nous échapper.”*

Enfin, Olivier de Schutter met également en évidence l'*“effet de contamination”* qui relève de la confusion entre l'idéologie de l'action terroriste et l'idéologie des revendications et des opinions défendues notamment par les terroristes.

98. Voir le Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, <http://www.un.org/french/secureworld/>, et la Lettre ouverte de la FIDH au Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, concernant le chapitre VI, consacré au terrorisme, 7 décembre 2004, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2106.

99. De Schutter, O., *op. cit.*, p. 90.

100. Commission Internationale des Juristes, *op. cit.*, p. 48.

101. Document des Nations unies E/CN.4/Sub.2/2001/31, du 27 juin 2001, paragraphe 111.

102. De Schutter, O., *op. cit.*, pp. 140-151.

103. Beck, U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, trad. fr. L. Bernardi, Aubier, Paris, 2001, p. 138.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

“L’acte terroriste s’accompagne en effet le plus souvent d’un message politique, idéologique ou religieux. Il se greffe ainsi sur certaines causes. Or, ces causes, des groupes sociaux les défendent. Ils le font en exerçant leur liberté d’expression, de réunion, d’association, ou de manifestation religieuse. L’effet de contamination résulte de la tentation des États d’imposer des restrictions à ces libertés, dont l’exercice peut être utilisé en vue de la justification de l’activité terroriste. Pourtant, s’il est légitime et à certains égards nécessaire de couper le terrorisme de ses soutiens, y compris lorsqu’ils se donnent une façade légale, il n’est en revanche pas acceptable que certaines revendications ne puissent être entendues, ou que le point de vue de certaines communautés ne puisse être représenté, uniquement parce que ces revendications ou ce

point de vue sont également mis en avant par des auteurs d’attentats terroristes, qui entendent ancrer par là la légitimité d’un combat..”

Finalement, il est clair que la question de la définition du terrorisme, non résolue, a comme conséquence directe la violation du principe de légalité et de plusieurs autres droits humains dont peuvent être victimes des personnes innocentes. Le non-respect du principe de légalité entraîne effectivement une réaction en chaîne aggravant les effets de cette violation. C’est pourquoi la rédaction de lois aux définitions et aux champs d’applications clairs et précis est la condition première pour éviter que ces législations n’enfreignent les libertés fondamentales de tout citoyen, mais soit aussi inefficace en termes de lutte contre le terrorisme.

Chapitre 2 : Les garanties liées à l’arrestation et à la détention

Ces garanties sont particulièrement liées à trois sous-catégories de droits, à savoir le droit à la vie, le droit de ne pas être détenu arbitrairement et le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

1. Le droit à la vie

Le droit à la vie, sans le respect duquel les autres droits et libertés ne peuvent être effectivement garantis et exercés, se trouve expressément formulé aux articles 3 de la Déclaration universelle, 6 du Pacte, 2 de la Convention européenne, 4 de la Convention américaine et 4 de la Charte africaine des droits de l’Homme et des peuples. Le droit à la vie ne souffre aucune dérogation en aucune circonstance, y compris en cas d’urgence.

Relativement aux garanties liées à l’arrestation et à la détention, le droit à la vie revêt une importance particulière sous deux aspects. En effet, il prohibe la privation arbitraire de la vie (exécution sommaires ou arbitraires) d’une part ; d’autre part il encadre les conditions sous lesquelles il peut être fait application de la peine de mort dans les pays qui ne l’ont pas encore abolie (cette deuxième problématique sera également abordée dans la section relative au droit à un procès équitable et aux droits de la défense).

Ainsi, le Comité des droits de l’Homme de l’ONU s’est inquiété de l’emploi d’armes par les combattants contre des terroristes présumés ayant provoqué la mort d’un grand nombre de personnes.¹⁰⁴

Selon le Rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, *“Empowering Governments to identify and kill ‘known terrorists’ places no verifiable obligation upon them to demonstrate in any way that those against whom lethal force is used are indeed terrorists, or to demonstrate that every other alternative had been exhausted. While it is portrayed as a limited ‘exception’ to international norms, it actually creates the potential for an endless expansion of the relevant category to include any enemies of the State, social misfits, political opponents, or others. And it makes a mockery of whatever accountability mechanisms may have otherwise constrained or exposed such illegal action under either humanitarian or human rights law.”*¹⁰⁵ Ces préoccupations sont loin de ne pas être fondées comme l’a encore récemment démontré la mort par 8 balles le 22 juillet 2005 d’un innocent pris à tort pour un terroriste dans le métro londonien et abattu au nom du protocole *“shoot-to-kill”* adopté par la police britannique face aux risques d’attentats suicides. Malgré cette tragédie, le *“shoot-to-kill policy”* n’a pas été remis en question par Scotland Yard, et est toujours en vigueur.

104. Voir CCPR/C/79/Add. 54.

105. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, summary or arbitrary executions, E/CN.4/2005/7, 22 December 2004, para. 41.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Dans son rapport *Terrorisme et droits de l'Homme*, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a précisé, sur base de la jurisprudence de la Cour : “[I]n situations where a state’s population is threatened by violence, the state has the right and obligation to protect the population against such threats and in so doing may use lethal force in certain situations. This includes, for example, the use of lethal force by law enforcement officials where strictly unavoidable to protect themselves or other persons from imminent threat of death or serious injury, or to otherwise maintain law and order where strictly necessary and proportionate. (...) Unless such exigencies exist, however, the use of lethal force may constitute an arbitrary deprivation of life or a summary execution; that is to say, the use of lethal force must be necessary as having been justified by a state’s right to protect the security of all. The means that can be used by the state while protecting its security or that of its citizens are not unlimited, however. To the contrary, as specified by the Court, ‘regardless of the seriousness of certain actions and the culpability of the perpetrators of certain crimes, the power of the State is not unlimited, nor may the State resort to any means to attain its ends.’”¹⁰⁶

Il faut encore noter qu’un certain nombre d’États ont adopté récemment des législations anti-terroristes qui prévoient la peine capitale, alors que le droit international prescrit de tendre vers l’abolition de cette dernière – et donc de ne pas l’introduire pour de nouveaux crimes pour lesquels elle n’était pas prescrite jusqu’à présent.

2. La prohibition de l’arrestation et de la détention arbitraire et le droit de l’habeas corpus

La liberté personnelle est une pierre angulaire de toute société fondée sur l’État de droit. Ce droit à la liberté requiert notamment qu’une personne ne soit pas arrêtée ou détenue par un État sans motifs légitimes, c’est-à-dire de façon arbitraire¹⁰⁷,

et que cette personne ait le droit de contester la légalité de sa détention, principe connu sous le nom d’*habeas corpus*¹⁰⁸. D’autres droits participent également à la protection du principe de la liberté et de la sécurité personnelles tels que le droit d’être informé des raisons de sa détention¹⁰⁹ et le droit d’être jugé dans un délai raisonnable ou dans le cas contraire d’être libéré.¹¹⁰ Les détentions administratives doivent rester une mesure exceptionnelle, être strictement limitées dans le temps et être sujettes à un contrôle judiciaire fréquent et régulier.¹¹¹

Cette catégorie de droits est très fortement affectée par les mesures législatives et administratives prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les gouvernements multiplient les arrestations arbitraires, prolongent les détentions au secret et excluent l’intervention du pouvoir judiciaire, manquant apparemment de confiance dans les capacités de leurs lois et de leurs tribunaux à juger et condamner les terroristes.

Le Comité des droits de l’Homme dans son Observation générale N° 29, relative aux états d’urgence (art. 4 du Pacte), a indiqué que les privations arbitraires de liberté ne constituent jamais des mesures dérogatoires légales.¹¹²

De façon générale, le Comité a posé comme principe que la détention préventive devait être exceptionnelle et aussi brève que possible¹¹³, et que la détention préventive au secret pouvait violer le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, de même que les droits inhérents à une procédure régulière consacrés aux articles 9 et 14 du Pacte.

Quant à la Cour européenne des droits de l’Homme, elle a plusieurs fois saisi l’occasion de préciser le contenu des droits relatifs à la privation de liberté. Dans deux affaires concernant des personnes soupçonnées d’activités terroristes, elle a affirmé que les mesures privatives de liberté ne sont justifiées que lorsqu’elles sont prises pour conduire les personnes arrêtées devant l’autorité judiciaire compétente, qu’il s’agisse

106. Commission interaméricaine des droits de l’Homme, *Report on Terrorism and Human Rights*, voir document de l’Organisation des États américains OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5, rev. 1 corr., du 22 octobre 2002, paragraphes 86-89, citant *Neira Alegria Case*, I/A Court H.R., Judgment of January 19, 1995 (paras. 74-75).

107. Article 9, § 1 PIDCP ; 5, § 1 CEDH ; 6 CADHP et 7, § 3 CADH.

108. Principe stipulé à l’article 9, § 3 PIDCP ; 5, § 4 CEDH et 7, § 6 CADH.

109. Article 9, § 2 PIDCP ; 5, § 2 CEDH et 7, § 4 CADH.

110. Article 9, § 3 PIDCP ; 5, § 3 CEDH et 7, § 5 CADH.

111. Commission Internationale des Juristes, *La déclaration de Berlin. Déclaration de la CIJ sur la défense des droits de l’Homme et de l’État de droit dans la lutte contre le terrorisme*, adoptée le 28 août 2004, p. 3.

112. Documents des Nations unies CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, du 31 août 2001, paragraphe 11.

113. Voir HRI/GEN/1/Rev.6, chap. II, Observation générale N° 8, par. 3. Il a été dit que la détention préventive prolongée constituait de fait une violation du droit à la présomption d’innocence. Voir *Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l’Homme 1997*, affaire 11.205, rapport N° 2/97, affaire *Bronstein* et *Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l’Homme 1995*, affaire 11.245, rapport N° 12/96, affaire *Gimenez*.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

de personnes soupçonnées d'avoir commis ou d'envisager de commettre une infraction.¹¹⁴ Quelques années plus tard, la Cour a précisé qu'il fallait des indices objectifs suffisants pour rendre plausibles les soupçons visant la personne arrêtée pour qu'une arrestation soit compatible avec l'article 5 (1) (c) de la Convention européenne des droits de l'Homme.¹¹⁵

Pour sa part, la Cour interaméricaine des droits de l'Homme a rappelé à plusieurs reprises que "(...) personne ne peut être privé de sa liberté personnelle que pour les causes, les cas et les circonstances prévues et définies par la loi (aspect matériel) et dans le cadre strict des procédures objectivement établies par la loi (aspect formel)".¹¹⁶

En matière de détention administrative, il est important de souligner les considérations de l'Observation générale N° 8 du Comité de droits de l'Homme, dans lequel, le Comité a précisé que "*Même si l'on a recours à l'internement dit de sûreté, pour des raisons tenant à la sécurité publique, cet internement doit être soumis aux mêmes dispositions, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être arbitraire, qu'il doit être fondé sur des motifs et conforme à des procédures prévues par la loi (para. 1), que l'intéressé doit être informé des raisons de l'arrestation (para. 2) et qu'un tribunal doit pouvoir statuer sur la légalité de la détention (para. 4) et qu'il doit être possible d'obtenir réparation en cas de manquement (para. 5). Et si, en outre, il s'agit d'une inculpation pénale, il faut également accorder une protection totale en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 ainsi que de l'article 14.*"¹¹⁷

Par ailleurs, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a mis en garde contre les dangers des pouvoirs étendus en matière de détention administrative. Elle a en effet considéré que l'exercice d'un pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif violait le principe fondamental de toute démocratie tenant à la séparation des pouvoirs.¹¹⁸ La Commission a également rappelé qu'il ("*... n'y a aucune norme dans l'ordre juridique international qui justifie la détention prolongée, sur la base des pouvoirs d'exception, et à plus juste titre, pour*

maintenir en prison des personnes sans formuler des charges à leur rencontre pour des violations présumées à des lois de sécurité nationale ou d'autres types et sans qu'elles aient le droit d'exercer les garanties propres à un procès juste et équitable."¹¹⁹

Enfin, en ce qui concerne l'*habeas corpus*, c'est-à-dire la possibilité de contester la légalité de sa détention en justice, de nombreux exemples démontrent que ce principe est fréquemment bafoué dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.¹²⁰

Pourtant, bien que le droit à un recours en cas de privation de liberté, comme l'*habeas corpus*, n'est pas explicitement inclus dans la liste des droits intangibles du Pacte, le Comité des droits de l'Homme dans son Observation générale N° 29, relative aux États d'urgence, a considéré qu'il s'agissait en pratique d'un droit indérogeable puisqu'il permet d'assurer la protection des droits intangibles : "*Même si les États parties peuvent, pendant un état d'urgence, apporter, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des ajustements aux modalités concrètes de fonctionnement de leurs procédures relatives aux recours judiciaires et autres recours, ils doivent se conformer à l'obligation fondamentale de garantir un recours utile qui est prévu au paragraphe 3 de l'article 2.*"¹²¹

Le Comité a précisé que concernant la détention préventive et continue, sa légalité doit être revue par un tribunal impartial et indépendant et que soit garanti l'accès du CICR à tous les centres de détention, en particulier dans les situations de conflits armés.¹²²

Quant à la Cour européenne des droits de l'Homme, elle a rappelé que la spécificité de la lutte anti-terroriste ne dispensait pas les États du contrôle par le pouvoir judiciaire et qu'il n'avait pas carte blanche pour arrêter des suspects sans les soumettre au système judiciaire.¹²³ La Cour explique : "*Even where national security is at stake, the concepts of lawfulness and the rule of law in a democratic society require that*

114. Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt du 1er juillet 1961, *Affaire Lawless* (Fond), Série A No. 3, paragraphe 14 ; arrêt du 18 janvier 1978, Série A No. 25, *Irlande c. Royaume-Uni*.

115. Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt du 30 août 1990, *Affaire Fox et autres c. Royaume-Uni*, Série A No. 182, paragraphe 32.

116. Arrêt du 21 janvier 1994, *Affaire Gangaram Panday*, in Serie C No. 16, paragraphe 47 et Arrêt du 12 novembre 1997, *Affaire Suárez Rosero*, in Serie C No. 35, paragraphe 43.

117. Observation générale N° 8, Le droit à la liberté et à la sécurité de la personne (Article 9), paragraphe 4.

118. Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Diez años de actividades, 1971-1981*, Organisation des États américains, Washington, 1982, page 319.

119. *Ibid.*, page 320.

120. Commission Internationale des Juristes, *op. cit.*, p. 65.

121. Voir Documents des Nations unies CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001, paragraphes 13, 14 et 16.

122. Voir Documents des Nations unies CCPR/C/79/Add. 81, para. 27 (1997).

123. *Ocalan v. Turkey*, ECHR, 12 March 2003 (para. 106).

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

measures affecting fundamental human rights must be subject to some form of adversarial proceedings before an independent body competent to review the reasons for the decision and relevant evidence, if need be with appropriate procedural limitations on the use of classified information... (...) The individual must be able to challenge the executive's assertion that national security is at stake. While the executive's assessment of what poses a threat to national security will naturally be of significant weight, the independent authority must be able to react in cases where invoking that concept has no reasonable basis in the facts or reveals an interpretation of 'national security' that is unlawful or contrary to common sense and arbitrary. (...) Failing such safeguards, the police or other State authorities would be able to encroach arbitrarily on rights protected by the Convention."¹²⁴

Au niveau du système interaméricain des droits de l'Homme la position est la même quant à l'impossibilité de déroger à l'*habeas corpus*. "The Court is of the opinion, unanimously, [t]hat the 'essential' judicial guarantees which are not subject to derogation, according to Article 27(2) of the Convention, include *habeas corpus* (Art. 7(6)), *amparo*, and any other effective remedy before judges or competent tribunals (Art. 25(1)), which is designed to guarantee the respect of the rights and freedoms whose suspension is not authorized by the Convention."¹²⁵ La Cour interaméricaine des droits de l'Homme a justifié son opinion en mettant en évidence l'importance de l'*habeas corpus* au regard de l'Histoire propre au continent sur lequel elle a juridiction.¹²⁶

Malgré l'importance accordée et constamment réaffirmée à l'*habeas corpus* et à l'ensemble des garanties liées à la détention par les principaux organes de défense des droits de l'Homme, le respect de ces droits est loin d'être acquis dans le contexte bien particulier de la lutte contre le terrorisme.

3. L'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹²⁷ et les conditions de détention¹²⁸

Dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa 57^e session, le Rapporteur spécial chargé d'examiner la question de

la torture a estimé, d'après les informations qu'il avait reçues au sujet des mesures contre le terrorisme, que les dispositions de certaines nouvelles lois anti-terroristes nationales n'offraient pas nécessairement les garanties juridiques nécessaires reconnues par le droit international relatif aux droits de l'Homme visant à prévenir la torture et autres formes de mauvais traitements.¹²⁹ Même, on peut constater un développement qui tend vers une négation du caractère absolu de l'interdiction des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants d'un côté et vers la réémergence de la position utilitariste justifiant l'usage de la torture dans le cadre de la lutte anti-terroriste, de l'autre côté.¹³⁰

Il est intéressant de citer, ici, la définition onusienne de la torture : "le terme 'torture' désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles."¹³¹

Force est de constater qu'une certaine opinion s'est dégagée selon laquelle, bien qu'il ne puisse être dérogé à la prohibition de la torture, les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants quant à eux ne seraient pas absolument prohibés et dès lors, il pourrait en être fait usage dans certaines circonstances exceptionnelles. Selon certains États, les méthodes modernes d'interrogation utilisée, telles que privation de sommeil, la soumission à des bruits et/ou à des températures extrêmes et les positions forcées ne sont pas des actes de torture, mais "seulement" des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il va de soi que cette conception est totalement erronée, et elle crée une hiérarchie injustifiée entre deux comportements également prohibés par les traités internationaux.

124. *Al-Nashif v. Bulgaria*, ECHR, 20 June 2002 (paras. 94, 123-124).

125. I/A Court H.R., Advisory Opinion OC-9/87, *Judicial Guarantees in States of Emergency*, October 6, 1987 (paras. 25, 41).

126. *Ibid.*, paras. 35-36, 40.

127. Article 7 PIDCP ; article 3 CEDH et article 5, §2 CADH.

128. Article 10 PIDCP ; article 5, §2 CADH.

129. Voir Documents des Nations unies A/57/173, par.5.

130. Association pour la Prévention de la Torture, *Counter-terrorism: why torture and ill-treatment can never be justified*, oct. 2003, p. 1.

131. Article 1-2 UNCAT.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Comme l'a réaffirmé le Comité des droits de l'Homme : *"even in situations of public emergency such as those referred to in article 4 of the Covenant, no derogation from the provision of article 7 is allowed and its provisions must remain in force. The Committee likewise observes that no justification or extenuating circumstances may be invoked to excuse a violation of article 7 for any reasons, including those based on an order from a superior officer or public authority."*¹³² Le Comité contre la torture a réitéré cette opinion suite aux attentats du 11 septembre 2001.¹³³

Le Rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains et dégradants a précisé : *"While being aware of the threats posed by terrorism and recognizing the duty of States to protect their citizens and the security of the State against such threats, the Special Rapporteur would like to reiterate that the absolute nature of the prohibition of torture and other forms of ill-treatment means that no exceptional circumstances whatsoever, whether a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency, may be invoked as a justification for torture."*¹³⁴ *"...no executive, legislative, administrative or judicial measure authorizing recourse to torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment can be considered as lawful under international law and, therefore, any measure of that kind would engage the State's responsibility, whether it be an act of torture directly committed by, or at the instigation of, or with the consent or acquiescence of a public official or any other person acting in an official capacity on behalf of that State. A head of State, also in his or her capacity as commander-in chief, should therefore not authorize his or her subordinates to use torture, or guarantee immunity to the authors and co-authors of and accomplices to torture..."*¹³⁵

La Rapporteuse spéciale a encore formellement condamné les tentatives des États de considérer certaines techniques d'interrogation, telles les menaces de mort ou la privation des besoins humains essentiels, comme n'équivalent "qu'à" des traitements cruels inhumains ou dégradants.¹³⁶

La Cour européenne des droits de l'Homme a, elle aussi, confirmé que la prohibition de la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants n'était pas susceptible de dérogation, même face à la menace terroriste.¹³⁷

Or certaines mouvances ont été jusqu'à proposer – et ce de façon récurrente en particulier depuis les attentats du 11 septembre 2001 – la légalisation de la torture en situation extrême. Ces propositions sont hors de propos puisque la prohibition de la torture et des autres peines ou traitements inhumains et dégradants revêt un caractère absolu et que les dangers d'une telle revendication utilitariste sont facilement discernables.

Un corollaire de la prohibition de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est l'exigence formulée par le droit international des droits de l'Homme que toute personne en détention soit traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.¹³⁸

Bien que ce ne soit pas expressément mentionné dans le Pacte, ce droit ne souffre aucune dérogation, et son respect constitue une obligation absolue pour les États, comme l'a réaffirmé le Comité des droits de l'homme.¹³⁹

Le Conseil de l'Europe, après avoir rappelé l'obligation des États de respecter en toutes circonstances la dignité humaine, a expliqué : *"Les impératifs de la lutte contre le terrorisme peuvent exiger que le traitement d'une personne privée de liberté pour activités terroristes fasse l'objet de restrictions plus importantes que celles touchant d'autres détenus en ce qui concerne notamment : (i) la réglementation des communications et la surveillance de la correspondance, y compris entre l'avocat et son client ; (ii) le placement des personnes privées de liberté pour activités terroristes dans des quartiers spécialement sécurisés ; (iii) la dispersion de ces personnes à l'intérieur du même établissement pénitentiaire ou dans différents établissements pénitentiaires, à condition qu'il y ait rapport de proportionnalité entre le but poursuivi et la mesure prise."*¹⁴⁰

132. General Comment No. 20, 10/3/1992 (para 3).

133. Déclaration du Comité contre la torture du 26 novembre 2001, voir document CAT/C/XXVII/Misc.7, p. 1.

134. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/59/324, sept. 2004, para. 14.

135. *Ibid.*, para. 15.

136. *Ibid.*, para. 16.

137. *Labita v. Italy*, 6 March 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-IV, § 119.

138. Article 10 PIDCP et article 5, §2 CADH.

139. Voir document CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, para. 13.

140. Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur les droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme*, adoptées par le Comité des ministres le 11 juillet 2002, pp. 10-11.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Les conditions de détention minimales acceptables ont été définies dans un document intitulé *"United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners"*¹⁴¹ mais n'ayant cependant pas force obligatoire. Ces règles requièrent, entre autres, que les prisonniers soient enregistrés au centre de détention, que les prisonniers n'ayant pas encore été condamnés jouissent de la présomption d'innocence, qu'ils soient séparés des condamnés et qu'il leur soit permis de recevoir des visites de leur famille et de leurs amis, qu'il leur soit permis de pratiquer leur religion ou encore qu'ils puissent s'adonner à une heure par jour d'exercice à l'air libre, à moins qu'ils n'exécutent déjà du travail à l'extérieur.

A titre d'exemple, le Comité des droits de l'Homme a constaté une violation de ces droits dans le cadre d'une affaire dans

laquelle un homme accusé de terrorisme était resté neuf mois en détention au secret avant d'être jugé et condamné, n'avait pas eu le droit de voir un avocat avant au moins neuf mois après son arrestation ou d'avoir des contacts avec sa famille pendant près de deux ans et était demeuré en isolement cellulaire 23 heures par jour.¹⁴²

À partir du même type d'exemple, la Cour européenne des droits de l'Homme a également eu l'occasion de se prononcer sur les conditions d'une détention respectant la dignité humaine, et elle a considéré : *"...complete sensory isolation, coupled with total social isolation can destroy the personality and constitutes a form of inhuman treatment which cannot be justified by the requirements of security or any other reason (...)"*¹⁴³

141. *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, approuvé par la Résolution 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 du Conseil économique et social des Nations unies et par la Résolution 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

142. Affaire N° 577/1994 in *Protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste*, Rapport du Secrétaire général, 8 août 2003, voir document de l'Assemblée générale des Nations unies A/58/266, p.13. Dans une autre affaire, le Groupe de Travail des Nations unies sur la Détention arbitraire considère que "la détention au secret sans jugement [des cinq détenus suspectés de terrorisme] est une violation de leurs droits fondamentaux. Les autorités auraient dû les présenter devant un tribunal impartial et compétent et fournir la preuve de leurs prétendus actes ou les relâcher immédiatement si la preuve ne pouvait être apportée." Il considère donc la détention comme arbitraire. Avis 10/2004 (Malaysia) adopté le 28 mai 2004.

143. *Ocalan v. Turkey*, ECHR, 12 March 2003 (paras. 231- 232).

Chapitre 3 : Les garanties liées au procès

Principe fondamental commun à l'ensemble des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme les garanties liées au procès reconnaissent le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.¹⁴⁴ En outre, les personnes sous le coup d'une accusation jouissent d'un nombre important de droits de procédure pour garantir l'équité du procès. Ces droits incluent notamment, le droit à la présomption d'innocence¹⁴⁵ ; le droit de se défendre soi-même ou d'être assisté d'un avocat, ainsi que de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense¹⁴⁶ ; le droit de ne pas être forcé de témoigner contre soi-même ou de s'avouer coupable¹⁴⁷ ; ou encore le droit de faire appel d'une condamnation auprès d'une juridiction supérieure.¹⁴⁸

Le Comité des droits de l'Homme s'est penché plus particulièrement sur différents aspects du droit à un procès équitable dans les affaires de terrorisme. Il a déclaré que, même s'il ne figure pas parmi les droits non susceptibles de dérogation mentionnés à l'article 4 du Pacte, certaines dispositions de l'article 14 relatives au droit à une procédure régulière sont d'application obligatoire pour les États, même en état d'urgence. Parmi ces dispositions figurent la présomption d'innocence, ainsi que les garanties fondamentales liées au droit à un procès équitable inhérent aux principes de légalité et de primauté du droit. Il a également souligné que, même en temps de guerre ou d'état d'urgence, seuls les tribunaux peuvent juger et condamner un individu pour infraction pénale.¹⁴⁹

1. Tribunaux militaires et d'exception

Ce rappel relatif à la compétence des juridictions ordinaires n'est pas anodin étant donné la pratique fréquente et particulièrement préoccupante des États d'avoir recours aux tribunaux militaires et autres tribunaux d'exception pour poursuivre des infractions liées au terrorisme. Ces procédés sont en totale contradiction avec le principe de l'indépendance et de

l'impartialité des juges, comme l'a souligné le Comité des droits de l'Homme en critiquant les procès dans lesquels les personnes inculpées étaient jugées par la force militaire qui avait procédé à leur arrestation et à leur inculpation, les membres des tribunaux militaires étant même des officiers en service actif et aucune disposition ne permettait la révision des condamnations par une juridiction supérieure.¹⁵⁰ Le Comité a par conséquent demandé que les civils soient jugés dans tous les cas par des juridictions ordinaires et que les lois ou dispositions prévoyant le contraire soient modifiées.¹⁵¹

Les *principes relatifs à l'indépendance de la magistrature* font en effet référence au "juge naturel" : "Chacun a le droit d'être jugé par les juridictions ordinaires selon les procédures légales établies."¹⁵² Par ailleurs, la Commission des droits de l'Homme dans sa Résolution 1989/32, a recommandé aux États de tenir compte des principes énumérés dans le Projet de Déclaration sur l'indépendance de la justice, laquelle, à son article 5 stipule que :

"(b) il n'est établi aucun tribunal d'exception pour connaître des affaires relevant normalement de la compétence des juridictions ordinaires ; [...]

(e) En cas de danger public exceptionnel l'État veille à ce que les civils accusés d'une infraction pénale, *quelle qu'en soit la nature*, soient jugés par les tribunaux civils." (emphase ajoutée)

Ainsi, en ce qui concerne les juridictions pénales, le Comité des droits de l'Homme a recommandé à plusieurs reprises que les législations de plusieurs États soient modifiées pour que les civils ne soient jugés que par des tribunaux civils et non par des tribunaux militaires.

Le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a estimé "*que si une forme quelconque de justice militaire devait subsister, elle devrait, en tout état de cause, être soumise à quatre règles: a) Incompétence pour juger des civils ; b) Incompétence pour juger des militaires s'il y a des civils parmi les victimes ; c) Incompétence pour juger les civils*

144. Article 14, §1 PIDCP ; article 6, §1 CEDH et article 8, §1 CADH.

145. Article 14, §2 PIDCP ; article 6, §2 CEDH et article 8, §2 CADH.

146. Article 14, §3 (b) PIDCP ; article 6, §3 (b)&(c) CEDH et article 8, (c)&(d) CADH.

147. Article 14, §3 (g) PIDCP et 8, §2 (g) CADH.

148. Article 14, §5 PIDCP ; Protocole 7, art. 2 CEDH et 8, §2 (h) CADH

149. Voir CCPR/C/21Rev.1/add.11 du 31 août 2001 et HRI/GEN/1, Rev. 6, chap. II, Observation générale No 13.

150. Voir CCPR/C/79/Add. 67 et 76.

151. Voir CCPR/C/79/Add. 78 et 79.

152. Principe 5.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

ou les militaires impliqués dans des affaires de rébellion, de sédition ou dans tout fait de nature à porter atteinte ou risquer de porter atteinte à un régime démocratique; d) Interdiction de prononcer la peine de mort en quelque circonstance que ce soit.¹⁵³ Ces critères doivent donc être ceux appliqués aux mesures anti-terroristes qui prévoient du jugement des auteurs d'actes terroristes.

L'avis de la Cour interaméricaine converge avec l'opinion des différents organes des Nations unies. "A basic principle of the independence of the judiciary is that every person has the right to be heard by regular courts, following procedures previously established by law. States are not to create (...) [t]ribunals that do not use the duly established procedures of the legal process (...) to displace the jurisdiction belonging to the ordinary courts or judicial tribunals."¹⁵⁴ Aussi, selon la Commission interaméricaine des droits de l'Homme, une cour militaire spéciale n'est pas un tribunal indépendant et impartial, car elle est subordonnée au ministère de la Défense, c'est-à-dire au Pouvoir exécutif.¹⁵⁵ Elle a cependant énoncé une exception à ce principe mais qui reste toutefois encadrée de conditions bien définies. Selon sa doctrine, "... les procédures doivent reconnaître les garanties minimales établies par le droit international, ce qui inclut la non discrimination entre citoyens et ceux qui se trouvent sous la juridiction d'un État, un juge indépendant, le droit de défense, libre choix de l'avocat et accès aux preuves et le principe du contradictoire"¹⁵⁶. Ces grands principes viennent d'être codifiés dans les Principes des Nations unies sur les droits de l'Homme dans la justice militaire, adoptés en juin 2005 par la Sous-commission des droits de l'Homme¹⁵⁷.

Il en va de même pour la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples. Lors de la Déclaration et Recommandations de Dakar, elle a noté dans sa résolution sur le droit à un procès équitable et à l'assistance d'un avocat : "In many African countries Military Courts and Special Tribunals exist alongside regular judicial institutions. The purpose of Military Courts is to determine offences of a pure military nature

committed by military personnel. While exercising this function, Military Courts are required to respect fair trial standards. They should not, in any circumstances whatsoever, have jurisdiction over civilians. Similarly, Special Tribunals should not try offences that fall within the jurisdiction of regular courts."¹⁵⁸

Ces grands principes viennent d'être consacrés dans le Projet de Principes sur l'administration de la justice par les tribunaux militaires, que la Sous-Commission des droits de l'Homme des Nations unies a décidé en août 2005 de transmettre à la Commission des droits de l'Homme des Nations unies pour examen¹⁵⁹.

À l'instar des règles applicables aux tribunaux militaires, les juridictions d'exception doivent être conformes aux dispositions de l'article 14 du Pacte ; or, force est de constater, comme l'a fait le Comité des droits de l'Homme, que "très souvent, lorsque de tels tribunaux sont constitués, c'est pour permettre l'application de celles [des règles] qui ne sont pas conformes aux normes ordinaires de la justice".¹⁶⁰

2. Procédures exceptionnelles

Enfin, une autre pratique fréquente et inquiétante des États dans la lutte anti-terroriste est celle d'instituer des procédures judiciaires qui admettent l'anonymat des témoins, le caractère secret des preuves et, parfois, l'anonymat des juges, procureurs et auxiliaires de justice.

Ces procès menés par des "juges sans visage", comme on les appelle, ont été fermement condamnés par l'ensemble des organes de protection des droits de l'Homme au titre qu'ils violent nombre des garanties liées au procès. Ainsi, le Comité des droits de l'Homme, dans une décision relative à une personne jugée et condamnée pour des faits terroristes par un tribunal spécial et "sans visage", a considéré ces tribunaux foncièrement incompatibles avec l'article 14 du Pacte dans son entier.¹⁶¹

153. Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, E/CN.4/1999/63, 18 décembre 1998, paragraphe 80.

154. *Castillo Petruzzi et al. Case*, I/A Court H.R., Judgment of May 30, 1999 (paras. 128-131, 172).

155. *Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme 1994*, document de l'Organisation des États américains OEA/Sr.L/V/II.88, doc. 9, Rev. 1995.

156. Résolution "Terrorisme et Droits de l'Homme" du 12 décembre 2001.

157. "Administration de la justice, Etat de droit et démocratie", E/CN.4/Sub.2/2005/9, 16 juin 2005.

158. *Media Rights Agenda Case*, Comm No. 224/98, 14th Annual Activity report 2000-2001 (paras. 59-62). La Commission a ainsi considéré, à propos du jugement rendu par un tribunal militaire, que celui-ci avait violé l'article 7(1)(d) [de la Charte] car la composition du tribunal, établi suite aux troubles (Tribunaux Spécialisés) Décret No 2 de 1987, était à la discrétion du pouvoir exécutif".

159. E/CN.4/Sub.2/2005/9.

160. Comité des droits de l'Homme des Nations unies, Observation générale N° 13, paragraphe 4.

161. Décision du 6 novembre 1997, Communication N° 577/1994, *Affaire Víctor Alfredo Polay Campos c. Pérou*, document des Nations unies CCPR/C/61/D/577/1994, du 9 janvier 1998, paragraphe 8.4. et 8.8.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

De la même façon, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a considéré que les systèmes de "justice sans visage", étaient contraires au droit à un tribunal indépendant et impartial et transgressaient les garanties judiciaires.¹⁶² Ses critiques n'ont pas épargné non plus l'anonymat des témoins, allant souvent de pair avec celui des juges et violant les dispositions de l'article 8 § 2 f) de la Convention américaine.¹⁶³

Il faut signaler que la Cour européenne des droits de l'Homme a adopté une position moins ferme sur les problèmes de témoins anonymes et de preuves secrètes. Ces dernières peuvent par exemple être présentées et entendues. Néanmoins, la Cour a considéré que l'ont ne peut pas condamner quelqu'un sur la base unique, ou de manière déterminante, de preuves qui n'ont pas été objet de débats contradictoires, soit à l'instruction soit au procès.¹⁶⁴ De la même manière, la Cour ne rejette pas *per se* l'utilisation de témoins anonymes, mais ceux-ci doivent être soumis au contradictoire et ne peuvent constituer la base unique ou déterminante pour la condamnation.¹⁶⁵

Enfin, relevons que, outre l'impartialité et l'indépendance douteuse de différents systèmes judiciaires mis en place pour juger les terroristes, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies s'est également inquiété des mesures anti-terroristes qui empêchaient le détenu d'avoir accès à un conseil immédiatement après son arrestation. Il a cité en exemple le cas où les prévenus pouvaient rester 48 heures sans pouvoir contacter un avocat, estimant que la nécessité d'une telle mesure devait être justifiée compte tenu des obligations imposées par les articles 9 et 14 du Pacte, notamment

lorsque des moyens moins contraignants pour atteindre les mêmes buts existaient.¹⁶⁶ Le Comité, tout comme celui contre la torture¹⁶⁷, a aussi insisté sur l'importance du droit de l'accusé de faire appel de sa condamnation et de sa peine devant un tribunal supérieur indépendant conformément à la loi.¹⁶⁸

Pour terminer, il est intéressant d'établir le lien ténu entre ces garanties liées au procès et le principe absolu du droit à la vie. En effet, dans certaines circonstances, le respect des premières est d'autant plus important qu'il conditionne le respect du second. Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'Homme dans son Observation générale N° 29, le droit à la vie n'étant pas susceptible de dérogation, toute imposition de la peine capitale (même au cours d'un état d'urgence) doit être conforme aux dispositions du Pacte, y compris celles relatives aux garanties de procédure et au droit à un procès équitable.¹⁶⁹

Sur le même sujet, la Cour européenne des droits de l'Homme a rendu un arrêt du 12 mars 2003. *"It also follows from the requirement in Article 2 § 1 [right to life] that the deprivation of life be pursuant to the 'execution of a sentence of a court', that the 'court' which imposes the penalty be an independent and impartial tribunal within the meaning of the Court's case-law (...) and that the most rigorous standards of fairness are observed in the criminal proceedings both at first instance and on appeal. Since the execution of the death penalty is irreversible, it can only be through the application of such standards that an arbitrary and unlawful taking of life can be avoided..."*¹⁷⁰

162. "Le droit qu'a toute personne accusée dans une procédure pénale de savoir qui est le juge et de déterminer la compétence subjective de ce dernier, est une garantie élémentaire. L'anonymat des juges enlève à l'accusé cette garantie essentielle et viole en plus son droit à être jugé par un tribunal impartial", Segundo Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Perú, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 Juin 2000, paragraphes 103, 104 et 110 (original en espagnol, traduction libre).

163. IACHR, OEA/Ser.L/V/II.102/Doc. 9, rev. 1, 26 February 1999 (paras. 121-25).

164. Arrêt du 14 décembre 1999, *Affaire A.M. c. Italie*.

165. Arrêt du 26 mars 1996, *Affaire Doorson c. Pays-Bas*.

166. Protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Rapport du Secrétaire général des Nations unies, *op. cit.*, p. 14.

167. CAT/C/XXIX/Misc.4, para. 6 (2002).

168. Voir CCPR/C/79/Add. 61 et 80.

169. Voir CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11.

170. *Ocalan c. Turquie*, CEDH, 12 mars 2003, paras. 202-203, 207.

Chapitre 4 : Les garanties liées au respect de la vie privée

Le droit au respect de la vie privée est aussi un dénominateur commun à l'ensemble des instruments de protection des droits de l'Homme.¹⁷¹ Quelle que soit la forme selon laquelle ce droit est libellé, il cherche à protéger, dans tous les cas, le respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance en prohibant les ingérences ou immixtions arbitraires ou illégales de l'État. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention américaine des droits de l'Homme incluent en plus, dans leur article 17 et 11 respectivement, toute atteinte illégale à l'honneur et à la réputation. Les droits relatifs à l'"intimité" sont en effet intrinsèquement liés, notamment, avec les libertés d'expression, d'association, de mouvement, de pensée et de religion. Ainsi, l'absence de vie privée conduit presque invariablement à l'absence de liberté.¹⁷²

Le droit à la vie privée n'en est pas pour autant absolu. Par exemple, selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les ingérences de l'Etat dans la vie privée d'un individu sont permises à condition qu'elles ne soient pas "arbitraires ou illégales"¹⁷³ ("arbitraires ou abusives" selon la Cour interaméricaine¹⁷⁴).

Enfin, la Convention européenne des droits de l'Homme permet des dérogations, si cela s'avère nécessaire, "à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".¹⁷⁵ Ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme a admis que face à la menace terroriste : "l'existence de dispositions législatives accordant des pouvoirs de surveillance discrète de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications est, devant une situation exceptionnelle, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales."¹⁷⁶ Mais en l'occurrence la Cour n'a exonéré l'État défendeur qu'en raison de ce qu'il a compensé les

restrictions apportées au droit au respect de la vie privée et au secret de la correspondance par la mise sur pied de mécanismes de contrôle originaux et présentant certaines garanties de pluralisme et d'indépendance. Il est tout de même intéressant de noter que dans des affaires ultérieures où de telles mesures ont été prises pour contrer d'autres formes de criminalité, la Cour a exigé de plus grandes garanties procédurales aux fins de prévenir tout abus de la part des États.¹⁷⁷

Les dispositions légales et la jurisprudence en matière de restrictions et de dérogations au droit à la vie privée sont d'autant plus pertinentes au regard de la lutte contre le terrorisme que, comme le souligne Olivier de Schutter, cette dernière a "constitué le lieu privilégié du développement des techniques dites 'particulières' de recherche ainsi que des méthodes de recherche pro-active", effectuées à l'insu des personnes visées.¹⁷⁸

Le problème n'est pas tant le développement de nouvelles techniques particulières de recherche constituant des ingérences dans la vie privée que l'altération de la perception que l'on se faisait des limites bien établies entre intimité personnelle et sécurité de l'État. En effet, cette altération de notre vision de cet équilibre a conduit à l'adoption de nouvelles législations amoindrissant la protection de la vie privée mais sans augmenter en conséquence les protections face aux abus de ces nouveaux pouvoirs.¹⁷⁹

Une autre technique particulière de recherche est l'activité de renseignement par traitement de fichiers contenant des données à caractère personnel. L'inclusion de ce type d'activité dans le champ d'application du droit à la vie privée n'est qu'implicite et relève de la jurisprudence. En effet, les principaux traités des droits de l'homme ne font pas mention des données personnelles dans leurs articles. Mais la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a néanmoins considéré que

171. Article 17 PIDCP ; article 8, § 1 CEDH et article 11, § 2 CADH.

172. Voir International Helsinki Federation for Human Rights, *op. cit.*, p. 184.

173. Article 17 PIDCP.

174. Article 11, § 3 CADH.

175. Article 8, § 2 CEDH.

176. Voir *Klass et al. c. Rép. Féd. d'Allemagne* du 6 septembre 1978, § 48, Cour européenne des droits de l'Homme.

177. *Malone c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'Homme, Jugement du 28 août 1984, série A, No. 82 ; *Leander c. Suède*, Jugement du 26 mars 1987, § 60 et *Kruslin c. France & Huvig c. France*, Jugement du 24 avril 1990, série A, No. 176-A et B.

178. De Schutter, *op. cit.*, pp. 99-100.

179. Voir International Helsinki Federation for Human Rights, *op. cit.*, p. 184.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

ce domaine était couvert par le droit à la vie privée et familiale.¹⁸⁰ Qui plus est, des conventions et chartes spécifiques encadrent et limitent le traitement des données à caractère personnel.¹⁸¹

À propos du traitement des données à caractère personnel, l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est particulièrement intéressante. En mars 1987, dans l'arrêt *Leander*, cité plus haut, la Cour avait conclu à l'applicabilité de l'article 8 CEDH au registre secret de la police. En mai 2000, à l'occasion de l'arrêt *Rotaru*, la Cour a affirmé pour la première fois et sans ambiguïté que l'article 8 de la Convention offrait une protection vis-à-vis du traitement des données à caractère personnel, et cela indépendamment du caractère "privé" ou non de ces données, c'est-à-dire y compris si les informations collectées à propos d'un individu concernent des activités qu'il a volontairement rendu publiques ou dont, en tous cas, il n'a pas cherché à préserver la confidentialité.¹⁸²

La protection accordée vis-à-vis de la collecte et du traitement de ces données s'en trouve donc considérablement élargie. La faculté de dérogation n'en reste pas moins intacte, notamment en faveur des services de renseignement chargés de lutter contre le terrorisme. L'importance de leurs activités suffit en effet à légitimer certaines dérogations bien encadrées, puisque, comme le souligne Oliver de Schutter, l'activité de renseignement dans la lutte contre le terrorisme est cruciale.¹⁸³

Néanmoins, une utilisation concrète des données à caractère personnel qui soulève beaucoup de questions eu égard au respect des droits de l'Homme est l'élaboration de "profils terroristes" sur la base de caractéristiques telles que la nationalité, la religion, l'âge, l'éducation, le lieu de naissance, les caractéristiques psycho-sociologiques ou la situation familiale. Cet exemple qui présente une multitude de dangers témoigne à suffisance du risque inhérent à la collecte et au traitement par l'Etat de renseignements sur les individus et démontre ainsi parfaitement la nécessité de baliser de telles activités.

180. European Parliament on Citizen's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, *Freedom, Security and Justice: An Agenda for Europe*, disponible à la page web : http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art08/default_en.htm.

181. À titre d'exemple voir la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (S.T.E., N° 108), signée à Strasbourg le 28 janvier 1981 et l'article 8 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

182. *Rotaru c. Roumanie* du 4 mai 2000, § 57, Cour européenne des droits de l'Homme.

183. De Schutter, *op. cit.*, pp. 110-111.

Chapitre 5 : La liberté d'expression et d'information

Étant un élément clé de toute société démocratique, la liberté d'expression et d'information est largement protégée par le droit international des droits de l'Homme. Par exemple, l'article 19 du Pacte stipule que "1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. 2. Toute personne a droit à la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix." On retrouve ces principes dans les autres traités internationaux.¹⁸⁴

On peut remarquer que la Convention européenne n'inclut pas le droit de "rechercher" des informations dans la protection qu'elle garantit à la liberté d'expression et d'information. Néanmoins, cela ne permet pas de conclure que ce droit n'est pas reconnu, comme le démontre l'importance qu'attache la Cour européenne des droits de l'Homme au droit à l'information dans sa jurisprudence. À propos de l'article 10 dans son ensemble, la Cour lui accorde un statut particulier lorsqu'elle énonce que cet article "constitutes one of the essential foundations of a democratic society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man."¹⁸⁵

Au-delà de cette particularité européenne, dans tous les cas la liberté d'expression englobe le droit à l'information, c'est-à-dire à sa réception et à sa divulgation. La liberté d'information est en effet cruciale pour la jouissance de la liberté d'expression. Ce lien entre accès à l'information et liberté d'expression a été mis en évidence en novembre 1999, dans la déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'expression, le Représentant de l'OSCE sur la liberté de la presse le Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté de la presse : "Implicit in freedom of expression is

the public's right to open access to information and to know what governments are doing on their behalf, without which truth would languish and people's participation in government would remain fragmented."¹⁸⁶ Ceci met en lumière l'importance de la liberté et de l'indépendance de la presse en lien avec la liberté d'expression et d'information.¹⁸⁷

La Cour européenne des droits de l'Homme a précisé qu'il n'existe pas de démocratie sans pluralisme et que par conséquent la liberté d'expression est fondamentale.¹⁸⁸

En dépit de ce rôle essentiel dans le processus démocratique, mais ayant conscience du pouvoir que peuvent avoir les idées, les instruments de protection des droits de l'Homme ont tout de même aménagé des possibilités de limiter la liberté d'expression.¹⁸⁹ Ainsi, selon l'article 19 § 3 du Pacte : "L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

- a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
- b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques."

Bien qu'il prévoit un plus large éventail de motifs de dérogation, l'article 10, §2 de la Convention européenne des droits de l'Homme offre une éventualité similaire soumise également à la condition primordiale de "légalité". En aval, la Cour soumet les limitations à la liberté d'expression à un examen minutieux allant au-delà de celui exercé pour d'autres droits qualifiés en considérant que la restriction doit être motivée de manière convaincante.¹⁹⁰

184. La Convention américaine des droits de l'Homme offre une protection similaire: "Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one's choice." (article 13 § 1) ; de même que la Convention européenne des droits de l'Homme: "Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...)" (article 10 § 1) ; et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples: "1. Every individual shall have the right to receive information ; 2. Every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law." (article 9)

185. *Handyside c. Royaume Uni*, Cour européenne des droits de l'Homme, Novembre 1976.

186. Mendel, T., *National Security vs. Openness*, ARTICLE 19, February 2003, disponible sur le site web : <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/opengov/>.

187. OSCE Moscow document, para. 26.

188. *The United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, ECHR, 30 January 1998 (para. 43) ; *The Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998 (para. 41) ; *Freedom and Democracy Party (OZDEP) v. Turkey*, 8 December 1999 (para. 37).

189. Article 19, § 3 PIDCP ; article 10, § 2 CEDH et article 13, § 2 et 5 CADH.

190. *Sunday Times c. Royaume-Uni* (No. 2), Cour européenne des droits de l'Homme, 26 novembre 1991, série A, No. 217.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Ainsi, par exemple, elle n'admet que très difficilement la censure des critiques à l'égard des gouvernements. "...there is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on political speech or on debate on questions of public interest. Furthermore, the limits of permissible criticism are wider with regard to the government than in relation to a private citizen, or even a politician. In a democratic system the actions or omissions of the government must be subject to the close scrutiny not only of the legislative and judicial authorities but also of public opinion."¹⁹¹

Quant à la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, celle-ci a considéré la convention dont elle assure l'application comme plus restrictive en matière de dérogation à la liberté d'expression, que les autres traités de droits de l'Homme.¹⁹² Il faut toutefois signaler que, pour sa part, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a argué du fait qu'une certaine érosion du droit à la liberté d'expression pouvait s'avérer nécessaire dans la lutte contre le terrorisme "pour protéger l'ordre public ou la sécurité nationale".¹⁹³

Enfin, à l'occasion d'un avis rendu sur la décision d'un gouvernement d'emprisonner des opposants politiques en se justifiant de la menace qu'ils constituaient pour la sécurité et l'indépendance du pays, la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples a considéré qu'il y avait eu violation de la liberté d'expression : "the legitimate exercise of human rights does not pose dangers to a democratic state governed by the rule of law... The Government here has imposed a blanket restriction on the freedom of expression. This constitutes a violation of the spirit of article 9.2."¹⁹⁴

Une question complexe et pertinente pour notre propos est celle concernant les discours encourageant la haine et incitant à la violence. L'évaluation de la légitimité d'une censure de ce type de discours est en effet très délicate. Le Pacte interna-

tional relatif aux droits civils et politiques prévoit expressément une limitation de la liberté d'expression à l'égard de ce genre d'allocutions puisqu'en son article 20 § 2 il stipule 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 interdite par la loi." La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme indique également que dans certaines circonstances, les discours haineux peuvent être sujets à des restrictions par application de l'article 10 § 2 de la Convention et l'État se voit attribuer une plus grande marge d'appréciation.¹⁹⁵ Dans l'affaire *Sürek*, la majorité des membres de la Cour ont donné raison à la Turquie pour avoir infligé une amende à un éditeur qui s'appêtait à publier des lettres sur la guerre dans le sud-est de la Turquie censées attiser la haine parmi les Kurdes.¹⁹⁶ À l'inverse, dans l'affaire *Jersild*, la Cour a considéré comme disproportionnées les poursuites judiciaires à l'encontre d'un journaliste et d'un directeur de programme pour avoir transmis à la télévision un documentaire contenant des interviews dans lesquelles des opinions racistes étaient exprimées.¹⁹⁷

En fait, comme le résume le juge John Hedigan : "A line that is difficult to draw is the one between support of terrorism and support for the cause which has produced terrorists among its supporters who may find it difficult if not impossible to support the authorities against the terrorists on their own side."¹⁹⁸

Mais l'impact de la lutte anti-terroriste sur la liberté d'expression ne se limite pas à la prohibition des discours avalisant et plaidant pour la commission d'actes de terrorisme. La lutte contre le terrorisme, depuis toujours mais plus encore depuis les événements tragiques du 11 septembre, incite certains États à adopter des législations autorisant les ingérences du gouvernement dans les médias dans le cadre de la lutte anti-terroriste. D'autres mettent la pression sur les journalistes pour les empêcher de s'adonner à la critique et

191. *Sener v. Turkey*, ECHR, 18 July 2000 (para. 40).

192. "The foregoing analysis (...) shows the extremely high value that the [American] Convention places on freedom of expression. A comparison of Article 13 with the relevant provisions of the European Convention (Article 10) and the Covenant (Article 19) indicates clearly that the guarantees contained in the American Convention regarding freedom of expression were designed to be more generous and to reduce to a bare minimum restrictions impeding the free circulation of ideas", I/A Court H.R., Advisory Opinion OC-5/85, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, November 13, 1985 (paras. 50, 70).

193. Commission interaméricaine des droits de l'Homme de l'Organisation des États américains, *Rapport sur le terrorisme et les droits de l'Homme*, Washington D.C., 2002, p. 192.

194. Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa case, Comm. No. 48/90, 50/91, 52/91, 89/93, *13th Annual Activity Report 1999-2000* (paras. 78-80).

195. *Sener v. Turkey*, *op. cit.*, (para 40).

196. *Sürek c. Turquie* (No. 1), Jugement du 8 juillet 1999, Cour européenne des droits de l'Homme.

197. *Jersild c. Danemark*, Jugement du 24 septembre 1994, Cour européenne des droits de l'Homme, série A, no. 298.

198. Hedigan, J., *Human Rights and Counter Terrorism: The approach of the European Court of Human Rights*, disponible sur le site internet: http://www.icj.org/IMG/pdf/Friday_24_October_Morning.pdf.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

leur bloquent ou leur restreignent l'accès aux prisons, au procès et aux zones de guerre. Le droit de regard du public sur les actions du gouvernement est partiellement diminué voire réduit à néant dans certains États. L'inviolabilité du secret des sources journalistiques est aussi mise en péril à la fois directement par de nouvelles lois contraignant les témoins à coopérer dans les enquêtes liées au terrorisme et indirectement par l'extension des pouvoirs de surveillance et d'investigation du gouvernement. En fait, il n'est pas un aspect de la liberté d'expression qui n'ait à souffrir des conséquences de la lutte anti-terroriste, qu'il s'agisse du droit de s'exprimer en lui-même ou de rechercher, recueillir, et communiquer des informations.¹⁹⁹

À vrai dire, une restriction de la liberté d'expression au sens propre du terme peut-être de mise dans certains contextes, notamment lorsque cette liberté est utilisée par prosélytisme pour faire la propagande de pensées xénophobes et/ou inciter à la violence. Toutefois, cette éventualité doit rester circonscrite dans les limites imposées par le minimum démocratiquement acceptable. Or comme le démontre le Rapport Global de P.E.N., considérant les contextes locaux, régionaux, et mondiaux, *“deux choses se sont produites simultanément au cours des deux années écoulées depuis le 11 septembre :*

1. La liberté d'expression a été menacée dans de nombreux pays en raison d'une vague mondiale de nouvelles lois, d'accords

et de décrets anti-terroristes approuvés à l'échelle nationale, régionale et internationale.

2. En partie en raison de ce qui précède, il s'est créé un 'climat anti-terroriste' qui sert de façade derrière laquelle les gouvernements s'abritent pour museler l'opposition légitime, qu'ils recourent ou non à de nouvelles lois.”²⁰⁰

Néanmoins, ce deuxième danger, à savoir, la répression de l'expression pacifique et démocratique, avait déjà été dénoncé par P.E.N. en 1998 lors d'une intervention devant la Commission des droits de l'Homme des Nations unies, notamment le fait que des mesures concernant la sécurité et l'anti-terrorisme étaient injustement appliquées à des écrivains et à des journalistes.²⁰¹

Une analyse des listes semestrielles de cas de P.E.N. révèle en effet que globalement, au cours de ces dernières décennies, la sécurité nationale et l'anti-terrorisme figurent parmi les raisons les plus invoquées pour emprisonner des écrivains et des journalistes.²⁰²

Pour conclure, il est important de noter que loin de violer uniquement la liberté d'expression et d'information, la lutte contre le terrorisme a un impact dévastateur sur la liberté de réunion, d'association²⁰³ et, notamment dans le cas de groupes ou d'organisations religieuses, sur la liberté de pensée, de conscience et de religion.

199. Voir le Rapport de la FIDH, *“IN MALA FIDE” : Freedoms of expression, association and assembly in Pakistan*, janvier 2005, consultable sur : http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2178.

200. Comité des écrivains emprisonnés du P.E.N. International, *Anti-terrorisme, écrivains et liberté d'expression*, Londres, Novembre 2003, p. 14.

201. Rapporté dans le communiqué de presse de l'ONU HR/CN/841 du 2 avril 1998.

202. Comité des écrivains emprisonnés du P.E.N. International, *op. cit.*, p. 13.

203. Voir en particulier les rapports annuels 2001, 2002, 2003 et 2004 de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, un programme conjoint de la FIDH et de l'OMCT, http://www.fidh.org/rubrique.php3?id_rubrique=336.

Chapitre 6 : Le droit de propriété privée

Contrairement aux droits que l'on a analysé jusqu'ici, le droit de propriété n'est pas inclus dans la totalité des traités de droits de l'Homme. Il n'est pas mentionné, par exemple, dans le Pacte. On le retrouve néanmoins dans le Premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'Homme et dans la Convention américaine.²⁰⁴ On le retrouve également dans le Document de Copenhague de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.²⁰⁵

Selon ces normes régionales, la jouissance de la propriété privée peut être sujette à des restrictions légitimes de la part de l'autorité étatique dans certaines circonstances particulières. Ainsi une personne peut être privée de sa propriété lorsque l'"intérêt public" (CEDH/OSCE) ou l'"utilité publique ou utilité sociale" (CADH) le requièrent, et à condition que la restriction soit imposée en conformité avec la loi.²⁰⁶ Le Premier Protocole de la CEDH contient un second paragraphe qui autorise les États à contrôler l'utilisation de la propriété dans l'intérêt général.²⁰⁷

Les deux éléments centraux de toute privation ou suspension légitime du droit de propriété sont la conformité à la loi et le motif de l'intérêt public. Toute mesure portant atteinte à ce droit sans respecter ces deux conditions est disproportionnée et par conséquent inacceptable. Toutefois, la jouissance complète et paisible du droit de propriété ne peut être assurée que lorsqu'il existe la possibilité de remettre en cause, devant les cours et tribunaux, toutes décisions étatiques qui entraveraient l'exercice de celle-ci.²⁰⁸

Pour autant que de tels moyens de recours soient disponibles, il ne fait aucun doute que la sécurité de la nation et de la population est un motif légitime pour justifier une limitation du droit de propriété. Bénéficiaire de moyens financiers est une des conditions essentielles pour la préparation et la perpétration des actes terroristes. Réduire la manne financière des groupes engagés dans une telle criminalité constitue donc une mesure très efficace.

La poursuite de ceux qui financent les actes terroristes et la privation de leur patrimoine sont d'ailleurs des mesures privilégiées par les Nations unies, surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001. Le comité des Nations unies chargé de

bloquer le financement d'Oussama Ben Laden, d'Al-Qaïda et des Talibans a redoublé d'effort depuis lors pour créer une liste de personnes et d'organisations qui y sont liées et ainsi faciliter la concertation internationale pour l'adoption de mesures financières.

L'établissement d'une telle liste n'est en rien contestable. Ce qui l'est davantage, c'est qu'aucun effort particulier n'a été fait afin de s'assurer que ceux qui se trouvaient inclus sur la liste ne l'étaient pas erronément, et dans une telle hypothèse, pour amoindrir l'impact négatif que peut avoir une telle inclusion sur leur vie privée et professionnelle. En effet, le processus et les critères utilisés pour l'ajout de nom sur la liste manquaient considérablement de transparence ; les individus et les organisations furent immédiatement nommés publiquement sans avoir l'opportunité de contester leur nomination ; les mécanismes de demande de déblocage de fonds d'urgence étaient inadéquats ; et enfin, jusqu'en août 2002, il n'y avait pas de possibilité d'appel de la décision d'inclusion sur la liste.

Malheureusement cette situation ne reste pas le fait des seules Nations unies. De nombreuses organisations régionales et de nombreux gouvernements ont également dressé de telles listes ou adopté d'autres mesures financières, sur invitation du Conseil de sécurité notamment, par sa résolution 1373 (2001), mais sans les assortir de mesures de sauvegarde.

Une telle façon de procéder est pourtant à proscrire. Il est absolument nécessaire de pouvoir contester la légitimité d'une telle mesure et de disposer de moyens efficaces pour y parvenir. Or, dans de nombreux cas, la désignation d'une personne ou d'une organisation soupçonnée de participer au financement d'actes terroristes se fait sur base de preuves secrètes, de telle sorte qu'il lui devient extrêmement difficile de réfuter les accusations dont elle est la cible. Quand bien même des personnes erronément visées par ces mesures parviendraient à faire annuler le gel de leurs avoirs ou à faire supprimer leur nom de la liste des personnes suspectées d'apporter un soutien financier aux terroristes, il est souvent trop tard et les dommages d'une telle accusation dans la plupart des cas rendue publique, sont irréparables. Dans le cas d'une organisation caritative, l'ampleur des dommages peut même être fatale.

204. Article 1 du Premier Protocole CEDH et article 21, § 1 CADH.

205. Document de Copenhague OSCE, para. 9.6.

206. Article 1 du Premier Protocole CEDH ; article 21, § 2 CADH et paragraphe 9.6. du Document de Copenhague OSCE. Le Document de Copenhague et la CEDH ont une exigence supplémentaire qui est celle de la conformité avec le droit international.

207. *Air Canada c. Royaume-Uni*, Jugement du 5 mai 1995, série A, No. 316-A.

208. Voir Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Report on Terrorism and Human Rights*, voir Document de l'Organisation des États américains, *op. cit.*, partie III, section G, 2, para. 367.

Chapitre 7 : Les garanties liées au traitement des non nationaux et plus particulièrement celles relatives aux procédures de refoulement, d'extradition et d'expulsion

Les demandeurs d'asile

Un des principes majeurs du droit international très régulièrement évoqué dans le débat sur le rapport entre terrorisme et droits de l'Homme est celui du non-refoulement des demandeurs d'asile. Ce principe est énoncé à l'article 33 § 1 de la Convention des Nations unies sur les Réfugiés qui stipule que : *"Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques."*²⁰⁹ La convention établit tout de même un certain nombre de motifs sur la base desquels une personne pourra être refoulée. Ainsi le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention sur les Réfugiés stipule que l'interdiction du retour forcé d'un réfugié dans un pays où il pourrait être soumis à persécution ne s'applique pas à un réfugié *"qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays"*. Cette clause n'est cependant invocable que dans des circonstances très exceptionnelles : pour qu'elle soit applicable, il doit être établi qu'il existe un lien direct entre la présence du réfugié sur le territoire du pays en question et la menace pour la sécurité de ce même pays.²¹⁰

Le principe de non-refoulement jouit d'un statut particulier dans le droit international relatif aux réfugiés. La Commission interaméricaine des droits de l'Homme, en citant la Déclaration de Carthagène, a souligné que la clause de non refoulement est la pierre de touche de la protection internationale des réfugiés et constitue un principe de *jus cogens*.²¹¹

Au-delà de la violation de ce principe essentiel, de nombreux gouvernements, en établissant un lien entre l'immigration et leurs préoccupations sécuritaires, ont en effet renforcé leurs politiques d'immigration et de contrôle des frontières en

faisant fi des droits des réfugiés et demandeurs d'asile. Depuis les deux dernières décennies et plus encore depuis le 11 septembre, une grande majorité d'États de par le monde ont rendu leurs critères d'octroi du statut de réfugié plus restrictifs, limité l'accès aux procédures d'asile et renforcé le contrôle de leurs frontières avec le risque de porter atteinte aux droits des réfugiés. Les États ont en effet l'obligation d'offrir une protection à ceux qui fuient la persécution et de traiter tous les demandeurs d'asile et réfugiés avec humanité et sans discrimination.

De manière générale, l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme prévoit que : *"Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays."* Il faut cependant noter que ce droit n'est en principe pas invocable lorsque la persécution dont il est question est la conséquence de crimes non politiques ou d'actes, comme c'est le cas pour les actes terroristes, qui sont contraires aux buts et principes des Nations unies.

Malgré toutes ces protections, un individu peut, dans certaines situations, se voir refuser le statut de réfugié quand il y a de sérieuses raisons de croire qu'il a pu perpétrer des actes criminels extraordinaires ou ordinaires, ou encore afin de protéger le pays contre des personnes qui représentent une menace pour sa sécurité.²¹² Néanmoins, l'exclusion doit rester exceptionnelle et être appliquée restrictivement. Comme le Haut Commissariat au Réfugiés (HCR) l'a rappelé, *"in view of the seriousness of the issues and the consequences of an incorrect decision, the application of any exclusion clause should continue to be individually assessed, based on available evidence, and conform to basic standards of fairness and justice"* et *"should be located within the refugee status determination process, albeit taking place in specially tailored procedures for exclusion."*²¹³ Plus pertinent encore pour notre propos, le HCR a conclu, à propos de l'implication dans un crime terroriste, qu'est requise une implication personnelle et en connaissance de cause de l'individu.²¹⁴

209. Convention relative au statut des réfugiés, adoptée le 26 juillet 1951, disponible sur le site internet : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=basics>.

210. Human Rights Watch, *Human Rights Implications of European Union Internal Security Proposals and Measures in the Aftermath of the 11 September Attacks in the United States*, November 2001, disponible sur le site internet : <http://www.hrw.org/press/2001/11/eusecurity.htm>.

211. *Rapport annuel* de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme 1984-1985, OEA/Ser.L/V/II.66, Doc. 10 Rev. 1, 1^{er} octobre 1985.

212. Article 1, § F(a-c) de la Convention sur les réfugiés de 1951.

213. UNHCR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection - UNHCR's perspective*, op. cit., para. 16.

214. UNHCR, *ibidem*, para. 17.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

Selon l'article 32 de la Convention de 1951, un réfugié peut aussi être expulsé du pays dans lequel il a trouvé refuge pour des raisons tenant à la sécurité nationale.²¹⁵ Cependant, encore une fois, cette décision doit être conforme à l'ensemble des garanties procédurales internationalement reconnues. Le HCR a souligné que la menace représentée par l'individu pour la sécurité du pays de refuge doit surpasser le danger de persécution dans le pays de retour. Par conséquent, *"expulsion decisions must be reached in accordance with due process of law which substantiates the security threat and allows the individual to provide any evidence which might counter the allegations."*

Pour l'exercice effectif du droit d'asile, un demandeur doit être en mesure d'obtenir un examen individuel de sa requête. Un tel examen devrait idéalement se faire par une évaluation objective du bien fondé de la demande et être conduit selon une procédure équitable qui garantirait les droits procéduraux de base, tel que le droit à une assistance juridique, le droit d'être entendu et celui de faire appel de la décision.²¹⁶ Il est utile de préciser que le droit d'asile est invocable quelle que soit la manière dont l'individu est entré dans le pays, légalement ou illégalement.²¹⁷ Ainsi, le HCR a déclaré : *"the summary rejection of asylum seekers at borders or points of entry may amount to refoulement."*²¹⁸ En outre, un demandeur d'asile ne peut être détenu pendant le temps nécessaire à l'examen de sa requête.²¹⁹ Un État n'a le droit de détenir un demandeur d'asile que dans des circonstances exceptionnelles qui doivent être prévues par la loi. La Convention sur les réfugiés interdit également aux États de restreindre la liberté de mouvement des demandeurs d'asile²²⁰, et chaque demandeur doit bénéficier d'un niveau de vie acceptable tout au long du processus d'asile.

Il ressort de l'interdiction générale de discrimination contenue dans le droit international des droits de l'Homme, qu'aucun demandeur d'asile ne peut être discriminé et privé de son droit à une procédure effective sur des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques.²²¹ À ce propos le HCR a exprimé des inquiétudes quant à la tendance des États à adopter des politiques ou à mettre en œuvre leurs procédures d'asile d'une façon qui discrimine les individus en faisant un amalgame entre demandeurs d'asile et terroristes. *"Equating asylum with the provision of a safe haven for terrorists is not only legally wrong and unsupported by facts, but it vilifies refugees in the public mind and exposes persons of particular races or religions to discrimination and hate-based harassment."*²²²

L'interdiction de renvoi vers un pays où existe un risque de torture ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant

Un grand nombre de traités relatif au terrorisme et/ou aux procédures d'extradition reproduisent la "clause irlandaise". Selon cette clause, contenue notamment dans la Convention européenne pour la répression du terrorisme, un État ne peut procéder à l'extradition d'un individu si celui-ci *"a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir un individu pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cet individu risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons"*²²³. La dernière partie de cette disposition doit être interprétée de telle sorte qu'elle couvre les cas dans lesquels la personne devant être extradée

215. Article 32, § 1 de la Convention des Nations unies sur les Réfugiés, 1951.

216. Article 14 PIDCP ; article 6 CEDH ; paragraphe 13.9 Document de Vienne de l'OSCE et paragraphe 5 du Document de Copenhague de l'OSCE.

217. L'article 31 de la Convention sur les réfugiés de 1951 interdit spécifiquement aux États d'imposer des peines *"on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life of freedom was threatened in the sense of article 1 [de la Convention], enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence."*

218. UNHCR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection - UNHCR's perspective*, October 2001.

219. UNHCR, *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*, Chapter 5 (Providing Alternatives to Detention and Protecting Refugees Against Discrimination), December 2001.

220. Article 26 : *"Each Contracting State shall accord to refugees lawfully in its territory the right to choose their place of residence and to move freely within its territory subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances."* De plus, en ce qui concerne les demandeurs d'asile entrés illégalement sur le territoire d'un État, l'article 31 § 2 stipule : *"The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country."*

221. Voir Article 3 de la Convention sur les Réfugiés. Bien que cette dernière ne s'applique pas explicitement aux demandeurs d'asile, toutes les dispositions qui ne sont pas spécifiquement liées à la résidence légale peuvent être interprétées comme s'appliquant à ceux-ci. Voir UNHCR, *Recommendations as regards harmonisation of reception standards for asylum seekers in the European Union*, July 2000.

22. UNHCR press release, "Ten refugee protection concerns..."

223. Article 3 § 2 de la Convention européenne sur l'extradition du 13 décembre 1957.

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

pourrait être privée des droits relatifs à sa défense dans le pays requérant.²²⁴

Dans son document intitulé *Lignes directrices sur les droits de l'Homme et le terrorisme*, le Conseil de l'Europe précise que "Lorsque la personne susceptible d'être extradée allègue de façon défendable qu'elle a subi ou risque de subir un déni de justice flagrant dans l'État qui requiert son extradition, l'État requis doit considérer le bien-fondé de cette allégation avant de statuer sur l'extradition."²²⁵

Si les conventions sur le terrorisme n'établissent pas une obligation absolue d'extrader, elles incorporent le principe *aut dedere aut judicare*. Conformément à celui-ci, un auteur présumé d'actes terroristes se trouvant sur le territoire d'un État tiers, mais ne pouvant être extradé sans se voir exposé à des risques graves de torture ou autres violations graves des droits de l'Homme, peut être poursuivi et jugé par les tribunaux de cet État.

Selon les exigences du droit international relatif aux procédures d'extradition, un État peut aussi refuser de donner suite à une telle requête si le crime qui est à la base de la demande d'extradition est passible de la peine de mort dans le droit pénal du pays requérant, à moins que celui-ci assure qu'elle ne sera pas imposée, ou, si c'est le cas, qu'elle ne sera pas mise à exécution.²²⁶ D'ailleurs, les États ayant ratifié le Protocole N° 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ont l'obligation de ne pas extrader une personne vers un pays dans lequel elle pourrait être condamnée à la peine de mort^{227, 228}

Dans le même esprit, la majeure partie des traités de protection des droits de l'Homme interdit le retour forcé de personnes dans des pays où elles pourraient être exposées à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains

ou dégradants. La Convention des Nations unies contre la torture stipule spécifiquement que "Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture."²²⁹ Bien que le Pacte et la Convention européenne ne contiennent pas de dispositions expresses sur le sujet, ces deux traités reconnaissent la torture comme une des raisons engendrant systématiquement une réponse négative à une demande d'extradition. C'est ce qu'ont confirmé le Comité des droits de l'Homme des Nations unies et la Cour européenne des droits de l'Homme en interprétant l'interdiction du refoulement comme étant inhérente à leur article respectif prohibant la torture ou les peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7 PIDCP et 3 CEDH).²³⁰ Selon la Cour européenne : "whenever substantial grounds have been shown for believing that an individual would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 ... if removed to another State, the responsibility of the Contracting State to safeguard him or her against such treatment is engaged in the event of expulsion... In these circumstances, the activities of the individual in question, however undesirable or dangerous, cannot be a material consideration."²³¹ Cette position est partagée par la Cour inter-américaine des droits de l'Homme. "The fact that a person is suspected of or deemed to have some relation to terrorism does not modify the obligation of the State to refrain from return where substantial grounds of a real risk of inhuman treatment are at issue."²³² En d'autres termes, l'interdiction de renvoyer quelqu'un dans un pays où il pourrait subir des actes de torture ou des peines et traitements cruels, inhumains et dégradants est absolue, et elle est d'ailleurs considérée comme faisant partie du droit international coutumier, ce qui signifie que tous les États, qu'ils soient partie ou non à un traité de droits de l'Homme et/ou sur les réfugiés incorporant le principe de non-refoulement/non-extradition, sont dans l'obligation de ne pas renvoyer ou

224. Conseil de l'Europe, *Explanatory Report on the European Convention on the Suppression of Terrorism*, (ETS No. 090), disponible sur le site internet : <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>.

225. Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur les droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme*, 11 juillet 2002, point XIII, § 4, disponible sur le site internet : [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/h-inf\(2002\)8fre.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/h-inf(2002)8fre.pdf).

226. Voir par exemple l'article 11 de la Convention européenne sur l'extradition ou l'article 4 du Traité modèle sur l'extradition des Nations unies.

227. Sixième Protocole de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, adopté le 28 avril 1983, disponible sur le site internet : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>.

228. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur le terrorisme et les droits de l'Homme recommandent également de considérer l'usage de la peine de mort dans un pays requérant une extradition comme un motif impliquant nécessairement le refus de celle-ci. Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur les droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme*, op. cit., point XIII, §2.

229. Article 3 de la Convention sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée le 10 décembre 1984, disponible sur le site internet : http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm.

230. Commission Internationale des Juristes, *Terrorisme et droits de l'Homme*, op. cit., p. 82. Voir *Soering c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'Homme.

231. Cour européenne des droits de l'Homme, *Chahal v. the United Kingdom*, ECHR, 15 November 1996 (para. 80).

232. Cour interaméricaine des droits de l'Homme, *OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., February 28, 2000* (Paras. 70, 154).

L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité

extrader une personne dans un pays dans lequel sa vie ou sa sécurité seraient mis en danger.²³³

Malgré tout ce qui vient d'être rappelé, force est de constater que ce principe a perdu de sa sacralité dans le cadre de la lutte anti-terroriste, surtout à la suite des événements du 11 septembre qui ont assez logiquement instillé un sentiment d'insécurité ayant pour conséquence d'engendrer la peur de l'étranger et des pratiques discriminatoires. Dès lors, les suspects terroristes sont aujourd'hui extradés sans états d'âme dans des pays où les violations des droits de l'Homme sont graves et systématiques. Il est d'ailleurs très souvent fait recours à l'expulsion ou au refoulement pour contourner les procédures d'extradition trop contraignantes.

De plus, les réfugiés et les demandeurs d'asile pâtissent d'un amalgame qui se fait entre eux et les terroristes. La résolution 1373 du Conseil de Sécurité adoptée deux semaines après les attentats de New York et Washington est une parfaite illustration du sentiment qui est à la base de cette confusion. Celle-ci demande effectivement aux États *"de veiller, conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés"*²³⁴. Bien qu'ayant un objectif parfaitement justifié, on perçoit aisément les risques inhérents à une telle recommandation. Preuve en est les

dérapages de nombreux gouvernements qui, dans leurs efforts pour empêcher les terroristes de profiter de leur régime de protection, ont adopté une série de mesures qui compromettent leurs obligations en matière de droit international des droits de l'Homme, en particulier le principe de non-refoulement.

Ainsi, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a rappelé le danger qui guette les États lorsqu'ils mettent en œuvre les directives de la Résolution 1373. *"The Committee recognizes that the security requirements relating to the events of 11 September 2001 have given rise to efforts by [the State party] to take legislative and other measures to implement Security Council resolution 1373 (2001). The Committee, however, expresses its concern that the impact of such measures or changes in policy on [the State party's] obligations under the Covenant may not have been fully considered. The Committee is concerned about possible negative effects of the new legislation and practices on asylum-seekers, including by 'removing the immigration risk offshore' and in the absence of monitoring mechanisms with regard to the expulsion of those suspected of terrorism to their countries of origin which, despite assurances that their human rights would be respected, could pose risks to the personal safety and lives of the persons expelled (articles 6 and 7 of the Covenant)."*²³⁵ Le Comité a enfin rappelé l'obligation des États d'assurer la compatibilité avec les dispositions du Pacte des mesures prises pour mettre en œuvre la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité.

233. UNHCR, *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*, December 2001.

234. Document du Conseil de sécurité des Nations unies S/RES/1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001.

235. Document du Comité des droits de l'Homme des Nations unies CCPR/CO/75/NZL, para. 11 (2002).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il est clair que la conception selon laquelle les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme ne sont pas réconciliables n'est absolument pas justifiée. Non seulement les traités internationaux des droits de l'Homme et la jurisprudence de leurs organes de contrôle reconnaissent et prévoient des cadres légaux bien définis pour permettre l'adaptabilité de ces droits face aux dangers qui menacent les nations, sans pour autant les dénaturer ; mais qui plus est, le respect des droits de l'Homme et de l'État de droit par les législations anti-terroristes serait la démonstration que les États refusent de tomber dans le piège qui consiste à bafouer les principes fondamentaux et démocratiques qui font leur pouvoir – ces principes que justement les terroristes ne respectent pas ou entendent annihiler.

Aujourd'hui cependant, les mesures prises de par le monde dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, principalement depuis les terribles événements du 11 septembre 2001, sont souvent loin de satisfaire aux obligations internationales des États en matière de droits de l'Homme et de libertés fondamentales. Ces violations sont une source importante de préoccupations comme n'ont cessé de le clamer ces dernières années les organes internationaux et régionaux de contrôle des droits de l'Homme, les organisations non gouvernementales et les organisations de familles de victimes de violations graves.

La FIDH est particulièrement préoccupée par les problèmes suivants :

1 La référence systématique à une "guerre" contre le terrorisme par les États-Unis est absolument inadéquate étant donné que l'on ne peut pas parler de "conflit armé" au sens du droit international humanitaire entre ce pays et les réseaux terroristes visés.

2 L'absence de définition internationale de ce qu'est le terrorisme engendre des violations en chaîne de nombreux droits et obligations, à commencer par le principe de légalité des droits et des peines et l'application des mesures anti-terroristes à des citoyens ordinaires.

3 Alors que les traités des droits de l'Homme et les jurisprudences internationales ont prévu les mesures dans lesquelles il était permis aux États de déroger à certains droits fondamentaux ou de les limiter, ces cadres légaux universellement affirmés sont presque systématiquement bafoués par les législations et pratiques anti-terroristes.

4. Les violations les plus graves qu'entraînent les mesures anti-terroristes peu scrupuleuses du respect des droits humains touchent aux fondements même de ces droits, et en particulier :

- Des violations au principe de l'interdiction de l'arrestation et de la détention arbitraires, qui comprend les droits indérogeables à la vie, à la possibilité de contester en justice sa détention et à ne pas être soumis à la torture ou à d'autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants ;
- Des violations du droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, que bafouent notamment les mesures établissant des tribunaux militaires ou d'exception pour juger des personnes suspectées d'avoir participé à des actes terroristes ;
- Des violations, à travers les ingérences ou les immixtions arbitraires ou illégales de l'État, du droit de chacun au respect de sa vie privée ;
- Des violations de la liberté d'expression et d'information – principe qui constitue la pierre angulaire de toute démocratie ;
- Des violations au respect de la propriété privée ; et enfin
- Des violations de plus en plus récurrentes du principe de non-refoulement des demandeurs d'asile ou de non-expulsion de toute personne vers un État dans lequel ils risquent d'être soumis à la torture ou à des traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants.

**L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme :
les clés de la compatibilité**

La FIDH formule donc les recommandations suivantes :

Aux États :

- Finaliser de manière urgente le projet de convention internationale des Nations unies sur la base d'une définition claire et exhaustive de ce que constitue le terrorisme, notamment afin que le champ d'application des mesures visant le terrorisme soit circonscrit ;

- Adhérer à et incorporer en droit interne l'ensemble des traités relatifs aux droits de l'Homme ;

- Veiller à la stricte conformité de leurs législations anti-terroristes avec leurs obligations internationales et régionales dans le domaine des droits de l'Homme, y compris s'agissant des modalités d'application de ces législations ;

- Veiller au strict respect des principes et de la jurisprudence relative aux possibilités de dérogations ou de limitations aux droits de l'Homme au cas de circonstances exceptionnelles ;

- Impliquer la société civile dans le processus d'élaboration des rapports transmis par les États au Comité contre le terrorisme.

Au Comité contre le Terrorisme créé par la Résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité :

- Jouer un rôle proactif, en collaboration effective avec le Rapporteur spécial sur l'anti-terrorisme et les droits de l'Homme récemment nommé, et le Haut Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies, pour s'assurer du respect par les États de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme lorsqu'ils élaborent, adoptent et mettent en œuvre des mesures anti-terroristes conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité ;

- Promouvoir systématiquement auprès des États la compatibilité nécessaire des droits de l'Homme avec la lutte contre le terrorisme ;

- Rappeler aux États leurs droits et obligations lorsqu'ils souhaitent déroger temporairement ou limiter des droits fondamentaux aux fins de la lutte contre le terrorisme ;

- Demander aux États dans les rapports qu'ils remettent au Comité de démontrer la compatibilité des mesures qu'ils adoptent avec leurs obligations internationales dans le domaine des droits de l'Homme, y compris s'agissant des modalités de mise en œuvre de ces mesures ;

- Faire état de cette compatibilité des mesures auprès du Conseil de Sécurité et rendre publiques les conclusions du Comité sur ce sujet.

La FIDH représente 141 organisations des droits de l'Homme réparties sur les 5 continents

141 organisations à travers le monde

Afrique du Sud -Human Rights Committee of South Africa	Defensa de los Derechos Humanos	Direitos do Homem	droits humains	Rwanda -Association pour la défense des droits des personnes et libertés publiques
Albanie -Albanian Human Rights Group	Colombie -Corporación Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo	Irak -Iraqi Network for Human Rights Culture and Development (Royaume Uni)	Mauritanie -Association mauritanienne des droits de l'Homme	Rwanda -Collectif des ligues pour la défense des droits de l'Homme au Rwanda
Algérie -Ligue algérienne de défense des droits de l'Homme	Colombie -Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos	Iran -Centre des défenseurs des droits de l'Homme en Iran	Mexique -Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	Rwanda -Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'Homme
Algérie -Ligue algérienne des droits de l'Homme	Congo Brazzaville -Observatoire congolais des droits de l'Homme	Iran -Ligue de défense des droits de l'Homme en Iran (France)	Mexique -Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos	Sénégal -Organisation nationale des droits de l'Homme
Allemagne -Internationale Liga für Menschenrechte	Côte d'Ivoire -Ligue ivoirienne des droits de l'Homme	Irlande -Irish Council for Civil Liberties	Moldavie -League for the Defence of Human Rights	Sénégal -Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme
Argentine -Centro de Estudios Legales y Sociales	Côte d'Ivoire -Mouvement ivoirien des droits de l'Homme	Israël -Public Committee Against Torture in Israel	Mozambique -Liga Mocambicana Dos Direitos Humanos	Serbie et Monténégro -Center for Antiwar Action - Council for Human Rights
Argentine -Comite de Acción Jurídica	Croatie -Civic Committee for Human Rights	Israël -Adalah	Nicaragua -Centro Nicaraguense de Derechos Humanos	Soudan -Sudan Organisation Against Torture (Royaume Uni)
Argentine -Liga Argentina por los Derechos del Hombre	Cuba -Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación National	Israël -B'tselem	Niger -Association nigérienne pour la défense des droits de l'Homme	Soudan -Sudan Human Rights Organization (Royaume Uni)
Autriche -Österreichische Liga für Menschenrechte	Écosse -Scottish Human Rights Centre	Israël -Public Committee Against Torture in Israel	Nigeria -Civil Liberties Organisation	Suisse -Ligue suisse des droits de l'Homme
Azerbaïdjan -Human Rights Center of Azerbaijan	Égypte -Egyptian Organization for Human Rights	Italie -Liga Italiana Dei Diritti Dell'Uomo	Nouvelle-Calédonie -Ligue des droits de l'Homme de Nouvelle-Calédonie	Syrie -Comité pour la défense des droits de l'Homme en Syrie
Bahrein -Bahrain Human Rights Society	Égypte -Human Rights Association for the Assistance of Prisoners	Italie -Unione Forense Per la Tutela Dei Diritti Dell'Uomo	Ouganda -Foundation for Human Rights Initiative	Tanzanie -The Legal & Human Rights Centre
Bangladesh -Odhikar	El Salvador -Comisión de Derechos Humanos de El Salvador	Jordanie -Amman Center for Human Rights Studies	Ouzbékistan -Legal Aid Society	Tchad -Association tchadienne pour la promotion et la défense des droits de l'Homme
Bélarus -Human Rights Center Viasna	Équateur -Centro de Derechos Economicos y Sociales	Jordanie -Jordan Society for Human Rights	Pakistan -Human Rights Commission of Pakistan	Tchad -Ligue tchadienne des droits de l'Homme
Belgique -Liga Voor Menschenrechten	Équateur -Comisión Ecumenica de Derechos Humanos	Kenya -Kenya Human Rights Commission	Palestine -Al Haq	Thaïlande -Union for Civil Liberty
Belgique -Ligue des droits de l'Homme	Équateur -Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos	Kirghizistan -Kyrgyz Committee for Human Rights	Palestine -Palestinian Centre for Human Rights	Togo -Ligue togolaise des droits de l'Homme
Bénin -Ligue pour la défense des droits de l'Homme au Bénin	Espagne -Asociación Pro Derechos Humanos	Kosovo -Conseil pour la défense des droits de l'Homme et des Libertés	Panama -Centro de Capacitación Social	Tunisie -Conseil national pour les libertés en Tunisie
Bolivie -Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia	Espagne -Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	Laos -Mouvement lao pour les droits de l'Homme (France)	Pays-Bas -Liga Voor de Rechten Van de Mens	Tunisie -Ligue tunisienne des droits de l'Homme
Boutan -People's Forum for Human Rights in Bhutan (Népal)	États-Unis -Center for Constitutional Rights	Lettonie -Latvian Human Rights Committee	Pérou -Asociación Pro Derechos Humanos	Turquie -Human Rights Foundation of Turkey
Brésil -Movimento de Justicia Global	Éthiopie -Ethiopian Human Rights Council	Liban -Association libanaise des droits de l'Homme	Pérou -Centro de Asesoría Laboral	Turquie -Insan Haklari Derneği / Ankara
Brésil -Movimento Nacional de Direitos Humanos	Finlande -Finnish League for Human Rights	Liban -Foundation for Human and Humanitarian Rights in Lebanon	Philippines -Philippine Alliance of Human Rights Advocates	Turquie -Insan Haklari Derneği / Diyarbakir
Burkina Faso -Mouvement burkinabé des droits de l'Homme & des Peuples	France -Ligue des droits de l'Homme et du Citoyen	Liban -Palestinian Human Rights Organization	Polynésie française -Ligue polynésienne des droits humains	Union européenne -FIDH AE
Burundi -Ligue burundaise des droits de l'Homme	Géorgie -Human Rights Information and Documentation Center	Liberia -Liberia Watch for Human Rights	Portugal -Civitas	Vietnam -Comité Vietnam pour la défense des droits de l'Homme (France)
Cambodge -Cambodian Human Rights and Development Association	Grèce -Ligue hellénique des droits de l'Homme	Libye -Libyan League for Human Rights (Suisse)	RDC -Ligue des Électeurs	Yémen -Human Rights Information and Training Center
Cambodge -Ligue cambodgienne de défense des droits de l'Homme	Guatemala -Centro Para la Acción Legal en Derechos Humanos	Lithuanie -Lithuanian Human Rights Association	RDC -Groupe Lotus	Yémen -Sisters' Arabic Forum for Human Rights
Cameroun -Maison des droits de l'Homme	Guatemala -Comisión de Derechos Humanos de Guatemala	Malaisie -Suaram	République de Djibouti -Ligue djiboutienne des droits humains	Zimbabwe -Zimbabwe Human Rights Association Zimrights
Cameroun -Ligue camerounaise des droits de l'Homme (France)	Guinée -Organisation guinéenne pour la défense des droits de l'Homme	Mali -Association malienne des droits de l'Homme	République Tchèque -Human Rights League	
Canada -Ligue des droits et des libertés du Québec	Guinée Bissau -Liga Guineense dos	Malte -Malta Association of Human Rights	Roumanie -Ligue pour la défense des droits de l'Homme	
Centrafrique -Ligue centrafricaine des droits de l'Homme		Maroc -Association marocaine des droits humains	Royaume-Uni -Liberty	
Chili -Comite de Defensa de los Derechos del Pueblo		Maroc -Organisation marocaine des	Russie -Citizen's Watch	
Chine -Human Rights in China (USA, HK)			Russie -Moscow Research Center for Human Rights	
Colombie -Comite Permanente por la				

La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) est une organisation internationale non gouvernementale attachée à la défense des droits de l'Homme énoncés par la Déclaration universelle de 1948. Créée en 1922, elle regroupe 141 organisations membres dans le monde entier. À ce jour, la FIDH a mandaté plus d'un millier de missions internationales d'enquête, d'observation judiciaire, de médiation ou de formation dans une centaine de pays.

La Lettre

est une publication de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), fondée par Pierre Dupuy.

Elle est envoyée aux abonnés, aux organisations membres de la FIDH, aux organisations internationales, aux représentants des États et aux médias. Elle est réalisée avec le soutien de la Fondation de France, de la Fondation un monde par tous, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'UNESCO.

17, passage de la Main d'Or - 75011 Paris - France
CCP Paris : 76 76 Z
Tél. : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80
E-mail : fidh@fidh.org
Site Internet : <http://www.fidh.org>

ABONNEMENTS - (Euros)

La Lettre - France - Europe : 25 Euros - Etudiant - Bibliothèque : 20 Euros - Hors Europe : 30 Euros
Les rapports - France - Europe : 50 Euros - Etudiant - Bibliothèque : 30 Euros
Hors Europe : 60 Euros - **La Lettre** et les rapports de mission - France - Europe : 75 Euros
Etudiant - Bibliothèque : 50 Euros - Hors Europe : 90 Euros

Directeur de la publication : Sidiki Kaba
Rédacteur en Chef : Antoine Bernard
Auteurs du rapport : Antoine Gouzée de Harven, Frédéric Ceuppens
Coordination du rapport : Olivier de Schutter, Antoine Madelin, Claire Tixeire, Isabelle Brachet
Assistante de publication : Stéphanie Geel
Imprimerie de la FIDH - Dépôt légal octobre 2005 - ISSN en cours - N° 429
Commission paritaire N° 0904P11341
Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N° 330 675)

prix : 4 Euros