



# Assemblée générale

Distr. générale  
29 août 2019  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-quatorzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme, y compris**  
**les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif**  
**des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

## **Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste**

### **Note du Secrétaire général\*\***

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, présenté conformément à la résolution [72/180](#) de l'Assemblée générale et à la résolution [40/16](#) du Conseil des droits de l'homme.

---

\* [A/74/150](#).

\*\* Le présent rapport a été soumis aux services de conférence après la date limite en raison de consultations tenues avec des États Membres et d'autres parties prenantes concernées.



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

### *Résumé*

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale examine le rôle du « droit souple » et des nouvelles institutions dans la mise en place, l'application, le contrôle et l'encadrement réglementaire des mesures de lutte contre le terrorisme. Elle y présente ses réflexions sur l'importance croissante du rôle des instruments de droit souple depuis septembre 2001 et note que de plus en plus, les États recourent aux normes de droit souple pour réglementer les activités de prévention et de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Elle y recense une série d'instruments de droit souple et évalue leur importance respective pour les États en termes pratiques et normatifs. Elle y recense aussi les institutions et les entités qui produisent ces normes, en prenant en compte leur composition, leur statut juridique, leurs mandats et leurs méthodes de travail. Elle décrit l'évolution de certaines normes du droit souple en norme de droit impératif pour illustrer la complexité, à cet égard, de la relation entre droit souple et droit contraignant.

La Rapporteuse spéciale accorde une attention particulière au rôle des droits de la personne et aux moyens par lesquels, plutôt que d'être passés sous silence, ils peuvent être véritablement intégrés et pris en compte dans la création de lois souples en matière de lutte contre le terrorisme, et faire l'objet d'un suivi. Faisant fond sur son précédent rapport ([A/73/361](#)), la Rapporteuse spéciale souligne l'importance, dans le domaine du droit souple, d'une gouvernance transparente et légitime.

La Rapporteuse spéciale répertorie les possibilités d'accès et de participation s'offrant à la société civile, aux organisations non gouvernementales et aux spécialistes des droits de l'homme pour ce qui est de l'élaboration de lois souples par les nouvelles entités dont les activités sont axées sur la lutte contre le terrorisme. Elle présente deux études de cas qui illustrent certains des grands schémas d'inclusion et d'exclusion appliqués aux États et à la société civile.

La Rapporteuse spéciale formule des recommandations concrètes pour promouvoir le respect des droits de l'homme dans l'adoption et l'application des normes de droit souple relatives à la lutte contre le terrorisme. Elle préconise d'accorder une attention accrue aux nouvelles entités œuvrant à la lutte contre le terrorisme et de rendre celles-ci plus transparentes, compte tenu de l'influence croissante qu'elles exercent sur la réglementation antiterroriste. Elle affirme la nécessité d'une approche rigoureuse, éclairée et systématique de la prise en compte des droits de la personne dans l'élaboration du droit souple, du passage de normes de droit souple à des règles de droit impératif et du fonctionnement et des activités des nouvelles entités qui sont engagées dans la lutte contre le terrorisme et qui élaborent les lois souples et les pratiques exemplaires dans ce domaine.

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, en application de la résolution 72/180 de l'Assemblée générale et de la résolution 40/16 du Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale y analyse les effets sur la protection et la promotion des droits de l'homme de la multiplication des règles de lutte contre le terrorisme issues du droit souple et de leur utilisation accrue, ainsi que de la mise en place de nouvelles entités et institutions œuvrant à la création, au développement et à la consolidation des normes du droit souple.

2. On trouvera ci-après un compte rendu des activités menées par la Rapporteuse spéciale dans le cadre de son mandat au cours de la période écoulée depuis la présentation de son précédent rapport à l'Assemblée générale.

## II. Activités de la Rapporteuse spéciale

3. La Rapporteuse spéciale a eu une année fructueuse, menant avec les États un dialogue positif et suivi sur la protection et la promotion des droits de l'homme. Depuis sa nomination, elle a adressé des demandes de visite aux pays suivants : Australie, Bosnie-Herzégovine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Honduras, Kenya, Mali, Nouvelle-Zélande, Ouganda et Tadjikistan. Elle a présenté au Conseil des droits de l'homme des rapports sur les visites effectuées en Belgique, en France, en Tunisie, en Arabie saoudite et à Sri Lanka. En mai 2019, elle a effectué une visite au Kazakhstan. La Rapporteuse spéciale se félicite du caractère productif et collégial de cette visite bien organisée ainsi que de la volonté du Gouvernement d'engager le dialogue.

4. Dans son rapport thématique sur l'effet des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et sur les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme (A/HRC/40/52), la Rapporteuse spéciale a indiqué que, depuis 2001, l'espace réservé à la société civile ne cessait de diminuer à l'échelle mondiale. Les acteurs de la société civile étaient souvent confrontés à la stigmatisation et à la discrimination, étaient victimes de campagnes de dénigrement, de diffamations et de harcèlement physique, ou étaient faussement accusés et condamnés au titre de diverses lois. Entre 2001 et 2018, au moins 140 gouvernements avaient adopté des lois antiterroristes. Pour justifier l'adoption de nouvelles mesures législatives et administratives, ils invoquaient de nouvelles menaces, réelles ou perçues, ou simplement l'obligation de satisfaire aux nouvelles exigences internationales. La Rapporteuse spéciale a constaté que 66 % des communications envoyées par les titulaires du mandat entre 2005 et 2018 concernaient des mesures de lutte contre le terrorisme qui visaient des acteurs de la société civile ou des défenseurs des droits de l'homme. À cet égard, elle a instamment invité les États à prévenir l'utilisation abusive des lois et pratiques en matière de lutte contre le terrorisme et a préconisé de tenir pour responsables les États auteurs de telles violations. Elle a souligné les effets négatifs à long terme, pour la prévention de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme, d'une utilisation abusive constante des lois et des pratiques antiterroristes.

5. Signataire du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, la Rapporteuse spéciale participe activement à de nombreux groupes de travail. Elle a contribué à l'élaboration du contenu de plusieurs projets de recherche et politiques de ces groupes de travail et, par le biais de l'appel pluriannuel consolidé du Bureau de lutte contre le terrorisme, elle entend piloter un projet de directives relatives aux droits de l'homme

concernant l'utilisation et l'échange de données biométriques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). En juillet 2019, la Rapporteuse spéciale a participé à la Conférence régionale africaine de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme, qui s'est tenue à Nairobi. Elle a organisé une visite de travail auprès de l'Union européenne en février 2019 et a également participé au forum sur le retour des combattants étrangers, qui s'est tenu à Doha en octobre 2018<sup>1</sup>.

6. La Rapporteuse spéciale a poursuivi sa collaboration avec les organisations non gouvernementales, les défenseurs des droits de l'homme et la société civile. Des réunions ont eu lieu à Belfast (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Bruxelles, Dublin, Genève, Milan (Italie) et New York. Dans le cadre de ses visites de pays, la Rapporteuse spéciale a mené de vastes consultations avec la société civile. Elle réaffirme sa ferme volonté d'intégrer une perspective de genre dans l'exécution de son mandat. Elle est très attachée à la prise en compte des droits fondamentaux des victimes du terrorisme dans l'action qu'elle mène pour s'acquitter de son mandat.

7. La Rapporteuse spéciale a contribué à plusieurs débats nationaux et régionaux concernant la législation relative à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme, en offrant son point de vue d'experte sur des projets de loi. Elle a émis de nombreuses communications, certaines conjointement, sur l'utilisation abusive de la législation en matière de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme à l'encontre d'acteurs de la société civile. La Rapporteuse spéciale s'est entretenue avec l'équipe de Facebook pour se pencher sur les définitions du terrorisme du fait d'acteurs non étatiques et sur la réglementation à ce sujet. Elle continue de collaborer constructivement avec le Groupe d'action financière, le Bureau du Coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme.

### **III. Droit souple, processus législatif informel et institutions souples dans l'architecture antiterroriste mondiale : évaluation des incidences sur les droits de l'homme**

8. La Rapporteuse spéciale souligne l'importance d'une gouvernance transparente et participative au regard de l'état de droit et de la protection des droits de l'homme dans la réglementation antiterroriste mondiale<sup>2</sup>. Dans son précédent rapport (A/73/361), elle avait analysé le rôle législatif accru du Conseil de sécurité en matière de lutte antiterroriste, en examinant la portée grandissante de ce rôle depuis 2001 et en expliquant l'abandon progressif de l'élaboration de traités comme principale forme d'action réglementaire dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Elle y avait également évoqué les effets négatifs de cette évolution de la réglementation sur les droits de l'homme. De tels changements dans la réglementation antiterroriste mondiale ne se produisent pas en vase clos et la Rapporteuse spéciale aborde dans le présent rapport deux autres aspects de la gouvernance mondiale en matière de lutte antiterroriste : l'utilisation et l'application des normes du droit souple, et la prolifération de nouvelles institutions, dont plusieurs ont une composition sélective et un champ de réglementation toujours plus vaste. Compte tenu du fait qu'un grand nombre de ces entités ont vu le jour au cours des deux dernières décennies, le présent rapport accordera

<sup>1</sup> Voir <https://thesoufancenter.org/foreign-fighters-forum/>.

<sup>2</sup> Christopher C. Joyner, *International Law in the 21st Century: Rules for Global Governance* (Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 2005).

une importance particulière au Forum mondial de lutte contre le terrorisme et au Groupe d'action financière<sup>3</sup>. Dans son acception la moins controversée, le droit souple est constitué de normes, principes et procédures internationaux qui ne sont pas inscrits au nombre des sources formelles visées au paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice et n'ont pas la teneur normative requise pour créer des droits et des obligations exécutoires, mais peuvent néanmoins produire certains effets juridiques.

9. Le présent rapport est le fruit, notamment, d'un processus de consultation et de communications écrites émanant d'États, d'institutions nationales de défense des droits de l'homme, d'organisations de la société civile et d'autres parties prenantes.

10. La Rapporteuse spéciale estime que le droit souple est de plus en plus essentiel à l'élaboration de normes et de pratiques mondiales de lutte contre le terrorisme. Il existe de nombreux parallèles entre le passage au droit souple dans la lutte contre le terrorisme et son utilisation dans d'autres domaines, tels que la protection de l'environnement et les droits de l'homme. Le droit souple présente l'avantage d'une application rapide et informelle, s'accompagne de restrictions procédurales moins onéreuses et est souvent élaboré par des groupes d'États animés du même esprit qui sont déjà parvenus à un certain consensus quant aux valeurs, aux méthodes et aux résultats souhaités. La Rapporteuse spéciale a recensé plusieurs caractéristiques propres à l'élaboration de lois souples dans le domaine de la lutte antiterroriste. Premièrement, la prolifération des normes, bien que difficile à quantifier en termes absolus, est exceptionnellement intense et relativement rapide, par rapport à l'évolution de la réglementation relative à d'autres domaines. Deuxièmement, le terme même de « droit souple » donne une idée trop faible de la mesure dans laquelle nombre de ces directives normatives, déclarations, bonnes pratiques et règles techniques ont, concrètement, un caractère impératif. Troisièmement, à la différence de nombreux domaines du droit international dans lesquels le droit souple est plus difficile à appliquer, la lutte contre le terrorisme s'inscrit dans un contexte institutionnel spécifique. Les États sont en effet tenus de faire rapport au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste (Comité contre le terrorisme), qui fait fond sur certaines de ces normes en supervisant l'application pratique. De nombreuses normes de droit souple relatives à la lutte contre le terrorisme sont étayées par des mesures de renforcement des capacités, les connaissances d'experts et d'autres formes de soutien plus étoffées que dans d'autres domaines du droit, justement parce que l'Organisation des Nations Unies a élaboré un dispositif qui contribue à leur mise en œuvre directe. Quatrièmement, il existe des liens étroits entre bon nombre de ces instruments normatifs du droit souple, qui se renforcent et se complètent mutuellement. Ces instruments fonctionnent de manière interdépendante dans de nombreux domaines et, en termes juridiques, ils sont à la fois interdépendants et liés entre eux. La Rapporteuse spéciale souligne que la relation entre différents aspects du contexte dans lequel est élaboré le droit souple est mal définie et n'est pas bien comprise, ce dont résultent deux tendances contraires mais croisées : a) la fragmentation des normes juridiques internationales relatives au phénomène du terrorisme est source d'inefficacité et de confusion, ce qui limite ou compromet l'application des régimes juridiques primaires, notamment en ce qui concerne le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés ; et b) le foisonnement des instruments marqué par une croissance exponentielle et une forte concentration dans un domaine unique du droit, sans que d'autres domaines se

---

<sup>3</sup> Les organes des Nations Unies et d'autres organismes, notamment l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, ont élaboré une série d'instruments de droit souple pertinents pour la lutte contre le terrorisme, qui ne sont pas toutefois pas examinés dans le présent rapport.

développent de manière comparable et égales, en particulier le droit des droits de l'homme, pour faire contrepoids.

11. Outre les nouveautés destinées à combler les lacunes en matière de réglementation, les événements du 11 septembre 2001 ont entraîné l'expansion des institutions, comme en témoigne la mise en place d'organes subsidiaires ad hoc du Conseil de sécurité et d'entités chargées de les appuyer. Conjuguée à la consolidation du cadre institutionnel existant, cette expansion a conduit à la mise en place au sein de l'Organisation d'un dispositif de lutte antiterroriste, architecture complexe regroupant 41 entités membres liées par le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme. Ces dernières années, divers projets dérivés et initiatives décentralisées ont vu le jour, certains ayant un caractère utilitaire et technique et visant à l'exécution d'activités que les États préfèrent sortir du cadre de l'ONU, d'autres s'apparentant davantage à des projets de sensibilisation destinés à promouvoir, et à consolider, le statut d'un État ou d'un groupe d'États particulier en les associant à des chefs de file de la lutte antiterroriste. Aux initiatives centrées sur les États viennent s'ajouter des partenariats public-privé, tels que l'initiative « Tech Against Terrorism », ou encore les institutions conçues sur le modèle du Forum mondial de lutte contre le terrorisme<sup>4</sup>, ce qui montre le rôle de plus en plus crucial du secteur privé dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et fait valoir le caractère prioritaire d'une réelle coopération intersectorielle pour ce qui est de lutter efficacement contre les menaces connexes. Bien que ces entités ou initiatives soient peu nombreuses à avoir été créées expressément à des fins de réglementation, leurs activités contribuent, de manières diverses et parfois peu visibles, à l'élaboration de normes. Leur utilité et leur contribution, individuellement et collectivement, n'ont toujours pas été suffisamment étudiées.

## A. Sources, statut et élaboration du droit souple

12. La notion de droit souple prête souvent à controverse. L'expression même de « droit souple » peut apparaître comme une contradiction entre le terme « souple » et l'idée du droit en tant que système de règles fixes et exécutoires<sup>5</sup>. Une controverse alimente aussi le débat de longue date concernant la définition du droit souple, en particulier du terme « souple » : s'agit-il de distinguer les normes écrites des normes non écrites, de décrire le statut de la norme elle-même ou de qualifier la teneur normative de l'obligation qui y est énoncée ?

13. Relèvent notamment du « droit souple » les résolutions de l'Assemblée générale, les déclarations, les directives, les guides techniques, les avis d'organes quasi judiciaires et certaines publications émanant d'entités des Nations Unies<sup>6</sup>. Ce droit est élaboré et déterminé par les États au moyen de divers mécanismes, y compris dans des contextes bilatéraux, multilatéraux et institutionnels. De plus en plus, les acteurs non étatiques contribuent à l'élaboration des instruments du droit souple, à leur reconnaissance et à leur application, ce qui met en évidence un point essentiel : une part importante du droit international n'émane pas d'institutions formelles.

<sup>4</sup> L'initiative « Tech Against Terrorism », mentionnée dans les résolutions 2395 (2017) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité, est un partenariat public-privé lancé par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et l'organisme ICT4Peace Foundation.

<sup>5</sup> Francesco Francioni, « International 'soft law': a contemporary assessment », dans Vaughan Lowe et Malgosia Fitzmaurice, dir., *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996).

<sup>6</sup> Dans le cadre du présent rapport, certaines publications à caractère générale émanant d'entités des Nations Unies ne sont pas considérées comme relevant du droit souple.

14. La reconnaissance du droit souple et la validation de sa portée juridique n'ont cessé de croître depuis des décennies. La Cour internationale de Justice a établi à cet égard une jurisprudence restreinte mais néanmoins importante. Dans son avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, la Cour a extrait de la Charte des Nations Unies des principes de droit souple, qui ont été interprétés de manière large<sup>7</sup>. Son arrêt de 1951 sur l'affaire des pêcheries<sup>8</sup>, son avis consultatif de 1971 sur la Namibie et l'avis consultatif de 1975 sur le Sahara occidental ont ensuite validé la portée juridique des résolutions de l'Assemblée générale<sup>9</sup>. La Cour a fait preuve de modération, soulignant ainsi l'importance variable du consentement des États à l'égard des normes en matière de droit juridique international, notamment en ce qui concerne la formation de règles de droit international coutumier.

15. D'autres tribunaux et organes internationaux ont utilisé les normes du droit souple et en ont validé l'usage, en particulier les commissions et tribunaux régionaux européens, interaméricains et africains. Le droit souple a joué un rôle important dans le renforcement et l'évolution du droit international, notamment le droit international des droits de l'homme. Il permet de remédier temporairement aux lacunes, en l'absence de traités ou de textes consolidés de droit international coutumier, et étaye les normes existantes en donnant forme aux obligations qui y sont énoncées. Le droit souple fournit des orientations aux États et aux autres parties prenantes en l'absence de normes contraignantes, créant ainsi des cadres juridiques utiles et nécessaires à l'action de l'État et à la coopération. Dans les régions en développement, les normes du droit souple sont souvent les seules normes permettant d'orienter, d'encadrer ou d'appuyer la réglementation. Les avantages du processus d'élaboration du droit souple ont été abondamment commentés, notamment sa facilité d'accès pour diverses parties prenantes, le caractère informel des procédures et des négociations, les modalités novatrices de participation et d'analyse et la diversité des moyens d'élaboration des normes juridiques dans un contexte mondial changeant et exigeant. En particulier, plusieurs normes du droit souple viennent compléter et étoffer des normes contraignantes et en donnent une interprétation qui fait foi. Le Manuel des Nations Unies sur la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois sont deux exemples de cette complémentarité.

## **B. L'élargissement du rôle du droit souple dans la lutte contre le terrorisme**

16. Depuis le 11 septembre 2001, le paysage juridique est marqué par la prolifération des mesures relatives au terrorisme. Il est particulièrement clair dans ce domaine que les États délaissent la conclusion de traités au profit d'autres formes de pouvoir législatif et d'application des normes (voir [A/73/361](#)). Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun dialogue n'a été entamé durant cette période en vue de la conclusion de traités. Avant l'adoption de la résolution [1373 \(2001\)](#) du Conseil de sécurité, seuls le Botswana, l'Ouzbékistan, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Sri Lanka avaient ratifié la Convention internationale pour la

<sup>7</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif* : C.I.J., Recueil 1949, p. 174.

<sup>8</sup> *Affaire des pêcheries, Arrêt du 18 décembre 1951* : C.I.J., Recueil 1951, p. 116.

<sup>9</sup> *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J., Recueil 1971, p. 16. *Sahara occidental, Avis consultatif*, C.I.J., Recueil 1975, p. 12.

répression du financement du terrorisme de 1999<sup>10</sup>. Entre le 11 septembre 2001 et le 19 février 2002, 90 pays ont signé la Convention et 13 autres l'ont ratifiée, en grande partie du fait de la résolution 1373 (2001)<sup>11</sup>. Le panorama juridique de la lutte contre le terrorisme s'est considérablement enrichi, principalement grâce à un recours accru aux résolutions du Conseil de sécurité, notamment les résolutions 1373 (2001), 1390 (2002), 1540 (2004) et 1566 (2004). Le Conseil de sécurité a accéléré l'élaboration des normes, ce qui a conduit à une institutionnalisation multilatérale, et plus spécifiquement à la création d'organes subsidiaires, et à la revitalisation de ceux qui existaient déjà, y compris la mise en place de comités spéciaux, tels que le Comité contre le terrorisme, et du Bureau du médiateur. La création du Comité contre le terrorisme et de sa Direction exécutive a permis de mettre en place de nouvelles tribunes et entités, le tout formant un mécanisme interinstitutionnel dont les travaux d'élaboration de divers instruments souples, notamment des normes, des recueils, des instructions relatives aux sanctions et des informations et des orientations techniques, ont progressé rapidement<sup>12</sup>. La nature de ces normes varie énormément, allant de l'appui formel en matière juridique et aux fins du renforcement des capacités à la prestation de conseils à titre très officieux.

17. Si certaines distinctions classiques permettent de définir ce qui constitue le « droit souple », la Rapporteuse spéciale en considère le statut juridique sous un angle pragmatique, et l'évalue en se fondant plutôt sur son respect, son affirmation et son application par les États que sur la norme proprement dite. Une caractéristique distinctive du dispositif interne des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme est qu'il s'écarte dans la pratique des hypothèses juridiques traditionnelles concernant les textes – formels ou informels, juridiques ou non juridiques – qui font autorité, en termes de déférence et de conformité, dans l'établissement de normes<sup>13</sup>. La Rapporteuse spéciale décrit ce dispositif comme une structure au sein de laquelle toutes ces entités, et bien d'autres à l'extérieur du système des Nations Unies, peuvent exercer une influence déterminante sur un domaine thématique précis, quel que soit leur statut juridique officiel. Il ne s'agit pas d'ignorer la dimension hiérarchique du processus d'élaboration des normes, et d'affirmer qu'il peut exister en droit souple des seuils et des plafonds liés à la légitimité et à la composition des institutions dont émanent ces normes, mais l'espace dans lequel est définie la lutte contre le terrorisme a une curieuse tendance à perturber la hiérarchie qui mérite que l'on s'y arrête.

18. En complément de l'architecture subsidiaire du Conseil de sécurité, la création de l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme a servi d'instance parallèle qui a permis d'élaborer de nouvelles formes d'instruments juridiques destinés à réglementer, appuyer, faire progresser et encadrer la lutte contre le terrorisme. L'Équipe spéciale est ensuite devenue l'Équipe spéciale du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme. La création du Bureau de lutte contre le terrorisme témoigne elle aussi du renforcement des capacités de lutte antiterroriste. Le Centre

<sup>10</sup> Tim Daniel, « International cooperation in counteracting terrorist financing », dans Larissa Van Den Herik et Nico Shrijver, dir., *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013) ; Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.

<sup>11</sup> Kent Roach, dir., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (New York, Cambridge University Press, 2011).

<sup>12</sup> Voir [www.un.org/sc/ctc/about-us/](http://www.un.org/sc/ctc/about-us/). Voir aussi, par exemple, [www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/](http://www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/) et *Guide technique de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme pour la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions pertinentes* (2017).

<sup>13</sup> José E. Alvarez, *The Impact of International Organizations on International Law* (Leiden, Pays-Bas, Koninklijke Brill, 2017).

des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme est également un acteur important dans le renforcement des capacités et l'application des normes.

19. Ce paysage réglementaire est complexe, mais il importe d'en comprendre la raison d'être pour prendre la mesure des obstacles en termes de gouvernance et de prise en compte des droits de l'homme. L'interaction entre le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme et les organes subsidiaires du Conseil de sécurité ainsi que l'émergence de nouveaux partenariats public-privé et les relations avec ces derniers sont des éléments essentiels du schéma de fonctionnement global du dispositif antiterroriste et des effets de l'élaboration de normes au sein de ce dernier. Ce dispositif permet à des coalitions d'États ayant des vues similaires, ainsi qu'à des réseaux mondiaux multipartites qui n'ont pas d'existence juridique officielle en vertu du droit international et qui opèrent sur une base volontaire de principe, d'éviter souvent complètement le recours à des procédures d'élaboration des règles et des obligations, en particulier mais pas uniquement en ce qui concerne les droits de l'homme<sup>14</sup>. Les distinctions relatives aux pouvoirs juridiques et aux hiérarchies normatives ont été remplacées, dans ce domaine, par une action concertée visant à simplifier et à harmoniser les différents aspects du paysage réglementaire afin d'en assurer la cohérence, en accordant moins d'importance à la légitimité, à la souveraineté et à la pertinence d'autres régimes juridiques<sup>15</sup>. Ce paysage tel qu'il apparaît entre 2001 et 2019 pourrait être décrit comme un foisonnement désorganisé et disparate de pratiques, de principes, de règles et d'institutions juridiques nouveaux, mais il a en fait considérablement influé sur la gouvernance de la sécurité mondiale, avec des effets non négligeables, bien que généralement peu évoqués dans la documentation<sup>16</sup>. La Rapporteuse spéciale souligne l'importance de l'applicabilité des principales branches du droit international et du nouveau dispositif formel et informel de lutte antiterroriste, ainsi que des liens entre eux. Elle met en avant ci-après certaines des incidences de ce dispositif et des normes qui en découlent eu égard à l'intégrité et à la légitimité des normes internationales et à l'élaboration du droit international.

20. La Rapporteuse spéciale est très sensible à la nécessité de distinguer les différentes formes de droit souple et d'éviter une analyse qui attribue à toutes les formes de ce droit, qui s'inscrit dans la profusion, les mêmes effets ou la même portée normative. Elle reconnaît qu'il existe pour toutes les normes juridiques internationales une échelle mobile de rigidité et de souplesse<sup>17</sup>. C'est pourquoi elle établit une distinction entre les entités dont émanent les lois souples lorsqu'il s'agit d'évaluer, en les comparant, d'une part les contributions aux textes normatifs dont l'autorité et la légitimité découlent généralement d'un traité ou, moins fréquemment, d'une résolution du Conseil de sécurité invoquant le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (à l'instar du Comité contre le terrorisme ou du Comité des droits de l'homme) et, d'autre part, les textes normatifs élaborés par des groupes de travail du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme ou par des entités des Nations Unies. La Rapporteuse spéciale formule les observations suivantes. L'ampleur et la densité de la production de normes relatives à des questions liées à la lutte contre le terrorisme créent un ensemble unique de moyens et un écosystème spécifique de lois souples. Les normes ont un caractère fondateur, et leur prolifération constante repose

<sup>14</sup> Alejandro Rodiles, « The design of UN sanctions through the interplay with informal arrangements », dans Larissa Van Den Herik, dir., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing, 2017).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Fédération internationale des droits de l'homme, « The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence, Civil Liberties », 26 septembre 2017.

<sup>17</sup> W. Michael Reisman, « A hard look at soft law: remarks », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 82 (1988).

sur l'élaboration des règles et y contribue, étayant ainsi le cadre réglementaire d'une manière inédite dans d'autres domaines du droit international. La mobilisation des ressources destinées à l'application des normes au niveau national est considérable. En outre, la pression particulière résultant de la présentation de rapports par les États au titre de la résolution 1373 (2001) et d'autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, entre autres, et du rôle de diverses entités, telles que le Bureau de lutte antiterroriste, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme et le Groupe d'action financière, s'agissant d'obtenir la coopération des États et de les engager à accepter ces normes et à rendre compte de leur application, est unique dans l'ordre juridique international. L'effet d'osmose est évident entre, d'une part, la création d'obligations découlant de lois contraignantes (par exemple de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité) et, d'autre part, le rôle du droit souple pour ce qui est de remédier à l'ambiguïté constructive inévitablement associée aux documents négociés sur le plan politique, conséquence prévisible du degré de généralité des négociations entre États. On constate un phénomène d'enrichissement mutuel, de renvois, de cumul des messages et de répétition des mêmes règles, dans le cadre de processus opaques qui ne sont pas accessibles à tous les États, dans le but de présenter comme ordinaire des conduites et des pratiques qui auraient auparavant été considérées comme des atteintes à la souveraineté de l'État. Dans la quasi-totalité de ces domaines, les droits de l'homme sont manifestement mis de côté ou marginalisés, aussi bien au stade de la production des normes que durant les phases de surveillance et de mise en œuvre.

### C. Marginalisation des droits de l'homme

21. Pourquoi les droits de l'homme sont-ils marginalisés dans le contexte du droit souple ? Les normes sont produites dans plusieurs cadres institutionnels où la présence et les moyens des entités de défense des droits de l'homme sont limités, leurs activités freinées ou leurs ressources inadéquates. Les normes relatives à la lutte antiterroriste sont produites par des entités et des institutions qui ont une influence modeste en matière de droits de l'homme, liée notamment au travail constant du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Le ou la titulaire du mandat s'acquiesce néanmoins de ses responsabilités dans le cadre du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme relevant du dispositif antiterroriste, assumant seul(e) au sein de l'architecture mondiale la responsabilité de la surveillance du moment où se croisent droits de l'homme et lutte antiterroriste, sans disposer d'un budget approprié ou d'un effectif suffisant pour mener à bien la tâche supplémentaire prévue par son mandat. Le droit souple dans le domaine de la lutte contre le terrorisme est en grande partie très technique de par sa nature et sa forme, et la manière dont il empiète sur certains droits exige une analyse détaillée, technique et très spécifique. Ainsi, bon nombre des normes en matière de lutte antiterroriste examinées par la Rapporteuse spéciale renvoie à une expression consacrée, à savoir « en conformité avec le droit international, y compris le droit des droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit des réfugiés », qui ne précise rien quant aux atteintes spécifiques à certains droits de l'homme, aux moyens de les atténuer, aux lois et autres obligations que les États doivent respecter à cette fin, ni quant aux normes du droit souple ou impératif qui pourraient les orienter à cet égard. En outre, les instruments juridiques souples de lutte contre le terrorisme ne tiennent pas pour acquis que la maximisation et la concentration des fonctions relatives aux droits de l'homme empêchent le terrorisme, que les lois devraient être conçues de manière à éviter les schémas propices à la récurrence de la violence et que les droits de l'homme constituent un fondement essentiel dans les États fragiles et les situations de conflit et d'après-conflit, qui sont, dans les faits, celles dans lesquelles s'accomplit une part

importante des activités antiterroristes<sup>18</sup>. Dans le contexte des Nations Unies, le quatrième pilier de la Stratégie antiterroriste mondiale, à savoir le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, reste le moins étoffé en termes de projets entrepris et de directives à l'intention des États (voir A/72/840). Compte tenu de la répétitivité de l'élaboration du droit souple (quels sont les intervenants qui négocient, rédigent et formulent les normes et qui est exclu de ce processus) et du fait que la production des normes en matière de lutte contre le terrorisme repose sur un « modèle par accréation », bon nombre des systèmes actuellement en place font appel à des modalités qui excluent une véritable protection des droits de l'homme.

22. La Rapporteuse spéciale est consciente du caractère foncièrement paradoxal du respect des normes non contraignantes et des normes informelles en matière de lutte contre le terrorisme. Bien que le respect des dispositions concernant la lutte antiterroriste laisse à désirer et que de nombreux États restent frustrés par l'incapacité ou la réticence des gouvernements à s'acquitter pleinement des obligations qui leur incombent au titre des traités à caractère répressif ou de la résolution 1373 (2001) et d'autres résolutions pertinentes, le taux d'application est étonnamment élevé par rapport aux taux d'application dans d'autres domaines du droit international, plus spécialement dans le domaine des droits de l'homme. En particulier, l'adoption indirecte de normes souples en matière de lutte antiterroriste par le biais de la législation nationale, des décisions judiciaires et de la pratique administrative est trop peu étudiée et crée une dynamique circulaire qui contribue à durcir les normes souples<sup>19</sup>. Par conséquent, contrairement à l'idée reçue selon laquelle ils tendent à privilégier l'application des normes « dures », particulièrement celles qui relèvent de traités ou du droit coutumier, depuis le 11 septembre 2001, les États ont plutôt tendance, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, à mettre l'accent sur l'étoffement et le respect du droit souple.

### Institutions

23. La Rapporteuse spéciale rappelle que le fait d'exclure du dispositif de lutte contre le terrorisme des entités, des experts et d'autres moyens consacrés aux droits de l'homme, tel qu'analysé dans son précédent rapport (A/73/361), a des conséquences négatives. Les effets de cette exclusion sont multiples, mais précisément parce que le corpus de normes de droit souple produit par le dispositif de lutte contre le terrorisme ne cesse de croître, l'absence d'une véritable contribution des experts des droits de l'homme à la production des normes est frappante. Cela ne fait qu'amplifier les retombées plus larges que l'absence d'une contribution structurelle, durable et bien définie en matière de droits de l'homme au dispositif de lutte contre le terrorisme a sur la protection des droits de la personne dans son ensemble.

24. Parallèlement, il existe un véritable écheveau de normes de droit souple émanant de nouvelles institutions antiterroristes elles aussi « souples ». La création de nouvelles institutions mondiales, régionales ou sélectives, souvent dotées d'un statut juridique inédit et dont les actes constitutifs font peu référence aux droits de l'homme, est la conséquence de l'absence de contributions structurées, cohérentes et bien définies en matière de droits de la personne dans ces contextes. L'accès à ces institutions s'est avéré difficile et inégal pour de nombreuses entités qui défendent les droits de l'homme, et pour la Rapporteuse spéciale. Comme ces institutions n'ont pas de mécanisme d'accréditation officiel, la société civile et les organisations de défense des droits humains n'y ont accès que de manière ponctuelle et imprévisible.

<sup>18</sup> Organisation des Nations Unies et Banque mondiale, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, Banque mondiale, 2018).

<sup>19</sup> Voir Groupe d'action financière, « Mandat », 12 avril 2019.

L'élaboration des normes elles-mêmes se fait au coup par coup, sans être annoncée à l'avance et, dans certains cas, évolue si rapidement que les experts externes en matière de droits de l'homme n'ont pratiquement pas le temps ni les moyens de rassembler leurs contributions. Il n'est pas rare que l'avis des entités des Nations Unies chargées des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales ne soient sollicités que lorsque le texte final d'un projet de normes est sur le point d'être arrêté. À ce stade, si les avis exprimés consistent à critiquer la non-prise en compte des droits de l'homme ou à préconiser la valorisation d'éléments relatifs aux droits de l'homme, ils seront jugés inutiles ou considérés comme n'étant pas en phase avec la pensée des États, et donc comme des avis non constructifs. Les interventions en faveur des droits de l'homme se trouvent ainsi vouées à l'échec ou à l'insignifiance. En outre, une multitude de groupes de réflexion et d'autres groupes externes, créés par des États et quasi indépendants s'affairent à produire toute une gamme de conseils, de normes et de contributions, souvent à la demande d'États ou financés par ceux-ci, dans le domaine de la lutte antiterroriste. Le financement et les mandats de ces entités, tout comme leurs liens avec les intérêts de l'État, sont plutôt opaques, ce qui crée un processus rapide et circulaire de production du droit souple qui ne prend pas suffisamment en compte les obligations formelles à l'égard des droits de l'homme qui incombent aux États dans l'élaboration de nouvelles normes.

25. La transformation des normes juridiques non contraignantes en instruments juridiques formels et contraignants constitue une autre tendance qu'il convient de souligner. Cette évolution revêt diverses formes. La première est le passage direct d'une norme juridique « souple » à une norme de droit impératif, par exemple lorsque des orientations, des principes ou des recommandations portant sur un aspect technique de la lutte antiterroriste aboutissent à une résolution du Conseil de sécurité portant sur la même question (voir sect. D ci-dessous). La deuxième est l'adoption de normes juridiques non contraignantes reprenant le libellé et la teneur d'un instrument souple provenant d'une source ou d'une institution liée à la lutte contre le terrorisme sans mention explicite de cette source (voir sect. E ci-dessous). La troisième tient à la procédure d'examen des rapports que les États sont tenus de présenter au titre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Les conseils dispensés aux États dans le cadre de cet examen, qui ne sont ni rendus publics ni communiqués à d'autres États ou à d'autres entités surveillant le respect des droits de l'homme, contribuent à créer des impératifs normatifs tellement cohérents et précis qu'ils deviennent progressivement des normes « dures ». Le rôle joué par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme dans cette progression est décrit ci-après. La quatrième forme d'évolution est liée à l'assistance technique bien définie que le Bureau de lutte contre le terrorisme et d'autres entités fournissent aux États aux fins de l'application de normes souples ou contraignantes en matière de lutte contre le terrorisme. Dans les domaines de l'assistance et de l'établissement de rapports, le caractère non juridique des instruments est exposé d'une manière très explicite, niant souvent toute participation (ou toute intention de participer) à la création de normes juridiques<sup>20</sup>. La Rapporteuse spéciale est d'avis que ces normes et pratiques informelles ont une incidence sur les normes et les régimes juridiques internationaux, principalement par le biais d'interactions coordonnées entre les organes informels et les entités formelles des organisations internationales. Le fonctionnement et les mécanismes qui sous-tendent le régime de sanctions illustrent bien cette idée<sup>21</sup>. Du point de vue de la légitimité et de la transparence de l'évolution normative du droit international, ces

<sup>20</sup> Les États ne font pas non plus de déclarations (du moins pas encore) sur les coutumes dans ce contexte.

<sup>21</sup> Gavin Sullivan, « Transnational legal assemblages and global security law topologies and temporalities of the list », *Transnational Legal Theory*, vol. 5, n° 1 (2014).

mécanismes sont problématiques<sup>22</sup>. Il est regrettable que les États ne participent pas pleinement à l'élaboration des lois et au contrôle de leur application, mais aussi que l'exclusion systématique, multidimensionnelle et prolongée des droits de l'homme se pratique à tous les niveaux de l'élaboration des normes, y compris leur transposition et leur application. La Rapporteuse spéciale souligne que les traités relatifs aux droits de l'homme doivent rester le point de référence dans l'élaboration des textes normatifs afin de préserver l'efficacité du modèle d'application dans le domaine du droit international.

26. La Rapporteuse spéciale note que, dans la pratique, ces normes juridiques, qui sont souvent élaborées par un petit groupe d'États ou d'institutions autres que des institutions mondiales, sont considérées comme relevant du droit contraignant par ce même groupe d'États qui les créent ou les soutiennent. Plusieurs schémas intéressants se dégagent de ce constat, à commencer par le processus de production des normes lui-même et son caractère autocentré. Par exemple, une résolution du Conseil de sécurité peut établir une exigence juridique précise, telle que la collecte de données biométriques ou la mise en place de systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs et de dossiers passagers. S'ensuit un cycle de production qui fait intervenir le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme et qui aboutit à l'établissement d'un recueil de pratiques optimales, de directives ou de conseils techniques à l'intention des États. Ce processus de production est un circuit fermé : un petit nombre d'États y participent, les acteurs de la société civile en sont souvent exclus (ou n'y sont associés que de manière ponctuelle), et les experts en matière de droits de l'homme et de droit international y jouent un rôle limité, voire inexistant. Les « pratiques optimales » servent ensuite de référence dans l'évaluation de la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité par les États. La Rapporteuse spéciale a participé à des réunions au cours desquelles des représentants lui ont fait valoir à quel point leurs États respectifs se conforment aux normes internationales en matière de « pratiques optimales », ce qui l'a placée dans la position peu enviable de devoir souligner que ces « pratiques optimales » peuvent être objectivement insuffisantes au regard des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Dans le deuxième schéma, qui se dessine peu à peu, les normes « souples » deviennent très rapidement des normes juridiques contraignantes. Ainsi, la résolution 2462 (2019) du Conseil de sécurité, sur le financement du terrorisme est très épineuse à divers égards. Le Conseil y fait siennes plusieurs normes problématiques liées aux risques associés au secteur des organisations à but non lucratif, ce qui a des incidences considérables pour les acteurs humanitaires et la société civile. La résolution magnifie le Groupe d'action financière et son processus de production de normes en engageant tous les États Membres à appliquer les normes internationales détaillées que constituent les quarante recommandations révisées du GAFI sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et sur le financement du terrorisme et de la prolifération et les notes interprétatives. Le Groupe d'action financière est une tribune exclusive et non transparente créée par les États, à laquelle la société civile et les entités des Nations Unies chargées de la protection des droits de l'homme n'ont que peu ou pas systématiquement accès. Dans le contexte du financement du terrorisme, le Groupe est devenu le mécanisme accéléré permettant l'établissement de règles, avec peu de contraintes pour les États. Ce processus en évolution a une incidence importante s'agissant de la légitimité du consensus traditionnel que requiert la création du droit international, et des atteintes à la souveraineté des États qui résultent du passage de la multiplication des lois

<sup>22</sup> Compte tenu du lien entre les normes du droit souple et l'élaboration du droit international coutumier, les pratiques d'exclusion ont une incidence démesurée sur les États qui ont été sous-représentés par le passé. Voir B.S. Chimni, « Customary international law: a Third World perspective », *American Journal of International Law*, vol. 112, n° 1 (janvier 2018).

impératives à la multiplication des lois souples dans la réglementation antiterroriste. La Rapporteuse spéciale estime que les intérêts d'un grand nombre d'États (non dominants) font les frais de la nouvelle pratique qui consiste à rechercher la tribune la plus favorable à une cause donnée. Il existe un risque important que les institutions informelles et sélectives dirigent l'élaboration des lois d'une manière qui exclue la contestation politique, certes difficile, qui caractérise les négociations diplomatiques multilatérales. Il est également évident que les occasions manquent, dans ces nouveaux contextes de production de normes, pour consulter la société civile et les experts en droit international et solliciter leurs contributions.

27. Même lorsqu'elles existent, les orientations en matière de droits de l'homme passent au deuxième plan ou ne sont pas prises en compte dans la hiérarchie qui se dessine au sein même du droit souple. Par exemple, en ce qui concerne les combattants étrangers, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a rapidement diffusé auprès des États des orientations importantes sur la façon de traiter le phénomène des combattants étrangers dans le cadre des plaintes relatives aux droits de l'homme<sup>23</sup>. Peu de temps après, le Conseil de sécurité a élaboré, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité, de nouvelles directives visant à définir la réponse des États face au phénomène des combattants terroristes étrangers, dans l'additif aux principes directeurs concernant les combattants terroristes étrangers (additif aux Principes directeurs de Madrid) (S/2018/1177, annexe). L'élaboration de cet additif a été une occasion exceptionnelle de proposer une approche réfléchie et complémentaire, en renforçant et en affinant les directives détaillées en matière de droits de l'homme, mais il existe dans les faits une incompatibilité hiérarchique entre les directives du HCDH à l'intention des États et les Principes directeurs de Madrid. Bien que l'additif aille plus loin que d'autres documents dans ses références constantes aux droits de l'homme, il reste un énorme pas à franchir pour que les directives relatives aux droits de l'homme soient adoptées avec le même enthousiasme que les directives en matière de sécurité, malgré le discours tenu par de nombreux États qui affirment la place essentielle des droits de l'homme dans la prévention des cycles de la violence et du terrorisme.

#### D. Groupe d'action financière

28. Le Groupe d'action financière (GAFI) a été créé en 1989, à l'initiative du Groupe des Sept, en vue d'élaborer des normes et politiques pour lutter contre le blanchiment de capitaux. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, son mandat a été élargi à la lutte contre le financement du terrorisme. Le Groupe a pour mission<sup>24</sup> de fixer les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Il s'emploie à renforcer la capacité des juridictions de poursuivre ceux qui financent le terrorisme, à améliorer la compréhension de la nature des risques que pose le financement du terrorisme, à soutenir l'élaboration de régimes de lutte contre ce type de financement et à renforcer le dialogue dans les régions à haut risque.

29. Dans le cadre de ses activités, le Groupe d'action financière a mis au point une série de recommandations<sup>25</sup>, qui constituent la base d'une réponse coordonnée à la menace que représentent le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et les

<sup>23</sup> HCDH, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (New York, Nations Unies, 2018).

<sup>24</sup> Groupe d'action financière, « Mandat ».

<sup>25</sup> Groupe d'action financière, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération : Les Recommandations du GAFI* (Paris, 2018).

armes de destruction massive. Il encourage et surveille l'application de ces normes en élaborant des lignes directrices pour aider les pays dans cette tâche<sup>26</sup> et en procédant à des évaluations mutuelles périodiques pour examiner les progrès accomplis au niveau national. Bien que les recommandations et les lignes directrices connexes ne soient pas juridiquement contraignantes<sup>27</sup>, les États s'efforcent de s'y conformer, car ils gagnent à faire partie du Groupe et risquent d'être pénalisés financièrement et économiquement s'ils ne respectent pas ces textes.

30. En 2019, le mandat du Groupe a été transformé en un mandat à durée indéterminée. L'instance, qui était jusque-là un forum temporaire, est alors devenue un organe permanent. Le Groupe n'a pour autant pas été reconnu officiellement en tant qu'organisation internationale.

31. Le Groupe d'action financière compte actuellement 39 membres, dont 37 juridictions qui font partie des plus grandes économies mondiales<sup>28</sup> et deux organisations régionales, la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe. Trente autres pays et organisations ont obtenu le statut d'observateur, parmi lesquels le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et des entités des Nations Unies, telles que l'ONUDD, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, créée par les résolutions [1526 \(2004\)](#) et [2253 \(2015\)](#). Le Groupe est au centre d'un écosystème très complexe, composé d'entités issues de la plupart des grandes organisations internationales et régionales, dont le mandat et les activités se recoupent avec les siens, ainsi que d'autres entités, y compris celles qui ont été créées dans le but de faire progresser l'application de ses normes (par exemple, le Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers)<sup>29</sup>.

32. Neuf organismes régionaux ont été créés sur le modèle du Groupe d'action financière et ont été reconnus par sa plénière<sup>30</sup>. Ils forment, avec le Groupe, un réseau mondial regroupant plus de 190 juridictions membres. Ces organismes régionaux de type GAFI sont des membres associés du Groupe et s'engagent à approuver ses recommandations, lignes directrices et autres politiques et à promouvoir l'application effective de ces normes dans leurs juridictions membres en utilisant les méthodes et procédures d'évaluation du Groupe, notamment la méthode des évaluations mutuelles<sup>31</sup>. Même si, en tant que membres associés, ces organismes régionaux « participent », sans pour autant avoir un pouvoir de décision ou de vote, à l'élaboration des normes, le Groupe est considéré comme l'unique organisme normatif et le gardien et juge de l'application de ses normes<sup>32</sup>. Le Groupe a un rôle important à jouer pour faire en sorte que ses recommandations soient interprétées et appliquées de manière cohérente. Toutefois, en pratique, l'absence d'une hiérarchie

<sup>26</sup> Voir surtout les notes interprétatives, dans lesquelles on trouvera une interprétation officielle des exigences que fixe le Groupe d'action financière dans ses recommandations et de la portée de ces dernières.

<sup>27</sup> Il est dit explicitement, dans le mandat du Groupe d'action financière, que ledit mandat « n'est pas destiné à créer des droits ou obligations juridiques ».

<sup>28</sup> Voir [www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html](http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html).

<sup>29</sup> Voir Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, « Charter », 30 mai 2019.

<sup>30</sup> La plupart de ces organismes fonctionnent comme des groupes intergouvernementaux, sans personnalité juridique (à l'instar du Groupe d'action financière). Toutefois, certains d'entre eux en ont une. Par exemple, le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme est un organe permanent du Conseil de l'Europe et le Groupe Eurasie de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est reconnu comme une organisation intergouvernementale régionale.

<sup>31</sup> Groupe d'action financière, « Mandat », par. 12.

<sup>32</sup> Groupe d'action financière, « High-level principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies », février 2019.

organisationnelle officielle régissant les relations entre les organismes régionaux de type GAFI et le Groupe<sup>33</sup> ne facilite pas ce travail d'harmonisation.

## 1. Travaux de normalisation du Groupe d'action financière et incidences de ces travaux sur les droits de l'homme

33. Aucune référence n'est faite au droit international, au droit international des droits de l'homme ou au droit international humanitaire dans le mandat du Groupe d'action financière. Néanmoins, les lois et politiques qui découlent des normes établies par le Groupe ont une incidence sur les droits de l'homme à plusieurs niveaux, car elles portent sur des problèmes tels que l'érection en infraction du financement du terrorisme, la poursuite des coupables, les sanctions financières ciblées et la gestion du risque d'utilisation abusive du secteur à but non lucratif pour le financement du terrorisme. Leur incidence est d'autant plus grande que les États adoptent généralement des lois et politiques nationales qui leur permettent de mettre en œuvre les normes du Groupe, ce qui conduit à un « durcissement », à l'échelle nationale, de ces normes qui relèvent d'ordinaire du droit souple. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, il convient d'examiner en détail et de manière soutenue, lors des phases d'élaboration et d'application, les incidences qu'ont ces normes sur les droits de l'homme.

34. Si les normes du Groupe d'action financière n'ont, dans l'ensemble, pas fait l'objet d'un examen approfondi au regard des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale fait remarquer que la recommandation 8 sur les mesures visant à prévenir l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme a été analysée en détail au point de vue de ces droits (voir [A/HRC/40/52](#)), y compris par d'anciens titulaires de mandat (voir [A/70/371](#)), par d'autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme et par des organisations de la société civile<sup>34</sup>. Elle revient sur les préoccupations exprimées au sujet du fait que les lois et politiques relatives à cette recommandation nuisent au fonctionnement légitime des organisations de la société civile et contribuent à restreindre l'espace civique dans de nombreuses juridictions.

35. En réponse à ces préoccupations, le Groupe d'action financière a révisé la recommandation 8<sup>35</sup>, en adoptant une approche fondée sur les risques et en préconisant l'application de mesures efficaces et suffisantes pour contrer les menaces identifiées d'utilisation abusive d'instances à des fins de financement du terrorisme, en ciblant les organismes à but non lucratif qui ont été jugés vulnérables. Dans la note interprétative de la recommandation 8, qui sert également de texte de référence pour l'évaluation, l'accent est mis sur le rôle vital que jouent les organismes à but non lucratif, qui « fournissent des services essentiels, mais aussi un réconfort et un espoir aux plus démunis du monde entier », et sur la nécessité de « préserver les activités caritatives légitimes » et de s'assurer que celles-ci ne sont pas entravées de manière excessive par les mesures visant à combattre le terrorisme<sup>36</sup>. Il est important de noter que le Groupe a également insisté sur le fait que les mesures pertinentes devaient être « mises en œuvre en respectant les obligations de la Charte des Nations Unies et du droit international relatif aux droits de l'homme auxquelles les pays sont tenus »<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Voir [A/HRC/23/39](#) et Ben Hayes, *Counter-Terrorism, 'Policy Laundering' and the FATF: Legalizing Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute et Statewatch, 2012).

<sup>35</sup> Plus concrètement, les organismes à but non lucratif ne sont plus considérés dans ce texte comme « particulièrement vulnérables » à l'exploitation à des fins de financement du terrorisme.

<sup>36</sup> Voir la « Note interprétative de la recommandation 8 », dans Groupe d'action financière, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux*, p. 52 et 53.

<sup>37</sup> Ibid.

36. La Rapporteuse spéciale est reconnaissante au Groupe d'action financière de s'être montré sensible aux préoccupations qu'elle avait exprimées, ainsi qu'à celles des précédents titulaires de mandat et d'autres parties prenantes. Elle constate avec satisfaction que les procédures d'évaluation sont utilisées non seulement pour résoudre les problèmes qui découlent du manque de réglementation dans ce domaine, mais également pour combler les lacunes liées aux excès de réglementation, qui nuisent à l'ensemble de la société civile<sup>38</sup>. Consciente des incidences potentielles pour la société civile et l'action humanitaire, elle souligne qu'il est important de tenir compte des droits de l'homme lors des évaluations, et ce de manière cohérente dans toutes les juridictions des membres du Groupe et des organismes régionaux de type GAFI. Elle note, en outre, que les parties prenantes ont constaté avec inquiétude que des progrès restaient à faire pour que les règles révisées soient uniformément mises en œuvre par les gouvernements et les évaluateurs – progrès d'autant plus importants au vu des effets que ces règles et pratiques ont sur les obligations juridiques perçues et réelles des États et sur les pratiques juridiques de ces derniers<sup>39</sup>.

37. La Rapporteuse spéciale se félicite qu'une référence explicite aux obligations découlant de la Charte et du droit international des droits de l'homme ait été insérée dans les notes interprétatives, mais regrette que les allusions à ce sujet soient insuffisantes. Si le Groupe d'action financière reconnaît, dans ces notes, que « pour établir les limites d'un régime efficace de lutte contre le financement du terrorisme ou favoriser un large soutien en sa faveur, les pays doivent également respecter les droits de l'Homme et l'État de droit, et reconnaître les droits des tiers innocents »<sup>40</sup> et qu'il souligne que les droits de l'homme doivent être pris en compte dans le cadre des procédures de désignation<sup>41</sup>, il ne précise pas pour autant comment les juridictions qui mettent en œuvre ces normes doivent faire pour les respecter de manière effective, ni comment le respect de ces normes doit être jugé lors des évaluations mutuelles. La Rapporteuse spéciale réaffirme qu'il est nécessaire de disposer, au sujet des droits de l'homme, d'indices de référence et de lignes directrices qui soient aussi précis et complets que ceux que l'on trouve dans les recommandations relatives aux mesures financières, afin d'aider à faire en sorte que les normes soient appliquées dans le respect de ces droits.

38. La Rapporteuse spéciale souligne que les juridictions membres du Groupe d'action financière se doivent de respecter leurs obligations découlant du droit international, et en particulier du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, y compris lorsqu'elles participent à l'élaboration des normes et aux procédures d'évaluation ou lorsqu'elles transposent les normes dans leur droit interne. Le fait que le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne figure pas comme élément de référence dans le mandat du Groupe constitue donc un problème important, qui a de profondes incidences sur la protection des droits de l'homme dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme aux niveaux mondial, régional et national et pourrait, en pratique, avec l'application des normes du droit souple, porter atteinte aux normes contraignantes du droit international.

39. Par ailleurs, la Rapporteuse spéciale fait remarquer que les juridictions membres des organismes régionaux de type GAFI se sont engagées, tout comme celles du Groupe d'action financière, à mettre en œuvre les normes élaborées par le Groupe, ce

<sup>38</sup> Voir, par exemple, [A/HRC/40/52](#) et European Centre for Non-Profit Law and Human Security Collective, « How can civil society effectively engage in counter-terrorism processes? », 2017.

<sup>39</sup> Document présenté par la Global NPO Coalition on FATF.

<sup>40</sup> Voir la « Note interprétative de la recommandation 6 », dans Groupe d'action financière, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux*, p. 41.

<sup>41</sup> Voir la « Note interprétative de la recommandation 7 », dans Groupe d'action financière, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux*, p. 51.

qui a eu pour effet d'universaliser ces dernières. Cette conséquence n'est pas sans rappeler la remarque formulée plus haut au sujet des spécificités du droit souple relatif à la lutte contre le terrorisme, et, plus précisément, de l'importante structure institutionnelle qui le sous-tend et de la capacité considérable d'application de ses normes aux niveaux mondial, régional et national. En outre, bien que les normes du Groupe ne soient pas juridiquement contraignantes et puissent donc être considérées comme relevant du droit souple, leur non-respect est parfois lourd de conséquences, les pays pouvant, par exemple, voir leur accès aux marchés financiers et commerciaux et aux investissements restreint. La pression exercée sur les juridictions pour qu'elles respectent ces normes est donc forte, et pourrait les inciter à reléguer au second plan les considérations relatives aux droits de l'homme.

40. La Rapporteuse spéciale souligne que les instances qui négligent les droits de l'homme risquent de compromettre l'efficacité des mesures antiterroristes. Si ces droits ne sont pas respectés, les lois et politiques antiterroristes ne peuvent être effectives. Par exemple, si le terrorisme et les infractions liées au terrorisme (y compris le financement du terrorisme) sont définis de manière trop large, les lois y relatives peuvent viser des comportements protégés par le droit international des droits de l'homme ou, du moins, des comportements qui ne sont pas terroristes par nature, ce qui peut, par voie de conséquence, favoriser une mauvaise application du droit ou une utilisation à mauvais escient des ressources. En outre, il a été prouvé que les violations des droits de l'homme contribuaient à créer des conditions propices à la radicalisation violente et au terrorisme, et augmentaient donc le risque de terrorisme plutôt que de l'écartier<sup>42</sup>. En tant que premier organisme normatif international chargé non seulement de vérifier si les pays disposent des cadres juridiques et institutionnels nécessaires, mais également d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces cadres, le Groupe d'action financière peut jouer un rôle utile en intégrant les questions relatives aux droits de l'homme dans son travail de normalisation et dans ses évaluations.

## **2. Inclusion et transparence dans l'élaboration des normes et les procédures connexes du Groupe d'action financière**

41. La Rapporteuse spéciale rappelle que le Groupe d'action financière a pour mission de fixer des normes internationales dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, et que ses membres sont investis de pouvoirs décisionnels. Bien que les membres associés (les organismes régionaux de type GAFI) et les observateurs participent aux activités relatives à ce sujet, ils n'ont que peu de latitude pour influencer les normes qu'ils devront, à terme, appliquer.

42. Il est écrit dans les règles du Groupe d'action financière que le statut d'observateur peut être accordé aux organisations qui sont, par nature, intergouvernementales et internationales ou régionales et qui ne fonctionnent pas « selon les mécanismes du secteur privé »<sup>43</sup>. Les organisations de la société civile ne peuvent donc prétendre audit statut. La Rapporteuse spéciale signale que le Groupe a notamment pour mandat de « s'engager auprès du secteur privé et [de] la société civile et [de] les consulter sur les matières relatives [à ses] travaux », ce qu'il est censé faire par l'intermédiaire du forum annuel de consultation et au moyen d'autres méthodes

<sup>42</sup> Voir [A/70/674](#) et Programme des Nations Unies pour le développement, *Sur les chemins de l'extrémisme violent en Afrique : moteurs, dynamiques et éléments déclencheurs* (New York, 2017).

<sup>43</sup> Voir <http://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/membresetobservateurs/politiquedugafisurlesobservateurs.html>.

pour maintenir un contact régulier en vue de favoriser la transparence et le dialogue<sup>44</sup>. Le forum annuel de consultation du secteur privé offre au Groupe une plateforme pour collaborer directement avec ce secteur. Depuis 2016, la Global NPO Coalition on FATF<sup>45</sup> peut désigner quatre organisations qui participent au forum, ce qui permet d'assurer dans une certaine mesure la prise en compte des questions humanitaires et des questions des droits de l'homme dans les délibérations. De plus, le Groupe s'est engagé à renforcer sa coopération avec les organismes à but non lucratif en tenant des réunions annuelles sur des questions précises d'intérêt commun et en organisant des échanges ponctuels sur des questions techniques<sup>46</sup>. La Rapporteuse spéciale se félicite de cette évolution, qui marque un pas dans la bonne direction. Elle constate toutefois que la coopération du Groupe avec la société civile est principalement ponctuelle, ce qui laisse une grande marge de manœuvre au Groupe mais ne permet pas à la société civile de s'attendre à participer officiellement aux travaux. La Rapporteuse spéciale recommande d'entreprendre un processus consultatif, en veillant à ce que la société civile y prenne pleinement et activement part, afin que celle-ci puisse parvenir à participer régulièrement, de manière significative, aux travaux du Groupe.

43. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, garanti par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, s'applique aux travaux de normalisation et aux instances normatives aux niveaux international et régional<sup>47</sup>. Étant donné les incidences considérables qu'ont les travaux du Groupe d'action financière sur la protection des droits de l'homme, il est indispensable que les activités d'élaboration et de mise en œuvre des normes soient menées de manière transparente, en s'assurant que les personnes concernées par les lois et politiques en question participent auxdites activités.

44. La Rapporteuse spéciale signale que les juridictions membres du Groupe d'action financière sont ainsi tenues d'organiser des consultations inclusives au niveau national, en respectant leurs procédures internes et en tenant dûment compte de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Elle prie instamment le Groupe de prendre des mesures pour rendre les travaux des juridictions plus participatifs, et lui recommande de s'inspirer des normes internationales relatives aux droits de l'homme, telles qu'interprétées avec autorité par les mécanismes internationaux des droits de l'homme, comme le Comité des droits de l'homme, et des directives du HCDH sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques (A/HRC/39/28)<sup>48</sup>. Elle indique que certaines des activités du Groupe (notamment la collecte, le partage et le traitement de données) affectent directement les droits fondamentaux et pourraient les limiter, et que les recommandations du Groupe pourraient restreindre les droits individuels à l'échelle nationale. Il est nécessaire de mener un examen approfondi pour s'assurer que les entités comme le Groupe s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme dans leurs relations avec les États et dans les directives qu'elles leur donnent.

45. Dans l'analyse exposée ci-dessus, la Rapporteuse spéciale a fait remarquer que, dans les faits, les règles observées universellement étaient imposées par un groupe relativement restreint d'États représentant les économies les plus avancées de la planète. Compte tenu de la puissance du pouvoir financier et économique qui sous-tend les normes (en théorie) juridiquement non contraignantes, le respect des directives fixées par le Groupe d'action financière n'est pas une simple option pour

<sup>44</sup> Groupe d'action financière, « Mandat », partie I, par. 3) i).

<sup>45</sup> Voir <http://fatfplatform.org>.

<sup>46</sup> Document présenté par la Global NPO Coalition on FATF.

<sup>47</sup> Voir l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme (1996) sur la participation aux affaires publiques et le droit de vote, par. 5. et A/HRC/39/28.

<sup>48</sup> Comme l'a demandé le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 33/22.

les États dont le niveau de développement financier et économique n'est pas aussi élevé. Dans de telles circonstances, on ne peut que s'inquiéter de la souveraineté des États et de la légitimité des procédures réglementaires.

46. La Rapporteuse spéciale note que les normes du Groupe d'action financière ont été mentionnées et approuvées dans des documents produits par divers organes et entités des Nations Unies, et notamment, tout récemment, par l'organe de premier plan qu'est le Conseil de sécurité<sup>49</sup>. Cet appui devrait inciter le Groupe à agir pour veiller à ce que ses normes soient conçues et appliquées dans le respect des règles et normes adoptées sous l'égide de l'ONU, y compris celles relevant du droit international des droits de l'homme. Si les normes de droit souple approuvées par l'ONU s'avéraient plus faibles que les normes contraignantes établies, l'on risquerait de faire passer un message dangereux et de saper les normes mondialement reconnues en matière de droits de l'homme.

## E. Forum mondial de lutte contre le terrorisme

47. Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme a été lancé conjointement par les États-Unis et la Turquie en septembre 2011 en tant que « plateforme d'action flexible à caractère informel », avec pour objectif de « réduire la vulnérabilité des individus au terrorisme, où qu'ils se trouvent, en prévenant, combattant et poursuivant de manière efficace les actes terroristes et en s'opposant à l'incitation et au recrutement à des fins terroristes »<sup>50</sup>. Il rassemble pour ce faire des experts et praticiens de divers pays et régions qui partagent leur expérience, leurs connaissances spécialisées, leurs outils et leurs stratégies pour déjouer la menace terroriste protéiforme. Les États fondateurs avaient conscience qu'ils avaient besoin de disposer, dans les contextes instables où il est difficile d'assurer la sécurité, d'une instance informelle pour résoudre les problèmes pressants, trouver rapidement des solutions aux lacunes en matière de réglementation, communiquer ces solutions aux forums officiels interétatiques ou directement aux États, et revoir, pour les rendre plus efficaces, les solutions que proposent toutes sortes d'acteurs du secteur de la sécurité. Le Forum a également été créé à un moment où de plus en plus de personnes pensaient que les forums de discussion institutionnels existants, tels que le Groupe des Sept, n'avaient pas un rayon d'action suffisamment étendu et que les organisations régionales n'avaient pas la capacité nécessaire pour traiter des problèmes multilatéraux plus larges. Le Forum fonctionne comme une plateforme intergouvernementale (dont le statut juridique n'est pas bien défini) de décideurs et de praticiens triés sur le volet. Les 30 membres fondateurs (29 États et l'Union européenne) comptaient parmi leurs rangs les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi qu'un certain nombre de pays confrontés au terrorisme et de nouveaux donateurs à la lutte antiterroriste<sup>51</sup>. Il semble que le Forum se soit fixé pour principale mission de diffuser des bonnes pratiques et recommandations sur la mise en œuvre de certaines politiques antiterroristes. Ces documents sont élaborés par des groupes de travail<sup>52</sup> ou dans le cadre d'initiatives autonomes, avec l'aide de plusieurs partenaires d'exécution. La Rapporteuse spéciale indique qu'il a été particulièrement difficile d'obtenir des informations précises sur les pratiques et modalités de travail du Forum et que son bureau n'a que partiellement réussi à obtenir des informations pertinentes. Les informations figurant sur le site Web du Forum sont très générales et ne donnent qu'une vague idée de la forme, des procédures et des méthodes de travail de

<sup>49</sup> Résolutions 2462 (2019) et 2482 (2019) du Conseil de sécurité.

<sup>50</sup> Voir Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Déclaration politique », 22 septembre 2011.

Disponible à l'adresse suivante : [www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents](http://www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents).

<sup>51</sup> Voir [www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners](http://www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners).

<sup>52</sup> Voir [www.thegctf.org/Working-Groups/Structure](http://www.thegctf.org/Working-Groups/Structure).

l'instance. La Rapporteuse spéciale fait remarquer que si son bureau a trouvé qu'il était difficile d'accéder à ces informations, la tâche doit être encore plus ardue pour d'autres parties intéressées, comme les acteurs de la société civile, les membres des parlements nationaux ou les institutions nationales des droits de l'homme. Ce manque de transparence et d'informations met en évidence un problème épineux qui se pose à plus grande échelle : il n'est guère aisé de participer ou d'accéder aux nouvelles institutions relevant du dispositif mondial de lutte contre le terrorisme.

48. En ce qui concerne le fonctionnement interne du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, un Comité de coordination, qui a les mêmes présidents que le Forum, gère les mandats et supervise les activités des groupes de travail, des initiatives et de l'unité administrative du Forum et formule des orientations pour aider l'instance à choisir les projets et initiatives qu'elle traitera en priorité<sup>53</sup>. La Rapporteuse spéciale note que le Forum reconnaît, dans ses principes, que toutes les mesures de lutte contre le terrorisme doivent « pleinement respecter le droit international en vigueur, et en particulier la Charte des Nations Unies, ainsi que le droit international des droits de l'homme, le droit [international] des réfugiés et le droit [international] humanitaire », soulignant que le respect des droits de l'homme et de l'état de droit fait « partie intégrante du succès de la lutte contre le terrorisme »<sup>54</sup>. Il est toutefois extrêmement difficile d'en savoir plus sur les méthodes qu'utilise le Comité de coordination pour définir les priorités, ainsi que sur la place accordée aux droits de l'homme et au respect du droit international dans le choix des initiatives et projets. Le Comité est composé de membres du Forum, représentés par leur coordonnateur(trice) pour la lutte contre le terrorisme ou par un(e) autre haut(e) responsable de l'élaboration des politiques antiterroristes. La Rapporteuse spéciale ignore si le Comité est régulièrement en contact avec des spécialistes nationaux des droits de l'homme, si les coordonnateurs nationaux pour la lutte contre le terrorisme sont chargés de fournir des points de mesure sur les droits de l'homme ou si des activités de sensibilisation sont menées auprès des institutions nationales des droits de l'homme lorsque des stratégies ou nouveaux projets sont élaborés. L'unité administrative du Forum fournit un appui analytique, administratif et logistique au Comité de coordination et aux groupes de travail et initiatives<sup>55</sup>. Il est difficile de déterminer si l'unité administrative dispose de compétences spécialisées dans le domaine des droits de l'homme ou de savoir comment l'on peut recueillir de telles données, de manière cohérente et rigoureuse, à des fins d'analyse. Le Forum agit actuellement par l'intermédiaire de cinq groupes de travail<sup>56</sup> et de 11 initiatives.

49. En plus des éléments décrits ci-dessus, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme compte dans sa structure trois institutions<sup>57</sup> chargées de l'application des bonnes pratiques et mémorandums. Hedayah<sup>58</sup> et le Fonds mondial pour l'engagement de la communauté et la résilience travaillent dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent, tandis que l'Institut international pour la justice et l'état de droit<sup>59</sup> aide le Forum à élaborer et à mettre en œuvre ses initiatives, notamment en formant les acteurs nationaux du secteur de la sécurité<sup>60</sup>. Chacune de ces entités, plus ou moins transparentes, joue un rôle différent dans le domaine tentaculaire de la lutte mondiale contre le terrorisme. Aussi est-il difficile de savoir

<sup>53</sup> Voir Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Terms of reference », 2017.

<sup>54</sup> Voir Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Déclaration politique », 22 septembre 2011.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Voir [www.thegctf.org/Working-Groups/Structure](http://www.thegctf.org/Working-Groups/Structure).

<sup>57</sup> Voir [www.thegctf.org/About-us/Inspired\\_Institutions](http://www.thegctf.org/About-us/Inspired_Institutions).

<sup>58</sup> Voir [www.hedayahcenter.org/about-us/271/vision-and-mission](http://www.hedayahcenter.org/about-us/271/vision-and-mission).

<sup>59</sup> Voir <https://theijj.org/fr/accueil/>.

<sup>60</sup> Voir <https://theijj.org/fr/a-propos/> et Institut international pour la justice et l'état de droit, « Rapport annuel 2018 ».

comment les entités font pour tenir compte, dans toutes leurs activités pertinentes, du droit des droits de l'homme ou pour s'assurer qu'elles le respectent. Il n'est pas non plus aisé de savoir si la contribution des acteurs indépendants issus de la société civile est utilisée de manière effective dans les travaux de ces entités – et, le cas échéant, par quels moyens.

50. En théorie, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme ne fait pas partie des instances supposées compétentes pour produire des normes de droit international. Il joue néanmoins un rôle important dans le développement du droit souple antiterroriste. Bien entendu, ses recommandations, pratiques et travaux ne relèvent pas tous clairement de ce type de droit. Mais si l'on analyse, sous plusieurs angles, l'affirmation, l'utilisation et le transfert de ces normes et pratiques informelles, on constate que le Forum est effectivement un lieu, en évolution, de production de normes de droit souple. Sa composition, son fonctionnement et sa transparence sont donc, par définition, importants.

### **Influence du Forum mondial de lutte contre le terrorisme sur le droit souple et le droit informel**

51. Officiellement, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme contesterait probablement son influence sur le développement du droit, tout en soutenant que les outils qu'il met au point s'avèrent, en pratique, très utiles aux États qui luttent contre le terrorisme<sup>61</sup>. Toutefois, lorsque l'on examine de plus près la manière dont la tendance au droit souple irrigue et transforme le contre-terrorisme, on constate que le Forum a bel et bien une influence sur le droit. Par exemple, le Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers, élaboré dans le cadre du Forum, a influencé de manière déterminante les mesures du Conseil de sécurité visant à contenir ce phénomène, notamment la résolution [2178 \(2014\)](#), adoptée un jour seulement après la publication du mémorandum.

52. Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme a notamment pour principe de soutenir « une mise en œuvre complète, globale et équilibrée de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et [du] cadre de lutte contre le terrorisme des Nations de manière générale » et de développer « des relations étroites et se renforçant mutuellement avec le système des Nations Unies »<sup>62</sup>. Les bonnes pratiques qu'il a publiées ont donc eu une influence sur le travail des organes et entités des Nations Unies. Par exemple, tout au long du Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution [1373 \(2001\)](#) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions pertinentes<sup>63</sup>, un outil de référence mis au point par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme pour veiller à analyser de manière systématique les efforts de mise en œuvre déployés par les États, les bonnes pratiques publiées par le Forum sont présentées comme des indices de référence pour l'évaluation.

53. Puisque le Forum mondial de lutte contre le terrorisme englobe une coalition et un réseau informels, il convient de ne pas sous-estimer son influence. Les entités informelles ont tendance à être moins transparentes que les organisations internationales. N'ayant souvent pas de règlement intérieur officiel, elles adaptent très facilement leur mandat au fil du temps, et c'est précisément ce caractère informel

<sup>61</sup> Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Déclaration politique » [partie III, par. 4)] et « Terms of reference ». Le Forum s'oppose, à proprement parler, à une présomption de force obligatoire. Toute rhétorique politique mise à part, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'en résulte aucun effet juridique.

<sup>62</sup> Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Déclaration politique », partie II, par. 7 à 9.

<sup>63</sup> Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, *Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution [1373 \(2001\)](#)*.

qui leur permet de se soustraire plus facilement aux responsabilités. Il est à noter que les coalitions, entités et réseaux informels sont constitués de groupes sélectifs d'acteurs de même opinion et que cette sélectivité est l'un de leurs fondements. Le fait que les normes élaborées par le Forum puissent apparaître comme des engagements entièrement volontaires plutôt que comme des obligations juridiques ne suffit pas à dissiper les vives inquiétudes de la Rapporteuse spéciale. En effet, les normes informelles qui sont élaborées au sein de clubs sélectifs ont souvent, dans les faits, une portée universelle, puisqu'elles s'adressent également aux États non participants. Bien qu'officiellement non contraignantes sur le plan juridique, elles s'accompagnent, dans certains cas, de mesures d'incitation (qui prennent le plus souvent la forme d'une promesse d'assistance technique aux acteurs du secteur de la sécurité) et leur non-respect peut avoir un effet négatif croissant. La portée de ces « bonnes pratiques » ne doit donc pas être minimisée, car ces outils de gouvernance, de plus en plus nombreux et efficaces, ne concernent pas que les quelques acteurs qui ont participé à leur élaboration.

54. Certains États qui sont de fervents défenseurs des droits de l'homme se veulent rassurants et affirment que le Forum mondial de lutte contre le terrorisme tient pleinement compte de ces droits lors qu'il élabore ses « bonnes pratiques », mais cette affirmation est difficile à vérifier de manière objective. Si, plutôt que de se contenter de quelques exemples d'exhortations à respecter les droits de l'homme, l'on se penche uniquement sur les attentes que le Forum fixe à ce sujet et les indices de référence qu'il propose, en ne prenant en compte que les éléments qui sont assez précis et s'inscrivent sur le long terme, on remarque alors que les directives et recommandations ne contiennent, en apparence, que peu de signes qui permettraient d'affirmer que le Forum appelle à respecter durablement ces droits. Le Forum n'explique pas clairement comment il procède pour faire systématiquement cas, dans ses directives et outils, des valeurs et principes au fondement de l'état de droit ainsi que des valeurs de dignité et d'égalité et de l'attachement aux normes de procédure qui imprègnent les traités sur les droits de l'homme. De même, il n'est pas évident de comprendre comment les procédures que le Forum utilise pour élaborer ces documents, telles que la procédure d'approbation tacite, incitent les parties prenantes à prendre en compte les droits de l'homme et à faire du respect de ce droit une priorité dans la lutte contre le terrorisme. En outre, si le Forum met en avant sa capacité de fournir en permanence des services d'experts, il devrait également intégrer dans ses rangs de vrais experts des droits de l'homme, pour être capable d'expliquer, de manière précise et claire, comment lutter contre le terrorisme en respectant ces droits. On ne peut pas considérer que les directives et recommandations sont des outils efficaces de lutte contre le terrorisme au seul motif qu'elles sont pragmatiques, surtout quand elles ne sont pas assez précises sur le sujet des droits de l'homme pour être conformes au droit conventionnel. Comme indiqué dans le rapport sur les effets négatifs qu'ont les mesures antiterroristes sur la société civile (A/HRC/40/52), et comme cela a été affirmé au cours des consultations qui ont été menées pour élaborer le présent rapport, les acteurs indépendants de la société civile ignorent presque tout du fonctionnement interne du Forum, en dehors de ce qui est présenté sur son site Web, lequel est du reste par trop minimaliste dans son contenu. Les organisations de la société civile qui ont cherché à obtenir des informations à ce sujet pour les transmettre aux États n'ont pas toujours été bien accueillies. Certains participants ont fait état d'une instance hostile aux références aux droits de l'homme et aux questions soulevées à cet égard, notamment lorsqu'il est demandé sur le tard d'aborder le sujet dans des projets de document ou dans le cadre des conversations qui ont lieu à cet égard et au cours desquelles il ne semble pas qu'on accorde beaucoup d'attention à ces droits. La Rapporteuse spéciale rappelle que le droit de prendre part à la direction

des affaires publiques s'applique aux activités de normalisation du Forum<sup>64</sup>, auquel elle recommande de s'inspirer, à cet égard, des normes internationales pertinentes relatives aux droits de l'homme<sup>65</sup>. Même si elle est pleinement consciente de l'importance et de l'intérêt des solutions pratiques dites « de terrain » face aux problèmes nouveaux et déjà connus auxquels se heurtent les acteurs de la lutte antiterroriste, la Rapporteuse spéciale demeure convaincue que ces solutions doivent être respectueuses des droits de l'homme, ce qui ne pourra se faire que si lesdits droits sont explicitement pris en compte au moment de l'élaboration des bonnes pratiques.

## IV. Recommandations

55. La Rapporteuse spéciale présente les recommandations suivantes :

### Droit souple

a) La qualité des instruments dits de « droit souple » que les entités des Nations Unies créent pour lutter contre le terrorisme devrait être évaluée sur la base du respect des obligations conventionnelles relatives aux droits de l'homme. En outre, les normes relatives à ces droits devraient être systématiquement prises en compte, de manière exhaustive, précise et pertinente, lors de l'élaboration des normes non contraignantes de lutte antiterroriste ;

b) L'assistance technique fournie aux États qui appliquent les directives, normes et meilleures pratiques des Nations Unies en matière de lutte antiterroriste devrait s'accompagner d'un appui concret et utile dans le domaine des droits de l'homme. Toutes les entités des Nations Unies chargées de la lutte antiterroriste devraient appliquer pleinement la politique de diligence voulue des Nations Unies en matière de droits de l'homme ;

c) Les entités des Nations Unies ne devraient approuver les normes de lutte antiterroriste qui n'ont pas été élaborées par l'Organisation que si celles-ci sont conformes au droit international, au droit des droits de l'homme et au droit international humanitaire ;

d) Les États devraient envisager d'entreprendre un recensement et un examen complet de tous les instruments juridiques de lutte antiterroriste relevant du « droit souple » et s'employer à remédier concrètement à leurs insuffisances en matière de droits de l'homme, en s'appuyant pour ce faire sur les vastes ressources et grandes capacités dont disposent le Bureau de lutte contre le terrorisme et le Comité contre le terrorisme, en comblant une partie des lacunes considérables constatées dans l'application du quatrième pilier de la Stratégie antiterroriste mondiale et en proposant un document d'orientation pour faire en sorte que les droits de l'homme soient davantage respectés dans le domaine de la lutte antiterroriste ;

e) Les normes dites de « droit souple » élaborées au sein du dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste présentant de toute évidence des lacunes en matière de droits de l'homme, il convient de renforcer les capacités à ce sujet en apportant un appui financier et institutionnel accru, notamment au HCDH et à la Rapporteuse spéciale ;

f) Les entités des Nations Unies qui œuvrent dans le domaine des droits de l'homme doivent systématiquement être invitées à participer de manière

<sup>64</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 25.

<sup>65</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25, par. 5. et [A/HRC/39/28](#).

effective aux activités de création de normes antiterroristes lorsque celles-ci ont une incidence sur les droits de l'homme ;

g) Le Bureau de lutte contre le terrorisme devrait renforcer ses capacités en matière de droits de l'homme pour disposer en permanence de compétences spécialisées suffisantes dans ce domaine, et pouvoir, avec les entités du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme et ses groupes de travail, élaborer des normes conformes aux droits de l'homme et fournir une assistance technique au niveau national dans le respect de ces droits ;

h) Les États devraient surveiller de près l'utilisation, dans le contexte de la production de normes contraignantes au Conseil de sécurité, de normes dites de « droit souple » qui ont été produites dans des cadres fermés et non transparents ;

i) Les acteurs de la société civile et les spécialistes des droits de l'homme doivent obtenir le droit de participer systématiquement et effectivement au travail du dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste. La création d'un groupe de la société civile au sein du Bureau de lutte contre le terrorisme doit par conséquent être recommandée et encouragée ;

#### Institutions

j) La Rapporteuse spéciale encourage les entités chargées de la lutte antiterroriste, notamment, mais sans s'y limiter, le Groupe d'action financière et le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, à faire preuve d'une plus grande transparence et ouverture dans leurs travaux ;

k) Toutes les entités chargées de la lutte antiterroriste devraient explicitement et systématiquement tenir compte des obligations qui incombent aux États en matière de droits de l'homme lorsqu'elles élaborent des normes et devraient toujours prendre en compte ces obligations dans leurs règles, normes et meilleures pratiques ;

l) Toutes les entités chargées de la lutte antiterroriste devraient prendre des mesures pour rendre les procédures d'évaluation et de normalisation plus participatives, notamment en permettant systématiquement à un ensemble divers d'États et d'acteurs de la société civile d'y participer. Elles devraient pour ce faire s'inspirer des normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme et des directives du HCDH sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques ;

#### Groupe d'action financière

m) Modifier le mandat du Groupe d'action financière afin d'ajouter dans les objectifs et fonctions que l'instance doit également veiller à ce que ses normes soient élaborées et appliquées dans le respect du droit international, y compris du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés ;

n) Intégrer de manière effective les normes relatives aux droits de l'homme dans les recommandations élaborées par le Groupe d'action ;

o) Inclure, dans les lignes directrices du Groupe d'action, des orientations précises pour que ses normes soient appliquées dans le respect des droits de l'homme et des indices de référence pour évaluer le niveau de respect de ces droits ;

p) **Établir des procédures pour faire en sorte que les organismes régionaux de type GAFI appliquent les normes du Groupe d'action financière en respectant le droit international et pour améliorer la cohérence afin que les normes soient appliquées d'une manière respectueuse des droits de l'homme dans le monde entier ;**

q) **Veiller à ce que le secrétariat du Groupe d'action financière dispose de compétences suffisantes en le dotant d'un personnel spécialisé, possédant des compétences éprouvées en droit international des droits de l'homme, en droit international humanitaire et en droit international des réfugiés. Encourager les organismes régionaux de type GAFI à développer des compétences spécialisées dans ces domaines et fournir un appui à cet égard. La Rapporteuse spéciale recommande de conclure des accords de coopération avec des mécanismes internationaux et régionaux spécialisés, y compris les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, afin que le Groupe d'action et les organismes régionaux de type GAFI puissent bénéficier de contributions et de conseils spécialisés ;**

#### **Forum mondial de lutte contre le terrorisme**

r) **Offrir, à un large éventail de parties prenantes, davantage de transparence et d'informations sur le fonctionnement du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, sur ses méthodes de travail en général et sur les méthodes qu'il utilise pour tenir compte des normes relatives aux droits de l'homme et pour évaluer le respect de ces normes lorsqu'il élabore les bonnes pratiques ;**

s) **Permettre à la société civile et aux spécialistes des droits de l'homme, y compris les experts des Nations Unies, de participer pleinement, régulièrement et effectivement aux travaux ordinaires du Forum mondial de lutte contre le terrorisme.**

---