



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/4/88
9 mars 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Quatrième session
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**APPLICATION DE LA RÉOLUTION 60/251 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DU 15 MARS 2006 INTITULÉE «CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME»**

**Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme
sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales
dans la lutte antiterroriste^{*}**

Résumé

Le présent rapport, présenté en application de la décision 2/102 du Conseil des droits de l'homme, fait le point sur les activités récentes du Haut-Commissariat aux droits de l'homme qui ont trait à la protection et à la promotion des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste.

La Haut-Commissaire considère la protection et la promotion de tous les droits de l'homme et l'application de mesures antiterroristes efficaces comme des objectifs complémentaires et convergents qui s'inscrivent conjointement dans le devoir de protection incombant aux États. Elle expose dans son rapport sa position quant aux problèmes particuliers qui se posent, du point de vue des droits de l'homme, dans le cadre de la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste, notamment ceux qui concernent la détention et le transfert de personnes soupçonnées d'activités terroristes; les obligations de procédure; et les sanctions individuelles visant des individus soupçonnés de terrorisme. La Haut-Commissaire termine son rapport en citant plusieurs difficultés pratiques que soulève la coopération judiciaire dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

^{*} La soumission tardive de ce document s'explique par le souci d'y faire figurer des renseignements aussi à jour que possible.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. GÉNÉRALITÉS	1 – 4	3
II. ACTIVITÉS RÉCENTES	5 – 7	4
III. LES DROITS DE L’HOMME ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LA LUTTE ANTITERRORISTE	8 – 31	5
A. Non-refoulement	8 – 16	5
B. Obligations de procédure	17 – 22	8
C. Sanctions individuelles	23 – 31	10
IV. CONCLUSIONS	32 – 34	14

I. GÉNÉRALITÉS

1. Par sa décision 2/102 du 6 octobre 2006, le Conseil des droits de l'homme a prié la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de «poursuivre ses activités, conformément à toutes les décisions précédemment adoptées par la Commission des droits de l'homme, et de mettre à jour les études et rapports pertinents». En ce qui concerne la question de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, un rapport annuel détaillé (E/CN.4/2006/94) a été présenté à la Commission des droits de l'homme à sa soixante-deuxième session en application de sa résolution 2005/80. Les renseignements figurant dans ce document restent valables et sont complétés par le rapport du Secrétaire général soumis à l'Assemblée générale (A/61/353) en application de la résolution 60/158.

Le Haut-Commissariat considère que la décision 2/102 maintient le cycle des rapports annuels, sauf décision contraire du Conseil. En conséquence, le présent rapport au Conseil traite de l'évolution de la situation concernant la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste pendant l'année écoulée.

2. Je continue de considérer la protection et la promotion de tous les droits de l'homme et l'application de mesures antiterroristes efficaces comme des objectifs complémentaires et convergents qui s'inscrivent conjointement dans le devoir de protection incombant aux États. Cela étant, le Haut-Commissariat s'est principalement attaché à développer la protection des droits de l'homme et la primauté du droit dans le contexte du terrorisme et de la lutte antiterroriste, notamment en renforçant les moyens dont disposent les organismes chargés de la sécurité, du renseignement et de l'application de la loi en vue d'une meilleure intégration dans leurs activités des règles relatives aux droits de l'homme; en promouvant les droits fondamentaux des victimes du terrorisme; et en s'attaquant aux situations qui font le lit du terrorisme.

3. La réalisation de ces objectifs est déterminante pour la mise en œuvre effective de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/288 du 8 septembre 2006, qui définit les droits de l'homme comme étant la base fondamentale de la lutte antiterroriste et souligne que les États doivent veiller à ce que toutes les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier le droit international relatif aux droits de l'homme. Le Haut-Commissariat accueille plusieurs réunions d'experts et séminaires pour aider à clarifier et préciser les obligations des États Membres en la matière; élabore des outils destinés à faciliter la tâche des praticiens; apporte une assistance technique aux États Membres qui en font la demande pour l'élaboration d'une législation et de politiques antiterroristes respectueuses des droits de l'homme; et fournit un appui aux mécanismes compétents de l'ONU.

4. Au cours de la période considérée, j'ai continué d'étudier les difficultés particulières que soulève la protection des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme, notamment celles qui sont liées à la coopération internationale et au respect de la primauté du droit dans la lutte antiterroriste. Ces dernières années, le terrorisme et les mesures prises pour le combattre ont profondément influencé l'administration de la justice dans les pays du monde entier. Les stratégies de riposte des États aux menaces terroristes ont imprimé leur marque sur les politiques intérieures et étrangères. Il est du devoir des États de protéger les personnes relevant de leur juridiction contre les actes terroristes, et il est manifestement de l'intérêt public de

préconiser la mise en place de mesures antiterroristes efficaces. Celles-ci n'en doivent pas moins s'inscrire dans le respect du droit international relatif aux droits de l'homme. Des pratiques telles que les transferts dans des conditions «irrégulières» de personnes soupçonnées de participation à des activités terroristes, le placement d'individus en détention sans garantie d'une procédure régulière, le recours à des méthodes d'interrogatoire inadmissibles en droit international et l'utilisation d'éléments de preuve secrets ou obtenus par la torture suscitent de vives préoccupations. Le présent rapport a pour objet de mieux clarifier la nature et la portée des obligations des États en matière de non-refoulement dans les cas de personnes exposées à un risque réel de torture et d'autres violations des droits de l'homme; d'analyser les incidences, du point de vue des droits de l'homme, des sanctions ciblées visant des individus soupçonnés d'activités terroristes; et de mettre en lumière certains des obstacles pratiques à une coopération judiciaire efficace dans le cadre de la lutte antiterroriste, notamment ceux qui sont liés à l'utilisation de données du renseignement, à l'échange d'éléments de preuve et au partage d'informations.

II. ACTIVITÉS RÉCENTES

5. En novembre 2006, le Haut-Commissariat et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont organisé conjointement un atelier sur les droits de l'homme et la coopération internationale dans la lutte antiterroriste. Une cinquantaine de personnes ont assisté à cette rencontre d'une durée de deux jours et demi qui était accueillie par le Gouvernement liechtensteinois, en présence du Ministre des affaires étrangères et du Procureur général du Liechtenstein et du Représentant permanent de ce pays auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. Les débats, menés selon la règle de Chatham House (la confidentialité des discussions favorise la liberté de parole), ont permis à des experts des questions de sécurité et à des conseillers juridiques des Ministères de l'intérieur, de la justice, de la défense et des affaires étrangères de divers États participants de l'OSCE, ainsi qu'à des spécialistes des droits de l'homme et du droit international, d'engager un dialogue franc et constructif sur les problèmes de droits de l'homme auxquels se heurtent actuellement les gouvernements, et d'autres entités, dans la lutte contre le terrorisme.

6. Les principaux objectifs de l'atelier étaient de définir et d'analyser les obligations et les engagements internationaux en matière de droits de l'homme des États participants de l'OSCE dans le domaine de la coopération internationale touchant la lutte antiterroriste et d'aider les États à faire en sorte que les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes à leurs obligations au regard du droit international relatif aux droits de l'homme. Les travaux ont porté sur des questions liées au transfert d'individus soupçonnés de terrorisme, notamment le principe du non-refoulement et le respect des garanties de procédure et de la légalité lors des transferts. Les participants ont aussi débattu de questions ayant trait à l'échange d'éléments de preuve et au partage d'informations, ainsi qu'aux sanctions individuelles telles que le gel d'avoirs, et évoqué les conséquences, sur le plan des droits de l'homme, des mécanismes nationaux et internationaux prévoyant l'établissement de listes.

7. J'aborde dans le présent rapport certains des points soulevés à cette réunion d'experts, en mettant l'accent sur plusieurs problèmes qui appelleraient une réflexion plus approfondie. Les autres régions ne pourraient que tirer profit d'une analyse similaire de leur jurisprudence et de leurs pratiques.

III. LES DROITS DE L'HOMME ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LA LUTTE ANTITERRORISTE

A. Non-refoulement

8. Il est légitime pour un État qui entend combattre le terrorisme de placer en détention des individus soupçonnés d'activités terroristes, mais je constate avec préoccupation que dans certains cas on procède ainsi à des détentions ou à des transferts d'une manière qui se situe hors du champ d'application pratique des cadres juridiques nationaux et internationaux établis. Dès lors qu'une mesure implique la privation de liberté d'une personne, il est primordial que les règles internationales et régionales, concernant la liberté et la sécurité des personnes, le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique et le droit à une procédure régulière, soient respectées.

9. Je reste préoccupée par l'usage que font certains États des assurances diplomatiques, des protocoles d'accord et d'autres formes d'entente diplomatique pour justifier le renvoi ou le transfert dans des conditions irrégulières de personnes soupçonnées d'activités terroristes vers des pays où elles courent un risque réel d'être victimes de torture ou d'autres violations graves de leurs droits fondamentaux. La jurisprudence et les faits attestent que de tels arrangements ne sont pas efficaces car ils ne garantissent pas une protection suffisante contre la torture et les mauvais traitements. Les assurances diplomatiques ne suppriment pas l'obligation de non-refoulement, qui consiste pour les États à s'abstenir de renvoyer une personne vers un territoire où elle court un risque réel de subir des mauvais traitements. Dans la plupart des cas, les États qui sollicitent des assurances et ceux qui les donnent sont parties à des instruments internationaux et régionaux contraignants qui interdisent la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que le refoulement vers des États qui les pratiquent. Des arrangements spéciaux conclus en dehors du cadre juridique international relatif aux droits de l'homme risquent d'affaiblir le système et de porter atteinte aux principes des droits de l'homme qui en sont l'assise. Les efforts devraient tendre vers la pleine exécution des obligations internationales en matière de droits de l'homme au travers des structures existantes, notamment par la mise en place de systèmes de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, dans les lieux où se trouvent des individus privés de liberté. En vertu des obligations internationales qu'ils ont souscrites concernant les droits de l'homme, les États se doivent de prendre des mesures énergiques pour enquêter sur des allégations en présence d'éléments crédibles indiquant que des personnes sont transportées par un État ou à travers son territoire vers un lieu où elles risquent réellement la torture.

10. Le principe du non-refoulement est expressément reconnu au paragraphe 1 de l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés et à l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi qu'à l'article 16 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées qui a été récemment adoptée. Il se retrouve aussi à l'article 7 de la Convention internationale relative aux droits civils et politiques qui, selon l'interprétation donnée par le Comité des droits de l'homme, fait notamment obligation aux États de ne pas exposer des individus à un «risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en les renvoyant dans un autre pays en vertu d'une mesure d'extradition, d'expulsion ou

de refoulement¹» et, au niveau régional, à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme).

11. Une grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé le caractère catégorique de l'interdiction du refoulement dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Chahal c. Royaume-Uni*, faisant observer que cette interdiction était absolue et n'admettait aucune dérogation, même dans les cas où la sécurité nationale était en jeu². Cette notion d'absolu est toutefois battue en brèche dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Ainsi, certains gouvernements cherchent actuellement à éprouver le caractère absolu de l'interdiction juridique du refoulement, tel qu'il est formulé dans l'affaire *Chahal*, par le biais de leurs interventions en tant que tierces parties devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ramzy c. Pays-Bas* (requête n° 25424/05), qui concerne une plainte introduite au titre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le requérant, qui se trouve aux Pays-Bas, affirme que s'il est expulsé vers l'Algérie il sera exposé à un risque réel de torture ou de mauvais traitements de la part des autorités algériennes. Les intervenants font valoir que même si ce risque existe, il conviendrait de mettre en balance le principe du non-refoulement et les intérêts de la sécurité nationale.

12. Je rappelle le principe bien établi du droit international qui veut que, lorsqu'il existe un risque réel de torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'État de renvoi, l'interdiction du refoulement revête un caractère absolu et n'admette aucune dérogation, réserve ou restriction. On considère souvent ce principe comme une règle de procédure qui est implicite dans l'interdiction générale de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et qui la complète, mais l'obligation s'applique aussi dans les cas où il y a risque d'autres violations graves des droits de l'homme. Le Comité des droits de l'homme a ainsi indiqué que l'obligation faite aux États parties, à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de respecter et garantir à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et à toutes les personnes soumises à leur contrôle les droits énoncés dans le Pacte «entraîne l'obligation de ne pas extraditer, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable dans le pays vers lequel doit être effectué le renvoi ou dans tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite³». Le Comité ne définit pas les violations qui pourraient constituer un «préjudice irréparable», mais il y aurait au minimum parmi elles la privation arbitraire du droit à la vie et les disparitions forcées, en plus de la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le fait d'exposer quelqu'un à un risque de procès qui serait à l'évidence inéquitable pourrait pareillement être

¹ General comment No. 20 on the prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (art. 7), HRI/GEN/1/Rev.1, para. 9.

² *Chahal v. The United Kingdom*, 15 November 1996, Reports 1996-V, paras. 74 and 80: "Where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (art. 3) in the receiving country." See also Louise Arbour, "In our name and on our behalf", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, No. 511 (2006), p. 517, footnote 15.

³ Human Rights Committee, general comment No. 31, para. 12.

assimilé à un tel préjudice. Les juridictions régionales compétentes pour les droits de l'homme, tout comme les juridictions nationales, ont de même reconnu l'applicabilité du principe du non-refoulement en vertu des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme qui visent la torture et les autres mauvais traitements (art. 3) et le déni de justice flagrant (art. 6). Certains éléments donnent à penser que la protection garantie par l'article 6 de la Convention européenne vaut également pour la pratique du marchandage judiciaire en ce qu'elle pourrait constituer une atteinte au droit à un procès équitable. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui n'est pas encore entrée en vigueur, reflète la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme et dispose que «[n]ul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants» (art. 19.2).

13. Le transfert d'un individu soupçonné de liens avec le terrorisme peut avoir d'autres conséquences graves du point de vue des droits de l'homme. Par exemple, le transfert et le placement en détention d'une personne constituent immanquablement une menace directe pour la vie familiale de l'intéressé, notamment parce que les membres de sa famille sont souvent empêchés en pratique d'avoir des contacts avec lui et que les personnes qui sont à sa charge risquent d'être privées de leur source de revenus. Du point de vue du droit international relatif aux droits de l'homme, il est encore difficile de dire dans quelle mesure l'obligation de non-refoulement s'applique aux transferts qui peuvent entraîner un risque de violation de droits de l'homme, notamment le droit à la vie familiale. Je poursuivrai ma réflexion sur le champ d'application du principe du non-refoulement dans le contexte de la lutte antiterroriste.

14. Pour ce qui est de l'évaluation du risque de torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans des cas individuels, je relève avec préoccupation que l'utilisation par les États de normes différentes au niveau national peut rendre difficile l'application cohérente du principe du non-refoulement dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. L'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dispose qu'il doit y avoir «des motifs sérieux de croire que [la personne] risque d'être soumise à la torture». Pour le Comité contre la torture, l'existence d'un tel risque doit être appréciée «selon des éléments qui ne se limitent pas à de simples supputations ou soupçons⁴». Le Comité des droits de l'homme considère que l'obligation de non-refoulement s'applique «s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable⁵». De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme précise qu'il doit y avoir «des motifs sérieux et avérés de croire qu'une personne courra un risque réel d'être soumise à des traitements contraires à l'article 3⁶». Au niveau national toutefois, certains États Membres se fondent pour l'évaluation du risque sur des critères moins rigoureux, tel celui de «forte probabilité». Tous les États devraient veiller à ce que leur législation nationale relative à la torture soit conforme aux dispositions de la Convention contre la torture et prévoie notamment des sanctions appropriées, afin de s'acquitter de l'obligation qui leur incombe au regard du droit international de prévenir et d'éliminer la torture sous toutes ses formes.

⁴ Committee against Torture, general comment No. 1, para. 6.

⁵ Human Rights Committee, general comment No. 31, para. 12.

⁶ *Chahal v. the United Kingdom*, ECHR, para. 80, 15 November 1996.

15. Le Comité contre la torture a donné certaines indications quant à l'appréciation du risque de torture, laquelle devrait viser à déterminer si la personne concernée risque personnellement d'être soumise à la torture dans le pays dans lequel elle serait renvoyée. Selon le Comité, «l'existence d'un ensemble de violations systématiques, graves, flagrantes ou massives des droits de l'homme dans le pays ne constitue pas en soi un motif suffisant pour conclure que l'individu risque d'être soumis à la torture à son retour dans ce pays. À l'inverse, l'absence d'une telle situation ne signifie pas qu'une personne ne peut pas être considérée comme risquant d'être soumise à la torture⁷». L'évaluation doit être faite au cas par cas, selon des éléments qui ne se limitent pas à de simples supputations ou soupçons. Pour des raisons pratiques et juridiques, dans les affaires concernant le transfert d'individus d'un pays à un autre, la charge de la preuve devrait continuer d'incomber à l'État effectuant le transfert; c'est à lui qu'il devrait revenir de produire des éléments d'information pertinents quant au risque de torture et de mauvais traitements dans le pays de destination.

16. Les stratégies nationales de lutte contre le terrorisme devraient avant tout tendre à prévenir les actes de terrorisme, à poursuivre les auteurs de tels actes, ainsi qu'à promouvoir et protéger les droits de l'homme et l'état de droit. À ce sujet, je tiens à souligner qu'il importe de respecter le principe *aut dedere aut iudicare* («extrader ou juger»). Pour les États, la conduite à tenir à l'égard d'individus soupçonnés d'activités terroristes demeurant sous leur juridiction pose certes d'immenses problèmes, mais l'action pénale contre de tels individus devrait autant que possible s'exercer dans le cadre de la législation pénale nationale. Du point de vue de la sécurité et de l'application de la loi, les stratégies antiterroristes les plus efficaces supposent que l'État s'efforce d'autoriser les individus soupçonnés de terrorisme à rester sur son territoire, à des fins de recueil de renseignements et de surveillance, tout en se conformant à la lettre aux règles en matière de droits de l'homme et de primauté du droit. En tout état de cause, les États doivent respecter le principe du non-refoulement car il revêt une importance cruciale pour la prévention de la torture.

B. Obligations de procédure

17. Pour tout transfert de détenus, les États sont tenus d'agir d'une manière transparente et conforme aux droits de l'homme et à la primauté du droit, notamment le droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine, le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique, et le droit à une procédure régulière. Le dispositif juridique international relatif aux droits de l'homme prévoit que toute privation de liberté doit être fondée sur des motifs légaux et être conforme à des procédures prévues par la loi, que les détenus sont informés des raisons de leur détention, que les charges retenues contre eux leur sont rapidement notifiées, et qu'ils ont accès à un conseil. En outre, la détention doit être promptement soumise au contrôle effectif d'un officier de justice, qui se prononce sur la légalité de la détention et veille à ce que les autres droits fondamentaux des détenus soient protégés. Même en période d'état d'exception, il reste obligatoire d'assurer un minimum d'accès à un conseil et de respecter les limites raisonnables prescrites concernant la durée de la détention provisoire. Les autorités nationales sont en outre tenues de prévenir les violations des droits de l'homme et de vérifier et instruire diligemment les allégations de pratiques qui pourraient impliquer le transfert ou la détention d'individus dans des conditions incompatibles avec le droit international.

⁷ Committee against Torture, *SG v. Netherlands* (No. 135/1999), A/59/44, p. 11, para. 6.2.

18. Le Comité des droits de l'homme a estimé que le fait de refuser à un individu le droit d'avoir des contacts avec les membres de sa famille ou d'autres personnes était contraire à l'obligation que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose aux États de traiter les prisonniers avec humanité. Il a également souligné l'importance des dispositions prévoyant que les prisonniers doivent être détenus dans des lieux de détention officiellement reconnus comme tels, et que leur nom et lieu de détention doivent être dûment inscrits dans un registre. L'interdiction des détentions non reconnues, des prises d'otages ou enlèvements et des disparitions forcées est absolue. Violer cette interdiction est grave, comme l'illustre la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, récemment adoptée, dont l'article 2 définit la disparition forcée comme étant «l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi». La Convention affirme le droit de toute victime de savoir la vérité sur les circonstances d'une disparition forcée et de connaître le sort de la personne disparue, ainsi que le droit à la liberté de recueillir, de recevoir et de diffuser des informations à cette fin. Elle dispose que tout État partie doit prendre les mesures appropriées pour que la disparition forcée constitue une infraction au regard de son droit pénal. Le texte dit par ailleurs que la pratique généralisée ou systématique de la disparition forcée constitue un crime contre l'humanité, tel qu'il est défini dans le droit international applicable, et entraîne les conséquences prévues par ce droit.

19. Des problèmes de procédure liés à l'obligation de non-refoulement peuvent aussi se poser dans le cadre de la législation sur l'immigration et les réfugiés. Ainsi, certains États se sont inquiétés de l'usage impropre et abusif que des individus soupçonnés d'activités terroristes pourraient faire des procédures relatives aux réfugiés et à l'immigration, tandis que d'autres ont exposé leur préoccupation quant au droit d'une personne de former un recours contre une décision de refus du statut de réfugié.

20. Il convient de mentionner à ce sujet la marge de manœuvre ménagée par le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international des réfugiés, qui comportent un certain nombre de dispositions destinées à prévenir les abus. Il est dit ainsi au paragraphe 2 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile «ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies». De même, le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés limite le champ d'application de la règle du non-refoulement, laquelle ne pourra être invoquée par un réfugié «qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays». Une personne ayant obtenu le statut de réfugié peut se le voir retirer dès lors qu'apparaissent des éléments nouveaux qui, s'ils avaient été connus au moment de l'instruction de la demande du statut de réfugié, auraient motivé son rejet. Par ailleurs, le pays d'accueil n'est pas lié par les obligations prévues dans la Convention relative au statut des réfugiés lorsque les clauses d'exclusion prévues à l'article 1F de la Convention sont applicables. L'alinéa b de cet article concerne le cas où le requérant a commis un crime grave de droit commun (des actes de terrorisme, notamment) en dehors du pays d'accueil avant d'y être admis. Les États devraient

tout mettre en œuvre pour se conformer scrupuleusement aux dispositions énoncées à l'article 1F et au paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention. Toutefois, même dans les cas visés par ces dispositions, l'interdiction du refoulement au nom des droits de l'homme reste applicable.

21. Tous les États ont l'obligation positive de faire en sorte que leur territoire ne soit pas utilisé pour le transfert de personnes vers des lieux où elles risquent d'être soumises à la torture, et notamment de prendre toutes les mesures concrètes voulues pour déterminer si des déplacements d'un pays à un autre à travers leur territoire impliquent de telles pratiques, lorsqu'il y a des raisons de croire qu'il en est ainsi. Toutefois l'exécution de cette obligation ne va pas sans difficultés pratiques pour les États. Par exemple, quelles procédures un État devrait-il imposer au minimum pour se conformer à ces obligations positives et ne pas se rendre complice de transferts illégaux?

22. Les États doivent au minimum s'assurer que tout transfert de personnes d'un territoire à un autre est effectué conformément à une prescription légale et dans le cadre du droit international. En outre, un contrôle et un examen judiciaires doivent être possibles préalablement au transfert, et une enquête doit être menée en cas d'allégations crédibles de restitution impliquant un risque réel de torture. Il convient en tout état de cause d'apprécier toutes les circonstances, notamment les pratiques antérieures de l'État qui effectue le transit; l'origine et la destination de l'aéronef ou du véhicule en transit; la mesure dans laquelle l'État qui effectue le transit est prêt à communiquer des informations et/ou à donner des assurances; et, dans le cas d'un aéronef, le statut de l'appareil en vertu de l'article 4 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago).

C. Sanctions individuelles

23. Des sanctions ciblées visant des individus soupçonnés de participation à des activités terroristes peuvent se révéler un outil efficace pour les États dans la lutte qu'ils mènent contre le terrorisme. Ainsi, le gel des avoirs financiers d'une personne ou l'imposition d'une interdiction de voyager peuvent être d'une grande utilité pour détecter, voire prévenir, des activités terroristes. Cependant, le régime international de sanctions en vigueur contre les personnes soupçonnées de liens avec le terrorisme pose plusieurs problèmes importants du point de vue des droits de l'homme. La question des mécanismes nationaux et internationaux prévoyant l'établissement de listes des organisations terroristes et des personnes soupçonnées d'activités terroristes, notamment ceux qui ont été institués au niveau des Nations Unies et à l'échelle régionale et donnent lieu au gel d'avoirs, mérite une attention particulière au vu des graves conséquences que l'inscription sur de telles listes peut avoir pour l'intéressé, ainsi que pour les membres de sa famille et sa communauté.

24. L'actuel régime de sanctions ciblées visant certaines personnes ou entités non étatiques comprend les mesures antiterroristes de portée générale prévues par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et les sanctions instituées contre l'organisation Al-Qaida et les Talibans par la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité. Tous les États Membres sont tenus d'adopter un certain nombre de mesures de sanction, notamment l'interdiction de voyager et le gel des avoirs, à l'égard des individus et des entités figurant sur la liste établie en application de la résolution 1267 (1999) et de résolutions ultérieures, dont la résolution 1390 (2002). Les décisions relatives à l'inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste susmentionnée sont prises par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999)

(dit «Comité 1267») sur la base de renseignements fournis par un État Membre, et une radiation de la liste nécessite l'accord unanime des membres du Comité ou une décision du Conseil de sécurité. Au niveau régional, le Conseil de l'Union européenne a mis en place un système de sanctions individuelles par l'adoption d'une réglementation et de positions communes détaillées aux fins d'application du système de listes institué par le Conseil de sécurité.

25. Le dispositif de sanctions ciblées marque assurément un important progrès par rapport à l'ancien régime de sanctions générales, mais il suscite encore un certain nombre de graves préoccupations sur le plan des droits de l'homme en raison du manque de transparence et des irrégularités des procédures d'inscription sur les listes et de radiation. Ainsi, il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de vérifier l'exactitude des renseignements sur lesquels le Comité des sanctions s'appuie pour établir les listes, ou la nécessité et la proportionnalité des sanctions adoptées, et les personnes visées n'ont pas accès à un organisme d'examen indépendant au niveau international. Le seul moyen dont les individus ou entités qui ont été inscrits abusivement sur ces listes disposent pour obtenir un réexamen de leur cas, par exemple, est de s'adresser au Conseil de sécurité par l'intermédiaire de leur État de nationalité ou de résidence. Le présent document ne se prête pas à une analyse exhaustive de ces préoccupations en matière de droits de l'homme, mais on peut citer en bref quelques points qui donnent matière à inquiétude:

- *Respect du droit à une procédure régulière:* Les personnes visées par une procédure d'établissement de listes dans le cadre de l'ONU sont privées pour l'essentiel du droit à ce que leur cause soit entendue équitablement;
- *Règles relatives aux éléments de preuve et d'information dans le cadre des procédures d'établissement des listes:* Alors même que les sanctions ciblées visant des individus ont à l'évidence un caractère punitif, il n'y a pas d'uniformité dans les règles et procédures appliquées en matière de preuve;
- *Notification:* Les États Membres sont chargés d'aviser leurs nationaux qu'ils ont été inscrits sur des listes, mais ils omettent souvent de le faire. Les intéressés ont le droit d'être informés des raisons qui ont motivé la décision d'inscription, de même que des procédures leur permettant de la contester;
- *Durée des sanctions individuelles:* Normalement, les listes individuelles ne comportent pas de date de fin de validité, si bien qu'un gel temporaire d'avoirs peut devenir permanent. Plus le nom d'un individu reste longtemps sur une liste, plus la sanction sera lourde;
- *Accessibilité:* Seuls les États ont qualité pour agir dans le cadre de l'actuel régime de sanctions de l'ONU, ce qui suppose que l'État interviendra au nom de l'individu. En pratique cela n'arrive pas souvent et les individus sont exclus de fait d'une procédure qui peut avoir un impact punitif direct sur eux;
- *Recours:* On n'accorde pas une attention suffisante aux recours ouverts aux personnes dont les droits fondamentaux ont été violés dans le cadre de la procédure de sanctions.

26. Le Document final du Sommet mondial de 2005 se fait l'écho de ces préoccupations (voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale). Il y est demandé au Conseil de sécurité de veiller, avec le concours du Secrétaire général, «à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les rayer de ces listes, ainsi que pour octroyer des dérogations à des fins humanitaires, soient équitables et transparentes⁸».

27. Conformément à ce mandat, énoncé au paragraphe 109 de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a chargé le Bureau des affaires juridiques d'établir, en étroite coopération avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Département des affaires politiques et avec le concours des autres départements compétents, des propositions et un projet de directives qui pourraient être soumis à l'examen du Conseil⁹. Sur la base de ce processus, le Secrétaire général a exposé son point de vue sur l'inscription d'individus et d'entités sur des listes dans un document officiel qu'il a adressé aux membres du Conseil de sécurité pour examen. Le 22 juin 2006, le Conseil de sécurité a tenu un débat public sur le thème: «Renforcement du droit international: état de droit et maintien de la paix et de la sécurité internationales». Dans une déclaration faite à cette occasion, le Conseiller juridique de l'ONU s'est référé au document officiel du Secrétaire général comme suit:

«Selon ce document, les normes minimales requises pour faire en sorte que les procédures soient équitables et transparentes incluraient les quatre éléments de base suivants:

Premièrement, toute personne visée par des mesures du Conseil de sécurité a le droit d'en être informée et d'en connaître les motifs le plus tôt possible. La notification devrait inclure un mémoire motivant les mesures ainsi que des informations sur les modalités à suivre pour effectuer une demande d'examen et d'exemption. Pour que le mémoire motivant les sanctions soit valable, il importe au préalable de définir avec précision les critères d'inscription sur les listes.

Deuxièmement, toute personne concernée a le droit d'être entendue, par écrit, dans un délai raisonnable par l'organe de décision compétent. Ce droit doit inclure la possibilité de s'adresser directement à l'organe de décision, par exemple par l'intermédiaire d'un bureau de liaison au sein du Secrétariat, ainsi que le droit d'être assisté ou représenté par un avocat. Un délai d'examen devrait être fixé pour chaque cas.

⁸ Various initiatives to follow up on the Outcome Document are ongoing. For example, in March 2006, Germany, Sweden and Switzerland, together with other like-minded States, circulated an analytical report commissioned from the Watson Institute for International Studies, entitled "Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures". The Council of Europe also commissioned a report by Iain Cameron, entitled "The ECHR, due process and UN Security Council counter-terrorism sanctions".

⁹ Report of the Secretary-General on the implementation of decisions from the 2005 World Summit Outcome for action by the Secretary-General (A/60/430 of 25 October 2005), para. 20.

Troisièmement, toute personne concernée a le droit de voir son cas réexaminé par un mécanisme d'examen efficace. L'efficacité d'un tel mécanisme dépendra de son impartialité, de l'ampleur de son indépendance et de son aptitude à apporter des solutions efficaces, comme la levée des mesures et/ou l'octroi de réparations dans des conditions particulières à définir.

Quatrièmement, le Conseil de sécurité devrait, éventuellement par l'intermédiaire de ses comités, procéder régulièrement à l'examen des sanctions qu'il a lui-même imposées contre des individus, en particulier le gel d'avoirs, de manière à limiter le risque de violation du droit à la propriété et des droits de l'homme concernés. La périodicité de cet examen devrait être proportionnelle aux droits et intérêts impliqués. Le document officiel indique également que tout cela s'appliquerait *mutatis mutandis* aux entités¹⁰ ».

28. Certaines améliorations ont été apportées récemment aux procédures relatives au régime de sanctions ciblées de l'ONU. En novembre 2006, le Comité 1267 a établi des normes révisées applicables aux nouvelles listes, qui font notamment obligation aux États qui sont à l'origine d'une inscription sur les listes de fournir de plus amples renseignements au sujet des personnes ou entités visées, ainsi qu'un mémoire détaillé motivant les sanctions. Néanmoins, le régime soulève encore plusieurs problèmes graves sur le plan des droits de l'homme; ainsi, la procédure ne prévoit pas la possibilité pour les personnes visées d'être informées que de telles mesures sont prises contre elles ou de présenter des observations, pas plus qu'un mécanisme permettant aux intéressés de contester leur inscription sur les listes. Afin de remédier à ces problèmes, le Conseil de sécurité a adopté en décembre 2006 la résolution 1730 (2006), dans laquelle il établit une nouvelle «procédure de radiation» et demande la création au secrétariat d'un point focal chargé d'assurer la liaison avec le pays à l'origine de l'inscription sur la liste et de recevoir les demandes de radiation présentées. La Haut-Commissaire se félicite certes de ce premier pas vers la mise en place de procédures équitables et claires pour l'inscription d'individus et d'entités sur les listes du Conseil de sécurité et pour leur radiation de ces listes, mais relève que pour autant la question est loin d'être complètement réglée.

29. À la suite de problèmes de droits de l'homme du type de ceux qui ont été évoqués plus haut, plusieurs recours ont été introduits devant des juridictions nationales ou régionales contre les procédures d'inscription sur les listes¹¹. Le plus récent est celui qui a été présenté devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes par l'Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran¹², groupe qui avait été inscrit à l'origine sur une liste comme organisation terroriste par le Ministre de l'intérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord le 28 mars 2001 en application de la loi de 2000 sur le terrorisme.

¹⁰ Security Council, 5474th meeting, 22 June 2006 (S/PV.5474).

¹¹ See, for example, *Kadi v. Council and Commission*, Case T-315/01, 21 September 2005; *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Case T-306/01, 21 September 2005; *Faraj Hassan*, Case T-49/04, 12 July 2006; and *Chafiq Ayadi*, Case T-253/02, 12 July 2006.

¹² *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union*, 12 December 2006.

L'organisation avait formé deux recours contre cette décision, l'un en révision devant la High Court et l'autre en appel devant la Proscribed Organisations Appeal Commission (Commission d'appel concernant les organisations interdites – POAC) et avait été déboutée dans les deux cas. En 2002, le Conseil de l'Union européenne a adopté la position commune 2002/340/CFSP, à laquelle était jointe une liste actualisée sur laquelle figurait l'organisation requérante. La requérante a introduit un recours devant le Tribunal de première instance pour lui demander d'annuler la position commune en question et les décisions s'y rapportant, et de déclarer cette position commune et ces décisions inapplicables à son égard.

30. Le Tribunal a examiné les arguments des parties concernant les manquements aux droits de la défense, à l'obligation de motivation d'une décision d'inscription sur une liste, et au droit à une protection juridictionnelle effective. Il a relevé que ni la réglementation ni la position commune ne prévoyaient de procédure de communication des éléments à charge ou d'audition des intéressés, que ce soit préalablement ou concomitamment à l'adoption d'une décision initiale de gel de leurs fonds ou dans le contexte de l'adoption des décisions subséquentes. La requérante n'a pas reçu communication des éléments spécifiquement retenus à sa charge et n'a donc pas été en mesure de faire connaître son point de vue à ce sujet ni d'exercer son droit de recours devant le Tribunal. Ni les écritures des parties ni les éléments de dossier produits devant le Tribunal n'ont permis à celui-ci de déterminer avec certitude, après clôture de la procédure orale, sur quelles raisons la décision initiale d'inscription sur la liste était fondée. Le Tribunal a constaté en conclusion que la décision attaquée n'était pas suffisamment motivée et que le droit de la défense de la requérante n'avait pas été respecté. Il a déclaré qu'il n'était pas en mesure de contrôler la légalité de cette décision et l'a annulée pour autant qu'elle concernait l'organisation requérante.

31. Si le Tribunal de première instance statuait sur la contestation d'un dispositif de sanction individuelle au niveau régional, le raisonnement qu'il a suivi illustre l'importance fondamentale que revêt, dans le contexte de la lutte antiterroriste, le respect des garanties de régularité de la procédure, en particulier le droit à un procès équitable et à un réexamen indépendant des sanctions visant des personnes soupçonnées d'activités terroristes. Des améliorations ont été apportées au régime de sanctions de l'ONU, mais il en faudrait encore d'autres pour garantir une procédure d'inscription sur les listes qui soit transparente, fondée sur des critères clairs, et assortie de normes appropriées, explicites et uniformément appliquées en matière de preuve, ainsi que d'un mécanisme d'examen effectif, accessible et indépendant à l'intention des individus et des États concernés. Pour garantir l'équité et la transparence des procédures, il faut au minimum que toute personne ait le droit: d'être informée des mesures prises à son égard et des charges retenues contre elle dès que possible et, dans la mesure du possible, sans que cela compromette les buts visés par le régime de sanctions; d'être entendue dans un délai raisonnable par l'organe de décision compétent; d'obtenir le réexamen effectif de son cas par un mécanisme d'examen indépendant compétent; d'être assistée d'un conseil tout au long de la procédure; et de disposer d'un recours effectif.

IV. CONCLUSIONS

32. **J'ai rappelé dans le présent rapport qu'il importait de placer les droits de l'homme au cœur de la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste et que tous les États étaient tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes à leurs obligations au regard du droit international relatif aux droits de l'homme, en particulier le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité**

juridique, le droit à une procédure régulière et le principe du non-refoulement. Le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme est primordial dès lors qu'une mesure antiterroriste entraîne la privation de liberté d'une personne. Les États doivent en particulier s'assurer que tout transfert de personnes d'un territoire à un autre soit effectué en application d'une prescription légale et dans le cadre du droit international.

33. La coopération internationale est déterminante pour garantir le respect des normes relatives aux droits de l'homme lorsque des sanctions sont prises contre des individus soupçonnés d'être impliqués dans des activités terroristes. En ce qui concerne le régime de sanctions de l'ONU, de nouvelles améliorations s'imposent pour garantir une procédure d'inscription sur les listes qui soit transparente, fondée sur des critères clairs, et assortie de normes appropriées, explicites et uniformément appliquées en matière de preuve, ainsi que d'un mécanisme d'examen effectif, accessible et indépendant à l'intention des individus et des États concernés. Des procédures équitables et transparentes supposent que toute personne ait le droit d'être informée des mesures prises à son égard et des charges retenues contre elle; d'être entendue dans un délai raisonnable par l'organe de décision compétent; d'obtenir le réexamen effectif de son cas par un mécanisme d'examen indépendant compétent; de se faire assister ou représenter par un conseil tout au long de la procédure; et de disposer d'un recours effectif.

34. Parmi les autres problèmes de droits de l'homme qui se posent dans le cadre de la lutte antiterroriste figurent les questions qui concernent la coopération judiciaire, notamment le recueil d'informations par un État à la demande d'un autre; le transfert d'informations d'une juridiction à une autre; les procédures judiciaires impliquant le recours à des éléments de preuve réunis à l'étranger; et l'utilisation de données du renseignement dans les procédures judiciaires. Au nombre des obstacles pratiques à une coopération judiciaire efficace en matière de lutte antiterroriste, je citerai les questions relatives à l'incidence de l'origine des données du renseignement sur leur recevabilité en tant qu'éléments de preuve; les différences dans la définition des éléments constitutifs d'une infraction d'une juridiction à l'autre et le problème de la «double incrimination»; les procédures de recueil d'éléments de preuve, en particulier lorsqu'il est fait usage, pour l'interrogatoire des témoins ou des suspects, de méthodes coercitives qui sont assimilées à des tortures ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; les ingérences illégales dans la vie privée liées aux opérations d'interception, de perquisition, de saisie et de surveillance; le droit à un recours en cas d'atteinte aux droits de l'homme dans le cadre de la collecte d'éléments de preuve et de l'échange d'informations; le transfert et/ou la recevabilité d'éléments de preuve obtenus par des moyens illicites; le principe de la légalité en relation avec la définition des infractions terroristes; la protection des témoins; et les questions se rapportant à la charge de la preuve dans les procédures pénales. Le Haut-Commissariat poursuivra sa réflexion sur tous ces points afin d'aider les États à renforcer l'efficacité de l'assistance juridique mutuelle, le respect des droits de l'homme et le maintien de l'état de droit dans le cadre d'une lutte efficace contre le terrorisme.
