



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Promouvoir les droits humains et la démocratie dans un contexte de terrorisme

Rapport du groupe de réflexion
Ottawa, 30 mai 2002



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Rapport du groupe de réflexion

Promouvoir les droits humains et la démocratie dans un contexte de terrorisme

Le jeudi 30 mai 2002

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Édifice Lester B. Pearson, 125 Promenade Sussex
Ottawa, Ontario

Préparé par:

Vitit Muntarbhorn, Membre du Conseil, Droits et Démocratie
Iris Almeida, Directrices des programmes, Droits et Démocratie
Lloyd Lipsett, Chercheur

CONTEXTE

Le 30 mai 2002, un groupe de réflexion s'est réuni pendant une journée à Ottawa à l'instigation de Droits et Démocratie pour discuter de la « Promotion des droits humains et de la démocratie dans un contexte de terrorisme ». L'objet du présent rapport est de consigner, de développer et de diffuser les discussions qui s'y sont tenues.

Il s'agissait du quatrième groupe de réflexion organisé par Droits et Démocratie. Le premier recherchait les opinions de la communauté des droits de la personne sur les orientations stratégiques possibles pour Droits et Démocratie à l'aube du XXI^e siècle. Le deuxième se penchait sur les expériences des organisations non gouvernementales dans les activités liées aux interventions d'urgence et aux occasions importantes. Le troisième portait sur le défi que pose le financement des mécanismes de protection des droits de la personne de l'ONU.

Le thème du quatrième groupe de réflexion avait été proposé par le conseil d'administration de Droits et Démocratie en réaction aux horribles attaques terroristes perpétrées contre les États-Unis le 11 septembre 2001 et à la riposte internationale qui s'en est suivie de la part des États engagés dans une « guerre contre le terrorisme » et qui s'est traduite par une prolifération de lois nationales sur la sécurité et de mesures antiterroristes draconiennes. De fait, aucun droit humain n'est à l'abri des conséquences du terrorisme, autant les droits fondamentaux comme les droits à la vie, à la liberté et à la dignité que les droits associés à une société démocratique et à l'état de droit, sans oublier les droits associés à la paix sociale, à l'ordre public et à la sécurité humaine¹.

Le groupe de réflexion fournissait un espace de discussion aux responsables des gouvernements, aux parlementaires et aux représentants de la société civile afin qu'ils :

- analysent les lois et les pratiques liées à la sécurité dans divers pays qui ont une incidence sur les libertés civiles, les droits de la personne et la démocratie;
- déterminent les causes structurelles des problèmes qui incitent les gens à se livrer à la violence et à des activités terroristes;
- trouvent des moyens d'assurer que les États respectent leurs obligations en vertu du droit humanitaire international et du droit international des droits de la personne dans le contexte de sécurité qui prévaut;
- discutent des positions des États sur le terrorisme et sur la sécurité des citoyens qui ont une incidence sur les droits de la personne et la démocratie;
- évaluent comment les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent continuer d'aider leurs partenaires dans les pays qui ne font aucune distinction entre les militants et les défenseurs des droits de la personne et les terroristes;
- proposent des moyens d'action pour assurer l'imputabilité des États et des acteurs non étatiques.

¹ Voir Kalliopi K. Koufa, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le terrorisme, *Terrorisme et droits de l'homme : Rapport intérimaire*, 27 juin 2001, p. 28; voir aussi Kalliopi K. Koufa, *Terrorisme et droits de l'homme : Rapport préliminaire*, 7 juin 1999, pp. 8-11.

REMERCIEMENTS

Au nom du conseil d'administration de Droits et Démocratie, nous remercions tous les participants au groupe de réflexion pour le temps qu'ils y ont consacré et pour avoir bien voulu partager leurs préoccupations et leurs connaissances. Une liste des participants est jointe à la fin du rapport (annexe I).

Nous tenons à remercier aussi les conférenciers, les modérateurs et les rapporteurs pour leur dévouement et leur expertise. Le programme de la journée est aussi joint à la fin du rapport; il fournit la liste des conférenciers ainsi que le titre de leur exposé (annexe II).

Droits et Démocratie exprime également sa gratitude au ministère des Affaires extérieures et du Commerce international pour nous avoir si généreusement fourni une salle de conférence et des services de traduction simultanée.

OUVERTURE DE LA RÉUNION

Kathleen Mahoney, présidente du conseil d'administration de Droits et Démocratie, a souhaité la bienvenue aux participants et inauguré la réunion. Elle a fait remarquer qu'aucun droit humain n'est à l'abri des conséquences du terrorisme et que les droits de la personne et les libertés civiles étaient menacés autant par le terrorisme que par le contre-terrorisme. Elle a proposé que les participants étudient les questions suivantes pendant les débats : Est-ce que les gouvernements peuvent lutter contre le terrorisme par des moyens militaires tout en respectant les droits humains et les valeurs démocratiques ? Comment les organisations de la société civile du Nord peuvent-elles continuer à offrir leur soutien à leurs partenaires des pays du Sud si on y ne fait aucune distinction entre les combattants pour la liberté et les terroristes ? La riposte militaire aux attaques terroristes du 11 septembre à New York était-elle justifiée en droit, et est-ce que les droits de ceux qui ont été faits prisonniers ont été respectés ?

Iris Almeida, directrice des programmes à Droits et Démocratie, a présenté un aperçu du thème de la réunion, s'inspirant de certaines des questions soulevées dans le document préliminaire qu'elle avait elle-même préparé en collaboration avec Lloyd Lipsett (annexe III). Elle a relevé les objectifs et les résultats attendus du groupe de réflexion. Elle a fait remarquer que, bien qu'il existe un consensus international pour condamner le terrorisme, appuyé par 19 conventions internationales sur le sujet, ces conventions donnent des définitions contradictoires du terrorisme. De plus, alors qu'une convention internationale sur la lutte contre le terrorisme est en cours de préparation, il n'existe pas encore de définition reconnue internationalement de ce terme. Les ripostes militaires au terrorisme doivent être évaluées afin de déterminer leur conformité avec le droit international, alors que les symptômes qui sous-tendent le terrorisme, tels que les inégalités sociales, la pauvreté, le sous-développement et l'absence de pluralisme et de démocratie, méritent une attention urgente.

Au lieu de fournir une transcription chronologique des débats, le présent rapport résume les principaux thèmes qui ont été développés au cours des divers exposés, commentaires ou sessions plénières².

² À cet égard, le rapport s'inspire de l'éloquent discours de clôture de Vitit Muntarbhorn (de l'Université de Chulalongkorn, en Thaïlande, et membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie).

DISCUSSIONS

Les principaux défis pour les droits de la personne et la démocratie

1. Comprendre l'environnement qui sous-tend le terrorisme

L'un des défis les plus importants consiste à comprendre l'environnement qui sous-tend le terrorisme, en particulier ses causes profondes et ce qui l'alimente. Les événements du 11 septembre ont été condamnés de façon non équivoque par tous les participants. On tente de comprendre le phénomène du terrorisme non pas pour le justifier, mais plutôt pour tenter de prévenir d'autres attaques terroristes. Alors que la communauté internationale recherche une paix et une sécurité durables, elle doit aussi s'intéresser aux conditions économiques désespérantes et aux systèmes politiques répressifs qui prévalent dans certaines parties du monde et qui peuvent conduire les gens au désespoir et à la violence.

Les participants ont d'abord exprimé leurs préoccupations face à la situation mondiale actuelle : les énormes inégalités économiques qui persistent malgré les promesses de la mondialisation; les régimes politiques répressifs qu'on tolère encore malgré toute la rhétorique sur la liberté, la démocratie et la « justice infinie »; et la conception asymétrique des droits de la personne qui fait en sorte que les conditions alarmantes de pauvreté, la répression et la souffrance dans plusieurs endroits du monde sont systématiquement ignorées par la communauté internationale. Dans le contexte du terrorisme mondial, l'extrême pauvreté en Afghanistan, les tensions croissantes au Moyen-Orient consécutives à la spirale de violence dans le conflit israélo-palestinien et les graves conséquences des sanctions économiques sur la vie des citoyens ordinaires en Iraq sont particulièrement préoccupantes.

L'absence de démocratie, le mépris des droits de la personne, les conflits armés, les obstacles à la transition démocratique, le sous-développement, la pauvreté et le manque de respect pour le droit à l'autodétermination peuvent tous engendrer un climat de mécontentement et de frustration favorable à l'éclosion du terrorisme. Tout cela est aggravé par l'obsession de la mondialisation et la promotion sous tous azimuts d'une économie de libre marché qui, malgré des promesses de prospérité et de meilleures conditions de vie pour tous, n'a pas su fournir les filets de sécurité appropriés, en particulier pour ceux qui se trouvent en marge du système des marchés. Ces difficultés sont empirées par l'omniprésence du dénigrement, de la dépossession, de l'humiliation et de la marginalisation, lesquels peuvent susciter au bout du compte un sentiment de désespoir menant à la violence.

2. Les multiples visages du terrorisme

Alors que les participants au groupe de réflexion cherchaient à comprendre le phénomène du terrorisme, il est devenu évident que celui-ci comportait, en plus de ses aspects juridiques, des aspects politiques, psychologiques et culturels.

Le terrorisme étant illégal, il exige une réponse efficace en regard de la loi. Il s'agit aussi, toutefois, d'un geste politique. Quand un espace pour que les opinions contraires ou différentes puissent s'exprimer par des processus démocratiques non

violents n'est pas aménagé, le risque de violence augmente. On peut le considérer aussi comme un geste psychologique par lequel les terroristes cherchent à créer une sorte de symétrie de la peur là où existe déjà une asymétrie entre les intervenants sur d'autres sujets. Ceci signifie que, là où existe, par exemple, une asymétrie dans la relation de pouvoir, le recours à la violence de la part des terroristes constitue un moyen psychologique de remédier à ce déséquilibre, précisément parce qu'il vise à ébranler ceux qui occupent la position dominante dans la relation de pouvoir.

Le terrorisme est aussi imprégné de dilemmes culturels. À l'heure actuelle, on tend à diaboliser les diverses religions et cultures et, malheureusement, cela constitue un prétexte pour réprimer davantage les défenseurs de la démocratie et des droits de la personne. Ironiquement, c'est souvent l'absence de démocratie et le mépris des droits de la personne qui alimentent d'abord le mécontentement puis le terrorisme, puisque les moyens non violents d'exprimer sa dissidence sont rendus inopérants. Dans les diverses législations et politiques qui s'élaborent actuellement en réaction au terrorisme, on perçoit une tendance préoccupante au racisme et à la xénophobie, ce qui risque de produire encore plus de discrimination et de stigmatisation à l'égard de civils innocents. Cela se manifeste, entre autres, dans les lois et les politiques nationales concernant les demandeurs d'asile, par lesquelles les réfugiés réels ou potentiels deviennent des boucs émissaires du terrorisme, alors que, dans les faits, le droit international prévoit qu'un terroriste ne peut pas être considéré comme un réfugié.

Finalement, il faut reconnaître que le terrorisme est lié à toute une variété de protagonistes – parfois il s'agit de l'État, et parfois il s'agit d'acteurs non étatiques. Puisque l'on a affaire à un phénomène qui implique plusieurs acteurs, il faut donc utiliser une approche conséquente dans la recherche de solutions.

3. Le terrorisme, un mot passe-partout

Une préoccupation constante du groupe de réflexion concernait l'absence d'une définition universelle du terme « terrorisme ». Lorsque nous cherchons à conceptualiser et articuler une définition claire du terrorisme, l'une des difficultés provient du fait que beaucoup d'acteurs différents utilisent la peur et la violence dans l'atteinte d'objectifs politiques. Il importe de distinguer le terrorisme d'État, le terrorisme commandité par un État (ou associé autrement à un État) et le terrorisme perpétré par des acteurs non étatiques. En outre, comme il existe diverses cibles de cette peur et de cette violence, nous devons aussi distinguer le terrorisme intra-étatique, le terrorisme interétatique et le terrorisme international.

Puisque le concept de terrorisme comporte tant de nuances et de variantes, nous devons user de prudence dans l'utilisation d'un terme unique, affublé d'une telle connotation politique. Nous nous devons de résister à la tentation d'utiliser le terme terrorisme comme un mot passe-partout qui désignerait tous les crimes graves, nationaux comme internationaux. Les termes précis qui sont reconnus par le droit international et la jurisprudence doivent être utilisés pour décrire les crimes qualifiés de « terrorisme ».

4. La relation entre le droit, les droits de la personne et la sécurité

Puisque la prépondérance des droits de la personne est reconnue par plusieurs constitutions nationales et conventions internationales, les lois nationales sur la sécurité promulguées depuis le 11 septembre 2001 auraient dû s'inspirer de ces droits et s'y conformer. Toutefois, la plupart des lois nationales sur la sécurité et des mesures antiterroristes adoptées depuis le 11 septembre 2001 se sont révélées être des expériences négatives. Non seulement plusieurs de ces lois ne sont pas conformes au droit international, elles ont aussi été utilisées (ou pourraient être utilisées) pour réprimer la dissidence légitime et pour étouffer l'opposition démocratique. Plusieurs participants étaient consternés de constater que la « guerre contre le terrorisme » a servi de prétexte à certains gouvernements pour cibler des adversaires politiques et présenter des mesures répressives sous un nouveau jour.

Par exemple, en Malaisie, l'*Internal Security Act*, qui utilise le terrorisme comme prétexte pour arrêter, torturer et détenir indéfiniment des adversaires politiques sans procès, est maintenant présentée par le gouvernement malaisien comme étant un modèle de législation antiterroriste. Au Pérou, on craint sérieusement que les réformes récentes apportées au décret antiterroriste n° 25475 puissent être abrogées. En Inde, la *Prevention of Terrorist Ordinance (POTO)*, qui avait déjà été déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême de l'Inde, a été réintroduite après le 11 septembre.

D'autres inquiétudes ont été formulées à propos des tribunaux militaires secrets autorisés par le président des États-Unis. On s'est inquiété également du sort des prisonniers de guerre d'Afghanistan, qui ne sont pas traités conformément aux Conventions de Genève et aux normes internationales du droit humanitaire et des droits de la personne.

Des ONG canadiennes se sont aussi montrées préoccupées par la récente législation antiterroriste au Canada. Celle-ci a une portée considérable et comporte plusieurs nouvelles lois (C-36, C-35, C-11 et C-55) ainsi que des amendements au *Code criminel*, à la *Loi sur les secrets officiels*, à la *Loi sur la preuve* et à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*. Les inquiétudes spécifiques à propos de la législation canadienne sont symptomatiques des problèmes que soulèvent les lois antiterroristes partout dans le monde. Certaines de ces inquiétudes concernent :

- l'absence de clarté suffisante pour distinguer les actes terroristes de l'opposition légitime (par ex., des grèves ou des manifestations de groupes autochtones ou environnementaux pourraient être considérées injustement comme du terrorisme);
- des lois et des procédures sur l'immigration pourraient mener à la déportation de personnes susceptibles d'être torturées dans leur pays d'origine;
- la possibilité pour une organisation au Canada d'être accusée de collusion avec des terroristes à l'étranger sans même qu'elle connaisse les présumés terroristes ou soit au courant de leurs agissements;
- le secret qui entoure les renseignements et les procédures judiciaires mettant en cause des terroristes;
- les pouvoirs d'arrestation préventive accrus;

- des atteintes au droit de ne pas s'incriminer soi-même;
- les pouvoirs étendus des autorités d'empiéter sur le droit à la vie privée de citoyens (par ex., par l'écoute électronique);
- l'absence d'une clause d'extinction dans la législation pour assurer que celle-ci soit révisée de même que l'absence de délais pour limiter les pouvoirs discrétionnaires de l'État;
- une supervision insuffisante de la société civile et des parlementaires de la mise en œuvre des mesures antiterroristes;
- le recours accru aux profils ethniques par les forces policières et les services d'immigration.

Les participants ont reconnu d'emblée que certains aspects des lois nationales sur la sécurité et certaines des mesures de sécurité accrues peuvent être justifiées, à la condition qu'elles servent effectivement à accroître la sécurité humaine. Néanmoins, il faut demeurer vigilant pour que la « guerre contre le terrorisme » ne prenne pas un caractère permanent et qu'on n'assiste pas à un état d'urgence sans fin qui justifierait des atteintes aux droits et aux libertés, en particulier ceux des plus vulnérables de la société, tels que les réfugiés et les immigrants récents.

La solidité de l'état de droit est mise à l'épreuve lors de périodes aussi difficiles. Les libertés et les droits humains fondamentaux sont garantis par les constitutions nationales et des conventions internationales, afin qu'ils ne soient pas restreints ou mis de côté au premier signe de crise. On s'inquiète sérieusement que l'état *de* droit – et les principes qui y sont intégrés comme l'égalité devant la loi, l'application uniforme de la loi et la transparence de la loi – soit en train d'être transformé en une sorte d'état répressif *par* le droit, une conséquence de la « guerre contre le terrorisme ».

Un autre message important était qu'il ne devrait pas exister de conflit entre les droits de la personne et la sécurité. La dichotomie qu'on suppose entre les droits de la personne et la sécurité n'a pas d'assise. Si nous sommes attachés au concept de sécurité humaine – selon lequel la sécurité est un moyen de protéger les droits humains des citoyens plutôt qu'une fin en soi – il est alors naturel que les lois nationales sur la sécurité et les mesures antiterroristes s'inspirent des droits humains. En matière de sécurité, il y a un équilibre délicat entre la responsabilité de l'État de protéger les droits et les libertés de ses citoyens, d'une part, et l'augmentation du pouvoir répressif de l'État, d'autre part. On craint que cet équilibre soit reconfiguré d'une façon qui menace les droits et les libertés.

Finalement, on s'inquiète aussi du coût de ces mesures de sécurité. Lorsque de vastes portions des budgets nationaux sont redirigées vers le secteur militaire et la sécurité des frontières, il y a moins d'argent disponible pour les initiatives touchant le développement démocratique et les droits humains dans les budgets nationaux et d'aide extérieure.

5. Le rôle des médias et l'éducation du public

Maintenant que la communauté internationale a qualifié sa réponse aux attaques du 11 septembre de « guerre contre le terrorisme », nous devons rappeler cette vieille maxime : « La première victime de la guerre, c'est la vérité. » Les participants ont

prévenu que le sensationnalisme et le déséquilibre de la couverture médiatique étaient en train de susciter des craintes exagérées partout dans le monde. Cela est particulièrement problématique dans les régimes répressifs, où les médias sont contrôlés directement par le gouvernement, mais cela demeure une préoccupation dans les pays démocratiques, où les médias appartiennent à un nombre d'individus de plus en plus restreint.

Souvent, les images projetées dans les médias ont pour conséquences – et on doit se demander si celles-ci sont accidentelles ou intentionnelles –, par leur côté sensationnel et repoussant, d'éroder la solidarité entre le Nord et le Sud, et entre l'Est et l'Ouest. Nous devons être extrêmement prudents devant le portrait de plus en plus négatif qu'on fait de l'islam dans les médias. De fait, nous devons résister à cette tendance à dépeindre tout le monde arabe et la religion musulmane avec les mêmes préjugés et à juger des millions de gens comme étant des terroristes. Il existe une poignée de gens de toutes les races et croyances dont les mots, politiques ou actions font la promotion de la haine et de la violence. Nous devons nous demander dans quelle mesure les préjugés racistes influent sur le soutien populaire dont jouissent les va-t-en-guerre, les lois régressives et les politiques racistes et sur leur impact sur les groupes minoritaires et les nouveaux immigrants.

De plus, une couverture médiatique déséquilibrée nous incite à une certaine sélectivité lorsqu'on s'interroge sur les droits de la personne. Dans les situations de conflit – comme le conflit israélo-palestinien ou la confrontation entre l'Inde et le Pakistan à propos du Cachemire – on a tendance à ne reconnaître les violations des droits humains que d'un seul côté, habituellement celui de nos alliés militaires ou de nos partenaires commerciaux, sans tenir compte des citoyens ordinaires pris sous le feu de l'ennemi des deux côtés.

Par conséquent, alors que nous cherchons à favoriser une paix et une sécurité durables, nous devons trouver les moyens de diffuser une information précise et équilibrée qui pourrait mener à une coopération et à un dialogue interculturels productifs. Le monde a désespérément besoin d'éducation sur les droits civiques et humains pour contrer les préjugés et le sectarisme propagés par les médias et pour sensibiliser les citoyens, particulièrement la jeunesse, aux valeurs de respect des différences et au besoin de gérer le pluralisme et la diversité et de promouvoir les droits de la personne, la coexistence pacifique et la tolérance.

6. L'expérience du Nord et celle du Sud

Les participants au groupe de réflexion représentaient une vaste gamme d'expériences et de points de vue de toutes les parties du monde. Tout au long des présentations et des commentaires pendant cette journée, un certain degré de relativité entre le Nord et le Sud et entre l'Ouest et l'Est est apparu évident. Plus particulièrement, on nous a rappelé que les conséquences négatives sur les droits humains des politiques de libéralisation du commerce et des investissements entraînaient des tensions sociales et des difficultés économiques pour de vastes segments de population au Sud. En outre, on a exprimé de vives inquiétudes au sujet des nouvelles alliances entre les gouvernements des pays industrialisés et des régimes répressifs dans les pays en développement dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme », des alliances qui risquent d'avoir des conséquences

dramatiques sur les droits de la personne et sur les mouvements démocratiques encore naissants. Un autre sujet de préoccupation était la tendance de certains gouvernements qui affirment avoir de fortes traditions démocratiques à adopter des mesures antiterroristes draconiennes, semblables à celles qui ont cours dans les régimes répressifs. Finalement, l'influence démesurée des États-Unis et leurs politiques hégémoniques dans l'intérêt de contrôler les ressources pétrolières et gazières de toute la planète constituaient une autre préoccupation importante.

Bien que les participants au groupe de réflexion aient abordé le phénomène du terrorisme à partir de perspectives variées, ils s'accordaient tous pour affirmer que les droits de la personne et les valeurs démocratiques doivent guider notre réponse aux problèmes de sécurité. Plusieurs inquiétudes ont été exprimées à propos des dangers que posent les lois nationales sur la sécurité et la tendance des législateurs à faire fi du droit international.

Bien que nous devions être conscients du caractère relatif de nos expériences, en particulier au moment où nous tentons d'édifier des coalitions durables pour la paix mondiale et la sécurité humaine, nous devons tout de même réaffirmer les principes que nous partageons sur les droits de la personne, le développement démocratique et la justice internationale. Ces valeurs universelles peuvent aider à former une vision commune d'un monde plus juste, où l'espoir a encore une place.

7. L'unilatéralisme des États-Unis et le rôle des Nations Unies

L'une des principales préoccupations exprimées dans le cadre du groupe de réflexion concernait la tension qui existe entre la mission des Nations Unies et l'unilatéralisme croissant des États-Unis.

Les Nations Unies constituent un forum logique pour aborder le phénomène du terrorisme de façon productive. Le terrorisme a fait partie des préoccupations de l'ONU longtemps avant le 11 septembre. Par exemple, il existe 19 conventions internationales sur le terrorisme et de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme de l'ONU portent sur divers aspects du terrorisme. En outre, depuis le 11 septembre, plusieurs résolutions importantes sur le terrorisme ont été adoptées par le Conseil de sécurité, notamment la Résolution 1373, qui demande à tous les États membres de mettre en œuvre certaines mesures pour contrer le terrorisme; dans le cadre du Sixième comité de l'Assemblée générale, plusieurs tentatives ont été faites pour élaborer une convention générale sur le terrorisme; et un comité concernant le contre-terrorisme (le Comité contre-terrorisme) a été créé dans le cadre du Conseil de sécurité. Bien que d'importantes préoccupations relatives aux droits de la personne demeurent concernant ces mesures de l'ONU, comme l'absence d'expertise sur les droits de la personne au Comité contre-terrorisme, du moins les travaux de l'ONU sont-ils conduits de façon multilatérale et suffisamment transparente et dans le cadre du droit international.

Toutefois, l'administration américaine agit de plus en plus de façon unilatérale dans ses relations internationales depuis le 11 septembre. Quelques exemples de cet unilatéralisme de la part des États-Unis : lancement d'une campagne militaire contre al-

Qaeda et le régime des talibans sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité; menaces répétées de mener des opérations militaires ou secrètes contre l'Iraq; manœuvres en vue de miner l'intégrité du Statut de Rome de la Cour pénale internationale; refus d'appliquer les Conventions de Genève en ce qui concerne le traitement des prisonniers de guerre d'Afghanistan; et pressions sur des gouvernements afin qu'ils modifient leurs politiques nationales (par ex., la politique d'immigration du Canada).

Étant donné l'immense puissance économique et militaire des États-Unis, et leur détermination à mener une guerre à grande échelle contre le terrorisme, on a le sentiment que le travail multilatéral de l'ONU et les efforts diplomatiques d'États modérés qui œuvrent dans la même optique auront moins d'impact sur les relations internationales. Non seulement cet unilatéralisme accru a-t-il de graves conséquences sur la recherche d'une paix et d'une sécurité durables, mais il a aussi un impact dévastateur sur le développement de l'état de droit au plan international et sur la légitimité et l'efficacité de l'ONU.

Les participants s'entendaient pour affirmer que le travail de l'ONU ne doit pas être abandonné, malgré ses failles et ses faiblesses. Non seulement l'ONU fournit-elle un terrain approprié pour le multilatéralisme et le développement du droit international, elle peut aussi, par ses principes, servir de contrepoids aux excès de la politique extérieure des États-Unis.

8. L'incidence des mesures antiterroristes sur les mouvements migratoires

Un autre défi important qui a retenu l'attention du groupe de réflexion concernait l'impact des mesures antiterroristes sur les mouvements migratoires. La Résolution 1373 du Conseil de sécurité demande aux États membres des Nations Unies de prendre des mesures pour s'assurer que les demandeurs d'asile ne sont pas des terroristes. Bien qu'on ait reconnu que les États doivent être plus vigilants afin d'empêcher des terroristes de franchir illégalement des frontières, il importe que les mesures antiterroristes ne servent pas à justifier des politiques d'immigration racistes fondées sur des stéréotypes.

Plusieurs participants nous ont rappelé les obligations des États envers les réfugiés et les demandeurs d'asile en vertu de la *Convention relative au statut de réfugié*, en particulier l'obligation de non-refoulement : les États ne peuvent retourner les demandeurs d'asile vers des pays où ils pourraient subir de graves violations de leurs droits humains, comme la torture ou la peine de mort. Toutefois, ces obligations internationales pourraient aisément être ignorées dans les cas où les demandeurs d'asile seraient d'une race ou d'une région associée au terrorisme. Dans le climat de peur qui sévit actuellement dans le monde, il est tout à fait possible que des agents de l'immigration, lorsque confrontés à un choix, penchent plutôt du côté de la sécurité, même si cela entraîne une violation des droits de la personne reconnus internationalement. Des organisations des droits de la personne crédibles ont documenté une augmentation dramatique de l'utilisation de profils ethniques dans les politiques d'immigration et dans les contrôles aux frontières depuis le 11 septembre. Cela soulève d'importantes préoccupations concernant le racisme et le droit de ne pas subir de discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, le genre ou les opinions.

Les participants ont noté que le traitement équitable des réfugiés avait une signification importante sur le plan démocratique. Les immigrants récents – en particulier les réfugiés et les demandeurs d’asile – sont parmi les membres les plus vulnérables de notre société; la manière avec laquelle ces « quasi citoyens » sont traités constitue un véritable révélateur de l’équité de nos lois, de la solidité de nos valeurs démocratiques et de l’étendue de notre compassion.

9. Établir des mécanismes pour garantir justice et imputabilité

L’un des thèmes récurrents du groupe de réflexion était l’importance de rechercher une justice internationale et l’imputabilité des terroristes plutôt que de poursuivre des politiques de représailles militaires. À cet égard, on a fait remarquer que les événements du 11 septembre pouvaient être définis, au plan national ou international, comme étant des crimes graves, par exemple détournement d’avion, meurtre ou crime contre l’humanité. On a fait remarquer également qu’il existait des précédents établis dans les travaux et les jugements du Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie et de celui pour le Rwanda, de même que dans ceux du tribunal international de Lockerbie, où la réponse à ces événements s’est exprimée dans le cadre de la justice internationale.

Les participants ont chaleureusement accueilli la création de la Cour pénale internationale (CPI). Ils étaient d’avis que la Cour offre un rayon d’espoir pour que justice soit rendue en poursuivant les individus responsables de crimes haineux et en apportant réparation aux victimes. Ils ont particulièrement bien accueilli l’inclusion des crimes sexosécifiques dans le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. Bien que les statuts actuels de la CPI ne prévoient pas de porter des accusations pour terrorisme en tant que telles, il reste possible qu’une attaque terroriste grave puisse tomber sous la juridiction de la cour en tant que crime contre l’humanité. Cependant, malgré les promesses de cette nouvelle institution judiciaire internationale, elle est déjà l’objet de sérieuses attaques, plus particulièrement de la part de l’administration américaine, qui cherche à miner d’avance son efficacité en négociant des ententes d’impunité bilatérales avec certains pays afin d’exclure le personnel militaire et civil des États-Unis de la juridiction de la cour.

Un autre des messages entendus dans le groupe de réflexion était que nous devons avoir une vision plus large de la justice. La justice internationale n’est pas qu’une affaire d’imputabilité et de réparation devant des tribunaux ou des cours, elle implique aussi la recherche d’une réconciliation interculturelle durable. La justice comprend la justice sociale, laquelle exige la suppression des profondes inégalités sociales telles que la pauvreté, le sous-développement économique, social et culturel, l’ignorance et l’absence de pluralisme politique et de démocratie.

RECOMMANDATIONS

Au cours des prochaines années, les réponses à apporter aux menaces du terrorisme continueront d'occuper le centre de la scène internationale. Il est essentiel que, dans nos discussions avec les dirigeants de ce monde et dans notre travail d'éducation du public, nous réaffirmions sans cesse que les droits de la personne et la démocratie ne peuvent pas être sacrifiés, peu importe les circonstances. Dans la lutte contre le terrorisme, il est impératif que tous les droits humains énumérés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et codifiés dans les conventions internationales sur les droits de l'homme et dans le droit humanitaire international soient respectés. Notre attention devrait être portée tout spécialement sur les droits inaliénables qui doivent être protégés en tout temps. Les participants ont proposé les pistes d'action suivantes.

1. Affirmer le leadership politique en vue de l'adoption d'une approche globale

Dans l'environnement actuel, lorsque les droits de la personne et la démocratie sont menacés par le terrorisme et par la « guerre contre le terrorisme » menée par les États-Unis, il importe que nous développions une approche globale pour réfléchir aux moyens d'atteindre la paix et la sécurité mondiales, afin d'être en mesure de contrer les attitudes, les politiques et les lois militaristes et racistes.

Il est essentiel que nous cherchions non seulement à combattre, mais aussi à prévenir le terrorisme. L'une des façons d'œuvrer à la prévention consiste à examiner les milieux qui favorisent les vocations terroristes et à tenter de les améliorer. Les risques que pose le terrorisme diminueront lorsque s'instaurera un véritable développement démocratique, lorsque la dissidence et l'opposition seront engagées de façon constructive dans des politiques démocratiques fondées sur la non-violence. Cela exige que le droit à l'égalité et à la justice se reflète dans les décisions politiques aux plans national, régional et international, avec des améliorations concrètes dans les domaines de la santé et de l'éducation, et plus de prospérité et d'espoir pour tous.

Une autre façon d'élaborer une approche globale est d'évaluer le phénomène du terrorisme sous plusieurs angles. L'aspect juridique de la question du terrorisme est extrêmement important si l'on souhaite surveiller et contrer des politiques telles que les lois nationales sur la sécurité promulguées en réaction à la Résolution 1373 du Conseil de sécurité et qui restreignent les droits et les libertés des citoyens.

Les conditions sociales et politiques qui favorisent le terrorisme exigent également une attention appropriée, de façon urgente et sérieuse. L'accent doit être mis sur des stratégies d'action concrètes qui aideront à mobiliser la volonté politique des États, en particulier les nations les plus riches, de prendre des mesures efficaces pour éradiquer la pauvreté et assurer l'exercice du droit au développement, y compris dans les domaines de la santé et de l'éducation, dans les pays en développement. Ceci exige que les États réservent les ressources adéquates dans leurs budgets nationaux et d'aide extérieure, afin de promouvoir le développement social et économique au lieu de s'engager dans des guerres ou dans l'achat et l'accumulation d'immenses quantités d'armements.

2. Un engagement à œuvrer dans le cadre des Nations Unies

Il importe de participer à l'élaboration d'une convention globale sur le terrorisme qui serait reconnue internationalement. Ce travail contribuera à surmonter l'ambiguïté et le manque de cohérence que l'on constate actuellement dans les politiques des États lorsque ceux-ci tentent de déterminer ce qu'est un terroriste et comment agir efficacement sur le phénomène du terrorisme. Une définition claire du terrorisme devra respecter le droit à l'autodétermination et ne pas menacer de quelque façon les droits des acteurs légitimes de la société civile, y compris les défenseurs des droits de la personne.

Il importe en outre de surveiller les travaux du Conseil de sécurité de l'ONU, particulièrement la Résolution 1373, qui prescrit des mesures antiterroristes contraignantes pour les États, et de suivre de près les travaux du Comité contre-terrorisme. Le fait que les États doivent rendre compte périodiquement de leurs mesures antiterroristes au Comité contre-terrorisme fournit une occasion de faire preuve de transparence. Les ONG pourraient utiliser cette obligation comme un moyen de surveiller la performance des États.

3. Une vigilance systématique pour assurer un équilibre entre le droit et la sécurité

Le système international des droits de la personne contient déjà des dispositions pour faciliter l'application des mesures de sécurité nationale. En principe, il n'y a pas d'opposition entre les droits de la personne ou la sécurité humaine et la sécurité nationale. Par conséquent, les principes de sécurité humaine et l'état de droit devraient guider les décisions des responsables. Des efforts doivent être consentis afin de surmonter les pratiques et les politiques actuelles des États non conformes aux normes internationales. Pour faire en sorte que le droit international des droits de la personne et le droit humanitaire international puissent guider les législateurs dans le contexte de la « guerre contre le terrorisme », certains moyens sont à notre disposition :

- L'article 4 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) prévoit que certains droits humains sont inaliénables en toutes circonstances. Il prévoit aussi un régime très spécifique et limité pour déroger temporairement à certains droits humains en situation d'urgence;
- la *Convention relative au statut de réfugié* de 1951 prévoit des droits importants pour les demandeurs d'asile, y compris le droit au non-refoulement;
- les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles prévoient des directives spécifiques pour le traitement des prisonniers de guerre.

La recherche d'un équilibre entre la législation antiterroriste et la protection des libertés publiques devrait tenir compte de la nécessité :

- de promouvoir, au niveau national, un droit substantiel qui respecte les droits de la personne, par exemple, qui protège contre la torture et les traitements inhumains;
- de promouvoir des garanties procédurales pour les personnes arrêtées en vertu de lois nationales relatives à la sécurité, y compris l'accès à un avocat, un accès sans retard aux tribunaux et l'indépendance du pouvoir judiciaire;

- d'examiner les préoccupations de groupes particuliers comme les femmes, les enfants, les réfugiés et les demandeurs d'asile, les minorités et les peuples autochtones;
- de s'assurer que des freins et contrepoids sont en place pour contrer les abus de pouvoir et que le pouvoir de l'État ne s'exerce pas sans entrave;
- de se conformer aux normes internationales relatives aux droits de la personne, plus particulièrement afin d'assurer que les dispositions nationales qui essaient de déroger à certains droits de la personne ne dérogent pas à des droits inaliénables tels que le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture et que ces dérogations sont raisonnables, proportionnelles aux menaces et conformes aux intérêts fondamentaux de la société et de la démocratie;
- de promouvoir l'opinion que les droits de la personne et la sécurité humaine d'un côté et la sécurité nationale de l'autre sont compatibles et que des dispositions existent dans le droit international et dans le système international des droits de la personne pour faciliter leur mise en œuvre.

4. La promotion de la justice et de l'imputabilité

Nous devons faire obstacle à la discrimination et promouvoir le respect mutuel entre les diverses cultures. Lorsque des violations des droits humains se produisent à cet égard, le système judiciaire national représente l'un des moyens de rechercher l'imputabilité, d'où la nécessité de promouvoir l'accès à un système judiciaire indépendant, juste et efficace. Des commissions nationales de vérité et de réconciliation peuvent être mises sur pied dans les pays où des violations massives et systématiques des droits humains se sont produites; elles constituent un moyen de jeter la lumière sur les faits et de mettre l'accent sur la réconciliation, sans qu'il soit fait appel à des sanctions judiciaires ou à la vengeance.

Il est impératif que nous redoublions nos efforts pour appuyer une Cour pénale internationale forte et efficace en encourageant une ratification universelle du *Statut de Rome de la CPI* et en fournissant de l'aide aux États qui souhaitent introduire une législation nationale qui y soit conforme. Au niveau international, cette nouvelle cour pourra s'opposer efficacement à l'impunité et établir la responsabilité des individus impliqués dans des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des génocides seulement si les États collaborent avec elle et résistent aux tentatives des États-Unis d'amoindrir son intégrité. Bien que le terme terrorisme n'apparaisse pas dans le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* de 1998, les actes de terrorisme peuvent correspondre à l'une des infractions qu'il mentionne, par exemple les crimes contre l'humanité. La réussite de la Cour exige que les États mettent à sa disposition le soutien financier et politique nécessaire à son fonctionnement indépendant et impartial.

5. Édifier une coalition mondiale pour les droits de la personne et la démocratie

Alors que les États mènent une « guerre contre la terreur », il est essentiel que les organisations de la société civile montrent la voie et collaborent ensemble à l'édification d'une coalition mondiale pour les droits de la personne et la démocratie. Cette initiative devrait être la plus ouverte possible et comprendre les politiciens, les organisations communautaires, les médias indépendants, les groupes de femmes, les syndicats, les

églises, les peuples autochtones et les associations professionnelles qui ont cette cause à cœur. Elle devrait également être véritablement internationale, avec une direction démocratique qui représente les diverses régions, autant celles du Nord et du Sud que celles de l'Ouest et de l'Est. Dans la mesure du possible, la coalition devrait véhiculer des opinions concertées et équilibrées à propos de la paix mondiale, de la sécurité humaine et du respect du droit international. Étant donné le penchant inquiétant de l'administration américaine pour l'unilatéralisme et le militarisme, la société civile internationale devrait tout particulièrement appuyer les organisations de la société civile américaines dans leurs efforts de mobilisation de l'opinion publique en faveur de politiques multilatérales et pacifiques.

Les principaux objectifs de la coalition mondiale devraient être :

a. L'éducation du public

Bien que les mesures antiterroristes fondées sur des normes juridiques internationales soient importantes, il faut aussi s'attacher à inculquer à la jeunesse un sentiment d'empathie pour les groupes marginalisés et d'autres valeurs comme la non-discrimination et le respect des droits de la personne et de la démocratie, au moyen d'un processus très large de socialisation et d'éducation. Il importe de promouvoir le respect du pluralisme si l'on veut mettre un terme aux préjugés et à la diabolisation de certaines religions et cultures. On doit encourager les initiatives qui ménagent un espace pour la réflexion et des avenues pour la coopération chez les jeunes de communautés ethniques diverses, afin qu'ils œuvrent à la paix, la justice et la démocratie.

b. La surveillance de la mise en œuvre des mesures antiterroristes

Il importe de travailler à l'élaboration d'une mise en œuvre efficace des droits humains et de processus et de mécanismes de surveillance, aux plans national et international, afin d'assurer la transparence de l'adoption et de la mise en œuvre des lois, des politiques et des pratiques qui ont une incidence sur les droits de la personne et sur la démocratie dans un contexte de terrorisme et de contre-terrorisme. La participation des ONG et de la société civile à la surveillance des actions des États et des acteurs non étatiques face au terrorisme est essentielle afin d'assurer la correction des écarts par rapport aux principes et à la pratique. Au plan international, il importe de surveiller le Comité contre-terrorisme du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette participation doit être appuyée par des ressources politiques, techniques et financières.

Ces initiatives d'éducation et de surveillance fourniront aux organisations de la société civile l'information et l'analyse nécessaires afin d'œuvrer activement à mettre les droits de la personne et le développement démocratique à l'ordre du jour de la communauté internationale.

ANNEXE I**GROUPE DE RÉFLEXION
Promouvoir les droits humains et la démocratie
dans un contexte de terrorisme****PARTICIPANTS**

AKAKPO-VIDAH, Akouété, agent régional, Afrique, Droits et Démocratie
ALLMAND, Warren, ex-président de Droits et Démocratie
ALMEIDA, Iris, directrice des programmes, Droits et Démocratie
ALMEIDA, Antonio José, adjoint principal aux programmes, Droits et Démocratie
ANTONIUS, Rachad, consultant
AUBIN, Christine, Bureau du Haut Commissaire aux réfugiés
BARR, Gerry, Conseil canadien de coopération internationale
BLACKSTAFFE, Trish, Congrès du travail du Canada
BLAIKIE, Bill, député
BELCOURT, Tony, président de la Nation Métis de l'Ontario
BOUCHARD, Thérèse, Centre canadien d'étude et de coopération internationale
BROADBENT, Ed, politologue, ex-président de Droits et Démocratie
BRONSON, Diana, coordonnatrice, Programme mondialisation et droits humains de Droits et Démocratie
BUCK, Kerry, Commission canadienne des droits de la personne
CALLAHAN, Kevin, coordonnateur de la gestion, Droits et Démocratie
CAMPBELL, Alan, section politique, Haut-commissariat pour le Royaume-uni de Grande-Bretagne et d'Irlande
CLOUTIER, Marie-France, contrôleur, Droits et Démocratie
CÔTÉ-HARPER, Gisèle, Faculté de droit, Université Laval
CRÉPEAU, François, Faculté de droit, Université de Montréal
DAIGLE, Patricia, adjointe au président de Droits et Démocratie
DENCH, Janet, Conseil canadien pour les réfugiés
FILSON, Gerald, Communauté Bahai du Canada
FITZGERALD, Alison, Centre international de ressources juridiques
FOSTER, John, Institut Nord-Sud
FRENETTE, Michel, Amnistie internationale (Section francophone)
FRYER, John, membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie
GERVAIS-VIDRICAIRE, Marie, directrice du Bureau des enjeux mondiaux, MAECI
GILBERT, Roger P., PEN Québec
GLADKIKH, Olga, Institut international Coady
GREGSON, Susan, directrice, Division des droits de la personne, des questions humanitaires et de l'égalité des femmes, MAECI
GUNN, Joe, Conférence canadienne des évêques catholiques
HARVEY, M. Elaine, Association unitarienne universaliste
HECHT, Mark Erik, Internet des droits humains
HILL, Gina, Centre de recherche et d'éducation sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa

JEELANI, Mushtaq A., Kashmiri-Canadian Council
KANE, Molly, directrice générale, Inter Pares
KELLY, Kristie, Internet des droits humains
KERTZMAN, Son Excellence Fanny, ambassadrice, Ambassade de la République de Colombie
KLEEBANK, Susan, conseillère, République fédérale du Brésil
KUMAR, Corinne, El Taller
LAM, Dre Thu Van, Fédération canadienne vietnamienne
LAPORTE, Suzanne, membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie
LÉGER, Marie, coordonnatrice du Programme droits des peuples autochtones Droits et Démocratie
LÉVEILLÉ, Lucie, agente aux interventions d'urgence, Droits et Démocratie
LIPSETT, Lloyd, chercheur
LOISELLE, Suzanne, Entraide missionnaire internationale
MacDONALD, l'honorable Flora
MACHER, Sofia, membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie
MACKLIN, Audrey, Faculté de droit, Université de Toronto
MAHONEY, Kathleen, présidente du conseil d'administration de Droits et Démocratie
MASSÉ, Jean-Pierre, Cardinal Léger et ses oeuvres
MAST, Darrel, adjoint - bureau de la sénatrice Mobina S.B. Jaffer
MATAS, David, membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie
McDONOUGH, Alexa, députée et chef du Nouveau parti démocratique
McLEAN, l'honorable Walter, Franklin Consulting Ltd.
MULAY, Shree, Centre de recherche sur l'Asie du Sud (CERAS)
MUNTARBHORN, Vitit, Faculté de droit, Université de Chulalongkorn
MUTUNGA, Dr. Willy Munyoki, membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie
NAIR, Ravi, Centre de documentation sur l'Asie du Sud
NEVE, Alex, Amnesty International (section anglophone Canada)
OBHRAI, Deepak, député
ORION SMITH, Jane, coordonnatrice, Canadian Friends Service Committee (Quakers)
PARADIS, André, Ligue des droits et libertés
PERKINS-McVEY, Heather, Association du Barreau canadien
POIRIER, Patricia, directrice des communications, Droits et Démocratie
RASIAH, Sivarasa, conseiller juridique et membre du conseil de SUARAM
RIKHOF, Joseph, Citoyenneté et Immigration Canada
ROULEAU, Michèle, vice-présidente, conseil d'administration de Droits et Démocratie
SELWYN, Ruth, directrice générale, Fondation canadienne des droits de la personne
SHOWLER, Peter, président de la Commission sur l'immigration et les réfugiés
SLAWTER, Danielle, adjointe administrative au coordonnateur de la gestion de Droits et Démocratie
STEFFEN, Susan, analyste des politiques relatives aux droits de la personne, Division de la gouvernance et des politiques sociales de l'ACDI
ST-LOUIS, Marie, coordonnatrice adjointe Programme droits des peuples autochtones Droits et Démocratie
STUART, Rieky, directrice générale, Oxfam Canada
SUSSMAN, Amanda, conseillère politique sur les question des droits de la personne et humanitaires, bureau du ministre des Affaires étrangères

TEPPER, Elliot, département de science politique, Université Carleton

THOMSON, George M., directeur de l'Institut judiciaire national

TOOPE, Stephen, Faculté de droit, Université McGill

VALOIS, Isabelle, Partenariat Asie du Sud-Canada

VAN BILJOUW, Augie, directrice adjointe des communications, Droits et Démocratie

VERMA, Son Excellence Rajanikanta, Haut commissaire, Haut-commissariat pour la République de l'Inde

VERNON, Eric, Congrès juif du Canada

WESCHLER, Joanna, déléguée aux Nations Unies, Human Rights Watch

ANNEXE II**Promouvoir les droits humains et la démocratie
dans un contexte de terrorisme****PROGRAMME**

- 9h à 9h15** Mot de bienvenue et présentations
Kathleen Mahoney, présidente du Conseil d'administration de Droits et Démocratie
- 9h15 à 9h30** Présentation du thème, des objectifs et des résultats escomptés
Iris Almeida, directrice des programmes, Droits et Démocratie
- 9h30 à 10h45** **Droits humains, démocratie et terrorisme**
- Modérateur :
Warren Allmand, ancien président de Droits et Démocratie
- Législation sur la sécurité nationale dans un contexte de mondialisation – Comment défendre les libertés civiles et protéger les défenseurs des droits humains?**
Sivarasa Rasiah, membre du conseil d'administration de SUARAM ; et conseiller juridique, Tenaganita – Women's Workers, Malaisie
- Précarité de la sécurité des citoyens et impunité dans les Amériques – Comment bâtir la démocratie sous un état de droit?**
Sofia Macher, commissaire – Commission de Vérité, Pérou ; Conseil d'administration de Droits et Démocratie
- Régimes autoritaires : les nouveaux alliés de la Coalition contre le terrorisme – Quelles incidences la guerre et la militarisation ont-elles sur la lutte pour la paix, la démocratie et les droits humains?**
Ravi Nair, South Asia Human Rights Documentation Centre, Inde
Commentaires sur les présentations :
Rachad Antonius, Université de Montréal, Canada-Égypte
Willy Mutunga, Kenya Human Rights Commission, Kenya; et membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie
- 10h45 à 11h** Pause santé
- 11h à midi** Discussion plénière
- midi à 13h** **Pratiques et législations sur la sécurité : perspectives des ONG canadiennes**

	Modérateur : <i>David Matas, membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie</i>
	<i>André Paradis, Ligue des droits et libertés</i> <i>Alex Neve, Amnesty International – Section canadienne</i>
13h à 14h	Déjeuner (sur place)
14h à 14h30	Le système des Nations Unies et le contre-terrorisme – Ce système offre-t-il le cadre requis pour aborder les nouveaux défis qui menacent les droits humains ? <i>Joanna Weschler, Human Rights Watch, États-Unis</i>
14h30 à 14h45	Renforcement du discours et de l'action politique pour les droits humains et la démocratie <i>Corinne Kumar, El Taller International, et Asian Women's Human Rights Council</i>
14h45 à 16h00	Discussion plénière : Stratégies pour assurer la responsabilisation des États et des acteurs non-étatiques en matière de violations des droits humains et des crimes odieux
16h00 à 16h15	Pause santé
16h15 à 16h45	Sommaire des sujets clés et des stratégies d'intervention possibles <i>Vitit Muntarbhorn, Université Chulalongkorn, Thaïlande; et membre du conseil d'administration de Droits et Démocratie</i>
16h45 à 17h	Conclusion et remerciements <i>Kathleen Mahoney</i>

ANNEXE III

Promotion des droits humains et de la démocratie dans un contexte de terrorisme et de sécurité de l'État

**Préparé pour le
Groupe de réflexion de
Droits et Démocratie
30 mai 2002**

**Par
Iris Almeida
Lloyd Lipsett**

Droits et Démocratie (le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est une organisation indépendante canadienne investie d'un mandat international. Elle fait la promotion et la défense des droits de la personne et du développement démocratique tels que définis dans la *Charte internationale des droits de l'homme*. En coopération avec la société civile et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie amorce et soutient des programmes qui visent à consolider les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en voie de développement. Droits et Démocratie articule son travail autour de quatre thématiques : le développement démocratique, les droits des femmes, les droits des peuples autochtones et la mondialisation et les droits humains et deux initiatives spéciales : promotion des droits de la personne au plan international et les interventions d'urgence et occasions importantes.

LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS ET DE LA DÉMOCRATIE DANS UN CONTEXTE DE TERRORISME ET DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT

Introduction

La défense des droits humains vise d'abord et avant tout la protection de la dignité et de l'intégrité de la personne au moment et à l'endroit où les droits humains sont bafoués par l'État ou des acteurs non étatiques. Actuellement, une des questions les plus pressantes pour les organisations non gouvernementales [ci-après dénommées « ONG »] en relations internationales est la promotion d'un concept de sécurité qui prend en considération la sécurité des êtres humains et non seulement celle de l'État. La sécurité humaine exige par-dessus tout le respect des droits humains les plus fondamentaux — que les civils ne soient jamais délibérément blessés, torturés ou tués — peu importe les fins politiques, les objectifs militaires ou les motifs idéologiques. Il est attristant de constater que dans de nombreux pays, les conflits et les guerres continuent à faire des victimes innocentes. Dans bien des cas, les auteurs de crimes odieux sont toujours en liberté. Les victimes qui réussissent à s'en tirer doivent pleurer la mort de leurs proches et rebâtir leurs communautés dans un manque criant de ressources. Dans un contexte où les violations des droits humains sont répandues, il peut souvent sembler que la défense par la communauté internationale de la cause des victimes est inadéquate et que les interventions humanitaires en leur nom sont incohérentes. L'augmentation rapide du nombre de personnes exclues socialement et économiquement marginalisées dans les différentes régions du monde contribue à l'instabilité politique, à la guerre civile et au terrorisme. L'éradication de la pauvreté mérite une attention sérieuse et des plans d'action cohérents de la part des États, tant des pays en développement que des pays industrialisés.

Depuis les horribles attaques terroristes à New York le 11 septembre 2001, les problèmes de la violence et de l'absence de sécurité dans le monde — souvent considérés comme une réalité très distante — sont soudainement passés au premier plan dans les relations internationales entre États. Les images horribles des avions qui plongeaient du ciel, des immeubles qui s'écroulaient et des débris devenus la sépulture de milliers de civils n'ont pas seulement semé la peur et la panique mais ont aussi fait voler en éclats l'indifférence. Il faut de toute évidence condamner les attaques terroristes du 11 septembre et traduire en justice les coupables. Du jour au lendemain, les États-Unis et leurs alliés ont mobilisé la communauté internationale en vue d'une entreprise de grande envergure : « la guerre contre le terrorisme ». Nous devons toutefois examiner la pertinence de la réponse internationale aux événements du 11 septembre — cette « guerre contre le terrorisme » — en relation avec l'établissement d'assises pour la paix et la sécurité des êtres humains à long terme dans le monde.

Les vieux modèles de paix et de sécurité internationales, des droits humains au plan international et des valeurs et pratiques démocratiques sont certes remis en question par la logique perverse du terrorisme et l'argumentation incendiaire de l'antiterrorisme. Pourtant, cette situation de crise ouvre la porte à des changements positifs. Dans ce contexte de troubles, beaucoup de citoyens s'interrogent :

- Les organisations de la société civile, dans leurs relations entre elles et avec les États, peuvent-elles renforcer les engagements nationaux et internationaux envers la protection des droits humains et, de ce fait, l'architecture mondiale de la paix, du développement et de la démocratie?
- Nos gouvernements peuvent-ils combattre le terrorisme à long terme sans placer la défense des droits humains et de la démocratie au centre de leurs politiques et de leurs pratiques?
- Comment les représentants de la société civile peuvent-ils promouvoir les valeurs démocratiques de respect, de tolérance et de débat, favoriser la diversité et insister sur la responsabilisation des gouvernements?
- Comment les organisations de la société civile du Nord peuvent-elles continuer à offrir leur soutien à leurs partenaires des pays du Sud, si dans ceux-ci on ne fait aucune distinction entre les combattants pour la liberté, les militants pour le développement, les défenseurs des droits humains et les terroristes?

Le présent document porte sur certaines des questions clés liées à la promotion des droits humains et de la démocratie dans un contexte de terrorisme et de sécurité de l'État. Il pose d'abord la question du lien conceptuel entre les droits humains et le terrorisme et retrace l'histoire des tentatives de l'ONU face au terrorisme. Il présente ensuite quelques-unes des questions soulevées par la réponse militaire aux actes haineux du 11 septembre et les options offertes par le droit pénal international pour traduire en justice les auteurs des attaques. On y aborde également la prolifération des lois nationales sur la sécurité pour conclure en expliquant pourquoi les droits humains et la démocratie devraient être au centre de l'établissement des politiques nationales et internationales.

Nous espérons que les questions soulevées par ce document seront développées et affinées dans les mois qui viennent, alors que nous assisterons à la fin des actions militaires en Afghanistan, à la capture et à la condamnation des auteurs des attaques haineuses contre les États-Unis, à l'élaboration de législations nationales et internationales sur la sécurité et à la mise en œuvre de mesures de sécurité.

Existe-t-il un lien conceptuel entre le terrorisme et les droits humains?

Lorsqu'on établit un lien entre le terrorisme et les droits humains, on examine principalement les questions de droits humains associées à la réponse de l'État à des activités terroristes³. On ne peut nier cependant l'impact dévastateur des actes de terrorisme sur les droits humains ainsi que le rôle joué par les acteurs non étatiques. Comme le mentionne madame Kalliopi K. Koufa, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le terrorisme, dans son rapport intérimaire *Terrorisme et droits de l'homme*, « ...il n'est probablement pas un seul des droits de l'homme qui ne souffre pas des effets du terrorisme »⁴.

³ Il s'agit d'un lien logique puisque la promotion et la protection des droits humains sont habituellement perçues comme des obligations de l'État et non d'acteurs non étatiques.

⁴ Kalliopi K. Koufa, *Terrorisme et droits de l'homme : Rapport intérimaire*, 27 juin 2001, p. 28. La Rapporteuse spéciale mentionne les droits suivants dans son rapport intérimaire : « ...le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture et à la détention arbitraire, les droits des femmes et des enfants, le droit à la

Dans son rapport préliminaire, la Rapporteuse spéciale divise les droits humains menacés par le terrorisme en trois catégories conceptuelles :

- (i) les droits à la vie, à la liberté et à la dignité;⁵
- (ii) les droits à la société démocratique;⁶
- (iii) les droits associés à la paix sociale et à l'ordre public.⁷

Le lien conceptuel entre le terrorisme et les droits humains occupe une grande place au sein du débat sur le terrorisme aux Nations Unies depuis la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 à Vienne. Depuis la *Déclaration et Programme d'action de Vienne*⁸, la relation entre le terrorisme et les droits humains a été développée et affinée au moyen d'une série de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, de la Commission des droits de l'homme [ci-après dénommée la « Commission »] et de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités

santé, la subsistance (alimentaire), l'ordre démocratique, la paix et la sécurité, le droit à la non-discrimination et toutes sortes d'autres droits faisant l'objet d'une protection. »

⁵ Kalliopi K. Koufa, *Terrorisme et droits de l'homme : Rapport préliminaire*, 7 juin 1999, p. 8.

« Il y a donc manifestement un lien étroit entre le terrorisme et l'exercice des droits et libertés de l'individu. Ce lien est directement perceptible lorsque des groupes ou des individus se livrent à des activités terroristes et, ce faisant, tuent ou blessent des gens, les privent de leur liberté, détruisent leurs biens ou sèment la terreur par la menace et l'intimidation. Il l'est indirectement lorsqu'un État réagit au terrorisme en adoptant une politique et des pratiques qui dépassent les limites de ce qui peut être admis en droit international et se soldent par des violations des droits de l'homme, comme les exécutions extrajudiciaires, la torture, les procès iniques et autres mesures de répression illicites qui portent atteinte aux droits de l'homme non seulement des terroristes mais aussi de civils innocents. »

⁶ *Ibidem*, p. 10.

« Les terroristes menacent les fondations mêmes de la vie civilisée. En cherchant à atteindre leurs buts par la violence, ils révèlent leur refus de soumettre leurs vues à l'épreuve d'un processus politique loyal... En réalité, le terrorisme peut mettre la société démocratique en péril de diverses manières. En érigeant la violence et la peur en outil politique, il peut saper l'autorité légitime des gouvernements, peser sur les facteurs idéologiques et politiques pour imposer son propre modèle de société, empêcher les citoyens d'exercer leurs droits d'avoir part aux décisions qui ont une incidence sur leur vie, subvertir le pluralisme et les institutions démocratiques en créant des conditions défavorables au fonctionnement de la constitution, arrêter le processus démocratique et la démocratisation, miner le libre développement politique, économique, social et culturel, nuire à la qualité d'une société démocratique pour tous, même lorsqu'ils n'en compromettent pas effectivement la survie, déboucher sur davantage de terrorisme et d'activisme... »

⁷ *Précité*, note 3, p. 11.

« En réalité, le fait de tuer des innocents, détruire des biens et créer une atmosphère d'angoisse et de terreur ne constitue pas seulement une violation des droits des victimes, c'est aussi une incitation à d'autres atteintes graves aux droits de l'homme. Devant la conduite odieuse des terroristes et les menaces qu'ils font planer sur la société, les autorités de l'État, auxquelles il incombe de mettre fin à la violence terroriste, sont en droit d'adopter des mesures contre-terroristes et peuvent ne pas être tenues par les limites normalement assignées à la prévention des crimes ordinaires. Il y a donc un danger réel de voir l'État réagir trop fort à la menace du terrorisme et glisser vers la répression et la violation des droits fondamentaux non seulement des terroristes mais encore du reste de la société, dont les droits et libertés risquent de se trouver réduits dans le cours de l'action menée pour découvrir, appréhender et condamner les terroristes. À longue échéance, l'incidence et les effets dommageables du terrorisme sur la paix sociale et l'ordre public risquent de mettre en péril l'existence même de l'État. »

⁸ *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, ONU. Doc. A/CONF.157/23 (12 juillet 1993).

promotion et de la protection des droits de l'homme⁹ [ci-après dénommée la «Sous-commission »].

Citons en exemple la résolution 2001/37 du 23 avril 2001 de la Commission, l'une des résolutions les plus détaillées sur le terrorisme et les droits de l'homme, qui donne au lecteur une idée de comment le lien entre le terrorisme et les droits humains s'articule au sein du système de l'ONU. Cette résolution condamne tous les actes et toutes les méthodes et pratiques terroristes :

« ...en tant qu'actes qui visent l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie, menaçant l'intégrité territoriale et la sécurité des États, déstabilisant des gouvernements légitimement constitués, sapant les fondements de la société civile pluraliste et de l'état de droit, et ayant des conséquences préjudiciables pour le développement économique et social des États. »

À la suite des événements du 11 septembre, nous nous sommes durement rendu compte des effets du terrorisme sur les droits, les libertés, la démocratie, la société civile, l'état de droit et le développement économique et social. Des personnes ont été tuées, torturées et arbitrairement détenues. Les libertés civiles ont été prises d'assaut. Les dissidents sont traités de « terroristes » et sont muselés. Les organisations de défense des droits humains sont harcelées par la police et les services de renseignements. Des mesures d'urgence sont déployées au mépris de l'application régulière de la loi. De nouveaux budgets attribuent une énorme part des dollars des contribuables aux mesures de sécurité tandis qu'on continue de sabrer dans les programmes sociaux. On a tiré sur la sonnette d'alarme.

En outre, les actes terroristes ont également un impact dévastateur sur le commerce. Comme nous en avons été témoins après le 11 septembre, les marchés boursiers ont chuté, un grand nombre d'entreprises (surtout dans le transport aérien et dans l'industrie du tourisme) ont fait faillite, des milliers de personnes ont perdu leur emploi. Dans un tel climat, il est difficile de ne pas perdre de vue les principes d'égalité et de solidarité mondiales.

Puisqu'un seul incident terroriste peut avoir des effets directs et indirects aussi étendus, tout acte terroriste doit indubitablement être condamné peu importe ce qui a motivé cet acte. Pourtant, lorsque nous condamnons le terrorisme en raison de ses effets sur les droits humains, n'est-il pas logique de s'assurer que notre réponse au terrorisme n'entraîne pas d'autres violations de ces droits? Il est essentiel de placer le débat sur le terrorisme dans un contexte de respect des droits humains afin de nous assurer que notre condamnation du terrorisme et notre réponse à celui-ci ont bel et bien pour objectif la promotion et la protection des droits humains et de la démocratie.

⁹ Voir les résolutions suivantes de l'Assemblée générale : 48/122 du 20 décembre 1993, 49/185 du 22 décembre 1994, 50/186 de décembre 1995 et 52/133 du 12 décembre 1997, 54/109 du 9 décembre 1999, 54/164 du 17 décembre 1999 et 56/164 du 24 février 2001.

Voir aussi les résolutions suivantes de la Commission : 1994/46 du 4 mars 1994; 1995/43 du 3 mars 1995; 1996/47 du 19 avril 1996; 1997/42 du 11 avril 1997; 1998/47 du 17 avril 1998; 1999/27 du 26 avril 1999 et 2001/37 du 23 avril 2001.

Voir aussi les résolutions suivantes de la Sous-commission : 1994/18 du 25 août 1994; 1996/20 du 29 août 1996; 1997/39 du 28 août 1997; 1998/29 du 26 août 1998. La Sous-commission est maintenant connue sous le nom de Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

Comment l'ONU réagit-elle face au terrorisme?

Bien que les attaques terroristes du 11 septembre aient été d'une ampleur et d'un effet dévastateur sans précédent, la communauté internationale avait déjà été confrontée au terrorisme à maintes reprises. Avant la Seconde Guerre mondiale, la Société des Nations a adopté, le 16 novembre 1937, une convention pour la prévention et le châtement du terrorisme. Même si cette convention n'a pas été renouvelée après cette guerre, le terrorisme a fait partie des préoccupations de l'ONU pour la codification et le développement progressif du droit international depuis le début des années 50 ainsi que pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales depuis les années 70.

Toutefois, les efforts internationaux pour combattre le terrorisme n'ont pas encore abouti à une approche ou convention internationale, mais plutôt à un amalgame de 19 conventions internationales et régionales en réponse à des crimes individuels associés au terrorisme¹⁰, deux déclarations de l'Assemblée générale portant sur des mesures visant à éliminer le terrorisme international et un impressionnant recueil de résolutions du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale, de la Commission et de la Sous-commission. Quelques-uns des obstacles ayant fait échouer les tentatives d'élaboration d'une convention internationale générale sur la lutte contre le terrorisme sont : (i) la difficulté de trouver une définition acceptable du terrorisme¹¹; (ii) la question de la responsabilisation des acteurs non étatiques en vertu du droit international relatif aux droits humains.

Malgré tout, depuis le 11 septembre, les efforts ont redoublé pour élaborer un projet de convention générale sur le terrorisme au sein du Comité spécial sur le terrorisme¹². Le dernier rapport du Comité spécial présenté à la Sixième Commission de l'Assemblée générale (comité juridique) donne l'impression que les négociations progressent dans la résolution des désaccords au sujet de certains articles du projet de convention. Les négociations ont repris au Comité spécial la semaine du 28 janvier 2002. On s'inquiète déjà toutefois au sujet de certaines parties du projet qui, telles que rédigées actuellement, minent les droits à la protection des réfugiés, la liberté d'expression et les lois de guerre; il est par conséquent important que les défenseurs des droits de la personne continuent de surveiller et de commenter le processus d'élaboration de ce projet de convention¹³.

¹⁰ Voir le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale *Mesures visant à éliminer le terrorisme international* (A/55/179 du 26 juillet 2000 et A/55/179/Add.1 du 9 octobre 2000), qui comprend la liste des 19 conventions internationales (mondiales et régionales) relatives à la question du terrorisme international et des renseignements concernant l'état d'avancement de la publication d'un recueil des lois et règlements nationaux relatifs à la prévention et à la répression du terrorisme international.

Voir aussi le document A/C.6/56/160 des Nations Unies.

¹¹ Certaines des distinctions à faire dans la définition du terrorisme sont : la distinction entre terrorisme et conflit armé (international ou interne); la distinction entre acteurs étatiques et non étatiques; la distinction entre terrorisme et combat légitime d'un peuple habitant un territoire occupé pour user de son droit à l'autodétermination.

¹² Voir le document A/C.6/56/L.9 des Nations Unies.

¹³ Human Rights Watch, *Human Rights Watch Commentary on the Draft Comprehensive Convention on Terrorism* (<http://www.hrw.org/press/2001/10/terrorcom1017.htm>).

Human Rights Watch s'intéresse tout particulièrement aux articles 7, 14 et 15 du projet de convention. Elle fait quatre recommandations (traduction libre) :

Soulignons que deux résolutions du Conseil de sécurité¹⁴ de même qu'un projet de résolution de l'Assemblée générale¹⁵ ont été adoptés depuis le 11 septembre. Ces

- Recommandation 1 : Conformité au droit international humanitaire et au droit international des droits de la personne. Rien dans la convention générale ne devrait être interprété comme une altération, une contradiction, une restriction ou une violation des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des conventions internationales sur les droits de la personne et des autres instruments internationaux.
- Recommandation 2 : Article 15 et le principe de non-refoulement. L'article 15 de la convention générale devrait renvoyer au principe irrévocable de non-refoulement stipulé dans la Convention relative au statut des réfugiés, le droit international coutumier, la Convention contre la torture et la Convention européenne des droits de l'homme.
- Recommandation 3 : Article 7 et l'exclusion de la protection internationale des réfugiés. Nul besoin de modifier ou de réinterpréter les dispositions actuelles du droit international relatif aux réfugiés pour exclure certaines personnes de la protection accordée aux réfugiés. L'article 7 devrait au moins stipuler que toute mesure doit être adoptée conformément aux dispositions pertinentes du droit international relatif au statut des réfugiés et aux droits humains.
- Recommandation 4 : Article 14 et extradition des réfugiés. L'article 14 devrait contenir des dispositions pour assurer que toute mesure d'extradition est entièrement conforme aux normes internationales de protection des réfugiés, surtout au principe de non-refoulement.

Voir aussi *Human Rights Watch Commentary 2 on the Draft Comprehensive Convention on Terrorism*, 22 octobre 2001 (<http://www.hrw.org/press/2001/10/terrorcom1022.htm>). Dans ce deuxième commentaire, Human Rights Watch fait deux autres recommandations (traduction libre) :

- Recommandation 1 : Préserver les principes du droit international humanitaire et du droit international des droits de la personne dans la définition du terrorisme. La formulation de l'article 2(1)(a) et (b) et l'article 18 ne doit pas permettre des interprétations pouvant affaiblir les principes et les pratiques acceptés du droit international humanitaire ou du droit international des droits de la personne. Danger d'assimiler certains actes violents de conflits armés internes actuellement non interdits par le droit international humanitaire (même s'ils peuvent être jugés criminels en vertu d'une loi nationale) à des crimes internationaux.
- Recommandation 2 : Éviter les concepts pouvant inclure des principes du droit international des droits de la personne à la définition d'actes de terrorisme. La formulation de l'article 2(3) ne doit pas permettre des interprétations pouvant miner le droit à la liberté d'expression.

¹⁴ Résolution 1368 du Conseil de sécurité (2001) : Reconnaît le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective; appelle tous les États à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires des attaques terroristes du 11 septembre; appelle également la communauté internationale à redoubler d'efforts pour prévenir et éliminer les actes terroristes, y compris par une coopération accrue et une pleine application des conventions antiterroristes internationales et des résolutions du Conseil de sécurité; se déclare prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 et pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes, conformément à ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations Unies.

Résolution 1373 du Conseil de sécurité (2001) : Appelle les États à prévenir et à réprimer le financement des actes de terrorisme; à assurer que les actes de terrorisme soient érigés en crimes graves dans la législation et la réglementation nationales; à se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié; à empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières; à échanger des renseignements au sujet des actes terroristes; à appliquer intégralement les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme; à prendre les mesures appropriées afin de s'assurer que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé; et à améliorer la coordination des efforts à l'échelle régionale, nationale et internationale pour renforcer une réponse intégrale aux activités liées au terrorisme.

¹⁵ Projet de résolution de l'Assemblée générale sur les *Mesures visant à éliminer le terrorisme international* (A/C.6/56/L.22 et Corr.1) qui : condamne énergiquement tous les actes et toutes les méthodes et pratiques de terrorisme, qu'elle juge criminels et injustifiables; demande à tous les États d'adopter de nouvelles mesures en vue de prévenir le terrorisme et de renforcer la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme; demande à tous les États de prendre les mesures voulues afin de transposer ces conventions et protocoles

résolutions demandent aux États d'adopter de nouvelles mesures en vue de prévenir le terrorisme et de renforcer la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme. C'est dans ce contexte de résolutions de l'ONU, et de pression intense de la part des États-Unis, que la plupart des États établiront une nouvelle législation et de nouvelles mesures nationales de sécurité. Bien que cet historique sur le traitement du terrorisme au sein de l'ONU soit utile pour comprendre le droit international sur le terrorisme, il n'a qu'une valeur académique puisque les États-Unis ont tenu l'ONU à l'écart de leur « guerre contre le terrorisme ».

Une fois de plus, nous nous heurtons à la dure réalité : le cadre international de l'état de droit, au lieu d'être renforcé, est affaibli par des actions unilatérales en dehors du système de l'ONU. Les États-Unis se démarquent par leur refus de ratifier les traités internationaux sur les droits de la personne comme ceux des droits des enfants, des droits des femmes, des droits économiques, sociaux et culturels, le Statut de Rome pour l'établissement d'une Cour pénale internationale (CPI)¹⁶ et le premier protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 et de reconnaître et appliquer les règles sur la protection de droits humains. Malgré le fait que la plupart des citoyens des États-Unis profitent d'un grand éventail de droits humains en vertu de lois nationales, ce pays refuse de faire l'objet d'un examen de sa performance sur le plan de la protection des droits de la personne à une échelle internationale.

Bien qu'il reste à voir si les États-Unis accepteront d'être plus coopératifs et de travailler au sein du système de l'ONU une fois leurs activités militaires terminées, les mêmes questions reviennent sur l'efficacité du système de l'ONU et sur la capacité du droit international de freiner les actions unilatérales des États puissants.

Quelle est l'efficacité d'une réponse militaire au terrorisme ?

Comme nous le savons, les États-Unis ont répondu aux attaques terroristes du 11 septembre en déclenchant une opération militaire en Afghanistan contre le régime des Talibans et l'ennemi numéro un, Osama Ben Laden. Même si les opérations militaires des Américains sont appuyées par une importante coalition de leurs alliés, elles doivent tout de même être jugées en vertu du droit international. D'une façon générale, deux questions distinctes se dégagent du droit international concernant l'utilisation de la force. Il faut d'abord évaluer si la décision initiale de lancer une action militaire était justifiée (*jus ad bellum*). Il faut ensuite évaluer si les opérations militaires ont été menées de façon justifiable dans le respect du droit internationale humanitaire et des droits de l'homme (*jus in bello*). Il est en outre bon de rappeler qu'une action militaire est permise par la Charte de l'ONU seulement dans deux cas exceptionnels : en cas de légitime défense (article 51 de la Charte de l'ONU) et sur autorisation du Conseil de sécurité (chapitre VII, articles 39 à 42).

Nous ne pouvons discuter en toute connaissance de cause de ces questions en raison du manque de renseignements disponibles actuellement. Par contre rien n'empêche de s'interroger sur la pertinence d'une réponse militaire au terrorisme :

antiterroristes dans leur droit interne pour établir la compétence de leurs tribunaux de sorte que les auteurs d'actes terroristes soient traduits en justice.

¹⁶ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Doc. des Nations Unies A/CONF.183/9 (1998).

- La décision initiale de lancer des opérations militaires était-elle justifiable d'un point de vue de légitime défense *éventuelle*? Ou s'agissait-il de représailles inadmissibles?
- Pourquoi les membres de la coalition militaire n'ont-ils jamais demandé l'autorisation des Nations Unies d'utiliser la force, avant ou après le début des opérations militaires?
- Les bombardements en Afghanistan ont-ils été menés selon une stratégie de ciblage reposant sur une distinction et une proportionnalité entre objectifs militaires et objectifs civils?
- Les armes utilisées lors des attaques contre l'Afghanistan ont-elles été la cause de souffrances ou de morts inutiles parmi les civils? Les victimes et leurs familles recevront-elles une compensation?
- Les troupes au sol des deux opposants dans ce conflit ont-elles respecté le droit humanitaire relatif à la protection des civils, des prisonniers de guerre, des blessés ou des malades?
- Les droits inaliénables et inviolables de ceux qui n'ont pas reçu cette protection en vertu du droit international humanitaire — comme les talibans détenus à titre de prisonniers de guerre — ont-ils été respectés?
- S'il y a eu violation du droit international humanitaire ou du droit international des droits de la personne, ces crimes seront-ils punis et par qui?¹⁷

Dans le cadre de cette réflexion, il est important de souligner le dangereux précédent que constitue une réponse militaire au terrorisme. Selon Interights (traduction libre) :

« C'est dans les périodes de tension élevée que les limites juridiques prennent toute leur importance. Les attaques atterantes du 11 septembre ont eu lieu non pas en l'absence de normes mais avec comme toile de fond un droit international établi et l'élaboration d'une pratique internationale à suivre en cas d'atrocités. Dans la mesure où la réponse internationale aux événements du 11 septembre ignore le droit, les implications pour les droits humains sont potentiellement graves, non seulement dans la présente situation mais pour l'avenir. Faire de la situation actuelle une exception et l'exclure du cadre de travail du droit international auront pour effet de discréditer et de miner l'universalité de la règle de droit et d'ouvrir la voie à d'autres violations. »¹⁸

Nous avons déjà vu l'argumentation de la « guerre contre le terrorisme » envenimer et exacerber le conflit israélo-palestinien et celui de l'Inde et du Pakistan à propos du Cachemire. Bien que l'utilisation de la force puisse constituer une réponse appropriée au terrorisme dans certains cas, la communauté internationale doit demeurer extrêmement vigilante en cette période de troubles pour voir à ce que les États respectent toutes leurs obligations en vertu du droit international.

¹⁷ Voir Interights, *Responding to September 11 : The Framework of International Law* (<http://www.interights.org>).

Voir aussi Human Rights Watch, *Legal Issues Arising from War in Afghanistan and Related Anti-Terrorism Efforts* (<http://www.hrw.org/campaigns/september11/ihlqna.htm>).

¹⁸ Interights, *Responding to September 11 : The Framework of International Law* (<http://www.interights.org>), p. 2.

Doit-on favoriser les poursuites judiciaires plutôt que l'action militaire ?

À la suite des événements du 11 septembre, de nombreux citoyens et organisations ont demandé aux gouvernements d'obtenir justice au moyen de poursuites judiciaires nationales et internationales et de ne pas chercher à se venger et à user de représailles par une action militaire¹⁹. Même si le cadre juridique pour engager des poursuites judiciaires contre le terrorisme sur un plan national et international est imparfait, les outils sont en nombre suffisants — lois et institutions judiciaires — pour traduire en justice les responsables des attaques terroristes sans créer une escalade de la violence, de la souffrance et des violations des droits humains. En outre, rendre justice au moyen de poursuites judiciaires internationales aurait pour effet de renforcer l'état de droit international et d'augmenter les possibilités à long terme d'une paix et d'une sécurité mondiales.

Les attaques terroristes du 11 septembre constituent des crimes en vertu des lois nationales et internationales. Elles se situent dans le cadre de la jurisprudence internationale qui s'élabore sur les crimes contre l'humanité et constituent des crimes internationaux en vertu de plusieurs conventions sur les actes de terrorisme comme les détournements d'avion. En vertu des lois nationales, ces attaques constituent le plus grand crime, celui de meurtre.

Selon des principes bien établis du droit pénal international, les tribunaux nationaux peuvent traduire en justice les auteurs des crimes internationaux les plus graves comme les crimes contre l'humanité. Même si un État n'est pas doté des structures juridiques lui permettant d'exercer une compétence universelle, ou si un État n'a pas ratifié les conventions sur des actes terroristes précis, des règles et des pratiques bien établies permettent l'extradition des suspects vers un autre pays où ils peuvent subir un procès.

¹⁹ Voir la lettre de Warren Allmand, c.p., o.c., c.r., datée du 21 septembre 2001 et adressée au très honorable Jean Chrétien :

« ...ce crime horrible est une nouvelle preuve qu'il faut renforcer le système international de justice pénale plutôt que de s'engager dans une guerre de représailles qui ne pourra que mener à d'autres morts et à une terrible destruction... Comme plusieurs personnes l'ont déjà mentionné, nous avons été témoins d'un acte de terrorisme, un crime contre l'humanité très grave qui doit être sanctionné conformément aux lois internationales – après que la culpabilité de ses auteurs aura été démontrée. »

Voir aussi la déclaration de la Coalition pour une CPI, *U.S. Tragedy Must Be Addressed Through Systems of Justice*, septembre 2001 (<http://www.iccnw.org/html/CICCSecretariat.html>) : (traduction libre)

« Nous jugeons que ces actes sont des crimes graves qui ne doivent pas demeurer impunis. Mais nous recommandons vivement qu'ils soient punis au moyen des mécanismes de justice nationaux et internationaux et des institutions internationales. La nature internationale évidente de ces attaques fait ressortir le besoin d'une plus grande coopération multilatérale pour proscrire, investiguer, poursuivre et traduire en justice ceux qui commettent des crimes graves qui concernent la communauté internationale... La Cour pénale internationale (CPI), qui sera probablement établie d'ici un ou deux ans, constituera une nouvelle institution puissante pour juger des questions de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Beaucoup de membres de la coalition et de représentants de gouvernements croient que des actes terroristes comme ceux qui ont été commis le 11 septembre entrent dans la définition des crimes soumis à l'autorité judiciaire de la future CPI. »

Voir aussi Caucus des femmes pour une justice fondée sur le genre – *Statement on Terrorist Attacks in the U.S.* (<http://www.iccnw.org/html/Women%27sCaucus.html>).

En outre, durant les dernières années, des tribunaux internationaux spéciaux ont été établis pour le jugement de crimes internationaux graves. Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie²⁰ (ci-après dénommé « TPIY ») et celui pour le Rwanda²¹ (ci-après dénommé « TPIR ») jugent actuellement des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité des plus graves et ordonnent l'investigation et l'arrestation de réseaux complexes de criminels. Le tribunal international de Lockerbie en Écosse s'est mérité des éloges pour la minutie et l'impartialité dont il a fait preuve dans le procès contentieux de deux terroristes accusés d'attentats à la bombe.

Par conséquent, il est possible pour le Conseil de sécurité des Nations Unies de créer un autre tribunal international spécial pour les attaques du 11 septembre, qui pourrait s'appuyer sur l'expérience du TPIY, du TPIR et du tribunal de Lockerbie, de même que sur celle d'autres tribunaux hybrides (nationaux-internationaux). En outre, le Conseil de sécurité peut au besoin faire appel à la force pour appréhender des suspects et les traduire en justice devant un tribunal créé à cette fin.

Des actions militaires ne saperont-elles pas les fondements de l'état de droit international? Les ONG travaillent depuis des années sans relâche et de manière concertée avec un grand nombre d'États embrassant la même vision, pour contribuer à l'effort mondial visant à établir la CPI. L'élaboration de l'architecture institutionnelle d'une CPI puissante et efficace est une tentative plutôt audacieuse pour protéger les personnes vulnérables et les innocents. Il s'agit d'un effort important pour isoler, stigmatiser et tenir criminellement responsables les personnes qui commettent des crimes haineux. Une fois établie (après que 60 États auront ratifié le Statut de Rome), la CPI pourra émettre le message sans équivoque qu'aucun individu — responsable du gouvernement, officier militaire ou chef d'État — n'est au-dessus de la loi.

Espérons que la CPI, une fois établie, saura développer les procédures, l'expertise et les ressources spécialisées nécessaires pour administrer la justice dans des situations internationales difficiles et pour constituer une solution de rechange viable à l'action militaire contre ceux qui commettent des violations massives des droits humains. Si elle est appuyée politiquement et financièrement par les États de façon adéquate, la CPI pourra devenir une institution puissante pour la promotion de la justice mondiale et de l'état de droit international. Dans un effort pour voir plus loin que les attaques du 11 septembre, la promotion de la CPI devrait devenir une priorité pour ceux qui croient que la justice, et non l'emploi de la force, est la réponse appropriée aux crimes graves.

Le débat sur les tribunaux internationaux spéciaux et sur la CPI soulève tout un questionnement sur les possibilités actuelles de justice internationale. Devant l'opposition des États-Unis à la création de la CPI²², nous pouvons nous attendre à ce que ce pays refuse

²⁰ *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, Doc. des Nations Unies Rés. 808 du C.S. (1993).

²¹ *Le tribunal pénal international pour le Rwanda*, S.C./Rés./995 (1994), Doc. Off. du C.S., 49^e sess., 3453^e séance, 1.

²² Le sénateur Jesse Helms a proposé un projet de loi au Congrès — *American Servicemembers' Protection Act (ASPA)* — qui interdirait toute coopération américaine avec la Cour pénale internationale, toute assistance militaire à la plupart des États ayant ratifié le Statut de Rome (excluant les États membres de l'OTAN et les principaux alliés non membres de l'OTAN de même que Taiwan) ainsi que la transmission d'informations relevant de la sécurité nationale ou des services de police aux pays ayant ratifié le Statut, limiterait la

également d'appuyer tout tribunal pénal international spécial ayant pour mission de juger les responsables des attaques du 11 septembre. En effet, il semble que les instances privilégiées par les États-Unis pour la tenue des procès des terroristes soient les tribunaux militaires secrets autorisés récemment par le président Bush. Non seulement ces tribunaux militaires soulèvent-ils une multitude d'inquiétudes au sujet de la discrimination, du manque de traitement équitable et de la violation des droits des accusés, mais ils ébranlent la confiance mondiale dans la règle de l'état droit international. Si la justice pénale plutôt que l'emploi de la force est la réponse appropriée au terrorisme, que justice soit faite — et qu'elle soit faite visiblement — dans le respect des principes de traitement équitable et des droits des accusés.

Enfin, pendant que nous préconisons le renforcement de l'état de droit international pour faire face aux prochains incidents terroristes et aux prochaines violations des droits humains, nous devons dénoncer les politiques sélectives des États puissants. Le manque de confiance dans une justice internationale est inévitable si la pratique du deux poids, deux mesures est privilégiée quand les intérêts économiques et les relations entre alliés sont en jeu et que certains États se placent au-dessus de la loi. Nous devons, comme nous le rappelle la statue de la justice aux yeux bandés, nous efforcer de faire preuve d'impartialité et de cohérence dans l'application de la loi.

Le statut des prisonniers en vertu du droit international humanitaire

Depuis le début des opérations militaires américaines en Afghanistan en octobre 2001, le débat fait rage sur le statut et le traitement des combattants talibans et d'Al-Qaeda détenus par les forces afghanes antitalibanes et les forces armées des États-Unis. Le traitement des détenus dans un conflit armé est assujéti au droit international humanitaire. Les quatre Conventions de Genève de 1949 constituent un cadre de travail juridique complet visant à assurer la protection des combattants et des civils capturés pendant un conflit armé. Les États-Unis ont qualifié tous les détenus sous leur garde de « combattants illégitimes », de « détenus de champ de bataille » ou de « combattants illégaux » et ont affirmé que bien que ces détenus puissent être traités conformément aux Conventions de Genève, eux ne sont nullement dans l'obligation de se plier à ces Conventions.

Les États-Unis choisissent d'ignorer des règles internationales fondamentales et d'établir leurs propres règles et systèmes de traitement des détenus. La *Troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre* donne la définition d'un prisonnier de guerre et énumère les mesures de protection auxquelles il a droit. Les États-Unis ne peuvent négliger qu'en vertu des Conventions de Genève tout détenu doit avoir un statut juridique. L'article 5 de la *Troisième Convention de Genève*²³ stipule qu'un

participation américaine aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et enfin autoriserait le président à utiliser tous les moyens *nécessaires et appropriés* pour libérer un citoyen américain détenu par la CPI — un langage qui habituellement inclut l'utilisation de la force.

Voir aussi le communiqué de la FIDH daté du 3 octobre 2001, *Le gouvernement américain soutient une loi interdisant toute coopération militaire avec les États ayant ratifié le Statut de la Cour pénale internationale (CPI)*! (<http://www.fidh.org/communiq/2001/ij0310f.htm>).

²³ Article 5 de la *Troisième Convention de Genève* :

« La présente Convention s'appliquera aux personnes visées à l'article 4 dès qu'elles seront tombées au pouvoir de l'ennemi et jusqu'à leur libération et leur rapatriement définitifs.

combattant tombé au pouvoir de l'ennemi est un prisonnier de guerre à moins que lui soit attribué un autre statut par un « tribunal compétent ». En outre, les combattants tombés au pouvoir de l'ennemi ne détenant pas le statut de prisonnier de guerre et qui ont été qualifiés de « combattants illégitimes » ou de « combattants sans privilège », termes qu'on ne retrouve pas dans les Conventions de Genève, sont protégés par la *Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*. En vertu des Conventions de Genève, toute personne appréhendée dans un contexte de conflit armé international doit faire l'objet d'une protection minimale.

Lois de sécurité nationales, répression des opposants politiques et crimes motivés par la haine

La plupart des pays ont réagi aux attentats du 11 septembre en établissant de nouvelles lois nationales sur la sécurité et une législation d'urgence et en mettant en place de nouvelles mesures de surveillance et méthodes d'investigation pour combattre le terrorisme. Bien que les États doivent s'assurer que les mesures déployées et les lois de sécurité nationales protègent leurs citoyens, toute loi nationale d'urgence et de sécurité constitue un réel danger pour les droits humains. En effet, elle augmente invariablement le pouvoir des corps policiers, des services de renseignements et des groupes militaires et peut — comme nous avons pu l'observer dans le passé dans diverses parties du monde — entraîner une diminution proportionnelle des droits civils et des libertés des citoyens.

Les lois de sécurité nationales ne sont pas un phénomène nouveau. L'histoire est éloquente à ce sujet : les lois établies pour répondre à des menaces réelles et légitimes à la sécurité nationale peuvent être utilisées pour violer les droits de la personne, réprimer les dissidents politiques et détruire la société civile. Par conséquent, nous devons, lors de l'examen d'une nouvelle législation proposée pour contrer le terrorisme, évaluer comment cette législation peut être utilisée contre les citoyens ordinaires, les militants politiques et les défenseurs des droits humains. Nous devons également évaluer les implications des nouvelles technologies et méthodes de surveillance pouvant être employées par les corps policiers, les services de renseignements et les services de sécurité.

Une fois que ces implications à long terme des nouvelles mesures et législation sur la sécurité sont bien comprises, il faut s'assurer que les libertés civiles des citoyens ne sont pas injustement brimées. En plus de la protection des droits et des libertés au sein de constitutions nationales, il existe des normes internationales importantes sur les droits humains qui aident à mettre en équilibre sécurité nationale et libertés civiles. L'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* interdit l'établissement de mesures discriminatoires ou qui constituent une dérogation à l'obligation de protéger les droits fondamentaux de la personne (le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture, à l'esclavage, à l'emprisonnement pour ne pas avoir remboursé des dettes, à des lois pénales rétroactives, le droit d'être reconnu comme une personne devant la loi, et le droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion)²⁴.

S'il y a doute sur l'appartenance à l'une des catégories énumérées à l'article 4 des personnes qui ont commis un acte de belligérance et qui sont tombées aux mains de l'ennemi, lesdites personnes bénéficieront de la protection de la présente Convention en attendant que leur statut ait été déterminé par un tribunal compétent. »

²⁴ Autres principes s'appliquant aux lois sur la sécurité nationale : les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des

Mary Robinson, la Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, affirmait dans une déclaration conjointe avec Walter Schwimmer, secrétaire-général du Conseil de l'Europe, et l'ambassadeur Gerard Stoudmann, directeur du bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), que « toute mesure qui restreint les droits de la personne dans le cadre d'une réponse au terrorisme doit respecter un juste équilibre entre les questions de sécurité nationale légitimes et les libertés fondamentales, équilibre qui doit être entièrement cohérent avec les obligations en vertu du droit international [...] les mesures antiterroristes ont pour objet de protéger les droits humains et la démocratie, et non de miner ces valeurs fondamentales de nos sociétés »²⁵.

Il est en outre essentiel que l'application des lois nationales et des mesures de sécurité soit surveillée par des organisations civiles démocratiques comme les institutions judiciaires, les institutions nationales de protection des droits de la personne, les bureaux d'ombudsman et autres associations jouant le rôle de défenseur d'intérêts particuliers. Sans cette supervision démocratique, même les lois de sécurité nationales les plus équitables risquent d'être utilisées à des fins abusives.

Nous devons examiner à fond chaque nouvelle loi de sécurité nationale pour s'assurer que toute restriction des libertés civiles est justifiée en vertu des conventions internationales sur les droits de la personne. Les pays dont les lois de sécurité nationales ont déjà été critiquées sont :

- Canada : loi C-36²⁶
- États-Unis : directive d'urgence du procureur général du 19 septembre 2001, la loi *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot) Act*, règlement du service d'immigration et de naturalisation (66 Fed. Reg. 48,334, 20 septembre 2001) et directive présidentielle autorisant les tribunaux militaires²⁷

dérogations, les Standards minimums de Paris relatifs aux normes de droits de l'homme en état d'urgence et les Principes de Johannesburg sur la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information. Ces principes sont étudiés dans les rapports du Rapporteur spécial M. Leandro Despouy sur les états d'exception.

²⁵ Centre de nouvelles de l'ONU, *Anti-terror fight must not curb human rights, Robinson says in a joint statement*, 4 décembre 2001.

²⁶ Voir ABO, *Submission on Bill C-36 Anti-terrorism Act*, octobre 2001.

Voir aussi la transcription de la réunion du 8 novembre 2001 du Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

²⁷ Voir Amnistie internationale, *Memorandum to the US Attorney General – Amnesty International's concerns relating to the post 11 September investigations*, novembre 2001, AI doc : AMR/51/170/2001.

Voir aussi Human Rights Watch, *Letter to Attorney General John Ashcroft*, 28 septembre 2001

(<http://www.hrw.org/press/2001/09/ashcroft0928-ltr.htm>); *Human Rights Watch Criticizes Anti-Terrorism Legislation*, 22 octobre 2001 (<http://www.hrw.org/press/2001/10/terrorism1022.htm>); *U.S.: Military Commissions Can't Compare to International Courts – Due Process Standards Much Lower for Proposed U.S. Trials*, 4 décembre 2001 (<http://www.hrw.org/press/2001/12/miltrib1204.htm>); *U.S.: New Military Commissions Threaten Rights, Credibility*, 15 novembre 2001

(<http://www.hrw.org/press/2001/11/miltribs1115.htm>).

Voir aussi le communiqué de la FIDH daté du 15 novembre 2001.

(<http://www.fidh.org/communiq/2001/usa1511f.htm>).

- Union européenne : proposition pour des mesures de sécurité à l'échelle de l'Union européenne²⁸
- Royaume-Uni : *Anti-Terrorism, Crime and Security Bill 2001*²⁹
- Inde : *Prevention of Terrorism Ordinance (POTO)*³⁰
- Malaisie : justification de la loi *Internal Security Act*
- Russie : proposition de modifier les lois nationales pour permettre la détention de suspects de terrorisme pour un maximum de 30 jours sans accusation ou accès à un avocat³¹

Nous prévoyons dans les mois à venir l'établissement de douzaines d'autres lois de sécurité nationales et la mise en place d'autres mesures antiterroristes. Bien que ces lois et mesures puissent initialement calmer les peurs des citoyens, nous devons être conscients que toute augmentation de l'autorité des groupes policiers et militaires augmente le risque d'excès. En outre, les gouvernements étant de plus en plus préoccupés par la sécurité, il sera de plus en plus difficile de préserver les valeurs comme la transparence, l'ouverture, la tolérance et la liberté qui caractérisent la démocratie.

Protection et promotion des droits de la personne et de la démocratie

La nouvelle législation de sécurité nationale n'est pas la seule de nos inquiétudes. Un nombre croissant de rapports signalent que certains gouvernements utilisent la « guerre contre le terrorisme » comme prétexte pour sévir contre les libertés civiles et pour étouffer la dissidence politique légitime. En voici des exemples :

- Chine : suppression de « terroristes » dans la région autonome de Xinjiang Uighur
- Égypte : procès injustes et torture employés comme tactiques antiterroristes efficaces³²
- Kirgystan : mesures pour sévir contre des militants islamiques
- Macédoine : les opposants musulmans et albanais sont qualifiés de « terroristes »
- Russie : la « guerre contre le terrorisme » devient la guerre contre les dissidents tchéchènes
- Turquie : détention et torture de membres du groupe d'opposition Hizbullah
- Zimbabwe : poursuites contre des journalistes accusés d'être des terroristes

Nous devons évidemment condamner tout gouvernement qui profite des événements du 11 septembre pour affaiblir de manière opportuniste les partis d'opposition et renforcer

²⁸ Voir Human Rights Watch, *European Union: Security Proposals Threaten Human Rights*, 6 novembre 2001 (<http://www.hrw.org/press/2001/11/eusecurity.htm>).

²⁹ Voir Human Rights Watch, *Commentary on the Anti-Terrorism, Crime and Security Bill 2001*, 16 novembre 2001 (<http://www.hrw.org/background/eca/UKleg1106.htm>).

³⁰ Voir Human Rights Watch, *Anti-Terrorism Legislation*, 20 novembre 2001 (<http://www.hrw.org/background/asia/india-bck1121.htm>).

³¹ Amnesty International, *The backlash – human rights at risk throughout the world*, 3 octobre 2001.

³² Human Rights Watch, *Opportunism in the Face of Tragedy: Repression in the name of anti-terrorism* (<http://www.hrw.org/campaigns/september11/opportunismwatch.htm>).

leur contrôle. Pouvons d'ailleurs notre réflexion plus loin : dans quelle mesure les attaques sur les libertés civiles et la dissidence politique deviendront-elles la norme? Nous remarquons déjà avec consternation que même dans les pays de tradition démocratique, des libertés civiles et des valeurs démocratiques importantes sont assiégées.

Le droit à la vie privée

Le droit à la vie privée est l'une des libertés civiles les plus menacées depuis le 11 septembre. Pourtant, ce droit est protégé non seulement par de nombreuses constitutions nationales mais aussi par l'article 2 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Dans la bousculade actuelle pour appréhender des suspects, l'utilisation d'équipement de surveillance de pointe par les forces policières et de sécurité contre la population semble justifiée. Au Royaume-Uni par exemple, des caméras installées dans les rues permettent de surveiller les activités de l'Armée républicaine irlandaise. En Chine, les communications Internet peuvent être interceptées par un réseau de surveillance connu sous le nom de « Bouclier d'or »³³. Aux États-Unis, les compagnies de téléphone collaborent avec le FBI (Federal Bureau of Investigation) pour l'interception de messages téléphoniques³⁴. La technologie existe déjà pour transformer notre univers en un monde orwellien où Big Brother est toujours aux aguets. Nous devons examiner si la menace potentielle de futurs actes de terrorisme justifie de soumettre toute la population aux effets terrifiants d'une surveillance constante.

La liberté d'expression et la liberté d'association

Un objectif important de la « guerre contre le terrorisme » est l'élimination des terroristes et des réseaux de terroristes. En vertu de nombreuses lois de sécurité nationales, faire partie d'un groupe terroriste constitue dorénavant un crime. Même si des individus ou des groupes qui préparent des activités terroristes sont des cibles légitimes des policiers, il est essentiel de définir ce qui constitue une activité terroriste. Sinon, un individu ou un petit groupe de personnes exprimant des opinions ou des idées allant à l'encontre de celles du pouvoir pourrait être considéré comme une menace terroriste devant être réduite au silence ou supprimée.

Nous ne devons pas permettre la criminalisation de la dissidence politique. N'oublions pas que la liberté d'expression et la liberté d'association sont des droits fondamentaux protégés à l'échelle nationale et internationale. La liberté d'expression constitue le fondement du débat et la liberté d'association, celui du pluralisme. Sans débat ni pluralisme, la démocratie régresse et la société ne fait aucun progrès. La violence et les menaces ne peuvent être tolérées, mais il est sain de chercher à intégrer différents points de vue et différents groupes de personnes au sein d'un processus politique constructif. Il faut demeurer vigilant et ne pas étiqueter des individus ou des groupes comme terroristes simplement pour s'épargner l'effort d'avoir à prendre en considération un point de vue différent.

³³ Walton, Greg, *Le bouclier d'or de la Chine : Les entreprises et le développement de la technologie de surveillance en Chine*. Publié par Droits et Démocratie, 2001, p. 5.

³⁴ Ratner, Michael, « Les libertés sacrifiées sur l'autel de la guerre », *Le Monde Diplomatique*, novembre 2001, p. 20 et 21.

La non-discrimination

Après le 11 septembre, on a rapporté partout dans le monde une augmentation inquiétante du nombre de crimes haineux à connotation raciale, ethnique et religieuse contre les Musulmans et les Arabes. Malheureusement, les autorités ne se sont pas toujours empressées de dénoncer ce racisme, de poursuivre les auteurs de ces crimes et de venir en aide aux groupes menacés. Nous devons préserver le principe selon lequel une personne ne peut faire l'objet de discrimination en raison de sa race ou de sa religion. Il est aussi absolument essentiel d'empêcher que les actions d'un seul groupe extrémiste en marge de la société puissent corrompre notre perception du monde arabe ou de la foi musulmane. Il ne faut pas permettre à la « guerre contre le terrorisme » d'entraver la lutte contre le racisme.

Il faut non seulement combattre le racisme au sein de notre société, mais aussi à nos frontières. En effet, les États ont augmenté les contrôles aux frontières pour stopper les déplacements des terroristes. Dans un tel contexte, les réfugiés légitimes et les demandeurs d'asile peuvent être facilement confondus avec des terroristes et ne pas recevoir les protections auxquelles ils ont droit en vertu des conventions sur les réfugiés comme la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951. Ce risque est grand aux frontières de l'Afghanistan, et on peut prévoir qu'il le deviendra dans beaucoup de pays. Les responsables de l'immigration ont un rôle difficile à jouer : d'une part accorder l'asile aux réfugiés légitimes et d'autre part empêcher les terroristes d'entrer au pays et de jouir de l'impunité. Les gouvernements doivent donc implanter des méthodes de filtrage permettant de distinguer entre réfugiés et terroristes sans tomber dans le piège de la discrimination raciale, ethnique ou religieuse et des stéréotypes. Ils doivent aussi s'assurer que ces méthodes de filtrage assurent la protection des droits de la personne et des droits des détenus à l'application régulière de la loi.

Comme le mentionne le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. Ruud Lubbers (traduction libre) :

« Les réfugiés sont les victimes du terrorisme et non ses auteurs. Les gouvernements ne doivent pas avoir recours à la détention arbitraire ou obligatoire des demandeurs d'asile ou à toute autre méthode qui n'est pas conforme aux normes d'application régulière de la loi. Ils doivent maintenir les programmes de réintégration et appliquer la loi sans discrimination raciale ou ethnique. Les États doivent continuer de respecter leurs obligations en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Bien appliquée, cet instrument n'accorde ni refuge ni immunité aux personnes engagées dans des activités terroristes. »³⁵

Pendant que la communauté internationale continue de réagir aux événements du 11 septembre, il est essentiel que les voix des femmes fassent partie intégrante du débat conformément au premier objectif stratégique de la Plate-forme d'action de Beijing (1995) visant la participation des femmes au processus décisionnel dans la résolution des conflits³⁶

³⁵ GA/SHC/3667, 19 novembre 2001, « Refugees Victims of Terrorism, Not Its Perpetrators, High Commissioner Tells Third Committee, As Refugee Debate Opens » (www.un.org/News/press/docs/2001/GASHC3667.doc.htm).

³⁶ *Women's Advocacy for Peace and Disarmament, a Long Story* (www.un.org/Depts/dda/gender/note2.pdf).

et à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 31 octobre 2000 sur les femmes, la paix et la sécurité.

Beaucoup de groupes défenseurs des droits des femmes sont d'avis que les mesures antiterroristes adoptées à la suite des attaques du 11 septembre ont créé un contre-courant défavorisant à l'échelle mondiale les femmes, les organisations féministes et les défenseurs des droits des femmes. En effet, l'expérience démontre que dans des situations de conflit et de terrorisme, les femmes sont les premières victimes. Voilà un pénible rappel de l'urgence d'un engagement des États et de la communauté internationale à assurer la pleine participation des femmes aux processus décisionnels et à la proposition de politiques de lutte contre le terrorisme.

Il importe de comprendre que le terrorisme a des effets énormes sur des régions entières, sur des collectivités et sur les femmes au sein de ces communautés. Dans la « guerre contre le terrorisme » se déroulant en Afghanistan, les femmes qui ont vu pendant des années leurs droits humains bafoués par le régime des talibans risquent maintenant de devenir les victimes de graves violations des droits de la personne et du droit humanitaire résultant de l'intervention militaire. Il est primordial que ceux qui sont responsables de ces violations soient traduits en justice, qu'on reconnaisse la gravité des crimes de guerre dirigés contre les femmes et que les criminels soient poursuivis avec fermeté.

Comme le déclare le Caucus des femmes pour une justice fondée sur le genre de la CPI (traduction libre) :

« Il y a un manque évident d'opinions et de perspectives des femmes au sein des débats tenus dans les différents pays sur la réponse internationale aux événements du 11 septembre. Des femmes en quantité innombrable se penchent sur les questions de paix et de sécurité depuis des années et peuvent apporter leur expertise en matière de violence et de méthodes employées par les terroristes. Pourtant, on ne cherche pas à connaître notre opinion et nos voix sont perdues parmi les cris de guerre des militaires et des dirigeants civils – en violation directe d'un mandat du Conseil de sécurité stipulé dans la résolution 1325 relative aux femmes, à la paix et à la sécurité... Dans cette résolution, le Conseil de sécurité insiste sur le besoin d'accorder aux femmes un rôle plus important dans la prise de décisions relative à la prévention et à la résolution de conflits. Nous demandons à tous les gouvernements participant à des discussions sur les mesures à prendre en réponse aux événements du 11 septembre d'assurer que les femmes [...] participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées... » conformément à la résolution 1325. »³⁷

En vertu de ce mandat, il importe de reconnaître le dévouement des femmes afghanes qui luttent pour la défense des droits de la personne, la paix, le développement et la démocratie. La docteure Sima Samar, récipiendaire du prix *John-Humphrey pour la liberté* 2001 décerné par Droits et Démocratie, et de nombreuses autres femmes, relèvent actuellement l'incroyable défi de reconstruire un pays dévasté et déchiré par la guerre.

Conclusion

³⁷ Caucus des femmes pour une justice fondée sur le genre, *Statement on Terrorist Attacks in the U.S.* (<http://www.iccnw.org/html/Women%27sCaucus.html>).

Lorsque les gouvernements répriment les droits humains de leurs citoyens et restreignent la participation et les débats, ils ferment la voie à la dissidence pacifique et sapent les fondements de la démocratie. Dans beaucoup de régions du monde, les gouvernements laissent leurs citoyens dans la situation désespérée de devoir choisir entre le statu quo, l'exil ou la violence. Les exemples pleuvent où les options politiques démocratiques sont absentes, où les voix et les actions des dissidents non violents sont étouffées, où l'autojustice et le terrorisme triomphent. Le terrorisme peut avoir des répercussions sur tous les droits de la personne et toutes les valeurs démocratiques. À l'échelle nationale, il instaure un climat de peur, de méfiance, de discrimination et de haine où la démocratie trouve difficilement sa place. Par contre, pendant que les gouvernements utilisent la législation sur la sécurité et les mesures antiterroristes contre des individus, des dissidents et des groupes politiques d'opposition, la créativité de la société civile faiblit. Nous devons nous inquiéter sérieusement de ce nouveau discours sur le terrorisme et de l'utilisation qu'on en fait pour stigmatiser et discréditer les dissidents légitimes. Au plan national, les militants contre la mondialisation seront-ils victimes de mesures répressives destinées aux terroristes? Les organisations de protection des droits de la personne associées à des causes qui n'ont pas la cote seront-elles paralysées par des accusations de terrorisme? Les plaintes et les réclamations légitimes pour la liberté et la démocratie seront-elles considérées comme des incitations au terrorisme et étouffées? À moins d'une extrême prudence, un discours antiterroriste sans merci risque d'empêcher l'échange de points de vue, échange qui constitue le fondement de la démocratie et du développement d'un consensus au sein des sociétés sur l'établissement des priorités nationales.

Au-delà de l'érosion des libertés civiles, la qualité de la démocratie risque de se détériorer à long terme si les gouvernements adjugent la plus grosse part des dollars des contribuables à des mesures de sécurité au détriment des programmes sociaux et économiques. Pour une démocratie forte, un certain montant des dépenses doit être alloué aux causes sociales pour garantir que chaque personne a droit à la vie, à la subsistance et à l'éducation, a accès à des choix et profite d'occasions pour devenir un citoyen actif et productif. Souvent riches et puissants, les cerveaux des organisations terroristes utilisent leurs idéologies pour mobiliser les gens qui vivent dans la misère, la frustration et le désespoir et qui sont prêts à tuer et à mourir. Il incombe à tous les États démocratiques et à toutes les organisations des sociétés civiles de s'efforcer de trouver des solutions aux problèmes mondiaux et surtout de promouvoir le respect des droits humains dans leurs pays et à l'échelle internationale. Jusqu'à ce que nous commençons à nous attaquer aux causes fondamentales de la pauvreté, de la marginalisation et de l'aliénation, nous serons dans l'obligation de dépendre de nos frontières pour assurer la paix et la sécurité. Ce n'est qu'une question de temps avant que des gens réduits au désespoir passent à des actes ingénieux et désespérés pour éveiller l'attention internationale.

Comme la Rapporteuse spéciale le stipule dans la conclusion de son rapport intérimaire *Terrorisme et droits de l'homme* :

« Le plein exercice des droits de l'homme suppose aussi que soit réalisé l'équilibre économique entre les États, et notamment le droit au développement. Des efforts accrus devraient également être déployés pour améliorer les relations entre États, non seulement parce que c'est une des obligations qu'énonce la Charte, mais aussi parce que c'est une des conditions essentielles de la réalisation universelle des droits de l'homme aux termes de l'article 28 de la Déclaration universelle : de toute évidence, un ordre international qui

génère des actes terroristes ne répond guère à la définition d'un ordre social et international "tel que les droits et libertés énoncés dans [la présente] Déclaration puissent y trouver plein effet". »³⁸

Pour les ONG qui font des pressions depuis de nombreuses années pour que les auteurs de crimes contre l'humanité soient forcés de rendre compte de leurs actes, il faut plus que jamais lutter contre l'impunité des responsables de tous les crimes haineux, y compris le terrorisme. C'est le moment de préconiser la création d'institutions judiciaires et le renforcement de l'état de droit international. Il faut poursuivre nos efforts pour l'établissement de la CPI dans les mois qui viennent. Bien que celle-ci n'offre pas la solution à toutes les violations des droits humains dans le monde, elle est une contribution historique et importante à la construction d'un monde démocratique où les criminels sont conscients que leurs gestes sont surveillés – ils peuvent fuir mais ils ne pourront échapper à la justice.

Démocrates épris de liberté, nous ne pouvons permettre à la peur, à la méfiance, aux préjugés, à la vengeance ou à la puissance militaire de devenir le facteur déterminant des relations internationales. Il faut empêcher nos gouvernements de remplacer leur engagement ferme envers les droits de la personne et la démocratie par de l'opportunisme. Nous devons redoubler d'efforts pour faire des droits humains et de la démocratie les assises de la paix et d'une sécurité pacifiste. Éduquons et mobilisons les citoyens pour résister aux préjugés, à la présomption et à la militarisation. Convainquons nos gouvernements que, peu importe le résultat de leur poursuite de certains terroristes, leurs actions risquent de fournir des arguments à la logique du terrorisme et d'entraîner une escalade de la violence si les droits humains et la démocratie ne jouent pas un rôle central dans l'établissement des politiques et dans leur application.

Iris Almeida, M.A. (Sociologie), LL.M. (droit international)

Directrice des programmes, Droits et Démocratie

et

Lloyd Lipsett, LL.B.

Chercheur

Montréal, 7 février 2002

³⁸ *Précité*, note 2, paragraphe 131.