



INTERNATIONAL
COUNCIL
ON **HUMAN**
RIGHTS **POLICY**

Parler du terrorisme
Risques et choix pour les
organisations de défense
des droits humains

Résumé

REMERCIEMENTS ET PROTOCOLE DE RECHERCHE

Cette brochure résume les principales conclusions d'un projet de recherche lancé en 2005 à l'issue d'une rencontre à Lahore au cours de laquelle les membres du Conseil international ont débattu de la question du terrorisme et de la violence politique. À l'occasion de cette rencontre, des études ont été rédigées par les auteurs suivants :

- Neil Hicks Problèmes auxquels sont confrontés les défenseurs des droits humains : Nouvelles pressions de la part des États.
- Sidney Jones Expériences de dialogues noués auprès d'acteurs non étatiques agissant sur la base de postulats différents.
- Martin Scheinin Acteurs non étatiques ayant recours à la violence extrême à des fins politiques – questions juridiques.
- Wilder Tayler Arguments mobilisés par les organisations de défense des droits humains afin de définir leurs stratégies d'action face aux acteurs non étatiques ayant recours à la violence.

Les membres du Comité directeur du Conseil ont ensuite fourni leurs conseils pour ce projet. Durant la phase de mise en œuvre, le Comité directeur était composé de la façon suivante : Lydia Alpizar Durán, Charlotte Bunch, Stefanie Grant, Asma Jahangir, Imrana Jalal, Hina Jilani, Walter Kälin, Ian Martin, Dimitrina Petrova, Marco Sassoli, Chaiwat Satha-Anand, et Wilder Tayler.

Patricia Gossman a effectué les travaux de recherche et a rédigé un premier projet de rapport. Monette Zard a étoffé et approfondi le texte au cours de l'année 2006 avec des contributions de Robert Archer. Richard Carver a préparé le texte final du rapport et a tenu des consultations au cours de l'année 2007. En mars 2007, le Conseil a organisé une rencontre à Genève afin de débattre de ce projet de texte avec Ghanim Alnajjar, Avi Berg, John Caulker, Aideen Gilmore, Cecilia Jimenez, Tanya Lokshina, Jelena Pejic, Aisling Reidy, Feray Salman, Malcolm Smart, Francisco Soberon et Wilder Tayler. Richard Carver s'est ensuite rendu aux États-Unis, au Kenya et en Ouganda afin de s'entretenir directement avec des organisations. Le projet de texte a également été diffusé pour commentaires et nous aimerions remercier les personnes suivantes pour les avis qu'elles ont fournis : Maggie Beirne, Karima Bennouna, Avi Berg, Andrew Clapham, Paul Edwards, David Fernández Dávalos sj, Felice Gaer, Dharam Ghai, Adane Ghebremeskel, Wolfgang Heinz, Harry Hummel, Eric Metcalfe, Devendra Raj Panday, Jelena Pejic, Michael Posner, Soliman Santos et Theo van Boven. Monette Zard a conçu et géré le projet jusqu'à son départ du Conseil à la fin de l'année 2006; le projet a ensuite été confié à Robert Archer avec la collaboration de Richard Carver.

Le Conseil international tient à remercier le Département pour le Développement International (DFID), Royaume-Uni ; CAFOD, Royaume-Uni ; le Ministère néerlandais des Affaires étrangères ; le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Suisse ; la Fondation Ford, État-Unis ; le Ministère des Affaires étrangères de la Finlande ; l'Agence suédoise pour le développement international (Sida) ; la Direction du développement et de la coopération (DDC) ; et un donateur anonyme, pour le soutien financier qu'ils ont apporté à ce projet.

LE TERRORISME

Le terrorisme renvoie généralement à l'assassinat délibéré de civils (et à la prise d'otages) dans le but de générer un sentiment de peur au sein des populations et exercer une pression sur des dirigeants politiques. Les groupes cherchant à renverser le pouvoir ont fréquemment eu recours à des actes de violence pour l'exemple afin d'intimider leurs opposants politiques via l'opinion publique. Les États ont également utilisé la terreur pour intimider et réprimer leurs opposants (mais le présent rapport ne traite que du terrorisme perpétré par des acteurs non étatiques).

Le terrorisme ne constitue donc pas un problème nouveau. Il a toujours soulevé des défis et des dilemmes pour les défenseurs des droits humains dans de nombreux pays.

Cependant, les événements du 11 septembre 2001 et les politiques anti-terroristes mises en œuvre pour y répondre ont ouvert un débat complexe et souvent controversé quant à la manière dont la société et les gouvernements devraient réagir face aux actes terroristes tout en respectant les droits humains et l'état de droit. Dans certains pays, les défenseurs des droits humains ont été contraints de se lancer à nouveau dans la défense de principes de droits humains qu'ils croyaient fermement inscrits dans le droit applicable ; dans de nombreux pays, des gouvernements ont adopté une législation anti-terroriste portant atteinte aux libertés civiles.

Dans ce contexte nouveau, les organisations de défense des droits humains – et notamment les organisations non gouvernementales (ONG) auxquelles le présent rapport fait d'abord référence – ont été amenées à s'interroger sur le caractère opportun de leurs actions. On a critiqué le fait qu'elles aient pu ne pas comprendre l'ampleur de la menace posée par le terrorisme moderne et qu'elles consacraient d'abord leurs efforts à la défense des droits des personnes accusées d'infractions terroristes sans prendre suffisamment en compte les droits des victimes. Ces critiques visaient avant tout les organisations internationales de défense des droits humains et celles qui étaient actives dans les pays majoritairement non musulmans qui avaient été la cible de groupes armés jihadistes.

Le rapport résumé ici examine ces critiques et les répercussions du terrorisme sur l'action des organisations de défense des droits humains et s'interroge sur la manière la plus efficace dont les défenseurs des droits humains peuvent orienter les politiques publiques et influencer sur les attitudes de la population en la matière et ce, tout en nouant un dialogue avec des groupes non étatiques qui ont recours à la violence ou soutiennent son usage et en continuant dans le même temps à défendre les droits humains et l'état de droit.

COMMENT LES GROUPES DE DÉFENSE DES DROITS HUMAINS ONT-ILS RÉAGI FACE AU TERRORISME ?

Dans le passé, de nombreux groupes de défense des droits humains ont hésité à adopter ou à utiliser le terme de « terrorisme ».

La plupart ont adopté l'approche juridique traditionnelle qui affirme que les normes internationales relatives aux droits humains ne s'appliquent qu'aux actions des États et non à celles perpétrées par des acteurs non étatiques, y compris les groupes armés. Lorsqu'il fallait traiter de la conduite de groupes armés non étatiques, ils s'appuyaient généralement sur le droit international humanitaire (DIH) qui s'applique aux situations de conflit armé. Les normes fondamentales du DIH lient toutes les parties reconnues à un conflit, qu'elles soient étatiques ou non étatiques.

Le phénomène du terrorisme soulevait des difficultés particulières pour d'autres raisons. Ce terme est souvent employé de manière extrêmement politique et partisane. De plus, le recours au terrorisme par des acteurs non étatiques a tendance à être l'arme du faible face au fort dans des conflits asymétriques. Par exemple, les attentats à la voiture piégée et les attentats-suicides sont, en général, des actes de désespérés, perpétrés par des acteurs qui ont le sentiment de n'avoir pas d'autre alternative pour lutter. En raison de ces facteurs – combinés avec la question complexe du « terrorisme d'État » -, de nombreux groupes de défense des droits humains se sont montrés réticents à utiliser le terme même de « terrorisme » et d'autant plus à traiter de la dimension politique de ce problème.

La nécessité de renouveler la réflexion sur ce sujet dépasse la question de l'efficacité des méthodes de plaidoyer. Il ne s'agit pas de choisir les arguments qui seront à même de persuader les gouvernements et les populations sceptiques. Il s'agit davantage de déterminer comment les défenseurs des droits humains peuvent traiter, de manière cohérente et conforme aux principes et aux règles relatives aux droits humains, des questions complexes soulevées par le terrorisme et la lutte contre celui-ci.

QU'EST-CE QUE LE TERRORISME ?

Depuis au moins 1937, les États ont tenté sans succès de s'accorder sur une définition du terrorisme en droit international. De nombreuses conventions sectorielles ont interdit des actes terroristes spécifiques, mais il n'y a jamais eu de consensus sur une définition globale de ce terme. La façon dont le Conseil de sécurité des Nations unies a réagi aux attaques de septembre 2001 illustre cet état de fait dans la mesure où il a appelé les États à agir de diverses manières contre le terrorisme mais sans définir ce que recouvrirait ce terme.

Pour adopter une définition globale, il faut faire face à trois difficultés principales :

- Établir une distinction claire entre les actes terroristes et les actions légitimes de résistance face à la domination et à la tyrannie.
- S'accorder sur les limites dans lesquelles les États peuvent légalement être tenus pour responsables d'actes de terrorisme.
- Opérer une distinction entre le régime juridique qui serait créé par une convention globale et les dispositions du DIH qui s'appliquent spécifiquement aux conflits armés.

Selon certains, une définition globale du terrorisme n'est pas nécessaire et serait même dangereuse. Ils craignent que des définitions plus larges adoptées dans le cadre de législations nationales et, dont certaines érigent en infractions des dissensions légitimes, ne soient intégrées dans une définition globale et internationale du terrorisme. Cependant, on aboutirait sans doute à l'effet inverse : une définition globale et rigoureuse limiterait les définitions nationales trop larges et permettrait une approche du terrorisme fondée davantage sur la coopération entre les divers systèmes de justice pénaux.

Du point de vue des droits humains, une définition rigoureuse du terrorisme devrait viser les actes de violence à l'encontre de civils perpétrés dans le but de répandre la terreur. C'est l'approche adoptée par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement des Nations unies qui propose que, pour être qualifié de terrorisme, un acte violent doit réunir les trois critères cumulatifs suivants :

- La violence doit « avoir pour objectif de tuer quelqu'un ou d'infliger à celui-ci des lésions corporelles graves » ;
- Les victimes sont des « civils ou des non combattants » ;
- Cet acte a pour motivation d'« intimider une population ou contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir ».

QUEL EST LE DROIT APPLICABLE EN MATIÈRE DE TERRORISME ?

Il n'y a pas de définition du terrorisme au regard du *droit international humanitaire* et celui-ci ne fait référence à la « terreur » que de manière incidente, mais il est évident que tous les actes qui pourraient être considérés comme relevant du terrorisme (aux termes de la définition ci-avant) sont prohibés. Le DIH s'applique dans des situations de conflit armé et il est applicable actuellement à de nombreuses situations dans lesquelles des actes terroristes sont perpétrés. Mais le DIH s'applique-t-il à tous les cas de terrorisme moderne ?

Après les événements de septembre 2001, les États-Unis (USA) ont affirmé qu'ils se trouvaient dans un état de conflit armé mondial avec « *Al Quaida et les groupes qui lui étaient associés* ». Cependant ce réseau informel de groupes terroristes ne répond pas au critère permettant de le considérer comme une partie à un conflit armé aux termes du DIH. Par ailleurs, en tant que tel, ce « conflit » n'atteint pas le degré d'intensité permettant de le qualifier de conflit armé. De plus, le fait de qualifier la « guerre contre le terrorisme » de conflit armé emporterait d'autres conséquences juridiques, peut-être négatives. (Cela signifierait, par exemple, qu'Al Quaida et les groupes qui lui sont associés auraient le droit d'attaquer des cibles militaires des USA).

Qu'en est-il alors du *droit pénal international* ? Il était question, d'abord, d'inclure le terrorisme dans le mandat de la Cour pénale internationale (CPI) mais il n'a finalement pas été retenu dans le Statut de Rome, en grande partie parce qu'il n'a pas été possible de s'accorder sur une définition de ce terme. Cela dit, un acte terroriste peut tout de même relever de la compétence de la CPI s'il est constitutif d'un crime contre l'humanité ou d'un crime de guerre. La CPI a publié ses premiers mandats d'arrêt contre des dirigeants de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), une organisation ougandaise responsable d'actes de terrorisme.

L'application du *droit pénal international* au terrorisme soulève un autre problème. La capacité des tribunaux à enquêter et à juger ces cas risque d'être limitée. En pratique, c'est le droit pénal national qui demeure le cadre juridique principal pour traiter de ces cas, combiné avec le droit relatif aux droits humains.

Le *droit relatif aux droits humains* limite les mesures que les États peuvent adopter pour lutter contre le terrorisme. La peur que suscite le terrorisme pousse les autorités à réagir de manière disproportionnée, tout en encourageant la tolérance de la population face à de telles politiques de lutte contre le terrorisme. La surveillance des violations des libertés civiles et du respect des procédures prévues par la loi est donc au cœur du travail de défense des droits humains dans ce domaine. Les organisations de défense des droits humains remplissent une fonction essentielle lorsqu'elles surveillent le comportement des États dans le but de dénoncer les violations des droits humains qui peuvent être commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

LA NÉCESSITÉ DE RENOUVELER LA RÉFLEXION

Faut-il néanmoins prendre au sérieux les critiques selon lesquelles la défense des droits humains est partielle et irréaliste ? Ces critiques affirment que les groupes de défense des droits humains se contentent de demander aux États de rendre des comptes pour les abus commis dans le cadre de leurs programmes de lutte anti-terroriste, mais qu'au-delà de la simple condamnation, ils ont peu d'arguments face aux actes terroristes. Le fait qu'ils s'appuient sur le droit est également considéré comme naïf au vu du fait que les terroristes méprisent les normes juridiques. Dans cette perspective, la lutte contre le terrorisme imposerait nécessairement de limiter les libertés et les droits et les défenseurs des droits humains devraient accepter ce « moindre mal ». Les groupes de défense des droits humains sont également accusés de sous-estimer la menace que constitue le terrorisme.

La question de la menace posée par le terrorisme est difficile à évaluer. Le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau, et il a provoqué un grand nombre de morts avant les attaques perpétrées à New York, Madrid et Bali – par exemple, en Algérie, au Mozambique, au Pérou, en Sierra Leone, au Sri Lanka et ailleurs. Pour autant, cet argument ou le fait d'arguer que d'autres menaces pesant actuellement sur l'humanité sont plus dangereuses ne sont pas suffisants. Le terrorisme *constitue* réellement une grave menace dans de nombreuses sociétés.

Il pourrait être utile de combiner une approche visant uniquement l'État avec une prise en compte des droits des victimes ou des survivants de ces attaques. Une telle approche ne privilégierait pas les victimes de la violence étatique par rapport aux victimes du terrorisme et pourrait permettre aux organisations de défense des droits humains de traiter de manière cohérente, plus approfondie et plus convaincante, tous les types d'actes de violence arbitraire.

Selon un courant de plus en plus important de travaux académiques et de doctrine, les acteurs non étatiques peuvent ou doivent être tenus pour responsables des atteintes aux droits humains. La population a, au minimum, le droit d'être protégée contre les actes de violence arbitraire réels ou potentiels, quel que soit le responsable de ces actes. Il est évident que les gouvernements sont tenus de fournir une telle protection. On peut avancer que toutes les personnes responsables d'actes de terrorisme (qu'elles soient étatiques ou non étatiques) sont tenues de respecter les obligations relatives aux droits humains. Même si les traités relatifs aux droits humains sont adoptés par les États, certains crimes et un large corpus du droit coutumier relatif aux droits humains s'appliquent plus généralement à toutes les catégories d'organisations ainsi qu'aux individus. S'il incombe évidemment avant tout aux États de protéger les droits humains, il est de plus en plus reconnu que ces droits peuvent être enfreints par des acteurs non étatiques.

S'ADRESSER AUX GOUVERNEMENTS

Selon les pays, les organisations de défense des droits humains ont des relations très différentes avec leur gouvernement. Les ONG nationales doivent analyser soigneusement la position de leur gouvernement en matière de violence politique et d'actes de terrorisme avant de prendre position, parce que, sans cette analyse, il est impossible de déterminer les formes appropriées de dialogue officiel avec les autorités. Les ONG internationales doivent effectuer une analyse contextuelle similaire avant de s'engager dans des débats politiques sur le terrorisme avec des gouvernements nationaux.

De manière générale, la responsabilité reconnue qu'ont les organisations de défense des droits humains de demander aux gouvernements de rendre des comptes sur les répercussions qu'ont sur les droits humains leurs mesures anti-terroristes demeure fondamentale. Cela ne s'explique pas uniquement par le fait que des violations graves des droits humains ont été commises dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » ; un nouveau discours sécuritaire est apparu et a remis en cause des droits humains essentiels, y compris l'interdiction de la torture. Les défenseurs des droits humains jouent un rôle plus que jamais fondamental, pour défendre les valeurs et les normes fondamentales en matière de droits humains.

Pour autant, les gouvernements peuvent être confrontés à de réels dilemmes lorsqu'ils doivent réagir face au terrorisme. Les défenseurs des droits humains peuvent être amenés à prendre en compte cette réalité ainsi que le fait que les individus et les populations ont droit à la sécurité. Cela implique à la fois le droit de ne pas être victime du terrorisme et le droit de ne pas être soumis à des réponses étatiques au terrorisme qui soient arbitraires et illégales. En prenant en compte ces deux perspectives dans leurs activités de plaidoyer en faveur des droits humains, les défenseurs pourront appliquer le cadre de protection des droits humains à une plus grande variété de questions. Ils pourront ainsi, par exemple, demander une indemnisation ou une assistance en faveur des victimes du terrorisme tout en s'opposant au traitement discriminatoire des minorités.

Lorsqu'elles s'adressent aux gouvernements, les organisations de défense des droits humains affirment que, dans toutes les sociétés, la législation ordinaire en matière de procédure pénale a pris sa forme actuelle car elle fournit les outils les moins mauvais pour établir la vérité sur les crimes commis et pour demander des comptes aux auteurs de ces actes. La violation des droits humains et le non respect de l'état de droit risquent de rendre les mesures anti-terroristes moins efficaces, et il est absurde de rejeter ces normes lorsqu'on est en présence d'un crime grave, tel que le terrorisme. Si une personne emprisonnée pour un attentat à la bombe n'est pas responsable de cet acte, ce ne sont pas seulement les droits de cet individu qui sont violés : la sécurité de chacun des membres de la société est mise en péril.

De même, si la prohibition de la torture est une question de principe, on peut également mettre en avant des arguments pragmatiques solides contre le recours à la torture. Il arrive souvent que les individus soumis à la torture fournissent des informations erronées, car ils pensent que c'est ce que veulent entendre les personnes qui les interrogent. De telles informations ne peuvent servir d'éléments de preuve devant un tribunal ; et le recours à la torture ou à d'autres mauvais traitements non seulement corrompent le comportement des organes responsables de l'application des lois mais entravent l'adoption de méthodes d'enquête plus efficaces.

DÉROGATION

Il existe une autre raison pour laquelle les gouvernements ne doivent pas rejeter les normes relatives aux droits humains dans le cadre de leur lutte contre le terrorisme : le système international de protection des droits humains autorise les gouvernements à limiter ou suspendre (par dérogation) certains droits en cas de danger public exceptionnel.

Il arrive souvent que les gouvernements recourent à cette mesure de manière abusive en limitant certains droits de manière inappropriée ou à un degré excessif, ou encore en prolongeant l'état d'urgence pendant de longs laps de temps. Cependant, dans certaines situations (lorsqu'il est raisonnable de supposer qu'un gouvernement agit de bonne foi), les organisations de défense des droits humains peuvent être amenées à examiner l'opportunité de déroger aux droits humains. Les risques d'un tel débat sont évidents : l'adoption d'une approche qui se concentre sur les droits de tous ceux qui sont menacés par le terrorisme ou sur les politiques mises en œuvre pour lutter contre ce phénomène, pourrait néanmoins conduire à considérer qu'il s'agit-là d'une option responsable.

S'ADRESSER À LA POPULATION

Les messages que les organisations de défense des droits humains transmettent au public doivent évidemment refléter les valeurs qu'elles défendent en matière de droits humains, et ils doivent être conformes à ce que ces mêmes organisations disent aux représentants gouvernementaux. Il faut, cependant, s'adresser à ces deux publics en prenant en compte leurs différences.

En effet, « le public » n'est pas un corps unique ou homogène et, dans chaque société et au sein de pays donnés, la perception qu'aura le public du terrorisme, du gouvernement et des agents responsables d'actes de terrorisme sera très différente, selon les secteurs de la population. Les organisations de défense des droits humains doivent réfléchir à la manière de prendre en compte leurs différents types de préoccupations.

Un certain nombre de pistes de réflexion peuvent être explorées :

Analyser le public. Désagréger la notion de « public » et étudier les intérêts et les prédispositions de ses différentes composantes. Dans chaque société, les différents secteurs de la population perçoivent diversement le comportement du gouvernement et de groupes armés non étatiques. Cette analyse peut aider les défenseurs des droits humains à présenter ces questions d'une manière cohérente tout en prenant en compte ces différences d'attitudes et de perceptions.

Analyser le contexte. Les expériences passées modèlent les attitudes du public. Dans les pays comme le Royaume-Uni et l'Espagne qui ont une longue histoire de luttes séparatistes menées par des groupes armés au niveau national, la population s'est adaptée, dans une certaine mesure, aux actes de terrorisme. Au contraire, les réactions du public seront sans doute très différentes dans un pays comme les États-Unis qui a très peu connu ce type d'expériences. Dans d'autres pays, où le terrorisme s'inscrit dans le contexte de conflits armés de longue durée, les attitudes seront encore différentes.

Surveiller le gouvernement. Les organisations de défense des droits humains ne doivent jamais cesser de remplir leur fonction centrale, consistant à surveiller le respect par le gouvernement des droits humains. Même lorsque les programmes de lutte contre le terrorisme bénéficient du soutien de la population (comme aux États-Unis), en général la population comprend qu'il s'agit là du rôle essentiel des groupes de défense des droits humains et elle respectera le caractère intègre de ces actions.

Faire état de la violence terroriste. Les groupes de défense des droits humains peuvent devoir aller au-delà de la simple condamnation des actes de terrorisme, attitude qui peut sembler purement formelle ou même manquer de sincérité. Les efforts mis en œuvre pour documenter et rendre publiques les atrocités commises par des groupes non étatiques peuvent répondre

à différents objectifs. Les défenseurs des droits humains montrent ainsi que toutes les atteintes aux droits humains sont traitées avec le même sérieux, quels qu'en soient les auteurs ; il s'agit-là d'une preuve de l'impartialité des observateurs des droits humains ; et, en faisant état de ce qu'ont vécu les victimes, ils suscitent l'empathie, qui est au cœur des valeurs relatives aux droits humains.

Mettre en avant le droit à la sécurité. Les gouvernements ont l'obligation de protéger les populations des menaces à leur sécurité, quelle qu'en soit l'origine. Si les organisations de défense des droits humains soulignent clairement cette responsabilité, elles montrent ainsi qu'elles comprennent les dilemmes difficiles auxquels les gouvernements peuvent être confrontés. Dans certains pays (comme le Pakistan), cette position peut contribuer à inciter la population à faire pression sur le gouvernement pour qu'il respecte pleinement cette obligation.

Reconnaître la légitimité des demandes des victimes. Si les gouvernements peuvent rendre publique la menace de terrorisme pour promouvoir leurs propres intérêts politiques, ils tardent cependant souvent à protéger la population ou à indemniser les dommages subis par les victimes d'actes de terrorisme. La défense des droits des victimes démontre non seulement l'impartialité des groupes de défense des droits humains, mais elle permet également de soutenir les demandes légitimes de réparation adressées par les victimes.

Défendre les droits des minorités. Les politiques de lutte contre le terrorisme sont souvent, intentionnellement ou de fait, discriminatoires. Lorsque les minorités risquent de subir des discriminations, parce que la population les associe aux groupes terroristes, ou lorsqu'elles sont la cible des politiques de lutte contre le terrorisme mises en œuvre par le gouvernement, les groupes de défense des droits humains doivent défendre les droits de ces minorités et surveiller les répercussions potentielles qu'ont les politiques de lutte contre le terrorisme en matière de discrimination.

S'ADRESSER AUX GROUPES ARMÉS ET À LEURS SOUTIENS

Les groupes armés qui commettent des actes de terrorisme et les personnes qui partagent leurs convictions constituent une cible importante pour les groupes de défense des droits humains.

Un grand nombre d'entre eux ont déjà entamé des dialogues avec des groupes armés, y compris des groupes ayant commis des actes de terrorisme. De tels dialogues sont difficiles. Le fait d'engager un dialogue avec des groupes armés, en particulier ceux qui sont accusés d'actes de terrorisme, conduit à devoir faire face à de nombreux dilemmes et à prendre des risques personnels. Les menaces physiques ne proviennent pas forcément des groupes eux-mêmes ; les organisations armées qui luttent contre ces groupes ou des éléments au sein du gouvernement ou des forces armées peuvent également s'opposer fortement à un tel dialogue.

Cependant, si les risques sont grands, l'intérêt d'une telle démarche peut être potentiellement important. En la matière, les défenseurs des droits humains peuvent apprendre beaucoup de leurs expériences respectives – au Sri Lanka, au Cachemire, en Colombie et en Irlande du Nord, par exemple. Il est également essentiel d'assurer un dialogue et une coordination étroite entre les groupes nationaux et internationaux.

Il est difficile de tirer des conclusions générales quant au dialogue à engager avec des groupes qui commettent des actes de terrorisme. Il est nécessaire d'évaluer de manière approfondie les risques encourus par les organisations de défense des droits humains, et d'étudier les caractéristiques des groupes armés (ainsi que celles des gouvernements). Voici quelques-unes des questions à considérer :

- Le groupe armé assume-t-il ou cherche-t-il à assumer les responsabilités d'un gouvernement ?
- Le groupe défend-il une idéologie explicitement hostile aux valeurs et principes des droits humains ?
- Le groupe semble-t-il agir sans idéologie ou objectifs clairs ?

Pour maintenir le dialogue, l'organisation de défense des droits humains devra sans doute conserver une position claire et cohérente. Le dialogue sera également facilité si les informations qu'elle publie sont perçues comme impartiales et critiquent avec la même force les violations commises par le gouvernement et les exactions perpétrées par les groupes armés.

Le dialogue devient encore plus problématique lorsque certaines dimensions de l'idéologie ou des pratiques d'un groupe armé vont à l'encontre des valeurs des droits humains. Les groupes armés peuvent faire l'apologie d'attitudes niant les valeurs d'autres religions, communautés ou sociétés, et s'opposant aux droits des femmes par exemple. S'il n'est pas forcément nécessaire d'être en accord sur de tels postulats pour nouer un dialogue, des oppositions profondes en la matière, ainsi que le recours à la violence terroriste, peuvent, en pratique, rendre le dialogue impossible.

Certains groupes armés sont fondamentalement hostiles aux principes des droits humains – et c'est un obstacle qui va au-delà des différences d'attitudes eu égard au recours à la violence. On peut citer, à titre d'exemples, des organisations telles que le *Sendero Luminoso* au Pérou, l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) en Ouganda, Al Quaida et des groupes salafistes-jihadistes liés à ce mouvement. En réalité, le dialogue avec de tels groupes risque de s'avérer impossible – même si les attitudes et les circonstances politiques peuvent évoluer avec le temps.

Pour les organisations de défense des droits humains, le fait de s'adresser aux soutiens politiques de ces groupes armés, à la population civile ou à la diaspora sur lesquelles ils s'appuient, peut s'avérer plus efficace que de tenter de dialoguer directement avec les dirigeants de ces groupes.

CONCLUSIONS

Il est essentiel de souligner l'importance de la mission centrale des organisations de défense des droits humains; de surveiller de manière rigoureuse les activités menées par les États afin de veiller à ce que les gouvernements respectent et protègent les droits humains. Les politiques de lutte contre le terrorisme mises en œuvre récemment ont remis en cause le respect de certains des principes les plus fondamentaux en matière de droits humains, en particulier le respect de la prohibition du recours à la torture et à d'autres traitements inhumains ainsi que la protection du droit de ne pas être détenu arbitrairement.

Au niveau international, du moins certains défenseurs des droits humains devraient maintenant participer aux débats sur le terrorisme afin d'influer sur les débats entourant sa définition, non seulement pour s'assurer que les mesures de lutte contre le terrorisme ne violent pas les droits humains, mais également afin de veiller à ce que les réponses aux actes de terrorisme soient efficaces.

Le droit international est en pleine évolution. Les États ne sont plus les seuls sujets du droit international ; les obligations en matière de droits humains visent non seulement les États, mais également, dans une certaine mesure, les acteurs non étatiques. L'étendue de cette évolution fait encore l'objet de débats, mais le fait que les actes de terrorisme constituent des atteintes aux droits humains fait l'objet d'un consensus de plus en plus large.

Quelques organisations de défense des droits humains ont commencé à adopter une approche centrée sur les victimes et se concentrent sur les répercussions qu'ont les actes de terrorisme (et les mesures de lutte contre le terrorisme) sur les individus et les populations.

Parallèlement, les groupes de défense des droits humains doivent continuer à améliorer leur expertise en matière de surveillance des droits humains pour l'appliquer aux actes de terrorisme. Il s'agirait pour cela de fournir une analyse factuelle et précise des répercussions de la violence terroriste sur les victimes. Cette tâche est loin d'être facile et il se peut que toutes les organisations n'aient pas vocation à s'y livrer. Cependant, le fait d'adopter une approche réellement centrée sur les victimes pour répondre aux actes de violence politiquement motivés peut permettre d'élargir et d'enrichir les actions menées en matière de droits humains, tout en augmentant la crédibilité et l'autorité de ce travail.

Les organisations de défense des droits humains peuvent jouer un rôle essentiel de sensibilisation. En décrivant de manière neutre les caractéristiques des groupes qui ont recours à la violence, ainsi que les actes de violence eux-mêmes, elles peuvent fournir des informations objectives qui ne brouillent pas les différences entre les groupes ayant recours à la violence et la dissidence violente. De telles analyses sont essentielles pour comprendre les options politiques du gouvernement et les responsabilités de l'État à l'égard de la population.

À PROPOS DU CONSEIL

Le Conseil international pour l'étude des droits humains a été créé en 1998 à l'issue d'une consultation internationale organisée à la suite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en 1993. Il effectue des travaux de recherche appliquée, consacrés à certains des problèmes et des difficultés auxquels sont confrontées les organisations travaillant dans le domaine des droits humains. Le Conseil part du principe selon lequel les approches politiques efficaces peuvent englober la diversité des expériences humaines. Il coopère avec tous ceux qui partagent ses objectifs en matière de droits humains, notamment les organismes bénévoles et privés, les gouvernements nationaux ainsi que les organisations internationales.

Le programme de recherche du Conseil est déterminé par son Comité directeur. Les membres du Conseil international se réunissent une fois par an afin de donner leurs avis sur ce programme. Les membres contribuent à faire en sorte que le programme de recherche prenne en compte la pluralité des disciplines, les points de vue régionaux ainsi que les expertises et spécialisations nationales, ce qui est essentiel pour garantir la qualité de sa recherche.

Afin de mettre en œuvre son programme, le Conseil dispose d'un Secrétariat de petite taille, comptant dix salariés. Basé à Genève, il a pour rôle de concevoir des projets bien définis, de s'assurer de leur bonne mise en œuvre, et de faire en sorte que les conclusions des travaux de recherche soient portées à l'attention des autorités compétentes et des personnes qui sont directement intéressées par les domaines d'action concernés.

Le Conseil est indépendant, sa composition est internationale et son approche est participative. Il est enregistré comme une fondation à but non lucratif soumise au droit suisse.

Comment commander les publications du Conseil

Toutes les publications peuvent être commandées à l'adresse suivante :
CIEDH

48 chemin du Grand-Montfleury, Case Postale 147, CH-1290 Versoix
Genève, Suisse

Téléphone : +41 (0) 22 775 33 00 Télécopie : +41 (0) 22 775 33 03

Toutes nos publications peuvent également être commandées en ligne : **www.ichrp.org**. Vous pouvez également accéder en ligne à nos publications au format PDF. Pour obtenir davantage d'informations sur le Conseil international et sur son travail, veuillez nous contacter à l'adresse suivante : **info@ichrp.org**.

© 2008 Conseil international pour l'étude des droits humains. ISBN 2-940259-81-X.

Tous droits de reproduction réservés. Illustration de couverture: © The Trustees of the British Museum. The Milky Way (la Voie lactée) 1968, *détail*. Joichi Hoshi, 1913-1979. Gravure sur bois en couleur. Conception et maquette par Fairouz El Tom, chargée de recherche et de publications au Conseil international pour l'étude des droits humains. Traduction par Salvatore Sagués. Publié par ATAR Roto Press, SA, Vernier, Suisse.

Les organisations de défense des droits humains ont-elles répondu de manière adéquate aux menaces posées par le terrorisme international et aux mesures adoptées par les gouvernements pour y faire face ? Ce rapport (dont vous trouverez le résumé ici) affirme de nouveau que la mission centrale des défenseurs des droits humains est de veiller à ce que les gouvernements respectent les droits humains et l'état de droit. Mais il est également nécessaire de renouveler la réflexion en la matière. Les organisations de défense des droits humains doivent participer aux efforts mis en œuvre pour s'accorder sur une définition rigoureuse du terrorisme au regard du droit international. Une approche centrée sur les victimes peut leur permettre d'appliquer les droits humains à un plus grand nombre de domaines, en rendant leurs activités de plaidoyer plus efficaces pour les victimes de la violence terroriste. Ce rapport examine la façon dont les défenseurs des droits humains pourraient adopter une position qui soit fondée sur des principes, tout en étant également mieux comprise lorsqu'ils évoquent la question du terrorisme auprès des responsables gouvernementaux, de la population et des personnes qui soutiennent le recours au terrorisme.

“Un travail approfondi et réfléchi.”

Eric Metcalfe

Directeur, Politique en matière de droits humains

JUSTICE

“Ce travail constitue de manière évidente une contribution utile à la dimension intellectuelle et conceptuelle du débat sur les droits humains, qui doit faire face à de nouveaux défis, en particulier depuis 2001.”

Devendra Raj Panday

Membre du Comité directeur international

Transparence International

CIEDH

48 chemin du Grand-Montfleury
Case Postale 147, CH-1290 Versoix
Genève, Suisse

Téléphone : +41 (0) 22 775 33 00

Télécopie : +41 (0) 22 775 33 03

ichrp@ichrp.org

www.ichrp.org

