

AMNESTY INTERNATIONAL

ÉFAI

Index AI : IOR 51/001/02

DOCUMENT PUBLIC

Londres, mars 2002

répression du terrorisme Une grave La Convention arabe⁽¹⁾ sur la menace pour les droits humains

Résumé⁽²⁾

¹). Également appelée Convention arabe de lutte contre le terrorisme. La convention a été adoptée le 22 avril 1998 au Caire par le Conseil des ministres de l'Intérieur et le Conseil des ministres de la Justice de la Ligue des États arabes ; elle est entrée en vigueur le 7 mai 1999.

²). La version originale en langue anglaise du document résumé ici a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre The Arab Convention for the Suppression of Terrorism. A serious threat to human rights. La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - avril 2002.

Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents.

Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : www.efai.org

La Convention arabe sur la répression du terrorisme représente une grave menace pour les droits humains dans les pays arabes. Amnesty International demande qu'elle soit amendée afin d'être mise en conformité avec les normes juridiques internationales relatives aux droits humains et avec le droit international humanitaire³, étant donné notamment l'engagement de longue date en faveur des droits humains de la Ligue arabe et de ses États membres. Ces derniers devraient réaffirmer, dans leur législation et dans la pratique, cet engagement, y compris dans le cadre des efforts actuellement déployés en vue de réprimer des actes considérés comme des « actes de terrorisme ». L'organisation reconnaît que depuis des années dans les États membres de la Ligue arabe et dans toute la région sont perpétrés des actes de violence. Au fil des ans, les gouvernements ont adopté des lois et mis en œuvre des politiques de lutte contre la violence et le « terrorisme » qui sont incompatibles avec leurs obligations découlant des normes et des traités relatifs aux droits humains. Les leçons du passé démontrent que la sécurité et la stabilité ne peuvent être durablement acquises que si les droits fondamentaux sont respectés et ne sont sacrifiés sous aucun prétexte. Les pratiques d'Israël dans les Territoires occupés, où des violations flagrantes des droits des Palestiniens continuent d'être commises sous couvert de répression du « terrorisme », en sont un exemple flagrant. Une telle expérience ne doit pas se reproduire dans la région. Tout État est tenu de prévenir les crimes, de mener des enquêtes et de poursuivre les responsables présumés lorsque suffisamment de preuves recevables sont réunies. Toutes ces mesures doivent toutefois être conformes aux normes internationales relatives aux droits humains et au droit international humanitaire.

Nombre des dispositions de la Convention sont conformes aux obligations des États membres de la Ligue arabe découlant de la Charte des Nations unies et du droit international relatif aux droits humains, qui insistent sur le respect de ces droits en toutes circonstances, notamment dans le cadre de la « répression du terrorisme ». Toutefois, la Convention ne reconnaît ni ne mentionne de nombreux autres droits et obligations consacrés par la législation internationale humanitaire et relative aux droits humains. Les principaux sujets de préoccupation d'Amnesty International dans ce domaine sont évoqués brièvement ci-après.

Préoccupations d'ordre général

³ La Convention ne comporte aucune disposition prévoyant des amendements par les États parties. Il est par conséquent nécessaire que la Ligue arabe adopte un protocole relatif à l'amendement, qui pourra être ratifié par les États membres lors de leur adhésion à la Convention ou lors de sa ratification.

La Convention ne contient aucune mention des normes juridiques internationales relatives aux droits humains. Elle fait de la législation nationale des États parties et de la Convention elle-même la référence pour son application, bien que les normes juridiques internationales relatives aux droits humains doivent l'emporter sur la législation nationale ou les accords régionaux. C'est ainsi que la Convention prévoit que les auteurs d'« actes de terrorisme » doivent être arrêtés et jugés conformément à la législation nationale, ou extradés en vertu des dispositions de la Convention ou d'accords bilatéraux entre l'État requérant et l'État requis, sans aucune référence aux traités et aux normes internationaux relatifs aux droits humains et au droit international humanitaire. En outre, la Convention ne précise pas clairement que ses dispositions s'appliquent aux crimes commis par tout individu, dont les agents de l'État.

Définitions

La définition du concept de « terrorisme » est tellement imprécise qu'elle se prête à des interprétations extrêmement diverses et peut être source d'abus. Elle ne répond pas aux normes de légalité énoncées dans les traités internationaux relatifs aux droits humains et au droit international humanitaire. Certains termes, tels que « violence », « objectifs terroristes », « éléments terroristes » et « groupes terroristes », utilisés dans la Convention ne sont pas définis, ce qui accroît le risque que des personnes soient sanctionnées pour des actes non violents et légaux.

Peine de mort

Amnesty International déplore que la Convention prévoie l'élargissement du champ d'application de la peine de mort dans de nombreux pays sous prétexte de sanctionner les crimes « terroristes ». Ainsi, la Convention ne restreint pas l'application de la peine capitale aux crimes les plus graves, ce qui, dans la pratique, peut entraîner l'application de ce châtiment à de nouveaux crimes, appelés crimes « terroristes ». L'organisation est opposée dans tous les cas à la peine de mort, qu'elle considère comme la forme la plus extrême de traitement cruel, inhumain ou dégradant, et comme une violation du droit à la vie. Les préoccupations d'Amnesty International à ce propos sont renforcées par le fait que tous les États membres de la Ligue arabe continuent d'appliquer la peine capitale. Par ailleurs, la Convention ne contient aucune disposition claire interdisant que la peine de mort soit infligée aux mineurs, aux femmes enceintes et aux handicapés mentaux, ainsi que le prévoient les normes internationales relatives aux droits humains.

Compétence

La Convention restreint d'une manière générale l'extradition à trois cas particuliers : lorsque le crime a été commis sur le territoire de l'État saisi de la demande, lorsqu'il a été commis hors du territoire de l'État requérant par une personne qui n'est pas ressortissante de cet État et que la législation de l'État saisi de la demande n'autorise pas la mise en accusation pour un tel crime s'il a été commis hors de son territoire, enfin lorsque le système juridique de l'État saisi de la demande ne l'autorise pas à extraditer ses citoyens. La Convention est en contradiction manifeste avec les principes du droit international relatifs aux poursuites qui, dans certains cas, exigent l'exercice de la compétence universelle pour les atteintes graves aux droits humains et les violations du droit international humanitaire. Citons parmi les crimes reconnus par le droit international les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les actes de génocide ainsi que la torture, les exécutions extrajudiciaires, les « disparitions » et les crimes prévus par la législation nationale et qui sont d'ordre international.

Impunité

Certaines dispositions de la Convention peuvent garantir l'impunité aux auteurs de certains crimes, notamment dans les cas où il incombe clairement à la communauté internationale de mener des investigations et, s'il existe suffisamment d'éléments probants, de poursuivre en justice les responsables présumés en vertu de la compétence universelle. C'est ainsi que la Convention prévoit que l'extradition ne peut s'effectuer si un jugement définitif, ayant acquis l'autorité de la chose jugée, a été rendu dans l'État contractant requis ou dans un autre État contractant. Amnesty International craint toutefois que, dans certains cas, ce jugement final ne prononce une peine sans rapport avec la gravité du crime commis ni avec la situation personnelle de l'accusé lorsque le crime est considéré comme tel par le droit international. En outre, la Convention n'autorise pas l'extradition dans les cas où une amnistie englobant les auteurs de ce crime dans l'État requérant a été proclamée. L'organisation craint que des mesures d'amnistie ne soient prises lorsqu'un État n'est pas en mesure de juger les auteurs présumés de crimes relevant du droit international ou n'est pas disposé à le faire.

Procès équitables

La Convention contient des dispositions détaillées relatives à l'arrestation et au jugement des personnes accusées de crimes. Elle ne prévoit toutefois aucune garantie de procès équitable pour les personnes accusées de crimes « terroristes » et elle contient même

des dispositions qui, dans certains cas, affaiblissent ces garanties. Les normes et traités internationaux relatifs aux droits humains prévoient des garanties avant le procès et au cours de celui-ci.

Détention

La Convention ne comporte aucune disposition garantissant les droits des personnes privées de leur liberté, notamment le droit d'être déféré rapidement devant une autorité judiciaire et jugé dans un délai raisonnable, ou remis en liberté. La Convention n'interdit pas la détention arbitraire, et ne prohibe pas clairement la torture ni les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ni l'utilisation comme élément de preuve dans une procédure d'une déclaration dont il est établi qu'elle a été obtenue par la torture.

Liberté d'expression

Certaines dispositions de la Convention menacent clairement le droit à la liberté d'expression, notamment celles qui prévoient des mesures qui, selon la Convention, sont destinées à renforcer les services des forces de sécurité chargés des relations avec les médias et à coordonner ceux-ci avec les activités des médias dans chaque État. En l'absence de définition claire de ces mesures, il est fortement à craindre que ces dispositions puissent être interprétées comme autorisant des formes de censure et de restrictions à la liberté d'expression des médias, imposées ou requises par les « services d'information relative à la sécurité » en invoquant des motifs de « sécurité ». Le terme « sécurité » n'est pas défini dans la Convention. En outre, la Convention ne considère pas comme des crimes politiques, même quand les mobiles sont politiques, les attaques contre les monarques, les chefs d'État et de gouvernement et les autres dirigeants. Toutefois, la Convention ne comporte aucune définition des crimes considérés comme politiques, ni du terme « attaque ». Par conséquent, ce mot peut être interprété très largement, jusqu'à y inclure la notion de critique ou d'expression d'une opinion.

Respect de la vie privée

La Convention comporte plusieurs dispositions relatives à la coopération dans la mise en place de systèmes de surveillance et de contrôle. La Convention n'exige pas de contrôle *a posteriori* ni d'autorisation préalable des autorités judiciaires en cas de mesures de surveillance prises contre des individus ou des groupes. Les autorités pourraient donc recueillir et échanger des informations sur des personnes qui se livrent à des activités légitimes et non

violentes, en recourant à des méthodes qui pourraient être incompatibles avec le droit au respect de la vie privée.

Contrôle juridictionnel et autres garanties

La Convention accorde des pouvoirs étendus à l'exécutif et elle ne prévoit aucun contrôle *a posteriori* ni autorisation préalable des autorités judiciaires, ni aucune autre garantie similaire, notamment aucun mécanisme de surveillance des activités des services de renseignements. Aucune disposition ne prévoit la possibilité de contester le bien-fondé d'un placement en détention ou de restrictions à la liberté d'expression. Les mesures de surveillance relèvent uniquement de décisions du pouvoir exécutif et sont fondées sur des « *considérations de sécurité* ».

Extradition

La Convention ne prévoit aucune garantie concernant la remise d'individus par les autorités d'un pays à celles d'un autre, notamment en cas d'extradition. Amnesty International estime qu'un suspect ne doit pas être transféré dans un pays où il risque d'être incarcéré au seul motif de ses opinions, de se voir appliquer la peine de mort, ou d'être soumis à la torture ou à d'autres formes de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'organisation souligne que tout délinquant présumé doit être jugé équitablement. Par ailleurs, la Convention ne prévoit pas l'obligation absolue de juger ou d'extrader les auteurs présumés de crimes relevant du droit international, comme les actes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les actes de torture, et elle prévoit même que l'extradition ne peut avoir lieu après un délai de prescription. Amnesty International estime que les États doivent extraditer les auteurs présumés d'atteintes graves aux droits humains, sous réserve des restrictions énumérées plus haut, ou qu'ils doivent soumettre les cas signalés aux autorités compétentes afin que des poursuites soient engagées sans que la prescription ne puisse être invoquée.

Réfugiés et demandeurs d'asile

De manière générale, la Convention passe sous silence le devoir des États de respecter les droits des réfugiés et des. Elle contient même des dispositions qui pourraient déboucher sur des décisions interdisant arbitrairement aux réfugiés et aux demandeurs d'asile d'entrer dans un pays ou d'y séjourner. Les autorités pourraient en effet rejeter des demandes d'asile sans prendre en compte la situation des requérants, en se contentant de les désigner comme des « *éléments terroristes* » – terme qui n'est pas défini par la Convention. Les États ne doivent statuer sur les demandes d'asile

qu'après un examen approfondi dans le cadre d'une procédure équitable et satisfaisante ; chaque demande doit être examinée individuellement en prenant en compte les faits et les éléments de preuve et non de simples soupçons. En outre, dans la mesure où la Convention accorde aux États de vastes pouvoirs en matière d'extradition, il est à craindre que des individus ne soient renvoyés vers des pays où ils risquent d'être victimes de graves atteintes à leurs droits fondamentaux, notamment d'être torturés, jugés dans le cadre de procès iniques, ou condamnés à mort. Les États sont tenus, aux termes des normes relatives aux droits humains, de respecter le principe de non-refoulement généralement considéré comme un principe du droit international coutumier.

AMNESTY INTERNATIONAL

ÉFAI

Index AI : IOR 51/001/02

DOCUMENT PUBLIC

Londres, mars 2002

répression du terrorisme Une grave La Convention arabe⁽⁴⁾ sur la menace pour les droits humains

SOMMAIRE

Contexte	2
Introduction	4
1.1. La Ligue arabe et les droits humains	5
1.2. Les questions juridiques liées à la « répression du terrorisme » et aux droits humains	
1.3. L'état d'urgence ou de conflit armé	10
a) L'état d'urgence	10
b) Le conflit armé	12
Préoccupations à propos de la Convention arabe sur la répression du terrorisme	13
2.1. Définitions	14
2.2. Préoccupations d'ordre général	16
2.3. Peine de mort	17
2.4. Compétence pour les crimes	20
2.5. Impunité	21

⁴(). Également appelée Convention arabe de lutte contre le terrorisme

2.6. Garanties d'équité des procès	23
2.7. Détention	26
2.8. Liberté d'expression et rôle des médias	27
2.9. Respect de la vie privée	27
2.10. Contrôle juridictionnel et autres garanties	28
2.11. Extradition	28
2.12. Réfugiés et demandeurs d'asile	29
Conclusion et recommandations	31
Annexe	
Convention arabe de lutte contre le terrorisme (traduction non officielle)	34

Contexte

La Convention arabe sur la répression du terrorisme, également appelée la Convention arabe de lutte contre le terrorisme (la Convention), qui a été adoptée par la Ligue des États arabes (la Ligue arabe) représente une grave menace pour les droits humains dans les pays arabes. Amnesty International demande qu'elle soit amendée afin d'être mise en conformité avec les normes juridiques internationales relatives aux droits humains et avec le droit international humanitaire⁵, étant donné notamment l'engagement de longue date la Ligue arabe et de ses États membres en faveur des droits humains, manifesté par leur appartenance aux Nations unies ainsi que par la ratification des traités internationaux relatifs aux droits humains. Les législations nationales, en particulier les constitutions de tous les États membres de la Ligue arabe, mettent l'accent de diverses manières sur leur engagement en faveur du respect des normes internationales relatives aux droits humains⁶. Ainsi que nous l'évoquerons plus loin, la Convention arabe sur la répression du terrorisme s'ouvre sur la réaffirmation du respect de la Charte des Nations unies et des traités internationaux relatifs aux droits humains.

⁵. La Convention ne comporte aucune disposition prévoyant des amendements par les États parties. Il est, par conséquent, nécessaire que la Ligue arabe adopte un protocole relatif à l'amendement, qui pourra être ratifié par les États membres lors de leur adhésion à la Convention ou lors de sa ratification.

⁶. Pour un débat sur les droits humains et les constitutions des pays arabes, consulter *Fateh Azzam*. « Les droits civils et politiques dans les constitutions arabes » in *Huqooq al Insan fi al Nusus al Arabiyya* [Les droits humains dans les textes arabes]. Salma Khadra Jayyusi, ed, Centre d'études sur l'unité arabe, Beyrouth, sous presse, 2002.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1373, qui a créé un « comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil et chargé de suivre l'application de la présente résolution avec l'aide des experts voulus »⁷. Le Conseil de sécurité a demandé à « tous les États de faire rapport au Comité, quatre-vingt-dix jours au plus tard après la date de l'adoption de la présente résolution puis selon le calendrier qui sera proposé par le Comité, sur les mesures qu'ils auront prises pour donner suite à la présente résolution »⁸. Depuis le 11 septembre 2001, de nombreux pays, notamment au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, ont pris des mesures renforcées sous couvert d'« efforts en vue de lutter contre le terrorisme » et sous le prétexte de la mise en œuvre de la résolution 1373 du Conseil de sécurité. Amnesty International déplore que bon nombre de ces mesures semblent d'une portée très large et qu'elles sacrifient les garanties et le respect des droits humains au nom de la lutte contre le « terrorisme ». La Convention arabe sur la répression du terrorisme est entrée en vigueur le 7 mai 1999, un mois après la septième ratification d'un État membre de la Ligue arabe⁹. Les pays de la région utilisent les dispositions de la Convention ainsi que son esprit pour manifester leur engagement en faveur de ces efforts, ainsi que comme indicateur des mesures qui peuvent être adoptées à cet égard. Amnesty International est profondément préoccupée par de nombreuses dispositions de la Convention qui sont en contradiction avec les normes relatives aux droits humains que les États membres de la Ligue arabe sont tenus de respecter dans leur législation et dans la pratique.

L'organisation reconnaît que depuis longtemps dans les États membres de la Ligue arabe et dans toute la région sont perpétrés des actes de violence. Au fil des ans, les gouvernements ont adopté des lois et mis en œuvre des politiques de lutte contre la violence et le « terrorisme » qui sont incompatibles avec leurs obligations découlant des normes et des traités relatifs aux droits humains. Toutefois, ces dernières années, de plus en plus d'États ont pris des initiatives positives en faveur des droits humains, entre autres l'adoption de nouvelles lois qui prévoient des garanties renforcées, la ratification de traités internationaux relatifs aux droits humains, la mise en œuvre des recommandations émises par Amnesty International et d'autres mécanismes ou organisations de défense

⁷ Résolution 1373 du Conseil de sécurité, 28 septembre 2001, paragr. 6.

⁸ Ibid.

⁹ L'article 40-1 de la Convention prévoit son entrée en vigueur trente jours après la septième ratification par un État arabe.

des droits humains, la création d'organismes chargés de la défense des droits humains et l'introduction de programmes d'éducation aux droits humains. Compte tenu de cette évolution, l'organisation craint que l'entrée en vigueur de la Convention ne fasse reculer les États dans leur processus de respect de leurs obligations découlant des normes et des traités relatifs aux droits humains. Les leçons du passé démontrent que la sécurité et la stabilité ne peuvent être durablement acquises que si les droits fondamentaux sont respectés et ne sont sacrifiés sous aucun prétexte.

Les pratiques d'Israël dans les Territoires occupés, où des violations flagrantes des droits des Palestiniens continuent d'être commises sous couvert de répression du « terrorisme », en sont un exemple flagrant. En septembre 2001, soit un an après le déclenchement de l'Intifada, plus de 570 Palestiniens, dont 150 enfants, avaient été tués par les forces de sécurité israéliennes. Celles-ci ont abattu illégalement des Palestiniens au cours de manifestations et à des postes de contrôle alors qu'aucune vie humaine n'était directement menacée. Elles ont bombardé des zones d'habitation et se sont livrées à des exécutions extrajudiciaires. Tous les Palestiniens des Territoires occupés, soit plus de trois millions de personnes, ont été punis collectivement par l'imposition de bouclages et de couvre-feux. Des centaines de maisons ont en outre été démolies. Amnesty International a appelé à maintes reprises les autorités israéliennes à respecter les normes internationales relatives aux droits humains, et elle a exhorté l'Autorité palestinienne et les groupes armés à respecter les principes du droit international humanitaire¹⁰. L'organisation a également demandé à la communauté internationale de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect des droits humains dans la région. Toute paix durable ne peut reposer que sur les droits humains. L'année écoulée a clairement mis en évidence que ni la paix ni la sécurité n'existeront tant que les droits humains seront sacrifiés¹¹.

Amnesty International estime que les États membres de la Ligue arabe ne doivent pas appliquer la Convention sous sa forme actuelle, plusieurs de ses dispositions étant en contradiction avec leurs obligations découlant des traités internationaux relatifs aux

¹⁰. Amnesty International ne se prononce pas sur l'occupation israélienne des territoires palestiniens ni sur le droit des Palestiniens à prendre les armes contre l'occupation. Toutefois, le fait que la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza soient sous occupation israélienne est un élément fondamental pour comprendre la résistance des Palestiniens depuis trente-cinq ans et déterminer les normes en matière de droits humains qu'Israël devrait appliquer dans ses relations avec les Palestiniens.

¹¹. Pour de plus amples informations sur les atteintes aux droits humains commises dans le cadre de l'Intifada, consulter le livre intitulé *Israël, Territoires occupés, Autorité palestinienne. Une année d'Intifada* (index AI : MDE 15/083/2001), et les autres rapports et documents publiés par Amnesty International à propos d'Israël et des Territoires occupés.

droits humains et du droit humanitaire. La Ligue arabe et les États membres doivent réaffirmer, dans leur législation et dans la pratique, leur engagement en faveur des droits humains, y compris dans le cadre des efforts actuellement déployés en vue de réprimer des actes considérés comme des « actes de terrorisme ».

Amnesty International a exprimé sa préoccupation à propos de nouvelles lois et mesures envisagées dans de nombreuses régions du monde, tant au niveau régional qu'international. Elle a, entre autres, publié des communiqués fermes concernant l'Union européenne¹², d'autres sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ou diverses discussions dans le cadre des Nations unies sur les mesures de « répression du terrorisme »¹³. Amnesty International suit par ailleurs de très près le débat en cours à l'Assemblée générale des Nations unies sur un projet de convention générale sur le terrorisme international, et elle a exprimé sa profonde préoccupation à propos de certaines des dispositions de ce texte¹⁴. L'organisation a, dans ce contexte, suivi attentivement les attaques menées contre des groupes vulnérables, notamment les Arabes et les musulmans, aux États-Unis et en Europe, ainsi que les demandeurs d'asile, et d'autres agressions racistes à propos desquelles elle a exprimé son inquiétude¹⁵. Elle a également

¹². Voir par exemple *Comments By Amnesty International on the EU Commission's proposal for a Council directive on minimum standards on procedures in member States for granting and withdrawing refugee status before the Justice and Home Affairs Council 27-28 September 2001* [Observations d'Amnesty International au conseil des ministres de la Justice et de l'Intérieur sur la proposition de la Commission de l'Union européenne en vue d'une directive du conseil sur les normes minimales à respecter dans les procédures appliquées par les États membres pour l'attribution et le retrait du statut de réfugié, 27-28 septembre 2001], Aide-mémoire du bureau européen d'Amnesty International, Bruxelles, 25 septembre 2001. Consulter également *Security and respect for Human Rights, Amnesty International's Appeal to the EU and its member States-Brussels* [Sécurité et respect des droits humains, appel d'Amnesty International à l'Union européenne et aux États membres, Bruxelles], 12 octobre 2001, ainsi que le rapport publié le 26 novembre 2001 et intitulé *A human rights framework for the protection of security : Submission by Amnesty International to the Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism established by the Steering Committee on Human Rights of the Council of Europe's Committee of Ministers* [La protection de la sécurité dans le respect des droits humains. Communication d'Amnesty International au groupe de spécialistes des droits humains et de la lutte contre le terrorisme instauré par le Comité directeur des droits humains du Comité des ministres du Conseil de l'Europe] (index AI : IOR 61/005/2001).

¹³. Consulter les textes publiés respectivement le 25 septembre 2001 et le 1^{er} octobre 2001 et intitulés *Amnesty International's recommendations to the Security Council in relation to the Council's response to the 11 September 2001 attacks* [Recommandations d'Amnesty International au Conseil de sécurité à propos de la réaction de celui-ci aux attentats du 11 septembre 2001] et *Statement by Amnesty International on the implementation of Security Council Resolution 1373* [Déclaration d'Amnesty International sur la mise en œuvre de la résolution 1373 du Conseil de sécurité].

¹⁴. Déclaration d'Amnesty International à la 56^e session de l'Assemblée générale des Nations unies (2001). *Le projet de convention générale sur le terrorisme international : une remise en cause des normes internationales relatives aux droits humains* (index AI : IOR 51/009/2001).

¹⁵. Consulter, entre autres, le document publié le 4 octobre 2001 et intitulé *Les droits humains subissent dans le monde entier le contrecoup des attentats* (index AI : ACT 30/027/2001). Voir également sur le site web de l'organisation <http://www.amnesty.org> la page spéciale sur les crises, où un certain nombre d'actions urgentes d'Amnesty International à ce propos sont mentionnées.

demandé que les négociations sur l'avenir de l'Afghanistan soient fondées sur le respect des droits humains¹⁶.

Introduction

La Convention arabe sur la répression du terrorisme a été adoptée par le Conseil des ministres de l'Intérieur et le Conseil des ministres de la Justice de la Ligue arabe réunis au Caire, Égypte, le 22 avril 1998. Les États n'ayant pas participé à son élaboration finale ont été invités à y adhérer (dernier paragraphe du préambule). La convention est entrée en vigueur le 7 mai 1999.

La Ligue des États arabes, créée le 22 mars 1945, soit avant les Nations unies, est composée des États arabes qui étaient indépendants à l'époque et qui ont signé la Charte de la Ligue arabe (la Charte). Celle-ci affirme que la Ligue a pour objectif de renforcer les relations entre les États membres, de coordonner leurs politiques en vue de développer leur coopération, et de protéger leur indépendance et leur souveraineté. La Charte a été ratifiée à l'origine par sept États arabes. La Ligue arabe compte à ce jour 22 membres¹⁷ : l'Algérie, l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Comores, Djibouti, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, Oman, la Palestine, la Somalie, le Soudan, la Syrie, la Tunisie et le Yémen.

Lors de l'adoption de la Charte, la Ligue arabe a annoncé qu'elle avait pour but de « servir le bien commun de tous les pays arabes, d'assurer de meilleures conditions de vie dans tous les pays arabes, de garantir l'avenir de tous les pays arabes et de réaliser les espoirs et attentes de tous les pays arabes »¹⁸.

1.1. La Ligue arabe et les droits humains

¹⁶. Consulter le document publié en novembre 2001 et intitulé *Afghanistan. Les priorités en matière de droits humains* (index AI : ASA 11/028/2001).

¹⁷. Les États membres comprennent les Territoires occupés, désignés sous le nom de Palestine, qui n'est pas reconnue comme État indépendant par les Nations unies. Amnesty International ne prend pas position sur ce point ; dans le présent document, la Palestine est mentionnée dans les termes où la Ligue arabe y fait référence.

¹⁸. Fondation de la Ligue des États arabes, site web de la Ligue arabe <http://www.leagueofarabstates.org>.

Si la Charte de la Ligue arabe ne fait référence ni aux droits humains en général ni à des traités particuliers ni aux Nations unies, c'est tout simplement parce que la Ligue arabe a été fondée avant les Nations unies et avant l'adoption de la plupart des traités internationaux relatifs aux droits humains¹⁹. Toutefois, après l'adoption de la Charte, la Ligue arabe a voté d'autres résolutions qui reflètent son adhésion en tant qu'organisation et celle de tous les États membres à la Charte des Nations unies et aux normes et traités internationaux relatifs aux droits humains. C'est ainsi que le préambule du Traité de défense commune et de coopération économique entre les États de la Ligue arabe, adopté le 17 juin 1950²⁰, précise que les gouvernements adoptent cet instrument « en vue de collaborer à la réalisation de la défense mutuelle et du maintien de la sécurité et de la paix conformément aux principes du Pacte de la Ligue arabe et de la Charte des Nations unies [...] »²¹. L'article 12 dispose qu'« aucune disposition du présent traité n'aura d'incidence, ou n'est destinée à avoir une incidence sur l'un quelconque des droits et obligations délégués aux États parties par la Charte des Nations unies ou sur les responsabilités de maintien de la paix et de la sécurité internationales assumées par le Conseil de sécurité des Nations unies ».

¹⁹. Avant l'adoption de la Charte de la Ligue des États arabes, les normes internationales relatives aux droits humains se limitaient essentiellement aux conventions et aux recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT) ainsi qu'aux dispositions pour la protection des minorités énoncées dans les traités de paix conclus à l'issue de la Première Guerre mondiale.

²⁰. Tel qu'il a été amendé le 2 février 1951 et le 16 février 1952.

²¹. La Charte des Nations unies s'ouvre sur l'affirmation suivante : « Nous, peuples des Nations unies,

« Résolus [...] à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la

valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations,

grandes et petites ... »

Ce principe est réaffirmé dans de nombreuses dispositions de la Charte, notamment à l'article 55, qui dispose : « En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations unies favoriseront [...] le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

L'engagement des États membres de la Ligue arabe en faveur des droits fondamentaux se manifeste par leur ratification massive des traités internationaux relatifs aux droits humains²². C'est ainsi que la Tunisie, l'Algérie, l'Égypte, la Lybie, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc et le Yémen ont ratifié les six principaux traités internationaux relatifs aux droits humains. L'Irak a ratifié cinq traités, mais n'a pas ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (la Convention contre la torture). Le Soudan et la Syrie n'ont pas ratifié la Convention contre la torture ni la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (la Convention sur les femmes) ; ils ont toutefois ratifié les quatre autres traités. L'Arabie saoudite a ratifié la Convention contre la torture, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur les femmes et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Oman n'a ratifié que la Convention relative aux droits de l'enfant, Djibouti n'a ratifié que la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur les femmes. Quant aux Émirats arabes unis, ils n'ont ratifié que la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La Somalie est partie à tous les traités, hormis la Convention sur les femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. Tous les États membres de la Ligue arabe ont signé le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (le Statut de Rome), à l'exception de la Tunisie, de l'Irak, de l'Arabie saoudite, de la Somalie, de la Palestine, du Qatar, du Liban, de la Libye et de la Mauritanie. La Palestine n'a ratifié aucun traité²³.

²². De nombreux États membres ont ratifié les traités en émettant des réserves importantes que les organismes chargés de surveiller l'application des traités ont jugées incompatibles avec l'objectif et le sens des conventions et dont ils ont réclamé la levée.

²³. L'Autorité palestinienne, qui n'est pas membre des Nations unies, n'a pas ratifié les traités relatifs aux droits humains. Le président Arafat a toutefois déclaré, en 1993, à des représentants d'Amnesty International qu'il respecterait les traités internationaux relatifs aux droits humains. Il a fait des déclarations similaires à plusieurs reprises ces dernières années. L'organisation attend donc de l'Autorité palestinienne qu'elle respecte les normes et traités relatifs aux droits humains.

Une autre initiative reflétant l'engagement de la Ligue arabe en faveur des droits humains est l'adoption, le 15 septembre 1994, de la Charte arabe des droits humains par le Conseil de la Ligue arabe²⁴. Bien que cette Charte garantisse de nombreux droits importants, elle ne mentionne pas d'autres droits et garanties énoncés dans les normes internationales relatives aux droits humains. De nombreuses organisations non gouvernementales internationales, régionales et nationales ont exprimé leur préoccupation quant à la non-conformité de la Charte avec les normes et traités internationaux relatifs aux droits humains, d'autant plus que des États membres de la Ligue arabe ont adhéré à des traités, ont participé à leur élaboration et ont soutenu l'adoption par les Nations unies de nombreuses normes relatives aux droits humains qui ne sont pas énoncées dans des traités. C'est ainsi que la Charte prohibe la torture en tant que « traitement » mais qu'elle ne l'interdit pas expressément en tant que « châtiment », notamment corporel. Par ailleurs, la Charte comporte un certain nombre de garanties relatives à la détention, comme la reconnaissance du droit à la liberté et du droit de ne pas être arrêté ni détenu sans base légale et sans être présenté rapidement à un juge, mais elle n'énonce pas le droit du détenu d'entrer en contact sans délai avec le monde extérieur, notamment de rencontrer un avocat et sa famille et de consulter un médecin extérieur. En outre, les garanties du droit à la liberté de croyance, d'opinion et de religion sont limitées d'une manière incompatible avec les traités internationaux relatifs aux droits humains, et plus particulièrement les articles 18 et 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). La Charte omet le droit à la liberté d'expression. Enfin, elle ne reconnaît pas tous les droits à un procès équitable tels qu'ils sont garantis par les normes internationales relatives aux droits humains, notamment l'interdiction de l'utilisation à titre de preuve par un tribunal de déclarations obtenues sous la torture, la garantie d'un procès public et la présomption d'innocence²⁵.

²⁴. Adoptée par la résolution 5437 du Conseil. Selon l'article 42b de la Charte arabe des droits humains, le texte entre en vigueur deux mois après la date de dépôt du septième instrument de ratification.

²⁵. Pour une analyse de la Charte arabe des droits humains, voir *The Arab Charter on Human Rights : A Comment* (Commentaire sur la Charte arabe des droits humains). Mona Rishmawi, Interights Bulletin, volume 10, n° 1, 1996.

Le dernier paragraphe du préambule de la charte réaffirme « les principes de la Charte des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que les dispositions des pactes des Nations unies sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam ».

1.2 Les questions juridiques liées à la « répression du terrorisme » et aux droits humains

Tout État est tenu de prévenir les crimes, de mener des enquêtes et de poursuivre les responsables présumés lorsque suffisamment de preuves recevables sont réunies. Toutes ces mesures doivent toutefois être conformes aux normes internationales relatives aux droits humains et au droit international humanitaire, et notamment respecter le droit à un procès équitable.

Il convient tout d'abord de rappeler que jusqu'en novembre 2001 les Nations unies n'avaient adopté aucune définition internationale du terme de « terrorisme », et qu'aucun traité international global sur le « terrorisme » n'avait été conclu²⁶. En revanche, il existe un certain nombre de traités concernant différents crimes définis comme crimes « terroristes »²⁷.

²⁶. Le débat à l'Assemblée générale a été rouvert le 15 octobre 2001 dans le cadre de la discussion engagée sur le terrorisme international par le Groupe de travail de la Sixième Commission autour du projet de convention générale sur le terrorisme international. Amnesty International a exprimé sa préoccupation à propos de nombreux points en discussion et du risque qu'une telle convention porte atteinte aux normes relatives aux droits humains. Pour de plus amples détails, consulter le document publié le 22 octobre 2001 et intitulé *Déclaration d'Amnesty International à la 56^e session de l'Assemblée générale des Nations unies (2001). Le projet de convention générale sur le terrorisme international : une remise en cause des normes internationales relatives aux droits humains* (index AI : IOR 51/009/2001).

²⁷. Citons, entre autres, la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenus à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963 ; la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 ; la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971, et le protocole y afférent du 10 mai 1984, la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée le 14 décembre 1973, et la Convention internationale contre les prises d'otages, adoptée le 17 décembre 1979.

La Commission des droits de l'homme des Nations unies et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme ont abordé ces dernières années, dans un certain nombre de résolutions, la question du « terrorisme » et des droits humains, et ont nommé une rapporteuse spéciale pour y travailler. Dans son rapport intérimaire soumis en août 2001 à la Sous-Commission, la rapporteuse spéciale sur le terrorisme et les droits de l'homme a fait observer que le « terrorisme » avait été « abordé sous des angles si différents et dans des contextes si divers que, jusqu'à présent, il a été impossible à la communauté internationale d'arriver à une définition généralement acceptable »²⁸. Elle a également fait observer que le terme de « terrorisme » possédait une charge émotionnelle et politique très grande, qu'il impliquait en règle générale un jugement négatif et était utilisé de façon sélective²⁹. Elle a souligné dans son rapport le risque de confondre les définitions et les jugements de valeur, confusion qui amène souvent les observateurs à qualifier de « terroristes » des actes qu'ils rejettent et, à l'inverse, à refuser d'employer ce terme lorsqu'il s'agit d'activités qu'ils approuvent³⁰.

La Commission des droits de l'homme a adopté, le 23 avril 2001, une résolution sur les droits de l'homme et le terrorisme dans laquelle elle souligne que les mesures de lutte contre le terrorisme doivent être strictement conformes aux normes relatives aux droits humains³¹. Elle a rejeté l'argument selon lequel certains droits humains peuvent être sacrifiés au nom de la répression des actes de « terrorisme », même pour les individus accusés de tels actes. Le préambule de la résolution réaffirme que « toutes les mesures visant à lutter contre le terrorisme doivent être strictement conformes au droit international, notamment aux normes internationales relatives aux droits de l'homme »³².

La commission rappelle également dans le préambule de la résolution qu'elle est guidée par la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elle souligne « la nécessité d'intensifier la lutte contre le terrorisme à l'échelon national, de renforcer l'efficacité de la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme conformément au droit

²⁸ Terrorisme et droits de l'homme. Rapport intérimaire établi par Mme Kalliopi K. Koufa, Rapporteuse spéciale. Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2001/31, paragr. 24.

²⁹ Ibid, paragr. 25.

³⁰ Ibid.

³¹ Commission des droits de l'homme des Nations unies, résolution 2001/37, 23 avril 2001.

³² Ibid.

international et d'intensifier le rôle de l'Organisation des Nations unies à cet égard ».

Dans son dispositif, la résolution « demande instamment aux États de s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre de la Charte des Nations unies et des autres dispositions du droit international, dans le strict respect du droit international, notamment des normes relatives aux droits de l'homme, pour empêcher, combattre et éliminer le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, où qu'il se produise et quels qu'en soient les auteurs, et engage les États à renforcer, le cas échéant, leur législation pour lutter contre le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations »³³.

La résolution prie en outre « le Secrétaire général de continuer à rassembler des renseignements [...] concernant les incidences du terrorisme ainsi que les effets de la lutte contre le terrorisme sur le plein exercice des droits de l'homme auprès de toutes les sources autorisées [...] »³⁴.

³³ Ibid, paragr. 5. (c'est Amnesty International qui souligne)

³⁴ Ibid, paragr. 10.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le débat sur le « terrorisme » – notamment la nécessité de le définir et de décider des mesures en vue de le combattre – est l'une des priorités de la communauté internationale, notamment au niveau des États. La résolution 1373 du Conseil de sécurité, qui a été adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, est contraignante pour tous les États membres. Elle appelle les États à prendre des mesures de grande ampleur pour combattre des actes définis de manière vague comme des « actes de terrorisme ». Le Conseil de sécurité a demandé aux États de réprimer le financement de tels actes, de s'abstenir de les soutenir, de veiller à ce que tous ceux qui y participent soient traduits en justice et de prendre des mesures spéciales pour les demandeurs d'asile. Amnesty International a salué « la détermination exprimée par le Conseil dans sa résolution pour que les États veillent à ce que les auteurs présumés de crimes graves, comme ceux commis aux États-Unis le 11 septembre 2001, et ceux qui les aident soient traduits en justice ». L'organisation a toutefois exprimé son inquiétude quant au fait que « dans la résolution, les termes "terrorisme" et "actes de terrorisme" se prêtent à différentes interprétations et risquent donc de favoriser les violations des droits humains dans les États qui sont tenus d'appliquer la résolution »³⁵.

Amnesty International a en outre affirmé que, bien que la résolution exige des États qu'ils veillent à ce que les « actes terroristes » soient considérés comme des infractions pénales dans leur législation et que les sanctions « reflètent dûment la gravité de tels actes terroristes », ses termes ne devaient pas être interprétés comme une incitation à appliquer la peine de mort, à laquelle l'organisation est opposée. Les résolutions successives des Nations unies adoptées par la Commission des droits de l'homme ont réaffirmé que l'abolition de la peine de mort contribuait à la valorisation de la dignité humaine et au développement progressif des droits humains. Elles doivent, selon Amnesty International, également s'appliquer à toute initiative prise par les États pour mettre en œuvre la résolution 1373³⁶.

³⁵ . Statement by Amnesty International on the implementation of Security Council Resolution 1373
[Déclaration d'Amnesty International sur la mise en œuvre de la résolution 1373 du Conseil de sécurité],
publiée le 1^{er} octobre 2001.

³⁶ . Ibid.

L'organisation est particulièrement préoccupée par les dispositions de la résolution traitant des réfugiés et des demandeurs d'asile. Celles-ci prient les États de prendre des mesures, avant d'accorder le statut de réfugié, afin de s'assurer qu'un demandeur d'asile n'a pas participé à des « actes terroristes ». La résolution prône l'adoption de mesures appropriées conformes aux dispositions du droit interne et international, et notamment aux normes internationales relatives aux droits humains. Amnesty International a toutefois souligné que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne mentionnait pas les « actes terroristes » comme motif légitime d'exclusion du statut de réfugié³⁷.

Mary Robinson, Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, a également salué l'adoption à l'unanimité de la résolution 1373 par le Conseil de sécurité. Elle partage toutefois les préoccupations de nombreuses organisations de défense des droits humains, préoccupations qu'elle a exprimées dans les termes suivants :

³⁷. Ibid.

« Les démocraties peuvent introduire des mesures qui portent atteinte aux garanties en matière de droits humains, les pays non démocratiques réprimer la dissidence légitime et la liberté d'expression, les réfugiés et les demandeurs d'asile être exclus pour le motif nouveau et très général de soupçon de participation à des actes de terrorisme. »³⁸

³⁸. Remarques de Mary Robinson, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, à la conférence internationale sur la globalisation, « *Humaniser la globalisation : le rôle des droits humains* », Gand, 30 octobre 2001.

1.3. L'état d'urgence ou de conflit armé

a) L'état d'urgence

L'état d'urgence est souvent proclamé en cas de troubles et de manifestations, notamment violentes, ou de catastrophe naturelle. Il l'est parfois également pendant un conflit armé interne ou international³⁹. Seul le PIDCP permet aux États de déroger à certains des droits qu'il énonce en cas de danger public exceptionnel et sous réserve d'un certain nombre de restrictions. L'article 4 dispose :

« 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

« 2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (paragr. 1 et 2), 11, 15, 16, et 18.

« 3. Les États parties au présent pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations. »

Les articles auxquels fait référence le paragraphe 2 protègent le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage, le droit de ne pas être emprisonné du seul fait de ne pas être en mesure d'exécuter une obligation contractuelle, le droit de ne pas être condamné pour des actions ou des omissions qui ne constituaient pas un délit d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises, le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique et la liberté de pensée, de conscience et de religion.

³⁹ L'état d'urgence est en vigueur dans les pays membres de la Ligue arabe suivants : l'Égypte (sans interruption depuis 1981), l'Algérie (sans interruption depuis février 1992), la Syrie (sans interruption depuis mars 1963), le Soudan (sans interruption depuis décembre 2000, dernière date à laquelle il a été proclamé). La Jordanie, qui avait proclamé l'état d'urgence en 1939, l'a levé en 1992.

Outre les droits auxquels il ne peut être dérogé qui sont énumérés plus haut, le Comité des droits de l'homme (organisme d'experts instauré aux termes du PIDCP et chargé de surveiller l'application de ce pacte) a souligné récemment dans son Observation générale sur cet article qu'« il y a des éléments qui, de l'avis du Comité, ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation licite en vertu de l'article 4 »⁴⁰. Il s'agit, entre autres, du droit de toute personne privée de liberté d'être traitée avec humanité et avec le respect inhérent à la dignité humaine, de l'interdiction de la prise d'otages, des enlèvements et des détentions non reconnues et de la protection des personnes appartenant à des minorités⁴¹. Le Comité a par ailleurs fait observer que le droit à un recours effectif contre toute violation des dispositions du PIDCP constituait une obligation inhérente au pacte⁴². Il a insisté sur le fait que les droits auxquels il ne peut être dérogé doivent s'accompagner de garanties de procédure, notamment judiciaires. C'est ainsi que tout procès débouchant sur l'imposition de la peine capitale prononcée conformément au droit à la vie auquel il ne peut être dérogé (art. 6 du PIDCP) doit être conforme aux dispositions du pacte et notamment des articles 14 et 15⁴³. Enfin, le Comité n'a trouvé aucune justification à la dérogation au droit à un procès équitable au cours d'un état d'urgence, étant donné tout particulièrement que le droit humanitaire garantit certains aspects de ce droit. Citons notamment le fait que seul un tribunal peut juger et condamner un individu pour une infraction pénale, la présomption d'innocence, le droit d'introduire un recours devant un tribunal en vue de contester la légalité d'une détention et enfin l'interdiction de certains modes d'application de la détention administrative⁴⁴.

Dans son interprétation de l'article 4, le Comité des droits de l'homme a affirmé que les états d'urgence devaient avoir un caractère exceptionnel et provisoire. Deux conditions doivent être réunies avant la proclamation de l'état d'urgence : la situation doit représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation, et l'État doit avoir proclamé officiellement l'état d'urgence. Le Comité souligne que tout trouble ou catastrophe n'est pas un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et que les dérogations au PIDCP doivent être limitées à ce

⁴⁰ Comité des droits de l'homme. Observation générale n° 29. États d'urgence (art. 4). Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, paragr. 13.

⁴¹ Ibid, paragr. 11.

⁴² Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, paragr. 14.

⁴³ Ibid, paragr. 15.

⁴⁴ Ibid, paragr. 16 et note 9.

qui est strictement exigé par la situation⁴⁵. Le comité précise :
« [...] Le simple fait qu'une dérogation admise à une disposition spécifique puisse être en soi exigée par les circonstances ne dispense pas de montrer également que les mesures spécifiques prises conformément à cette dérogation sont dictées par les nécessités de la situation. Dans la pratique, cela garantira qu'aucune disposition du Pacte, même s'il y est dérogé valablement, ne puisse être entièrement inapplicable au comportement d'un État partie. »⁴⁶.

⁴⁵ Ibid, paragr. 16 et notes 2, 3 et 4.

⁴⁶ Ibid, paragr. 4.

Le comité a, en outre, indiqué que tout État qui prend des mesures dérogatoires aux dispositions du PIDCP doit justifier non seulement que la situation « *représente une menace pour l'existence de la nation, mais aussi que toutes les mesures qu'il a prises et qui dérogent au Pacte sont strictement exigées par la situation* »⁴⁷ (c'est Amnesty International qui souligne). Le Comité indique que les États qui proclament l'état d'urgence doivent procéder à une analyse minutieuse en se fondant sur chaque article du pacte et sur une évaluation objective de la situation. Ceci est essentiel car la proclamation de l'état d'urgence ne signifie pas automatiquement qu'il est permis aux États parties de déroger à volonté aux droits auxquels il peut être dérogé aux termes du pacte, même lorsqu'il y a une menace pour l'existence de la nation⁴⁸.

⁴⁷ Ibid, paragr. 5.

⁴⁸ Doc. ONU CCPR/C/21/rev.1/Add.11, paragr. 5 et 6.

Autres restrictions autorisées à certains droits

D'autres traités internationaux relatifs aux droits humains ne prévoient aucune dérogation aux droits protégés sous l'état d'urgence ou n'autorisent des restrictions que dans certaines situations qui ne constituent pas nécessairement un état d'urgence. Ces restrictions ne peuvent être imposées que dans des circonstances bien précises. Toutefois, l'article 2-2 de la Convention contre la torture dispose expressément : *« Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture. »*

Ceci est conforme à la prohibition absolue de la torture, même sous l'état d'urgence ou en cas de conflit armé, qui est énoncée par le PIDCP et le droit international humanitaire et que nous évoquons plus loin.

La Déclaration universelle des droits de l'homme, qui ne prévoit aucune dérogation sous l'état d'urgence, n'autorise que des limitations *« établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique »* (art. 29-2). Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ne prévoit aucune dérogation ni restriction sous l'état d'urgence. Il autorise les limitations établies par la loi *« dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique »* (art. 4-2). La Convention sur les femmes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention relative aux droits de l'enfant ne comportent aucune disposition autorisant, dans quelque situation que ce soit, une dérogation ou une limitation aux droits garantis par ces traités.

b) Le conflit armé

Outre le fait qu'il ne peut être dérogé aux normes relatives à l'équité des procès, même en cas de conflit armé, (voir plus haut l'état d'urgence), le Comité des droits de l'homme a insisté sur le fait que les États parties ne peuvent en aucun cas invoquer l'article 4 du PIDCP pour justifier des violations du droit international humanitaire ou des normes impératives du droit international. Le comité a souligné qu'en cas de conflit armé,

national ou international, les règles du droit international humanitaire sont applicables et elles contribuent à « empêcher tout abus des pouvoirs exceptionnels par un État »⁴⁹. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, le droit international humanitaire dispose que certains éléments relatifs à l'équité des procès ne peuvent être suspendus, même en cas de conflit armé.

Le droit international humanitaire s'applique dans les situations de conflit armé, national et international. Les garanties énoncées dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et dans les deux protocoles additionnels de 1977 protègent différentes catégories de personnes définies comme des personnes protégées. Dans les conflits armés internationaux, les civils sont protégés aux termes de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, et les prisonniers de guerre sont protégés aux termes de la troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre. L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève interdit, entre autres, en cas de conflit armé non international, de livrer les personnes protégées tels les civils, les blessés, les malades et les prisonniers. Ces interdictions sont énoncées en détails dans le deuxième protocole additionnel aux Conventions de Genève. Celles-ci ne prévoient aucune dérogation aux dispositions relatives à l'équité des procès qu'elles comportent. La négation du droit à un procès équitable dans le cadre d'un conflit armé peut même, dans certains cas, constituer un crime de guerre. La prohibition de la torture est également absolue, même en cas de conflit armé, et il ne peut en aucun cas y être dérogé. L'article 147 de la quatrième Convention de Genève définit quelles infractions graves à la convention constituent des crimes de guerre. Les individus soupçonnés d'avoir commis de telles infractions doivent être jugés par l'État sur le territoire duquel ils sont interpellés. Si cet État n'est pas disposé à les juger ou s'il n'est pas en mesure de le faire, il doit les extradier vers un autre État afin qu'ils soient jugés, ou les remettre à un tribunal pénal international.

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale fait figurer les infractions graves parmi les crimes qui relèvent de la compétence de cette juridiction, et reprend la définition figurant à l'article 147 de la quatrième Convention de Genève. L'article 8 du Statut de Rome inclut parmi les crimes de guerre les infractions graves aux Conventions de Genève. Selon celles-ci, ces infractions comprennent l'homicide intentionnel, la torture ou les traitements inhumains, le

⁴⁹. Ibid, paragr. 3 et 11.

fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé des personnes, la déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale, le fait de priver intentionnellement un prisonnier de guerre ou une personne protégée de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement, la prise d'otages et la destruction de biens sur une grande échelle non justifiée par des nécessités militaires. Le Statut de Rome énumère quatre catégories de crimes de guerre : les infractions graves aux Conventions de Genève (art. 8-2-a), les autres violations graves du droit international humanitaire applicable aux conflits armés internationaux (art. 8-2-b), les violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève (art. 8-2-c), et les autres violations graves du droit international humanitaire applicable aux conflits armés ne présentant pas un caractère international (art. 8-2-d).

répression du terrorisme **Préoccupations à propos de la Convention arabe sur la**

La Convention réaffirme l'engagement des États parties en faveur des droits humains ainsi qu'ils sont définis par le droit international humanitaire. Le préambule de la Convention indique que les États signataires sont « *fidèles aux nobles principes moraux et religieux, notamment aux préceptes de la charia islamique et au patrimoine humanitaire de la nation arabe qui rejette toute forme de violence et de terrorisme et appelle à la protection des droits de l'homme, ces mêmes préceptes avec lesquels s'accordent les principes du droit international [...]* », et qu'ils sont « *fidèles à la Charte de la Ligue des États arabes et à la Charte de l'Organisation des Nations unies ainsi qu'à tous les autres pactes et traités internationaux auxquels sont parties les États contractants à la présente Convention* ».

Bon nombre des dispositions de la Convention sont conformes aux obligations des États membres de la Ligue arabe découlant de la Charte des Nations unies et du droit international humanitaire, qui soulignent la nécessité de respecter les droits humains en toutes circonstances, notamment dans le cadre de la « *répression du terrorisme* » (voir plus haut). C'est ainsi que la Convention rappelle que, dans leurs efforts pour combattre le « *terrorisme* », les États parties doivent s'engager à protéger efficacement les personnes qui contribuent au fonctionnement du système de justice pénale, celles qui fournissent des renseignements et les témoins, et à apporter l'assistance nécessaire aux victimes du « *terrorisme* » (art. 3-2, alinéas 2 à 4). L'utilité de ces dispositions a été récemment réaffirmée à l'article 68 du Statut de Rome. L'assistance aux

victimes doit toutefois comporter une garantie d'accès à un recours effectif en cas de violations imputables à des agents de l'État (art. 2 du PIDCP), ou une indemnisation juste et équitable pour tout acte de torture, y compris les moyens nécessaires à la réadaptation (art. 14 de la Convention contre la torture), ou encore une réparation générale en faveur des victimes ainsi que le prévoit l'article 75 du Statut de Rome.

Malgré des dispositions positives et un engagement formel en faveur des droits humains, plusieurs autres dispositions de la Convention préoccupent sérieusement Amnesty International. L'organisation déplore également que la Convention ne reconnaisse ni ne mentionne de nombreux autres droits et obligations consacrés par le droit international humanitaire et relatif aux droits humains. Il s'agit notamment des dispositions relatives à la définition du « terrorisme », à la peine de mort, à la compétence dont relèvent les crimes « terroristes », à l'impunité des criminels, à l'absence de garanties en matière d'équité des procès, à la détention, à l'absence de garanties de la liberté d'expression, du rôle des médias ou du respect de la vie privée, à la protection du contrôle juridictionnel, à l'extradition, à la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, entre autres sujets de préoccupation d'ordre général.

2.1. Définitions

La Convention définit le « terrorisme » comme « tout acte de violence ou de menace de violence, quels qu'en soient les mobiles ou les objectifs, commis pour exécuter individuellement ou collectivement un projet criminel et visant à semer la terreur parmi les populations en exposant leur vie, leur liberté ou leur sécurité au danger, ou à causer des dommages à l'environnement ou aux infrastructures et biens publics ou privés ou à les occuper ou s'en emparer, ou à exposer l'une des ressources nationales au danger »⁵⁰.

Amnesty International est préoccupée par le fait que la définition du concept de « terrorisme » est tellement imprécise qu'elle se prête à des interprétations extrêmement diverses et peut être source d'abus. Elle ne répond pas aux normes de légalité énoncées dans les traités internationaux relatifs aux droits humains et au

⁵⁰. L'article 2-A de la Convention dispose : « Ne sont pas considérés comme infractions les cas de lutte par divers moyens, y compris la lutte armée contre l'occupation étrangère et l'agression pour l'indépendance et l'autodétermination conformément aux principes du droit international. N'est pas considéré comme faisant partie de ces cas tout acte portant atteinte à l'intégrité territoriale de n'importe quel État arabe. »

droit international humanitaire⁵¹. Par ailleurs, la Convention ne définit pas le terme de « violence ». Cette formulation vague ne permet pas aux juges, aux juristes experts ni au public de savoir précisément sur quels critères un acte est qualifié de « terroriste ». Le risque n'est que plus grand d'inculper et de juger des individus en l'absence d'éléments suffisants permettant de prouver qu'ils ont commis un crime précis reconnu comme tel par la législation au moment où il a été perpétré ; ou d'infliger des peines plus lourdes, y compris la peine de mort (voir plus loin), à des individus reconnus coupables de « terrorisme », aux termes de lois à la formulation vague. De plus, la définition du « terrorisme » permet d'imposer des peines sévères pour des crimes « terroristes » au motif qu'il s'agit d'actes de « violence », sans qu'aucun critère précis permette d'en définir le niveau. Ces actes pourraient inclure, par exemple, les activités de l'opposition politique exerçant son droit à la liberté d'expression et d'association (voir plus loin).

La notion de « menace » de violence, qui figure dans la définition, est également préoccupante pour l'organisation. Elle pourrait être utilisée contre des personnes qui ne sont pas accusées d'avoir commis des actes de violence, mais qui seraient poursuivies du fait de leur appartenance présumée à certains partis politiques d'opposition ayant recours à la violence, cette simple appartenance pouvant être considérée, aux termes de la première phrase de la définition, comme une menace de violence. Le Statut de Rome ne mentionne pas la « menace » dans sa définition de la violence. Il limite la responsabilité pénale aux personnes qui commettent un crime, individuellement ou conjointement avec d'autres, l'ordonnent, le sollicitent ou l'encouragent (art. 25 du Statut de Rome). Ainsi, une personne pourrait être tenue pénalement responsable d'actes de violence perpétrés par un groupe politique violent du seul fait de son appartenance à ce groupe sans qu'elle ait pour autant participé à ces actes.

Dans la mesure où elle prévoit le fait d'« occuper » ou de « s'emparer » d'infrastructures et de biens publics ou privés et où elle n'établit pas précisément ce qui constitue le « terrorisme » ou la violence, cette définition peut également être appliquée à des comportements non violents, par exemple à des personnes qui manifestent devant un bâtiment public ou privé ou à l'intérieur de celui-ci ou qui observent un sit-in sur une route, et, par

⁵¹. L'un des principes du droit international auquel il ne peut en aucun cas être dérogé prévoit qu'aucune poursuite ne peut être engagée pour des actes qui n'ont pas été clairement définis comme des infractions pénales ou qui ne sont pas contraires aux principes du droit généralement reconnus.

conséquent, menacer le droit à la liberté d'expression et d'association.

La définition figurant dans la Convention est très proche de la définition du « terrorisme » énoncée à l'article 86 du Code pénal égyptien⁵². Lors de l'examen du deuxième rapport périodique de l'Égypte sur l'application du PIDCP, le Comité des droits de l'homme a fait observer que la définition contenue dans la législation était si large qu'elle englobait tout un éventail d'actes de gravités différentes⁵³.

En outre, la Convention fait référence à un « but terroriste » (art. 1-3), à des « éléments terroristes » (art. 3-1-1) et à des « groupes terroristes » (art. 4-1-1-a), sans donner aucune définition de ces termes. De même, à l'article 2, elle énonce ce qui n'est pas considéré comme une « infraction politique » sans pour autant définir ce qui est considéré comme telle.

Enfin, il convient d'observer que la Convention inclut dans sa définition du « terrorisme » les attaques qui « causent des dommages [...] aux infrastructures et biens publics ou privés ». Ces attaques pourraient, dans certains cas, faire référence à des comportements qui ne sont pas prohibés par le droit international humanitaire dans le cadre d'un conflit armé non international. Certains observateurs craignent qu'en qualifiant de tels comportements de crimes « terroristes » que tous les États doivent réprimer, on en vienne à considérer comme des crimes « terroristes » des actes de guerre légitimes acceptés par le droit international humanitaire. Dans ce cas, s'ils ont l'impression que n'importe lequel de leurs actes est considéré comme un crime relevant du droit international, les membres des groupes politiques armés perdront une sérieuse incitation à respecter le droit international humanitaire. D'autres observateurs craignent que la qualification de « terroriste » appliquée à de tels comportements autorise les forces armées gouvernementales à cesser de considérer que les personnes qui participent directement aux hostilités sont protégées par le droit international humanitaire.

2.2. Préoccupations d'ordre général

⁵² Le terme de « terrorisme » a été introduit dans le Code pénal par la loi n° 97 de 1992, qui l'a amendé.

⁵³ Voir Doc. ONU CCPR/C/79/Add.23, paragr. 8 (9 septembre 1993).

De manière générale, la Convention ne fait pas référence au droit international relatif aux droits humains mais uniquement à la législation nationale des États parties et à la Convention elle-même, bien que les normes juridiques internationales relatives aux droits humains doivent l'emporter sur la législation nationale ou les accords régionaux⁵⁴. C'est ainsi que, dans le cadre des mesures de lutte contre le « terrorisme », les États parties s'engagent à « procéder à l'arrestation des auteurs d'infractions terroristes et à les juger conformément aux lois nationales ou à les extraditer conformément aux dispositions de la présente Convention ou des conventions bilatérales conclues entre l'État requérant l'extradition et l'État saisi de la demande d'extradition » (art. 3-2-1). Les auteurs d'infractions doivent être arrêtés et jugés dans le respect total des dispositions du droit international relatif aux droits humains concernant le droit à un procès équitable, la présomption d'innocence et le droit de contester le bien-fondé de la détention. Les États doivent également respecter l'interdiction du recours à la torture. Le Comité des droits de l'homme a confirmé⁵⁵ qu'il ne peut être dérogé à ces droits, ainsi qu'en dispose l'article 4 du PIDCP. Les dispositions de la Convention relatives à l'extradition prévoient que celle-ci doit intervenir conformément aux règles et aux conditions stipulées par la Convention (art. 5). Toutefois, l'obligation de respecter le droit international et le droit relatif aux droits humains ainsi que les normes du droit international humanitaire n'est pas mentionnée. Pourtant, les procédures d'extradition peuvent être source d'abus ou d'erreurs susceptibles d'entraîner des violations du droit relatif aux droits humains et, en cas de conflit armé, du droit international humanitaire (voir plus loin le chapitre sur l'extradition).

La Convention ne précise pas que ses dispositions s'appliquent aux crimes commis par tout individu, y compris les agents de l'État. Les crimes qui relèvent du droit pénal international concernent la communauté internationale et, lorsqu'il s'agit de crimes graves comme le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les actes de torture, ils doivent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites sans que soit pris en compte le fait que les auteurs présumés ont agi dans le cadre de leurs fonctions officielles. Le droit relatif aux droits humains exige des États qu'ils accordent une réparation aux victimes de violations, notamment en traduisant en justice les responsables de tels crimes, même s'ils ont agi dans le

⁵⁴ Voir la Convention de Vienne sur le droit des traités.

⁵⁵ Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, paragr. 16.

cadre de leurs fonctions officielles. Ce principe est énoncé à l'article 3 du PIDCP et à l'article 5 de la Convention contre la torture. L'article 27 du Statut de Rome dispose que celui-ci « s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine ».

Il prévoit en outre que « les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne ».

Non seulement la Convention ne comporte aucune référence précise aux crimes commis par les agents de l'État, mais elle donne l'impression que l'État n'est en aucun cas responsable. L'article 18 évoque les droits « civils » des victimes découlant de l'infraction. Lorsque celle-ci est commise par des agents de l'État, il ne garantit pas le droit à réparation, ainsi que cela est indiqué plus haut.

L'article 3-2-5 de la Convention prévoit « des mesures d'incitation qui encouragent à dénoncer les actes terroristes et à donner des renseignements permettant d'aider à leur découverte et de s'entraider pour l'arrestation de leurs auteurs ». Vu les nombreux problèmes autour de la définition des actes « terroristes » qui ont été abordés plus haut, et étant donné que cette définition peut entraîner la violation de nombreux droits, notamment le droit à la liberté d'expression et d'association, Amnesty International craint que des informateurs ne soient payés en échange des renseignements fournis. Dans un tel cas, le tribunal et l'accusé doivent être avertis qu'un témoin a été rémunéré, de manière à pouvoir contester la crédibilité de ses déclarations.

2.3. La peine de mort

L'organisation est opposée dans tous les cas à la peine de mort, qu'elle considère comme la forme la plus extrême de traitement cruel, inhumain ou dégradant, et comme une violation du droit à la vie. La rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires a déclaré :

« La peine capitale doit être considérée en toutes circonstances comme une dérogation exceptionnelle au droit fondamental à la vie

et, en tant que telle, appliquée de la façon la plus restrictive possible. Il est également indispensable que toutes les restrictions concernant la peine capitale et les normes correspondantes d'un procès équitable énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme soient pleinement respectées dans les procédures applicables aux crimes passibles de cette peine. »⁵⁶

⁵⁶. Rapport de la rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires à la 57^e session de la Commission des droits de l'homme. Doc. ONU E/CN.4/2001/9, paragr. 76.

Ceci s'applique à tous les pays, quels que soient les traités internationaux, qu'ils aient ou non ratifiés. En outre, l'article 6-2 du PIDCP limite l'application de la peine de mort, dans les pays où elle n'a pas été abolie, aux crimes les plus graves. La Convention ne comporte aucune restriction de cette nature. L'article 6-2 du PIDCP garantit un droit auquel il ne peut être dérogé en aucun cas, y compris sous l'état d'urgence (voir plus haut les chapitres sur dérogations et l'état d'urgence). Ce droit est également réaffirmé dans les Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort, qui précisent que l'expression « *les crimes les plus graves* » signifie qu'« *il s'agira au moins de crimes intentionnels ayant des conséquences fatales ou d'autres conséquences extrêmement graves* » (garantie 1). Ce principe a été confirmé par la résolution la plus récente adoptée par la Commission des droits de l'homme sur la question de la peine de mort, laquelle a rappelé que « *l'abolition de la peine de mort contribue au renforcement de la dignité humaine et à l'élargissement progressif des droits de l'homme* »⁵⁷. La résolution indique également que ce châtiment ne doit pas être imposé pour « *les délits financiers non violents et les actes non violents liés à la pratique religieuse ou à l'expression des convictions* »⁵⁸. Elle appelle les États qui n'ont pas encore aboli la peine capitale à limiter progressivement le nombre d'infractions passibles de ce châtiment et à instituer un moratoire sur les exécutions, en vue de l'abolition définitive⁵⁹.

Amnesty International est préoccupée par le fait que la Convention permet dans la pratique l'élargissement du champ d'application de la peine de mort dans de nombreux pays sous le prétexte de sanctionner les crimes « *terroristes* ». Elle ne limite pas la peine capitale aux crimes les plus graves, ce qui peut conduire dans la pratique à des situations où ce châtiment pourrait être appliqué à de nouveaux crimes qualifiés de « *terroristes* », allant ainsi à l'encontre de la tendance mondiale et des recommandations de la Commission des droits de l'homme en vue de la limitation du champ d'application de la peine de mort.

Étant donné le caractère irréversible de la peine capitale, les normes internationales relatives aux droits humains exigent le strict respect des garanties d'un procès équitable dans les cas où elle peut être prononcée. Les Garanties pour la protection des

⁵⁷. Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/68. *Question de la peine de mort*. Doc. ONU E/CN.4/RES/2001/68 (25 avril 2001), préambule.

⁵⁸. Ibid. paragr. 4-b.

⁵⁹. Ibid. paragr. 5.

droits des personnes passibles de la peine de mort soulignent que la culpabilité de l'accusé doit reposer sur des preuves claires et convaincantes ne laissant place à aucune autre interprétation des faits (garantie 4). Le jugement final doit être rendu par un tribunal compétent, après une procédure juridique offrant toutes les garanties possibles pour assurer un procès équitable (garantie 5). Le Comité des droits de l'homme a rappelé que « les garanties d'ordre procédural [prescrites dans le PIDCP] doivent être observées, y compris le droit à un jugement équitable rendu par un tribunal indépendant, la présomption d'innocence, les garanties minima de la défense et le droit de recourir à une instance supérieure. Ces droits s'ajoutent au droit particulier de solliciter la grâce ou la commutation de la peine »⁶⁰. Amnesty International déplore que la Convention ne garantisse aucun de ces droits.

⁶⁰. Comité des droits de l'homme. Observation générale n° 6 sur l'article 6, droit à la vie, paragr. 7.

C'est ainsi que la rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a exprimé sa préoccupation à propos de la violation manifeste des normes d'équité dans les procès débouchant sur l'imposition de la peine capitale dans la Jamahiriya arabe libyenne, ainsi que de la non-observation des garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort⁶¹. Quant à la Syrie, le Comité des droits de l'homme s'est également déclaré profondément préoccupé par « le nombre d'infractions passibles de la peine de mort [...]. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'il existe des informations précises et concordantes selon lesquelles un grand nombre de peines de mort auraient été prononcées et exécutées à l'issue de procès iniques au cours desquels les accusés ont été condamnés sur la base d'éléments de preuve obtenus à travers des aveux extorqués sous la torture »⁶².

Les inquiétudes d'Amnesty International à ce propos sont aggravées par le fait que tous les États membres de la Ligue arabe ont maintenu la peine capitale et qu'aucun d'entre eux n'a adhéré au Deuxième protocole facultatif se rapportant au PIDCP visant à abolir la peine de mort. En outre, plusieurs États membres de la Ligue arabe, lorsqu'ils ont adopté une législation sur le « terrorisme », ont introduit des peines plus lourdes, notamment la peine de mort, pour des crimes punis auparavant de la détention à perpétuité ; ils ont également prévu que des crimes normalement punis moins sévèrement seraient passibles de la peine capitale s'ils relevaient de la qualification d'actes « terroristes ». Ce fut notamment le cas en Égypte à la suite de l'adoption en 1992 de la législation « antiterroriste ». Le Comité des droits de l'homme a considéré que la définition du « terrorisme » introduite en 1992 devait être revue, compte tenu en particulier du fait qu'elle augmentait le nombre d'infractions passibles de la peine de mort. Le comité a souligné qu'aux termes de l'article 6-2 du PIDCP une sentence de mort ne pouvait être prononcée que pour les crimes les plus graves⁶³.

À propos du Koweït, le Comité des droits de l'homme s'est déclaré « extrêmement préoccupé par le grand nombre d'infractions passibles de la peine capitale, y compris des atteintes à la sécurité intérieure et extérieure, définies en des termes très vagues [...] ».

⁶¹. Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions [Rapport de la rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires]. E/CN.4/1996/4, 25 janvier 1996, paragr. 300.

⁶². Observations finales du Comité des droits de l'homme. République arabe syrienne. Doc. ONU CCPR/CO/71/SYR, paragr. 8.

⁶³. Doc. ONU CCPR/C/79/Add.23, 9 septembre 1993, paragr. 8.

a recommandé au Koweït de faire en sorte que les dispositions de l'article 6 du PIDCP « soient strictement respectées et que la peine capitale ne soit imposée que pour les crimes considérés comme les plus graves [...] »⁶⁴. Quant à l'Irak, le Comité des droits de l'homme a exprimé sa préoccupation à propos de l'élargissement du champ d'application de la peine de mort, notamment à des crimes non violents. Il a recommandé l'abolition de la peine capitale pour les crimes ne figurant pas parmi les plus graves⁶⁵.

⁶⁴ . Observations finales du Comité des droits de l'homme : Koweït. Doc. ONU A/55/40, paragr. 452-497 (19 juillet 2000).

⁶⁵ . Observations finales du Comité des droits de l'homme : Irak. Doc. ONU CCPR/C/79/Add.84, paragr. 10.

L'organisation déplore également que la Convention ne comporte pas de dispositions prohibant expressément l'application de la peine de mort aux enfants⁶⁶, aux femmes enceintes et aux arriérés mentaux⁶⁷, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains. La rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, qui avait également pour mission de se pencher sur la question de la peine de mort, a signalé en 2001 à la Commission des droits de l'homme que la République islamique d'Iran, le Nigeria, le Pakistan, l'Arabie saoudite, le Yémen et les États-Unis d'Amérique avaient exécuté des personnes âgées de moins de dix-huit ans au moment où le crime avait été commis. L'Arabie saoudite et le Yémen sont membres de la Ligue arabe⁶⁸.

Les organismes des Nations unies chargés de surveiller l'application des traités ont souvent exprimé leur préoccupation à propos de l'application de la peine de mort dans les pays de la région, et ils ont évoqué nombre des questions abordées plus haut. C'est ainsi que lors de l'examen en 1998 du deuxième rapport périodique de l'Algérie, le Comité des droits de l'homme a indiqué que « le décret de 1992 portant état d'urgence pour faire face à la "subversion par le terrorisme" a été abrogé, mais que certaines de ses dispositions ont été incorporées dans la législation pénale ordinaire. Les dispositions en question augmentent le nombre d'infractions passibles de la peine de mort, abaissent à seize ans l'âge à partir duquel une personne peut être condamnée à cette peine, font passer de deux à douze jours la durée pendant laquelle un suspect peut être gardé administrativement au secret et donnent des activités "terroristes" ou "subversives" une définition qui se prête à des abus⁶⁹.

« Le Comité recommande que les modifications apportées à la législation pénale soient alignées rigoureusement sur les articles 6 et 9 du Pacte. »

⁶⁶ Les personnes âgées de moins de dix-huit ans au moment où elles ont commis un crime.

⁶⁷ L'article 6-5 du PIDCP et l'article 37-a de la Convention relative aux droits de l'enfant prohibent l'imposition de la peine capitale pour des crimes commis par des personnes âgées de moins de dix-huit ans. L'article 6-5 du PIDCP prohibe également l'application de ce châtiment aux femmes enceintes. Les Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort disposent, outre cette interdiction, que les mères de jeunes enfants et les personnes frappées d'aliénation mentale ne doivent pas être exécutées. Ces normes ont été réaffirmées dans plusieurs résolutions et rapports des Nations unies, notamment le Rapport de la rapporteuse spéciale sur les questions concernant les disparitions et les exécutions sommaires, Doc. ONU E/CN.4/2001/9, 11 janvier 2001, et la Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/68 sur la question de la peine de mort, Doc. ONU E/CN.4/RES/2001/68, 25 avril 2001.

⁶⁸ Doc. ONU E/CN.4/2001/9, 11 janvier 2001, paragr. 81.

⁶⁹ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Algérie. 18/08/98, CCPR/C/79/Add.95, paragr. 11.

Il convient de rappeler que le Tribunal pénal international ne peut prononcer la peine de mort malgré la gravité des crimes pour lesquels il est compétent.

2.4. Compétence pour les crimes

La Convention limite la possibilité d'extradition à trois cas particuliers : lorsque le crime a été commis sur le territoire de l'État saisi de la demande, sauf s'il a porté atteinte aux intérêts de l'État requérant (art. 6-c), lorsque le crime a été commis hors du territoire de l'État requérant par une personne qui n'est pas ressortissante de cet État et si les lois de l'État saisi de la demande n'autorisent pas la mise en accusation pour un tel crime s'il a été commis hors de son territoire (art. 6-f), et lorsque le système juridique de l'État saisi de la demande ne l'autorise pas à extraditer ses citoyens (contrairement au principe juger ou extraditer) (art. 6-h). Il est évident que la Convention est en contradiction avec les principes du droit international relatifs aux poursuites qui, dans certains cas, exigent l'exercice de la compétence universelle pour les violations graves des droits humains et du droit international humanitaire. Citons, entre autres, les crimes relevant du droit international comme les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les actes de génocide ainsi que la torture, les exécutions extrajudiciaires et les « disparitions », et les crimes relevant du droit interne et concernant la communauté internationale comme les détournements d'avions, les prises d'otages et les attaques⁷⁰. Le droit international coutumier et les traités exigent désormais des États qu'ils exercent leur compétence pour certains crimes graves relevant du droit international. Ceci ressort notamment de l'obligation faite à tout État partie aux Conventions de Genève de rechercher les personnes soupçonnées d'avoir commis ou ordonné des infractions graves aux conventions et de les traduire en justice devant ses propres tribunaux ou de les extraditer vers un État ayant fourni des éléments suffisants prouvant leur culpabilité, ou de les remettre à une juridiction pénale internationale (voir plus haut le chapitre sur le conflit armé et la discussion sur les infractions graves). De même, la Convention contre la torture exige qu'un État partie qui découvre sur son territoire un individu soupçonné d'avoir commis des actes de torture soumette son cas à ses autorités compétentes afin qu'elles engagent des poursuites, ou qu'il l'extrade vers un autre État en mesure d'exercer l'action pénale ou disposé à le faire (art. 5-2, 7 et 8). Il est de plus en plus admis, aux termes des principes

⁷⁰. Amnesty International ne prend pas position sur ces crimes en soi.

généraux du droit, que les États doivent juger les personnes soupçonnées de génocide, de crimes contre l'humanité, d'exécutions extrajudiciaires, de disparitions forcées et d'actes de torture, ou les extraditer⁷¹.

2.5. Impunité

Certaines dispositions de la Convention peuvent garantir l'impunité aux auteurs de certains crimes, notamment dans les cas où il incombe clairement à la communauté internationale de mener des investigations et, s'il existe suffisamment d'éléments probants, de poursuivre en justice les responsables présumés en vertu de la compétence universelle.

⁷¹. Voir le document publié en septembre 2001 et intitulé *Universal Jurisdiction. The duty of states to enact and implement legislation* [La compétence universelle. Le devoir des États de promulguer des lois et de les appliquer] (index AI : IOR 53/002/2001).

C'est ainsi que la Convention prévoit que l'extradition ne peut s'effectuer « si un jugement définitif concernant l'infraction, et ayant acquis l'autorité de la chose jugée, a été rendu dans l'État contractant requis ou dans un autre État contractant » (art. 6-d). Amnesty International craint toutefois que, dans certains cas, ce jugement final ne prononce une peine sans rapport avec la gravité du crime commis ni avec la situation personnelle de l'accusé lorsque le crime est considéré comme tel par le droit international⁷². Par exemple, l'article 4-2 de la Convention contre la torture dispose que les États parties rendent les actes de torture « passibles de peines appropriées qui prennent en considération leur gravité ». Il est reconnu qu'aucun individu ne peut être jugé et condamné par une juridiction pour des infractions pour lesquelles il a déjà été définitivement condamné ou acquitté par elle selon la loi et la procédure pénale en vigueur dans le pays (*ne bis in idem*)⁷³. Un nouveau procès pour le même comportement lorsque celui-ci constitue un crime relevant du droit international, ou un autre procès pour un comportement lié aux faits initiaux, notamment dans les cas où de nouveaux éléments de preuve sont disponibles ou lorsque le premier procès a eu pour but de soustraire l'accusé à sa responsabilité pénale, ou n'a pas été mené de manière indépendante et impartiale ou conformément aux normes d'équité et aux règles de procédure légale, permettrait d'éviter l'impunité⁷⁴.

En outre, la Convention n'autorise pas l'extradition dans les cas où une amnistie englobant les auteurs de ce crime dans l'État requérant a été proclamée (art. 6-g). L'organisation craint que des mesures d'amnistie ne soient prises lorsqu'un État n'est pas en mesure de juger les auteurs présumés de crimes relevant du droit international ou n'est pas disposé à le faire. Les amnisties et les mesures similaires d'impunité qui empêchent la détermination de la culpabilité ou de l'innocence par un tribunal ainsi que l'émergence de la vérité et la réparation pour les victimes sont contraires au droit international. Les États sont tenus de juger les personnes soupçonnées de crimes plutôt que de trouver des moyens de les amnistier. En cas d'amnistie, non seulement justice n'est pas rendue aux victimes et à leurs proches, mais les auteurs de crimes peuvent, s'ils ne sont pas jugés de manière idoine, en commettre d'autres.

⁷². Voir le Rapport du 8^e Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Doc. ONU A/Conf.144/28, rev. 1 (91.IV.2), Res 1-a, 5-c, 1990.

⁷³. Voir, entre autres, l'article 14-7 du PIDCP et l'article 20-1 et 2 du Statut de Rome. Il convient de noter que le principe de *ne bis in idem* ne s'applique que dans le ressort de compétence de la même juridiction.

⁷⁴. La nécessité d'autoriser un nouveau procès dans de tels cas est reconnue à l'article 20-3 du Statut de Rome ; celui-ci permet un nouveau procès devant la Cour pénale internationale. Elle devrait être reconnue également pour les tribunaux nationaux.

La Convention empêche de juger ou d'emprisonner un témoin ou un expert dans un pays où il doit fournir des informations sur une procédure en cours dans un État ayant requis l'extradition. Bien que cette mesure soit, de manière générale, positive pour la protection des témoins et des experts, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, si le témoin ou l'expert a lui-même participé à des violations graves comme des actes de torture, des infractions graves, des actes de génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, il incombe à l'État sur le territoire duquel il se trouve de le traduire en justice pour ces actes. L'adoption d'une législation sur la compétence universelle est essentielle pour remplir ces obligations.

L'article 6-H de la Convention peut être lui aussi source d'impunité, en ce qu'il limite la possibilité d'extradition aux seuls cas où l'acte est puni dans les deux États d'une peine supérieure à un an d'emprisonnement. Il peut arriver que la législation de l'un des États ne prévoit pas une peine supérieure à un an d'emprisonnement pour un tel acte. L'extradition n'est alors pas possible, sauf, comme nous l'avons indiqué plus haut, lorsque ce comportement concerne la communauté internationale. Il existe alors une obligation de juger le responsable ou de l'extrader, ou encore de le livrer à un tribunal pénal international. Par exemple, la torture n'est pas réprimée par la loi dans de nombreux pays membres de la Ligue arabe. Le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'homme ont exprimé leurs préoccupations à propos de cas survenus dans les pays arabes où la torture n'est pas clairement définie ou ne constitue pas clairement un crime ou dans lesquels de tels crimes ne sont pas véritablement réprimés par la législation nationale. Bien que la torture soit un crime dans certains pays, elle n'est pas clairement définie ou la définition retenue n'est pas conforme avec celle énoncée à l'article 1 de la Convention contre la torture. C'est notamment le cas de l'Algérie, de l'Arabie saoudite, de l'Égypte, de l'Irak, de la Jordanie, du Koweït, du Maroc et du Soudan.

2.6. Garanties d'équité des procès

La Convention contient des dispositions détaillées relatives à l'arrestation et au jugement des personnes accusées de crimes (art. 3-2-1). Elle ne prévoit toutefois aucune garantie de procès équitable pour les personnes accusées de crimes « terroristes ». Elle contient même des dispositions qui, dans certains cas, affaiblissent ces garanties. Les États sont tenus par les normes relatives aux droits humains de garantir un procès équitable à tous les individus,

y compris à ceux accusés d'actes considérés comme « terroristes » par la législation nationale. Ils ont également l'obligation absolue de veiller au respect du droit à un procès équitable en toutes circonstances, y compris sous l'état d'urgence et en cas de conflit armé (cf. chapitre 1 pour de plus amples détails).

Les normes et traités internationaux relatifs aux droits humains prévoient des garanties avant le procès et au cours de celui-ci⁷⁵. Citons, entre autres, le droit de toute personne interpellée d'être informée immédiatement des motifs de son arrestation ou de son placement en détention, et de se voir notifier sans délai les accusations portées contre elle (principe 13 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement [Ensemble de principes]), le droit d'être informée dans une langue qu'elle comprend et, pour les étrangers, d'entrer en contact avec des représentants consulaires (principes 13 et 16 de l'Ensemble de principes et article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires), le droit de bénéficier sans délai de l'assistance d'un avocat et de disposer du temps et des facilités nécessaires pour s'entretenir avec lui en toute confidentialité (principes 1 et 2 des Principes de base sur le rôle du barreau, et principes 17-1, 18-4 et 18-5 de l'Ensemble de principes). Les détenus doivent pouvoir entrer en contact sans délai avec le monde extérieur, notamment avec leurs proches et des médecins indépendants (principes 16-1, 19 et 24 de l'Ensemble de principes). Le respect de ces droits est une garantie essentielle contre le recours à la torture.

La présomption d'innocence est un principe fondamental du droit à un procès équitable. Il est par conséquent essentiel que toutes les procédures soient fondées sur ce principe et que les accusés bénéficient du droit de contester la légalité de leur détention par la procédure d'*habeas corpus* ou d'*amparo* (art. 9-4 du PIDCP), qui constitue une garantie fondamentale contre la détention arbitraire et le recours à la torture (voir plus loin le chapitre sur la détention). La Convention ne mentionne aucun de ces droits.

⁷⁵. Pour un exposé détaillé des normes d'équité des procès, voir le livre publié en décembre 1998 par Amnesty International et intitulé *Pour des procès équitables* (index AI : POL 30/02/98).

Tous les individus, qu'ils soient ou non accusés d'actes « terroristes », ont droit à un accès égal aux tribunaux et doivent être jugés par une juridiction compétente, indépendante, impartiale et établie par la loi (art. 14-1 du PIDCP et principe 5 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature). Dans la pratique, presque tous les pays de la région traduisent les personnes accusées de « terrorisme » devant des cours de sûreté de l'État ou les font juger conformément à leur législation sur la sûreté de l'État. Plusieurs organismes chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits humains ont exprimé leur préoccupation à propos de ces juridictions et de la législation adoptée dans chacun de ces pays. À propos du Koweït, le Comité des droits de l'homme s'est déclaré préoccupé par « le nombre de personnes encore incarcérées en application de peines prononcées en 1991 [durant la guerre du Golfe] par les cours martiales, dans le cadre de procédures qui n'étaient pas conformes aux normes minimales fixées par l'article 14 du Pacte [...] ». Le Comité a suggéré un examen de ces cas par un organe indépendant et impartial et, s'il y a lieu, l'indemnisation des intéressés, conformément aux articles 9-5 et 14-6 du PIDCP⁷⁶. Quant à la Jordanie, le Comité des droits de l'homme a recommandé aux autorités d'envisager l'abolition des tribunaux d'exception comme la Cour de sûreté de l'État, et de redonner à l'appareil judiciaire ordinaire pleine juridiction criminelle dans le pays⁷⁷. Le Comité a exprimé des préoccupations similaires à propos des tribunaux d'exception en Syrie, et notamment de l'incompatibilité de la Haute Cour de sûreté de l'État avec le PIDCP. Il a suggéré de veiller à ce que « les procédures de la Haute Cour de sûreté de l'État respectent scrupuleusement les dispositions des paragraphes 1 et 3 de l'article 14 du Pacte et [à] accorder à l'accusé le droit de faire appel des décisions de la Haute Cour (paragr. 5 de l'article 14 du Pacte) »⁷⁸.

À propos de l'Égypte, le Comité contre la torture s'est inquiété de « l'existence en Égypte de nombreuses juridictions d'exception, par exemple les tribunaux militaires, dont le fonctionnement laisserait penser qu'elles sont sous la dépendance du chef de l'exécutif ; en effet, certaines dispositions de la loi sur l'état d'urgence habilitent le président de la République à saisir les cours de sûreté de l'État et à approuver les décisions rendues »⁷⁹. Dans ses observations sur ces

⁷⁶ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Koweït. Doc. ONU A/55/40, 19 juillet 2000, paragr. 17 et 18.

⁷⁷ Observations finales du Comité contre la torture : Jordanie. Doc. ONU 26/07/95. A/50/44, paragr. 175.

⁷⁸ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Syrie. Doc. ONU CCPR/CO/71/SYR, paragr. 16.

⁷⁹ Conclusions et recommandations du Comité contre la torture : Égypte. Doc. ONU 12/06/94. A/49/44,

juridictions, le Comité des droits de l'homme s'est inquiété de la prolongation de l'état d'urgence en Égypte et il a indiqué :

« [...] la loi sur l'état d'urgence habilite le président de la République à saisir les cours de sûreté de l'État, à approuver des jugements et à gracier des condamnés. Même s'il a été précisé qu'en matière d'appel le président n'interviendrait que pour réduire les peines prononcées, le Comité note avec préoccupation que le chef de l'exécutif exerce aussi des fonctions judiciaires. Par ailleurs, les tribunaux militaires ne devraient pas être habilités à juger les affaires qui ne se rapportent pas à des infractions commises par des membres des forces armées dans l'exercice de leurs fonctions. »⁸⁰

Le comité a également déploré le grand nombre de tribunaux d'exception en Égypte. Il a ajouté qu'il était important, afin d'assurer l'uniformité de la procédure judiciaire et les garanties prévues par la loi, que ces tribunaux restent exceptionnels, si tant est qu'ils soient indispensables⁸¹.

Le Comité des droits de l'homme a fait observer que « très souvent, lorsque de tels tribunaux sont constitués, c'est pour permettre l'application de procédures exceptionnelles qui ne sont pas conformes aux normes ordinaires de la justice »⁸².

paragr. 88.

⁸⁰ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Égypte. Doc. ONU CCPR/C/79/Add.23, paragr. 9.

⁸¹ Ibid. paragr. 11.

⁸² Comité des droits de l'homme. Observation générale 13, égalité devant les tribunaux et droit à un procès équitable et public devant un tribunal indépendant et établi par la loi (art. 14), 13/04/84, paragr. 4.

Amnesty International exprime régulièrement sa profonde préoccupation à propos de l'utilisation de lois d'exception qui favorisent de nombreuses violations du droit à un procès équitable. Selon un principe général relatif aux droits humains, les procès doivent être publics. Les exceptions ne sont acceptables que pour des raisons liées aux bonnes mœurs, à l'ordre public (à savoir, surtout le maintien de l'ordre dans la salle d'audience) et à la sécurité nationale dans une société démocratique (art. 14-1 du PIDCP). Le Comité des droits de l'homme a fait observer que, hormis ces exceptions, le public en général, y compris les représentants de la presse, doit pouvoir assister aux audiences, et que celles-ci ne doivent pas être accessibles uniquement à une catégorie particulière de personnes⁸³. La Convention ne prévoit aucune garantie de publicité des audiences.

Les personnes incarcérées et jugées pour des crimes qualifiés d'actes « terroristes » commis dans le cadre d'un conflit armé, national ou international, bénéficient toutefois du droit à un procès équitable, conformément au droit humanitaire. Le Comité des droits de l'homme a fait observer que « pendant un conflit armé, international ou non, les règles du droit international humanitaire deviennent applicables et contribuent, outre les dispositions de l'article 4 et du paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte, à empêcher tout abus des pouvoirs exceptionnels par un État »⁸⁴. L'article 75 du Premier Protocole facultatif aux Conventions de Genève, ainsi que les articles 82, 88 et 99 de la Troisième Convention de Genève comportent des dispositions relatives à l'équité des procès en cas de conflit armé international. Les articles 64 à 78 de la Quatrième Convention de Genève énoncent des dispositions spécifiques relatives à l'équité des procès des civils pendant un conflit armé international. L'article 3 commun aux Conventions de Genève comporte des dispositions relatives aux conflits armés ne présentant pas un caractère international. Il dispose :

« En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des hautes parties contractantes, chacune des parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

« 1. Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en

⁸³ Observation générale 13, paragr. 6.

⁸⁴ CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, paragr. 3.

toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

« À cet effet, sont et demeurent prohibées, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ;

b) les prises d'otages ;

c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ;

d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés. » (c'est Amnesty International qui souligne)

Les avocats de la défense doivent avoir le même accès à l'information et aux éléments de preuve que l'accusation et disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de la défense de leurs clients. Amnesty International déplore que la Convention prévoie que les États parties « s'engagent à préserver le caractère secret des renseignements qu'ils échangent entre eux, et à ne les fournir à aucun autre État non contractant, ni à aucune autre partie, sans l'autorisation préalable de l'État dont le renseignement émane » (art. 4-1-5). Cet article devrait énoncer clairement le droit des avocats de la défense d'avoir accès aux informations et aux éléments détenus par l'État susceptibles de disculper leurs clients, influant ainsi sur la possibilité d'assurer efficacement la défense des accusés⁸⁵.

⁸⁵. Le principe 21 des Principes de base sur le rôle du barreau dispose : « Il incombe aux autorités compétentes de veiller à ce que les avocats aient accès aux renseignements, dossiers et documents pertinents en leur possession ou sous leur contrôle, dans des délais suffisants pour qu'ils puissent fournir une assistance juridique efficace à leurs clients. Cet accès doit leur être assuré au moment approprié et ce, sans aucun délai. »

Enfin, les articles 24, 25 et 26 de la Convention permettent la « détention préventive » pendant une durée maximale de soixante jours, sans qu'il soit prévu de présenter le détenu à un juge pendant cette période. Plusieurs organes relatifs aux droits humains ont insisté sur l'importance de la comparution sans délai des détenus devant un juge. C'est ainsi que le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture a souligné, dans le cas de la Turquie, que la législation devrait être « modifiée pour veiller à ce que toute prolongation d'une garde à vue soit ordonnée par un juge, devant lequel le détenu devrait comparaître en personne ; ces prolongations ne devraient pas dépasser au total quatre jours à partir du moment de l'arrestation ou, en cas de situation véritablement exceptionnelle, sept jours, à condition qu'existent les garanties mentionnées dans la recommandation précédente »⁸⁶. Le Comité des droits de l'homme a insisté sur ce délai lors de l'examen du rapport périodique du Koweït⁸⁷. Amnesty International estime qu'une « détention préventive » de soixante jours est excessivement longue et peut constituer une détention arbitraire. Ceci a été confirmé par le Comité des droits de l'homme, qui a considéré, dans le cas du Pérou, qu'un maintien en détention jusqu'à quinze jours durant dans les affaires de « terrorisme », de trafic de drogue et d'espionnage était contraire aux dispositions de l'article 9 du PIDCP⁸⁸.

2.7. Détention

La Convention ne comporte pas de garanties des droits des détenus, notamment celui d'être présenté sans délai à un juge et d'être jugé dans un délai raisonnable ou, à défaut, remis en liberté (art. 9-3 du PIDCP). La Convention n'interdit pas la détention arbitraire, ainsi que le prévoit l'article 9-1 du PIDCP, et elle n'énonce aucune interdiction claire du recours à la torture et aux peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La Convention ne dispose pas que les conditions de détention doivent être humaines. Elle n'interdit pas expressément l'utilisation de « toute déclaration dont il est établi qu'elle a été obtenue par la torture [...] comme élément de preuve dans une procédure, si ce n'est contre la personne accusée de torture pour établir qu'une déclaration a été faite » (art. 15 de la Convention contre la torture).

⁸⁶ Turquie (27 janvier 1999) E/CN.4/1999/61/Add.1, paragr. 113-b.

⁸⁷ A/55/40, paragr. 452-497, (19 juillet 2000), paragr. 20, 21.

⁸⁸ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Pérou. Doc. ONU CCPR/CO/70/Per (15 novembre 1999), paragr. 13.

2.8. Liberté d'expression et rôle des médias

Certaines dispositions de la Convention menacent clairement le droit à la liberté d'expression tel qu'il est garanti par les articles 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du PIDCP.

L'article 3-1-7 de la Convention traite des mesures visant à « *promouvoir les activités d'information relative à la sécurité et les coordonner avec les activités médiatiques dans chaque État* ». En l'absence de définition claire de ces mesures, il est fortement à craindre que ces dispositions ne puissent être interprétées comme autorisant des formes de censure et des restrictions à la liberté d'expression des médias, imposées ou requises par les « *activités d'information relative à la sécurité* » et en invoquant des motifs de « *sécurité* ». Le terme « *sécurité* » n'est pas défini dans la Convention.

L'article 2-b (1 et 2) dispose que les attaques contre les monarques, les présidents, les chefs d'État et dirigeants ne sont pas considérées comme des infractions politiques, même lorsque leurs mobiles sont politiques. La Convention ne comporte toutefois aucune définition des infractions politiques. L'article 6-a ne permet pas l'extradition pour les infractions politiques, ce qui veut dire qu'elle est autorisée pour les autres infractions. Il en ressort donc que les auteurs des attaques précitées sont extradables, sans toutefois que la nature des attaques soit définie clairement. Amnesty International craint que le terme « *attaque* » ne soit interprété de manière large, jusqu'à y inclure la notion de critique ou d'expression d'une opinion. Dans ce cas, toute mesure prise contre la personne responsable, y compris un procès ou l'extradition, constituerait une violation du droit fondamental à la liberté d'expression.

2.9. Respect de la vie privée

Les articles 3-1-4, 3-1-8 et 4-1-3 de la Convention concernent la coopération en vue de développer les systèmes liés aux procédures de contrôle et de sécurité des frontières, la création et le développement de bases de données relatives aux éléments et aux groupes « *terroristes* », et l'échange d'information dans la « *lutte contre le terrorisme* ». La Convention n'exige pas de contrôle *a posteriori* ni d'autorisation préalable des autorités judiciaires lorsque de telles mesures de surveillance sont prises contre des individus ou des groupes. Du fait surtout que la Convention ne définit pas clairement ce qu'elle entend par « *éléments terroristes* », ces mesures de surveillance et de contrôle ne sont pas

limitées et elles peuvent être interprétées et mises en œuvre de manière très large. Les autorités pourraient donc recueillir et échanger des informations sur des personnes qui se livrent à des activités uniquement légitimes et non violentes, en recourant à des méthodes qui seraient incompatibles avec le droit au respect de la vie privée. Ceci pourrait déboucher sur l'adoption de mesures portant atteinte au droit au respect de la vie privée énoncé à l'article 17 du PIDCP et à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

2.10. Contrôle juridictionnel et autres garanties

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, la Convention confère de vastes pouvoirs à l'exécutif sans prévoir aucun contrôle juridictionnel. Les problèmes sont inévitables en l'absence de disposition prévoyant la possibilité de contester le bien-fondé d'une incarcération, notamment au vu des vastes pouvoirs de placement en détention prévus par la Convention et qui sont susceptibles d'entraîner la détention arbitraire, comme nous l'avons exposé plus haut. De même, les restrictions à la liberté d'expression et la prise éventuelle de mesures de surveillance sont soumises à des décisions et à des initiatives du pouvoir exécutif fondées sur des considérations de sécurité, sans aucun contrôle juridictionnel permettant de contester le bien-fondé des mesures prises ni leur ampleur.

Des garanties judiciaires ainsi qu'un réexamen par une autorité judiciaire du bien-fondé de la détention ou du non-respect d'une procédure équitable sont également nécessaires. L'article 9 de la Convention dispose que les commissions rogatoires adressées à un pays tiers afin qu'il se substitue à l'État requérant pour engager une procédure judiciaire relative à une « *infraction terroriste* » sont exécutées conformément aux dispositions du droit interne et non du droit international relatif aux droits humains. Un contrôle juridictionnel doit être instauré afin de permettre de contester la légalité de ces commissions rogatoires en vertu du droit international.

Des mesures efficaces de surveillance, comme des enquêtes indépendantes sur les activités des services de renseignements, doivent également être prévues. Ceux-ci devraient être tenus d'obtenir une autorisation délivrée par une instance judiciaire avant de mener certaines activités de surveillance susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux, notamment au droit au respect de la vie privée.

2.11. Extradition

Les articles 6 à 8 de la Convention, qui traitent de l'extradition, ne prévoient aucune garantie concernant la remise d'individus par les autorités d'un pays à celles d'un autre, notamment en cas d'extradition. Amnesty International estime qu'un suspect ne doit pas être transféré dans un pays où il risque d'être incarcéré au seul motif de ses opinions⁸⁹, de se voir appliquer la peine de mort, ou d'être soumis à la torture ou à d'autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'organisation souligne que tout délinquant présumé doit être jugé équitablement. En ce qui concerne les crimes relevant du droit international comme le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les actes de torture, Amnesty International estime que les États doivent extraditer les suspects sous réserve des restrictions exposées plus haut, ou soumettre leur cas aux autorités compétentes aux fins de poursuites. L'article 3 de la Convention contre la torture prohibe le refoulement ou l'extradition d'un individu vers un pays où il y a des motifs sérieux de penser qu'il risque d'être soumis à la torture. Pour déterminer s'il existe de tels motifs, les États doivent tenir compte de toutes les considérations pertinentes, notamment de l'existence de violations systématiques des droits humains, graves, flagrantes ou massives (art. 3-2 de la Convention contre la torture). Il est important de noter que la Convention contre la torture ne restreint pas ces considérations à la torture mais qu'elle inclut d'autres violations graves des droits fondamentaux (voir plus loin le cas des réfugiés et des demandeurs d'asile).

Amnesty International a exprimé à maintes reprises sa préoccupation à propos de telles violations systématiques des droits humains – recours à la torture, procès inéquitables, application de la peine de mort, entre autres – dans de nombreux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

⁸⁹. Selon la définition donnée dans le mandat d'Amnesty International, les prisonniers d'opinion sont des personnes détenues du fait de leurs convictions ou de leur origine ethnique, de leur sexe, de leur couleur, de leur langue, de leur nationalité ou de leur origine sociale, de leur situation économique, de leur naissance ou de toute autre situation, à condition qu'elles n'aient pas usé de violence ni préconisé son usage.

Il existe des cas où les dispositions des conventions d'extradition répondent à ces normes, y compris dans cette région du monde. Citons à titre d'exemple la convention bilatérale d'extradition signée le 30 mai 1997 par l'Espagne et le Maroc et qui prévoit que « l'extradition est refusée s'il y a des raisons de croire que la personne réclamée sera soumise à une procédure n'offrant pas les garanties considérées internationalement comme indispensables au respect des droits de l'homme, ou qu'elle purgera sa peine dans des conditions inhumaines ; s'il y a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition a été formulée pour l'exécution d'une peine ou l'engagement d'une poursuite basée sur des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou de penser que la situation de la personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces considérations »⁹⁰.

La Convention ne permet pas l'extradition si, « au moment de l'arrivée de la demande d'extradition, l'action est éteinte ou la peine prescrite conformément aux lois de l'État contractant requérant l'extradition » (art. 6-e). Aux termes du droit international, la communauté internationale est tenue d'agir dans certains cas de violations graves des droits humains qui la concernent⁹¹. La prescription n'est aucunement applicable dans de tels cas. Ce principe est confirmé à l'article 29 du Statut de Rome qui dispose : « Les crimes relevant de la compétence de la Cour ne se prescrivent pas. »

2.12. Réfugiés et demandeurs d'asile

La Convention passe de manière générale sous silence le devoir des États de protéger les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile et de respecter le droit relatif aux droits humains, ainsi que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention des Nations unies sur les réfugiés) et le protocole de 1967 auxquels de nombreux États arabes ont adhéré. Les dispositions relatives à l'extradition pourraient mettre en situation de vulnérabilité les réfugiés et les demandeurs d'asile se trouvant sur le territoire d'un des États membres de la Ligue arabe.

L'article 3-1-1 de la Convention risque d'empêcher arbitrairement les réfugiés et les demandeurs d'asile de pénétrer sur le territoire d'un pays ou d'y résider. Il dispose que, conformément à leur

⁹⁰ . Deuxième rapport périodique du Maroc au Comité contre la torture. Doc. ONU CAT/C/43/Add.2 (5 janvier 1999), paragr. 38.

⁹¹ . Ces violations comprennent des crimes relevant du droit international et qui sont des sujets de préoccupation pour Amnesty International, à savoir les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le génocide, les actes de torture, les exécutions extrajudiciaires et les « disparitions ».

engagement de prévenir et de lutter contre les infractions terroristes, les États parties doivent œuvrer pour :

« Empêcher que leurs territoires servent de base pour la planification, l'organisation ou l'exécution d'infractions terroristes ou pour le commencement d'exécution ou la participation à ces actes de quelque façon que ce soit, y compris empêcher l'infiltration ou le séjour individuel ou collectif dans leurs territoires des éléments terroristes, en leur refusant accueil, hébergement, entraînement, armement, financement ou toutes autres facilités. »

Cet article est préoccupant car il fait craindre qu'en statuant sur les demandes d'asile les autorités ne tiennent pas compte du fond, mais usent du prétexte que les réfugiés ou les demandeurs d'asile peuvent être considérés comme des « éléments terroristes », termes qui ne sont pas définis par la Convention. Ceci pourrait s'appliquer à des groupes de personnes dont les demandes d'asile ne seraient plus examinées individuellement. Les « infractions terroristes » ne sont pas expressément prévues comme motif légitime d'exclusion par la Convention des Nations unies sur les réfugiés. De tels actes sont toutefois un motif d'exclusion lorsqu'ils constituent des crimes contre la paix, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes graves de droit commun commis en dehors du pays d'accueil ou des actes contraires aux buts et principes des Nations unies. Amnesty International estime que la décision d'exclure un individu du statut de réfugié, ainsi que le prévoit l'article 1-f de la Convention des Nations unies sur les réfugiés, ne doit être prise qu'à l'issue d'un examen approfondi de sa demande, dans le cadre d'une procédure équitable et satisfaisante. Chaque demande doit être examinée individuellement en prenant en compte les faits et les éléments de preuve et non de simples soupçons.

Vu les conséquences potentiellement graves pour le requérant d'une décision erronée, la procédure doit respecter toutes les garanties prévues par le droit relatif aux droits humains. Le requérant doit notamment être informé que l'exclusion est envisagée ; il doit pouvoir réfuter les éléments de preuve et avoir la possibilité d'interjeter appel d'une décision d'exclusion pour les motifs précités. L'affiliation ou l'appartenance à un groupe qui use de violence ou commet des violations graves des droits humains ne doit pas être en soi un motif d'exclusion du statut de réfugié. Les proches d'une personne exclue ne doivent pas l'être automatiquement ; lorsque le chef de famille est exclu du statut de réfugié, les demandes d'asile

déposées par les membres de sa famille doivent être examinées individuellement.

Enfin, dans la mesure où la Convention accorde aux États de vastes pouvoirs en matière d'extradition, il est à craindre que des individus ne soient renvoyés vers des pays où ils risquent d'être victimes de graves atteintes à leurs droits fondamentaux, notamment d'être torturés, jugés dans le cadre de procès iniques, ou condamnés à mort. Les États sont tenus, aux termes des normes relatives aux droits humains, de respecter le principe de non-refoulement généralement considéré comme un principe du droit international coutumier et, à ce titre, contraignant. Les États doivent veiller à ce que toutes les garanties nécessaires soient mises en œuvre pour empêcher le renvoi des personnes exclues du statut de réfugié vers un pays où elles risquent d'être victimes de violations graves de leurs droits fondamentaux⁹². La Convention ne comporte aucune disposition prévoyant cette garantie.

⁹². Ce principe est énoncé à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à l'article 3 de la Convention contre la torture.

Conclusion et recommandations

Au vu de ce qui précède, Amnesty International estime qu'aucune nouvelle ratification de la Convention ne devrait intervenir sur la base du texte qui a été adopté. Il conviendrait plutôt de la réviser de manière à la mettre en conformité avec les traités internationaux relatifs aux droits humains et avec le droit international humanitaire. Les amendements devraient garantir que :

- les dispositions de la Convention font référence aux traités internationaux relatifs aux droits humains et au droit international humanitaire plutôt qu'à la Convention elle-même et aux différentes législations nationales ;
- la Convention énonce clairement que les crimes qu'elle réprime sont ceux commis par tout individu quel qu'il soit, y compris les fonctionnaires et les agents de l'État ;
- la Convention comprend un chapitre qui définit les différents termes utilisés dans le texte. Ces définitions devraient être conformes au droit relatif aux droits humains et elles ne devraient pas bafouer les droits et libertés garantis par les traités internationaux relatifs aux droits humains, notamment la liberté d'association et d'expression et le droit au respect de la vie privée.
- Amnesty International s'oppose de façon inconditionnelle à la peine de mort, qu'elle considère comme la forme la plus extrême de traitement cruel, inhumain ou dégradant, et comme une violation du droit à la vie. L'organisation appelle tous les États membres de la Ligue arabe à prendre sans délai des mesures pour mettre un terme aux exécutions, et à reconsidérer leur politique de recours à la peine capitale. L'application de la peine de mort devrait être limitée sur la base des résolutions de la Commission des droits de l'homme et elle ne devrait pas être infligée pour des crimes n'ayant pas entraîné l'usage de la violence. Le nombre de crimes passibles de la peine capitale devrait être réduit et un moratoire sur les exécutions, mis en œuvre, dans l'attente de l'abolition totale de ce châtiment. Les gouvernements devraient veiller à ce que les personnes jugées pour des crimes punis de mort bénéficient sans réserve des garanties supplémentaires d'équité énoncées dans les Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort adoptées par les Nations unies. Ils devraient également faire en sorte que la peine de mort ne soit pas appliquée, dans la

législation ni dans la pratique, aux personnes âgées de moins de dix-huit ans au moment où le crime a été commis.

- La Convention doit énoncer clairement le principe « juger ou extraditer » et exiger des États parties qu'ils adoptent une législation nationale leur permettant d'exercer la compétence universelle pour les atteintes graves aux droits humains et au droit international humanitaire, sans limiter leur compétence à une compétence territoriale active ou passive, ainsi qu'en dispose actuellement la Convention ;
- aucune disposition, notamment celles relatives au refus d'extradition, ne devrait permettre aux auteurs de certains crimes de bénéficier de l'impunité
- la Convention devrait comporter des dispositions claires prévoyant des garanties d'équité des procès conformes aux traités internationaux relatifs aux droits humains et au droit international humanitaire ;
- la Convention devrait comporter des dispositions claires garantissant les droits des personnes placées en détention, y compris le droit d'entrer en contact avec le monde extérieur ;
- les dispositions de la Convention qui pourraient porter atteinte à la liberté d'expression ou au droit au respect de la vie privée, y compris celles relatives à la définition des actes de « terrorisme » et à la surveillance, devraient être amendées de manière à les mettre en conformité avec le droit international relatif aux droits humains ;
- la Convention devrait garantir le droit au réexamen par une autorité judiciaire ainsi que d'autres garanties similaires pour les mesures de restriction qui pourraient être prises par le pouvoir exécutif dans les États parties, par exemple la possibilité de contester le bien-fondé d'un placement en détention, des restrictions à la liberté d'expression ou des mesures de surveillance ;
- les dispositions relatives à l'extradition devraient être conformes aux traités relatifs aux droits humains. Aucun individu ne devrait notamment être extradé ou livré à un pays dans lequel il risquerait d'être victime de nouvelles atteintes à ses droits fondamentaux ;
- les réfugiés et les demandeurs d'asile devraient avoir droit à un examen individuel de leur cas. La définition élargie de la notion de « terrorisme » figurant dans la Convention ne justifie pas

l'exclusion d'individus qui seraient considérés comme pouvant bénéficier de protection en vertu des dispositions de la Convention relative au statut des réfugiés adoptée par les Nations unies.

Outre ces recommandations particulières, la Ligue arabe et les États membres devraient réitérer fermement leur engagement en faveur de la protection des droits humains dans leur législation, dans les politiques mises en œuvre et dans la pratique, notamment dans la répression des actes considérés comme des « actes de terrorisme ».

Les États membres de la Ligue arabe devraient également s'efforcer conjointement de mettre en application les différentes observations ou les commentaires émis par les organismes de surveillance de l'application des traités lors de l'examen des rapports soumis par les États parties. Un certain nombre de recommandations ont notamment été émises pour exhorter les États à réviser leur législation et leur pratique en matière de détention et de procès déroulant sous l'état d'urgence, en cas de conflit armé, ou devant des juridictions d'exception et selon des procédures liées à la sécurité de l'État. La législation et la pratique devraient être mises en conformité avec les obligations des États découlant des traités internationaux relatifs aux droits humains et du droit international humanitaire, ainsi qu'avec les recommandations spécifiques émises par les organismes de surveillance de l'application des traités.

La nécessité de former les responsables de l'application des lois et autres fonctionnaires, ainsi que les juges et les membres de l'armée, entre autres, aux traités internationaux relatifs aux droits humains et au droit humanitaire constituerait une étape importante pour empêcher les violations des traités internationaux relatifs aux droits humains et du droit humanitaire. Plusieurs traités relatifs aux droits humains font de cette initiative une obligation.

Enfin, il est essentiel de mettre en œuvre des procédures claires afin que des enquêtes approfondies soient menées sans délai par un organisme indépendant et impartial sur tous les cas de violations signalés, notamment les abus de pouvoir et d'autorité, de manière à réduire le risque de violations des droits fondamentaux dans le cadre des mesures prises par les gouvernements pour combattre le « terrorisme ».

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre The Arab Convention for the Suppression of Terrorism. A serious threat to human rights.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - avril 2002.

Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents.

Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : www.efai.org

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :