Entretien avec Fionnuala Ní Aoláin, professeure de droit à l'Université du Minnesota (USA) et Rapporteuse Spéciale de l'ONU pour la protection et la promotion des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme

Stéphanie Hennette Vauchez

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/3911>

DOI: 10.4000/revdh.3911

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Stéphanie Hennette Vauchez, « Entretien avec Fionnuala Ní Aoláin, professeure de droit à l'Université du Minnesota (USA) et Rapporteuse Spéciale de l'ONU pour la protection et la promotion des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme », *La Revue des droits de l'homme* [Online], 14 | 2018, Online since 08 June 2018, connection on 09 July 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3911> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.3911>

This text was automatically generated on 9 July 2020.

Tous droits réservés

Entretien avec Fionnuala Ní Aoláin, professeure de droit à l'Université du Minnesota (USA) et Rapporteuse Spéciale de l'ONU pour la protection et la promotion des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme

Stéphanie Hennette Vauchez

AUTHOR'S NOTE

En tant que Rapporteuse Spéciale, Fionnuala Ní Aolain était en visite officielle en France du 14 au 23 mai 2018. Cet entretien a été réalisé le samedi 19 mai 2018.

VOUS AVEZ PRIS VOS FONCTIONS DE RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME LE 1^{ER} AOÛT 2017. QUAND ET COMMENT AVEZ-VOUS DÉCIDÉ DE SOLLICITER UNE VISITE OFFICIELLE EN FRANCE ?

- ¹ Il s'agit pour moi de la première visite officielle de ce mandat. Nous construisons dès le début du mandat une liste de pays à solliciter. Il faut dire que le Rapporteur Spécial peine structurellement à obtenir des invitations. Cette institution du Rapporteur Spécial a été créée après les attentats du 11 septembre aux Etats-Unis et les pays sont souvent réticents à consentir à un examen de leur législation en matière de lutte contre le terrorisme à la lumière des droits de l'Homme. Ce n'est qu'au cours des dernières années du mandat précédent que les choses ont commencé à s'améliorer.

- 2 Lorsque j'ai été nommé, la loi SILT, en France, était en cours d'examen. Il m'a semblé que ce qui se jouait était d'une importance cruciale : sortir d'une situation d'état d'urgence et de régime d'exception pour retourner à l'application normale du droit est une opération très complexe dans de nombreux pays. La France est un pays important, qui assure une forme de leadership au regard notamment de sa longue tradition de protection juridique des droits de l'Homme. De ce point de vue, les choix que s'appropriait à faire la France, la manière dont elle allait négocier la sortie de l'état d'urgence, me paraissaient très importants -en tant que tels mais aussi en tant que message vis-à-vis d'autres pays. Il m'a donc semblé naturel d'en faire le premier pays sur ma liste. Nous avons donc contacté la représentation permanente de la France à Genève, et notre demande a, d'emblée, été très bien accueillie. La France a témoigné d'une posture d'ouverture dans des circonstances où d'autres auraient sans doute été plus réticents.
- 3 Nous irons ensuite en visite officielle en Belgique. Il m'a paru intéressant de visiter également un pays confronté à une situation comparable, mais qui semble structurellement (structure constitutionnelle fédérale) et conjoncturellement (réponses concrètes au terrorisme) faire des choix très différents.
- 4 Pour le reste, et depuis ces premiers contacts positifs avec la France, nous avons également reçu des réponses positives de nombreux pays, parmi lesquels : le Mali, l'Australie, la Bosnie, le Kazakhstan, le Tadjikistan, le Kenya, les Etats-Unis, le Nigeria... Nous avons en réalité aujourd'hui une longue liste de réponses positives -c'est plus que ce que nous pourrions faire au cours du mandat.
- 5 **La France a adopté plus de 20 lois en matière de lutte contre le terrorisme au cours des trente dernières années. Elle a activé un régime juridique d'exception (l'état d'urgence) pendant près de deux années de 2015 à 2017. Que pouvez-vous vous nous dire, au regard de cet état du droit, des principes qui guident votre travail comme Rapporteuse Spéciale ? Comment pouvez-vous agir ou influencer sur des gouvernements qui, face à des actes terroristes, choisissent de durcir leur législation ; quels sont les principes directeurs dont vous estimez qu'il est de votre mission de les leur rappeler ?**
- 6 Avant d'entreprendre une visite officielle, nous établissons une série de questions qui vont structurer la visite -chaque pays ayant naturellement ses spécificités. Nous envoyons, en amont de la visite, une liste de questions. Certaines sont très larges et vastes, et visent à nous permettre de comprendre la structure de les lois et politiques en matière de lutte contre le terrorisme et, plus largement encore, de sécurité nationale. Nous nous intéressons donc au cadre constitutionnel et aux structures et mécanismes de protection des droits. Mais nous nous intéressons aussi au cadre de la lutte anti-terroriste, aux mécanismes de surveillance existants etc. Nous nous intéressons également -et c'est une part essentielle de la stratégie déployée par l'ONU en matière de lutte contre le terrorisme- à tout ce qui a trait à la prévention, à la prise en compte des conditions et circonstances qui sont propices au développement et à l'expression de la violence. A ce titre, les politiques de prévention de la radicalisation nous intéressent bien sûr. Nous visitons toujours des prisons (une fois qu'un Etat accepte le principe d'une visite officielle, le Rapporteur Spécial a la possibilité de visiter toute prison de son choix ; nous pouvons aussi demander à rencontrer tout détenu de notre choix et, sur ce point encore, je tiens à souligner que le gouvernement français a été parfaitement coopératif).

- 7 Dans la compréhension que j'en ai, le but de ces visites est d'ouvrir une conversation, un échange. Si le Rapporteur Spécial se contentait de venir, de faire des leçons et repartir, cela ne serait que de peu d'utilité pour les Etats. Les Etats sont confrontés à de réelles difficultés et enjeux. Il importe d'avoir de réelles conversations et de chercher à aider l'Etat à améliorer ses réponses et renforcer ses bonnes pratiques. Parfois (même si ce n'est pas tellement le cas dans l'hypothèse d'un visite en France), il peut même s'agir d'offrir une assistance pratique ou technique. En tous cas, l'idée est réellement d'ouvrir une conversation par une visite officielle, et de faire en sorte qu'elle se poursuive par la suite, notamment via les représentations permanentes à Genève et à New York. C'est ici d'autant plus pertinent que la France est très active, à l'échelle internationale, dans l'ensemble des arènes qui travaillent à la lutte contre le terrorisme. Il y a donc de nombreux points et occasions de contact avec la France -et la visite officielle n'en est qu'un parmi d'autres.

COMMENT COMPRENEZ-VOUS LA PART DE VOTRE MANDAT QUI VOUS CHARGE D'ASSURER NON SEULEMENT LA PROTECTION MAIS LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ? D'UN CÔTÉ, IL VOUS APPARTIENT DE PRENDRE APPUI SUR LES NORMES ET STANDARDS FIXÉS, EN LA MATIÈRE, PAR LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, ET DE L'AUTRE VOUS ÊTES CENSÉE, PAR LA « PROMOTION » DES DROITS DE L'HOMME, LES ÉLEVER. COMMENT ALLEZ-VOUS PROCÉDER ?

- 8 Chaque Rapporteur Spécial a à sa disposition trois moyens d'action principaux : les visites de pays, les communications individuelles concernant des affaires spécifiques, et les rapports thématiques qu'il/elle adresse à l'Assemblée générale des Nations Unies et au Conseil des Droits de l'Homme. A mon sens, la partie « promotion » des droits de l'Homme échoit principalement à ces rapports thématiques. On peut y mettre en lumière une question spécifique, et y formuler des standards normatifs. Ainsi par exemple, le Rapporteur Spécial sur la torture a choisi au cours de son mandat de mettre en lumière la question du placement à l'isolement des personnes détenues, afin de faire émerger un consensus international relativement à la contrariété de cette pratique avec les standards du droit international des droits de l'Homme. Personnellement, j'ai choisi de consacrer mon premier rapport thématique à la question des états d'urgence. J'ai cherché à y apporter un certain nombre de clarifications et de rappels. En particulier, une idée-force de mon rapport a trait à la notion d'« états d'urgence de fait », par laquelle j'ai voulu souligner que le fait qu'être ou non sous un état d'urgence ne saurait dépendre seulement de l'activation d'un régime juridique qui ferait formellement référence à cette notion, mais bien plutôt de l'impact effectif des lois et politiques concernées sur les vies individuelles. Voilà comment j'entends la partie « promotion » de mon mandat.

COMME RAPPORTEUSE SPÉCIALE, COMMENT COMPRENEZ-VOUS VOTRE RÔLE AINSI QUE, PLUS LARGEMENT, CELUI DES AUTRES ORGANES INTERNATIONAUX DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME, FACE À LA SITUATION CONTEMPORAINE OÙ NOMBRE DE GOUVERNEMENTS NATIONAUX PARAISSENT PRÊTS, QUE CE SOIT PAR LEURS MOTS OU LEURS ACTIONS, À CONSIDÉRER QUE LA SÉCURITÉ VAUT BIEN QUE SOIENT CONSENTIES DES RESTRICTIONS AUX DROITS DE L'HOMME ?

- 9 Il s'agit là sans aucun doute d'un des défis les plus pernicioeux de notre monde contemporain. Cet argument, ou cette manière de penser, n'est pas neuf ; on le rencontrait déjà, par exemple, en Irlande du Nord il y a plusieurs décennies. Mais il est devenu plus clair et plus largement présent depuis les événements du 11 septembre 2001. Je crois qu'il importe de lui opposer quelques points clefs.

- 10 En premier lieu, il faut toujours rappeler les enjeux associés à la (non)définition du terrorisme. Il n'existe pas de définition globalement acceptée du terrorisme ; et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies demeurent largement silencieuses sur ce point, de sorte que chaque Etat définit pour lui-même ce qu'il entend par là. Ce que l'on constate de ce fait, c'est que de nombreux pays utilisent le terme de « terrorisme » pour interdire ou sanctionner toutes sortes de formes légitimes d'expression au seul motif qu'elles contredisent les idéologies et croyances des gouvernements. Il faut en second lieu prêter attention au fait que dans certains Etats, on assiste au déploiement d'une entreprise de contestation voire de négation de la validité des droits de l'Homme. A cet égard, il y a certainement aujourd'hui un contre-courant de remise en cause des droits de l'Homme, dont l'ambition et la portée potentielles vont bien au-delà de la question du terrorisme.
- 11 Sur ces bases, je suis attachée à l'idée qu'il importe de convaincre les Etats que des lois et politiques dures en matière d'antiterrorisme ne sauraient tout résoudre. Je n'entends pas par-là exprimer une position éthique ou fondée sur des valeurs morales, mais au contraire faire entendre un message pragmatique pour inviter les Etats à reconnaître que des réponses de type militaires ou autrement dures et brutales perdent de leur intérêt au-delà d'un certain point. Il importe dès lors de prêter attention aux causes profondes du terrorisme -à ce qui nourrit son déploiement. Ce sont donc les politiques de prévention qui doivent être valorisées, celles qui prêtent attention aux facteurs qui produisent la violence. L'exemple du rapport consacré en 2015 par le PNUD (Programme des nations unies pour le développement) à la radicalisation sur le continent africain est intéressant -et il a produit des effets sur la manière même dont les Etats conçoivent le problème. Il faut affirmer et convaincre que lorsqu'un Etat commet des violations des droits de l'Homme, il s'agit là de facteurs qui enclenchent ou déclenchent le terrorisme. En d'autres termes, négliger les droits de l'Homme est une erreur stratégique : sur le long terme, cela a nécessairement un coût pour les Etats.

COMMENT ENVISAGEZ-VOUS DE COMPRENDRE ET SAISIR L'AMPLEUR DES RESTRICTIONS OU DES MENACES SUR LES DROITS DE L'HOMME DANS LES PAYS OÙ VOUS VOUS RENDREZ ? EN FRANCE PAR EXEMPLE, IL IMPORTE DE PRENDRE EN CONSIDÉRATION DE TRÈS NOMBREUX ÉLÉMENTS : L'ACCUMULATION, AU COURS DES TRENTE DERNIÈRES ANNÉES, DE NOMBREUSES LÉGISLATIONS ANTITERRORISTES MAIS AUSSI LE DÉVELOPPEMENT D'AUTRES CADRES JURIDIQUES -COMME PAR EXEMPLE, DANS LE CHAMP DU DROIT ADMINISTRATIF, DES INTERDICTIONS ADMINISTRATIVES DE SORTIE DU TERRITOIRE, DES ASSIGNATIONS À RÉSIDENCE, DE NOUVELLES FORMES DE RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ D'ALLER ET VENIR VOIRE DES MESURES ADMINISTRATIVES DE FERMETURE DES LIEUX DE CULTE...COMMENT MESURER L'EFFET CUMULÉ DE TOUS CES DISPOSITIFS SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

- 12 Il est en effet très difficile pour un Rapporteur Spécial de faire tout ce travail. Mais ce que l'on peut faire, c'est faire émerger une discussion publique, au sein de l'Etat, dans le but qu'elle s'installe dans la durée, en étant entretenue par les ONG et idéalement avec la participation du gouvernement, afin que soient examinées l'ensemble des mesures qui affectent les droits de l'Homme. Dans mon rapport de mars 2018 au Conseil des Droits de l'Homme, j'ai précisément traité de la question des « urgences complexes » qui résultent d'un processus de sédimentation des textes et législations au fil du temps ; j'ai conscience de la difficulté mais aussi de la nécessité de rassembler toutes les pièces du puzzle. C'est d'autant plus complexe que l'on voit dans nombre d'Etats une tendance se dessiner qui les voit recourir au droit administratif et délaisser l'outil plus traditionnel du droit pénal. A l'échelle du monde, ce recours accru au droit administratif est généralement corrélé à un abaissement des protections individuelles.

En effet, c'est l'objet même du droit pénal que de prévoir et requérir toutes sortes de protections dès lors qu'il y a privation de liberté ; tandis que dans le champ du droit administratif, les équilibres sont différents et il y a généralement des protections moindres. Dans ces conditions, la question clef devient celle de savoir si les privations ou restrictions de liberté permises par le droit administratif sont équivalentes à celles qui le sont par la procédure pénale. Il faut, pour répondre à ce type de questions, qu'une autorité nationale indépendante puisse procéder à cette détermination.

- 13 Il est en effet souvent très difficile de comprendre la manière dont les protections qui existent opèrent dans ce cadre complexe de pouvoirs. De manière générale, je suis d'avis que tout Etat dans lequel il existe un dispositif antiterroriste significatif devrait mettre en place une autorité entièrement indépendante et rassemblant des compétences sérieuses pour évaluer la manière dont cela opère.

DANS VOTRE TRAVAIL DE RECHERCHE, VOUS ATTACHEZ BEAUCOUP D'IMPORTANCE À LA QUESTION DES EFFETS DE GENRE DES CONFLITS, DES GUERRES ET DU TERRORISME -ET DES RÉPONSES JURIDIQUES QUI Y SONT APPORTÉES. POUVEZ-VOUS EXPLIQUER POURQUOI CES QUESTIONS SONT IMPORTANTES ?

- 14 Il semble que dans un nombre important de pays (et possiblement en France), une prise de conscience soit en train d'opérer : les autorités et divers acteurs de la sécurité nationale prennent conscience que les femmes peuvent être impliquées dans l'action terroriste ou violente -qu'elles ne sont pas nécessairement seulement des épouses, filles, ou partenaires passives. Après ma nomination, dans le premier rapport que j'ai remis en octobre 2017, j'ai listé quatre priorités pour mon mandat : les états d'urgence, les interactions entre les régimes juridiques antiterroristes et les autres, les questions de genre, et la question des effets de l'antiterrorisme sur la société civile. A mes yeux, les questions de genre doivent être présentes de manière systématique, dans toutes les interrogations et investigations qui seront menées au cours de mon mandat ; et la question est effectivement apparue comme pertinente au cours de cette visite en France.
- 15 J'ai ainsi pu constater que l'accès aux données représentait une forme de défi : il importe de documenter la manière dont les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme affectent concrètement des groupes spécifiques de population. On sait ainsi par exemple qu'au cours de la première vague de mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence en novembre 2015, un grand nombre de perquisitions a eu lieu, y compris tard le soir ou tôt le matin. Or de telles perquisitions ont sans aucun doute un impact de genre, dans la mesure où le domicile est bien souvent au cœur de la vie des femmes. De ce point de vue, le fait pour les forces de l'ordre de pénétrer d'autorité dans un domicile, d'y procéder à des fouilles et perquisitions avec tout ce que cela implique de perturbation de la vie familiale, la question de l'attention prêtée, le cas échéant, aux enfants mineurs présents et les traumatismes associés à la perquisition... sont autant de dimensions qui doivent être analysées en fonction du critère du genre. Mais on pourrait multiplier les exemples. Ainsi, toute mesure d'assignation, en tant qu'elle interdit à la personne concernée de sortir d'un certain périmètre, a aussi nécessairement des effets de genre, dans la simple mesure où elle affecte la capacité de l'intéressé à travailler et prendre part à certaines activités -ce qui limite potentiellement sa capacité à générer des revenus et à subvenir, alors, aux besoins de tiers. Il faut ainsi considérer que toute mesure qui affecte des hommes et des femmes a un effet de genre ; si par exemple un nombre important d'hommes est privé de la

liberté de travailler, alors il y a des effets de genre tenant à l'impact de cette restriction sur toutes celles et ceux qui dépendent des ressources antérieurement générées par ces hommes.

- 16 Je voudrais également dire un mot des « revenants » : que faire avec les hommes, femmes et enfants qui reviennent de théâtres d'opérations étrangers ? A l'ONU, l'Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme est sur le point de rendre public un rapport rassemblant des lignes directrices en la matière. J'ai été associée à sa production ; et précisément, il y est prêté attention à la nécessité de penser des standards attentifs au genre dans les pratiques de démobilisation, ce qui implique de réfléchir à la complexité de situations où des femmes, par exemples, peuvent avoir été simultanément victimes et auteures d'actions violentes ou terroristes. Je crois enfin qu'une autre dimension essentielle de ces questions tient à la place des femmes dans les politiques de sécurité nationale. Je crois qu'il est très important de s'assurer que les femmes prennent part à l'élaboration, l'exécution et l'évaluation de ces politiques.

FACE AUX FAITS QUE DES ORGANISATIONS TELLES QUE L'ETAT ISLAMIQUE REVENDIQUENT DE PLUS EN PLUS DES ACTIONS TERRORISTES À TRAVERS LE MONDE, QUELLE EST VOTRE SENTIMENT FACE À LA TENDANCE CROISSANTE DES GOUVERNEMENTS, À TRAVERS LES LOIS ET POLITIQUES QU'ILS METTENT EN PLACE, À FAIRE DE « L'ISLAM RADICAL » UNE CIBLE ?

- 17 La question des causes de l'action terroriste est une question très délicate ; dans de nombreux Etats, c'est en outre une question très politique -et elle est aujourd'hui devenue politique à l'échelle globale. Ce qu'il faut éviter, c'est l'exacerbation des tensions qui peut résulter de toute logique d'attribution des responsabilités face au terrorisme. Ces tensions produisent en effet l'exclusion et la stigmatisation qui elles-mêmes peuvent être vues comme générant la violence. Il est donc essentiel que les Etats soient très attentifs à ces corrélations. D'ailleurs, à l'échelle globale, les Etats y sont effectivement très sensibles. La difficulté tient davantage aux échelons nationaux, car les enjeux de politique interne peuvent souvent venir tordre ou distraire cette attention nécessaire d'une manière qui précisément n'est pas propice à la protection des droits de l'Homme.
- 18 En tant qu'acteur de la scène internationale par exemple, la France est très sensible aux implications d'analyses ou d'attributions trop sommaires ou simplificatrices ; mais toute la question est de savoir quelles traductions cette sensibilité reçoit au niveau national. Les Etats doivent veiller à ne pas tomber dans le piège de la simplification et de la stigmatisation. Les mots comptent énormément ; la manière dont nous utilisons les mots pour attribuer et condamner est cruciale. Nous tenons des individus pour responsables -pas des Etats. L'Allemagne n'est pas responsable de la seconde guerre mondiale. En ce sens, le principe de responsabilité individuelle constitue précisément la marque de fabrique de notre maturité, de notre capacité à voir le long terme dans la manière dont nous répondons aux défis. Aliéner des minorités et en faire des boucs émissaires n'a jamais constitué une stratégie victorieuse.
- 19 Pour consulter les conclusions préliminaires de la visite par F. Ní Aoláin : <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23128&LangID=F>

AUTHOR

STÉPHANIE HENNETTE VAUCHEZ

Stéphanie Hennette Vauchez est professeure de droit public à l'Université Paris Nanterre.