

**Mandats de la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association;
de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et
d'expression; de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; de
l'Expert indépendant pour la promotion d'un ordre international démocratique et équitable et du
Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés
fondamentales dans la lutte antiterroriste**

Réf. : AL FRA 10/2025
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

22 septembre 2025

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; Expert indépendant pour la promotion d'un ordre international démocratique et équitable et Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 59/4, 52/9, 52/4, 57/7 et 58/14 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant **la proposition de dissolution du Collectif Urgence Palestine, en vertu des alinéas 1 et 6 et 7 de l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure**. Nous craignons qu'une telle dissolution ne constitue une restriction ni nécessaire ni proportionnée des droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique, d'association, de participation aux affaires publiques et au droit à la liberté tels que garantis par le droit international relatif aux droits humains. En outre, nous sommes également préoccupés par le risque de violation du droit à la réputation que poserait la stigmatisation injustifiée d'individus qualifiés de terroristes. La dissolution d'Urgence Palestine risque également de créer un précédent dangereux en matière de restriction des libertés civiles, en l'absence d'une menace légitime pour la sécurité publique et en l'absence d'enquête officielle ou de conviction.

Selon les informations reçues :

Urgence Palestine a été fondée en octobre 2023 en tant que coalition de « citoyens, associations, syndicats et organisations et mouvements politiques mobilisés pour l'autodétermination du peuple palestinien »¹. Ses objectifs déclarés comprennent la promotion d'un cessez-le-feu immédiat, la fin de l'occupation et du régime d'apartheid présumé, la mise en œuvre de boycotts et de sanctions contre l'État d'Israël, et la cessation de la complicité du gouvernement français dans les violations du droit international.

Le 16 mai 2025, le ministre de l'Intérieur a confirmé publiquement l'intention du gouvernement de dissoudre Urgence Palestine par décret du Conseil des ministres, à la suite d'une notification officielle émise le 28 avril 2025 à l'encontre de trois organisations. Celles-ci auraient eu jusqu'au 9 mai pour

¹ <https://urgence-palestine.com/>

soumettre leurs observations.

Le 12 juin, les deux autres organisations auraient été dissoutes par décrets du Conseil des ministres. Aucune décision n'aurait encore été prise à l'encontre d'Urgence Palestine. Dans la lettre d'intention de dissoudre les organisations, le premier argument du ministère de l'Intérieur est le suivant : « avant tout, votre organisation tient un discours apologétique concernant les attentats terroristes perpétrés par l'organisation terroriste Hamas le 7 octobre 2023, incitant ainsi directement à la commission d'actes terroristes. »

Selon les informations reçues, si la dissolution devait avoir lieu, les personnes associées à Urgence Palestine, y compris les non-membres affiliés à l'organisation ou qui la soutiennent, pourraient faire face à de graves conséquences juridiques et financières. Selon ces informations, ces conséquences pourraient inclure jusqu'à trois ans d'emprisonnement et une amende de 45 000 € en vertu de l'article 431-15 du Code pénal, pour la poursuite des activités d'une association dissoute, jusqu'à sept ans d'emprisonnement et une amende de 100 000 € en vertu des articles 421-2-5 et 421-2-6 du Code pénal, pour avoir exprimé publiquement son soutien lorsque la dissolution est fondée sur des motifs liés au terrorisme, et le gel des avoirs personnels ou organisationnels en vertu de l'article L.562-2 du Code monétaire et financier, lorsque des personnes sont soupçonnées d'avoir contribué ou facilité la poursuite des activités du groupe. Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que M. Omar Alsoumi, cofondateur et co-porte-parole d'Urgence Palestine, aurait vu ses avoirs personnels et les comptes bancaires de l'organisation gelés, en l'absence de toute accusation ou condamnation formelle.

Le ministre de l'Intérieur aurait justifié la dissolution proposée en invoquant le fait qu'Urgence Palestine incite à la haine, à la discrimination et à la violence à l'encontre de personnes en raison de leur origine juive et favorise un climat de haine à l'égard de la communauté française. Cependant, aucun acte de violence ou d'incitation spécifique lié à Urgence Palestine n'a été rapporté publiquement. Les activités habituelles du groupe consisteraient en des manifestations pacifiques, des actions de sensibilisation en faveur de sanctions et des appels au boycott des entreprises israéliennes.

En vertu de l'article L.212-1, alinéas 1, 6 et 7, du Code de la sécurité intérieure français, les organisations peuvent faire l'objet d'une dissolution par décret du Conseil des ministres lorsqu'il est constaté qu'elles (1) « provoquent à des manifestations armées » (« ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens »; et (6) « provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence » ; et (7) « se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à

l'étranger »². L'article L.212-1 prévoit aussi que « [l]e maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution, ainsi que l'organisation d'un groupe de combat sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre I du titre III du livre IV du code pénal. »

Ces dispositions constituent la base juridique invoquée par le gouvernement pour proposer la dissolution d'Urgence Palestine.

Bien que nous ne souhaitions pas préjuger de la véracité de ces allégations, nous tenons à exprimer nos préoccupations concernant la potentielle dissolution de l'association « Urgence Palestine » et la procédure engagée par le gouvernement à cet égard, laquelle ne semble pas respecter les principes de nécessité et proportionnalité requis pour imposer des restrictions au droit de liberté d'association et risque de et porter atteinte aux droits à la liberté de réunion, d'association et d'expression, ainsi qu'au droit de participer aux affaires publiques. Nous exprimons également notre profonde préoccupation quant à l'utilisation apparemment injustifiée de sanctions à l'encontre d'individus qui participent à des manifestations légitimes et pacifiques dans le cadre de l'exercice de leurs droits à la liberté d'expression et d'opinion, de réunion pacifique et d'association ainsi que leurs droits de participer aux affaires publiques et à la protection contre les atteintes à la réputation. Ces droits sont protégés par les articles 9, 17, 19, 21, 22 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), que la France a ratifié le 17 février 1984. Nous rappelons également au gouvernement de votre Excellence que ces droits sont inscrits dans la législation nationale et le cadre constitutionnel français.

Nous sommes particulièrement préoccupés par la restriction de ces droits sous prétexte de sécurité nationale ou de lutte contre le terrorisme, et notamment en l'absence d'enquête officielle. À cet égard, nous exprimons notre profonde inquiétude quant à l'invocation du terrorisme au titre de l'alinéa 7 de l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure.

Nous reconnaissons l'importance de garantir des mesures de sécurité efficaces et des efforts légitimes de lutte contre le terrorisme. Cependant, nous soulignons que, selon la jurisprudence des organismes internationaux et régionaux de défense des droits humains, les États ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire illimité dans la mise en œuvre de telles mesures. Toute restriction des droits fondamentaux doit être clairement établie par la loi, servir un objectif légitime et constituer une réponse proportionnée qui soit manifestement « nécessaire dans une société démocratique »³. L'exigence de nécessité, telle qu'elle est comprise dans le droit international des droits humains, implique l'existence d'un besoin social pressant⁴.

Bien que nous reconnaissons que le droit international ne fournit pas de définition unique et contraignante du « terrorisme », il est largement admis que la meilleure pratique consiste à adopter une définition restrictive et précise, limitée aux actes visant à causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages⁵, et qui sont

² https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CODE_CSIN_ARTI_L212-1&scroll=CSIN151465

³ A/HRC/20/27, para. 15

⁴ A/HRC/20/27, para. 17

⁵ A/HRC/16/51, para. 28

commis dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à agir ou à s'abstenir d'agir. Dans la mesure où la proposition de dissolution est fondée sur un prétendu soutien du terrorisme, nous craignons que les accusations vagues d'appels à la violence, ne soient pas étayées par des preuves claires d'actes visant à causer la mort, des blessures graves ou la prise d'otages, comme l'exigent les normes internationales en matière de pratiques optimales.

En outre, nous exprimons nos préoccupations quant au fait que l'organisation puisse être dissoute en raison d'actes individuels ou isolés présumés de certains de ses membres, alors même que ces actes ne prouvent pas que l'organisation dans son ensemble soit impliquée dans des activités terroristes, et que la plupart de ses membres participent à des activités légitimes de protestation politique non terroristes. Une telle dissolution pourrait constituer une atteinte non nécessaire et disproportionnée aux droits humains en vertu du droit international. Pour être éligible à la dissolution, l'entité doit elle-même avoir pour *objectif principal* la commission ou la facilitation intentionnelle d'actes terroristes, tels que définis de manière appropriée. Nous craignons que, dans le cas présent, des violations multiples des droits humains ne découlent d'une définition trop large du terrorisme, permettant une identification trop large d'une « organisation terroriste », qui à son tour déclenche des infractions trop larges liées à cette organisation.

Nous soulignons par ailleurs que même si une entité répond aux critères juridiques formels de proscription, la pratique internationale suggère une retenue de la part des décideurs. La plupart des États responsables à l'échelle mondiale, y compris en Europe et dans les démocraties libérales, ont limité les désignations terroristes aux acteurs extrémistes impliqués dans des atrocités graves à grande échelle, tels qu'Al-Qaïda ou Daech. Les mouvements de contestation prétendant défendre les droits humains, qui portent atteinte aux droits de propriété ou qui affectent certains intérêts liés à la sécurité nationale, mais qui ne mènent pas de campagnes meurtrières soutenues, ne sont généralement pas considérés comme « terroristes ».

La dissolution engendre une responsabilité pénale pour diverses formes de comportements liés à l'organisation qui ne contribuent pas eux-mêmes de près à la commission de quelque infraction pénale (telle que des dommages matériels), et encore moins à des actes de violence véritablement terroristes contre des personnes. Toute activité continue, expression publique de soutien (« apologie ») ou aide, qu'elle soit le fait de membres ou non, peut entraîner des peines considérables, dont des amendes élevées, des peines d'emprisonnement et le gel d'avoir. Nous sommes préoccupés par le caractère disproportionné de ces peines, lesquelles peuvent aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement pour avoir manifesté publiquement son soutien à une organisation dissoute, au regard de la nature des actes en question. En conséquence, des personnes pourraient être poursuivies, jugées et condamnées pour avoir participé à des activités légitimes et pacifiques dans le cadre de l'exercice de leurs droits à la liberté d'expression et d'opinion, de réunion et d'association, ainsi que de leurs droits de participer à la vie publique et de ne pas être détenues arbitrairement. La crainte d'être condamné pour terrorisme et les peines très lourdes pouvant être prononcées risquent d'avoir un effet dissuasif généralisé, susceptible de dissuader de nombreuses personnes de participer à un ensemble d'activités qui seraient autrement parfaitement légitimes.

Certaines des infractions liées aux organisations sont aussi vagues et trop générales et ne semblent pas satisfaire à l'exigence de légalité prévue à l'article 15 du PIDCP, laquelle exige que les lois pénales soient clairement définies et prévisibles dans leur application. Les dispositions trop vagues ou trop générales sont intrinsèquement susceptibles d'être appliquées de manière arbitraire et ne peuvent servir de fondement valable pour restreindre les libertés fondamentales⁶.

Nous rappelons au gouvernement de votre Excellence que les droits consacrés aux articles 19, 21, 22 et 25 du PIDCP ne doivent pas être interprétés ou appliqués d'une manière qui discrimine pour quelque motif que ce soit, y compris, dans ce contexte, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou autres, ou l'origine nationale ou sociale⁷. En conséquence, les individus et les organisations doivent être autorisés à participer à des manifestations pacifiques, y compris lorsque celles-ci sont dirigées contre les politiques ou les actions d'un État, que ce soit la France ou Israël, à condition qu'elles restent non violentes. Il est un principe bien établi du droit international relatif aux droits humains que les États doivent tolérer un degré important de perturbation résultant de rassemblements pacifiques⁸.

Selon les informations reçues, M. Omar Alsoumi a vu ses biens personnels et ceux de l'organisation gelés, malgré l'absence de toute condamnation pénale. Cela soulève de sérieuses préoccupations quant à l'utilisation de dispositions juridiques vagues (y compris l'allégation vague de l'article L.562-2 du Code monétaire et financier mentionnée ci-dessus), à l'imposition de sanctions sans enquête ni poursuites préalables, et au caractère disproportionné des restrictions. De telles mesures risquent de pénaliser de fait les associations et mouvements propalestiniens légitimes et peuvent contribuer à un effet dissuasif sur la société civile, conduisant à l'autocensure et à la suppression des opinions dissidentes.

Nous exprimons nos vives préoccupations quant au fait que la proposition de dissolution d'Urgence Palestine semble s'inscrire dans un contexte plus large de criminalisation par les autorités françaises d'individus et d'organisations qui expriment quelconque critique envers l'État d'Israël ou leur soutien au peuple palestinien. Nous rappelons au gouvernement de votre Excellence que, conformément à l'article 2 du PIDCP, les États parties doivent respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. En outre, l'article 26 du PIDCP prévoit que toutes les personnes sont égales devant la loi et interdit quelconque discrimination, y compris sur la base d'opinions politiques ou autre.

Nous craignons également que cette dissolution ne crée un précédent permettant la proscription d'autres mouvements de contestation jusqu'ici considérés comme perturbateurs mais jamais comme terroristes. De plus, la répression excessive de manifestations politiques pourrait même avoir pour effet contre-productif d'attiser les griefs susceptibles de nuire à la sécurité nationale, ainsi que de réduire la confiance et la coopération des communautés avec les autorités en matière de lutte antiterroriste.

⁶ A/HRC/43/46, para. 15

⁷ CCPR/C/GC/37, para. 25

⁸ CCPR/C/GC/37, para. 44; see also *Disk and Kesk v. Turkey*, Judgment of 27 November 2012, para. 29

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir vous référer à l'annexe ci-jointe qui énonce **les textes relatifs aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits humains**.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées.
2. Veuillez préciser les fondements factuels et juridiques sur la base desquels le gouvernement s'est fondé pour proposer la dissolution d'Urgence Palestine.
3. Veuillez expliquer si Urgence Palestine sera dissoute en vertu de l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure. Veuillez expliquer en quoi cette dissolution et les mesures pénales et administratives qui y sont associées seraient conformes aux obligations de la France en vertu des articles 9, 17, 19, 21, 22 et 25 du PIDCP.
4. Veuillez indiquer si des mesures seront prises pour garantir que les conséquences pénales et financières de l'association avec une organisation dissoute ne s'appliquent pas aux activités de soutien pacifiques ou non violentes, conformément aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité.
5. Veuillez nous faire parvenir des informations sur les mesures qui ont été prises pour veiller à ce que les défenseurs et défenseuses de droits humains souhaitant exercer leur droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique puissent exercer leurs droits et travailler dans un environnement favorable où ils et elles peuvent mener leurs activités légitimes sans crainte de harcèlement, de stigmatisation, de répression ou de criminalisation de quelque nature que ce soit.

Cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 60 jours sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des droits de l'homme.

En attendant une réponse, nous demandons instamment que toutes les mesures provisoires nécessaires soient prises pour suspendre la dissolution d'Urgence Palestine en vertu de l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure.

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Gina Romero

Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Irene Khan
Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et
d'expression

Mary Lawlor
Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

George Katrougalos
Expert indépendant pour la promotion d'un ordre international démocratique et
équitable

Ben Saul
Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des
libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Annexe

Références aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits humains

En lien avec les faits et préoccupations allégués ci-dessus, nous souhaitons attirer votre attention sur les normes et standards internationaux applicables.

Droit à la liberté et à la sécurité

L'article 9 du PIDCP garantit le droit de tout individu à la liberté et à la sécurité de sa personne. Il interdit les détentions arbitraires et établit que nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi. Toute détention qui vise à sanctionner l'exercice légitime de droits protégés par le PIDCP, y compris les droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association, est arbitraire (observation générale n°35, par. 17). De plus, une détention est arbitraire lorsqu'elle est fondée sur des motifs discriminatoires, y compris en raison de l'opinion politique ou autre de la personne (par. 17). Par ailleurs, l'accès à un représentant légal, y compris immédiatement suivant l'arrestation, est une garantie essentielle pour l'exercice du droit de contester la légalité de sa détention tel que prévu par l'article 9(4) du PIDCP.

Droit à la liberté d'opinion et d'expression

L'article 19 du PIDCP garantit le droit à la liberté d'opinion ainsi que le droit à la liberté d'expression, lequel comprend la liberté « de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Ce droit s'applique aussi bien en ligne que hors ligne, et comprend non seulement l'échange d'informations favorables, mais aussi celles qui peuvent critiquer, choquer ou offenser.

Dans son observation générale n°34, le Comité des droits de l'homme a noté que les États parties au PIDCP sont tenus de garantir le droit à la liberté d'expression, y compris « le discours politique, le commentaire de ses affaires personnelles et des affaires publiques, la propagande électorale, le débat sur les droits humains, le journalisme, l'expression culturelle et artistique, l'enseignement et le discours religieux » (par. 11). Le Comité a aussi souligné que les États parties au PIDCP doivent « mettre en place des mesures efficaces de protection contre les attaques visant à faire taire ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression » (par. 23).

Toute restriction du droit à la liberté d'expression doit être compatible avec les exigences énoncées à l'article 19(3) du PIDCP. En vertu de ces exigences, les restrictions doivent (i) être prévues par la loi ; (ii) poursuivre l'un des buts légitimes pouvant justifier une restriction, à savoir le respect des droits ou de la réputation d'autrui et la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou de la santé ou de la moralité publiques ; et (iii) être nécessaires et proportionnées à ces objectifs. Il incombe à l'État de démontrer que de telles restrictions sont compatibles avec le Pacte, en prouvant « de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace, ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure spécifique prise, notamment en établissant

un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace » (par. 35). Le Comité des droits de l'homme a rappelé que la relation entre le droit et la restriction et entre la norme et l'exception ne doit pas être inversée ; les restrictions doivent être « l'instrument le moins intrusif parmi ceux qui pourraient remplir leur fonction protectrice » (par. 34). Toute restriction à l'expression ou à l'information qu'un gouvernement cherche à justifier par des raisons de sécurité nationale et de lutte antiterroriste doit avoir pour but véritable et pour effet démontrable de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Dans son récent rapport sur les « Menaces mondiales à la liberté d'expression liées au conflit à Gaza », la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'opinion et d'expression a souligné que « le principe le plus fondamental des droits humains – à savoir le droit égal pour tous de jouir de tous les droits humains – a été mis à mal par toute une série de restrictions et de mesures de répression illégales, discriminatoires et disproportionnées de la liberté d'expression, principalement à l'encontre de militants palestiniens et de leurs sympathisants en Europe occidentale et en Amérique du Nord » (A/79/319, paras. 83 and 85). Conformément à ses recommandations :

- Les États doivent respecter, protéger et garantir le droit à la liberté d'opinion et d'expression de tout individu ou groupe sans discrimination de race, de religion, de convictions politiques ou de toute autre caractéristique protégée. Toute restriction de la liberté d'expression, notamment dans le cadre des lois antiterroristes ou de la lutte contre l'antisémitisme, doit être strictement conforme aux critères énoncés aux articles 19(3) et 20(2) du PIDCP (par. 92).
- Les États doivent s'abstenir de toute interdiction générale de manifestations, slogans, symboles ou autres formes d'expression en faveur du peuple palestinien. Toute décision d'interdire ces actes ou formes d'expression pour des raisons d'incitation doit être prise au cas par cas, et tenir compte des normes juridiques internationales, du contexte spécifique et d'autres facteurs, comme prévu dans le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (par. 93).
- Compte tenu de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice en juillet 2024, les États devraient abroger (ou s'abstenir d'adopter) des lois et des politiques qui pénalisent l'opposition à l'occupation et à la ségrégation menées par Israël ou qui entravent les actions contre ces pratiques, notamment des lois contre le mouvement Boycott désinvestissement sanctions (para. 94).

Liberté de réunion pacifique et d'association

L'article 21 du PIDCP dispose que « le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ».

L'article 22 du PIDCP protège le droit à la liberté d'association. La liberté d'association est étroitement liée aux droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique et revêt une importance fondamentale pour le fonctionnement des sociétés démocratiques. Ces droits ne peuvent être restreints que dans des circonstances très spécifiques, lorsque les restrictions servent un objectif public légitime tel que reconnu par les normes internationales et qu'elles sont nécessaires et proportionnées pour atteindre cet objectif.

Les États ont non seulement l'obligation négative de s'abstenir d'entraver indûment les droits de réunion pacifique et d'association, mais aussi l'obligation positive de faciliter et de protéger ces droits conformément aux normes internationales en matière de droits humains (voir A/HRC/17/27, par. 66 et A/HRC/29/25/Add.1). Le Comité des droits de l'homme a noté que « l'imposition de toute restriction doit être guidée par l'objectif de faciliter l'exercice du droit, plutôt que de chercher à le limiter inutilement et de manière disproportionnée. Les restrictions ne doivent pas être discriminatoires, porter atteinte à l'essence même du droit ou viser à décourager la participation à des assemblées ou à provoquer un effet paralysant » (observation générale n°37, par. 36). Comme noté par la Rapporteuse Spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, « [l]es discours négatifs et hostiles, de plus en plus utilisés pour vilipender et faire passer pour des criminels les représentants de la société civile et les militants, accentuent la stigmatisation de ceux qui exercent leurs droits de réunion pacifique et d'association. La stigmatisation, qu'elle soit intentionnelle ou non, en particulier lorsqu'elle est propagée par les pouvoirs publics, les prive de fait de ces droits fondamentaux. Elle fait passer l'exercice légitime des libertés pour un acte illégal et les personnes concernées pour des criminels ou des menaces pour la sécurité nationale, l'ordre public ou la morale. Cela alimente les stéréotypes néfastes, favorise l'hostilité, justifie la prise de mesures punitives et entraîne des restrictions injustifiées de ces droits » (A/79/263, par. 11). La Rapporteuse spéciale a aussi souligné l'utilisation d'accusations injustifiées de terrorisme, facilitées par des lois antiterroristes imprécises, pour étouffer le militantisme civique et la société civile qui critiquent les politiques gouvernementales, y compris les personnes qui prennent part aux manifestations de solidarité propalestiniennes (paras. 32-35).

Droit de prendre part à la conduite des affaires publiques

Au titre de l'article 25 (a) du PIDCP, tout citoyen et citoyenne « a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables [...] [d]e prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Le Comité des droits de l'homme a noté que « [l]es citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association » (observation générale n°25, par. 8)

Liberté de circulation

L'article 12 du PIDCP protège le droit à la liberté de mouvement et prévoit que « [q]uiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler

librement et d'y choisir librement sa résidence » et que toute restriction de ce droit doit être prévue par la loi, nécessaire pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte.

Droit à la vie privée

L'article 17 du PIDCP prévoit que nul ne peut faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ou d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation, et que toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes. Toute restriction de ce droit doit être strictement nécessaire et proportionnée à la poursuite d'un but légitime.

Le Comité des droits de l'homme a souligné que les États sont « tenus de s'abstenir d'agissements non conformes à l'article 17 du Pacte, et de créer le cadre législatif nécessaire pour empêcher que des personnes physiques ou morales ne s'y livrent » (observation générale n°16, par. 9). Il a aussi noté que des dispositions doivent être prises pour permettre à chacun de se protéger contre toute attaque illégale dont la personne peut être l'objet et d'avoir un moyen de recours contre les responsables (par. 11).

Défense des droits humains

Nous souhaitons nous référer aux principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales universellement reconnus, également connue sous le nom de Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme. Nous souhaitons en particulier attirer l'attention du gouvernement de votre Excellence sur les articles 1 et 2 de la Déclaration, lesquels disposent que chacun a le droit de promouvoir et de lutter pour la protection et la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales aux niveaux national et international, et que chaque État a la responsabilité première de protéger. Nous rappelons également l'article 5, point a), qui établit que, dans le but de promouvoir et de protéger les droits humains et les libertés fondamentales, toute personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, au niveau national et international, de se réunir ou de se rassembler pacifiquement.

Respect des droits humains dans la lutte antiterroriste

De nombreuses résolutions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies réaffirment que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent doit respecter les obligations qui incombent aux États en vertu du droit international, en particulier le droit international des droits humains, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire⁹. Toute mesure antiterroriste doit être strictement conforme aux exigences de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. Le non-respect de ces principes

⁹ Résolutions du Conseil de sécurité 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2242 (2015), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) et 2396 (2017); Résolution du Conseil des droits de l'homme 35/34; et résolutions de l'Assemblée générale 49/60, 51/210, 72/123 et 72/180, entre autres.

peut avoir des effets extrêmement délétères sur la protection des droits fondamentaux, en particulier pour les minorités, les communautés historiquement marginalisées et la société civile. Les États doivent veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme n'entravent pas le travail et la sécurité des personnes, des groupes et des organes de la société qui œuvrent à la promotion et à la défense des droits humains (A/HRC/RES/22/6, par. 10(a)).

Bien qu'il n'existe aucun traité universel définissant de manière générale le « terrorisme », les États doivent veiller à ce que la législation antiterroriste se limite à criminaliser les comportements qui sont correctement et précisément définis sur la base des instruments internationaux sur la lutte antiterroriste, de la Déclaration de l'Assemblée générale sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international (1994) et de la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité. Sur la base de ces sources faisant autorité, la définition type du terrorisme proposée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits humains et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste fournit des orientations claires sur les « meilleures pratiques », en identifiant les comportements qui sont véritablement de nature terroriste et en définissant précisément les éléments constitutifs du terrorisme (A/HRC/16/51, par. 28).

Le principe de légalité prévu à l'article 15(1) du PIDCP exige que les lois pénales soient suffisamment précises pour indiquer clairement quels types de comportement et de conduite constituent une infraction et quelles seraient les conséquences de leur commission. Ce principe reconnaît et vise à prévenir les lois mal définies et/ou formulées de manière trop larges, qui sont susceptibles d'être appliquées de manière arbitraire et abusive, y compris contre la société civile pour des motifs politiques ou autres motifs injustifiés (A/70/371, par. 46(b)) et réprimer l'exercice de droits et libertés fondamentaux (A/HRC/40/52).

Désignations et inscriptions sur des listes

La désignation de personnes ou d'entités comme « terroristes » doit satisfaire aux exigences de procédure régulière et de protection judiciaire en vertu du droit international des droits humains, telles qu'énoncées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits humains et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/16/51, par. 35). Notamment :

- (a) les sanctions prises contre la personne ou l'entité doivent être fondées sur des motifs raisonnables de croire que la personne ou l'entité s'est délibérément livrée à des actes de terrorisme, tels que définis conformément aux normes internationales, y compris l'exigence de légalité ;
- (b) la personne ou l'entité doit être informée sans délai de son inscription sur la liste, des motifs factuels et des conséquences de cette inscription et des droits procéduraux applicables ;
- (c) la personne ou l'entité doit avoir le droit de demander sa radiation de la liste et d'obtenir un examen judiciaire de la décision prise en réponse à sa demande, dans les deux cas dans le respect des garanties procédurales, y compris la divulgation suffisante des preuves et

l'accès à un avocat ;

- (d) la personne ou l'entité doit avoir le droit de faire une nouvelle demande de radiation ou de levée des sanctions en cas de changement important de circonstances ou de production de nouveaux éléments de preuve en relation avec l'inscription sur la liste ;
- (e) l'inscription sur la liste d'une personne ou d'une entité et les sanctions qui en résultent doivent cesser de plein droit après douze mois, sauf renouvellement conforme ; et
- (f) une réparation, y compris une indemnisation, doit être prévue pour les personnes et entités inscrites à tort, y compris les tiers.

En outre, pour qu'une organisation soit inscrite sur la liste, elle doit avoir pour objectif principal de se livrer à des infractions terroristes. Il ne suffit pas que certains individus commettent des actes terroristes isolés en dehors des objectifs légitimes et de la direction de l'organisation. Même lorsqu'un individu ou une organisation répond aux critères formels, l'inscription sur la liste doit rester nécessaire et proportionnée aux circonstances, et il doit être démontré que des moyens moins intrusifs, tels que la surveillance et les enquêtes pénales, seraient inefficaces. La proportionnalité dépendra également de la nature et de la portée des mesures restrictives qui découlent de la désignation, y compris si elles s'appliquent automatiquement ou de manière ciblée, et si certaines infractions sont trop générales. Lorsque l'inscription sur la liste entraîne des responsabilités pénales, le lien entre l'organisation et les infractions doit être articulé de manière suffisamment précise et étroite, afin d'éviter toute responsabilité injustifiée.