

Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et de la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Réf. : AL FRA 12/2025

(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

30 septembre 2025

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, conformément aux résolutions 58/14, 52/9 et 59/4 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 l'interdiction administrative d'entrée du territoire prise à l'encontre de M. Abbas Aroua sur la base d'une note blanche, ainsi que la tentative par les autorités françaises d'expulser M. Aroua vers un pays qui risquait de le renvoyer vers un tiers pays où il était exposé à des risques sérieux de violations graves des droits humains.**

Selon les informations reçues :

M. Abbas Aroua, né le 12 novembre 1962 en Algérie, est un citoyen Algérien résidant actuellement en Suisse. M. Aroua est un physicien médical et *Privat-Docent* à la Faculté de biologie et de médecine de l'Université de Lausanne.

Militant et défenseur des droits humains reconnu, M. Aroua a fondé plusieurs instituts et fondations visant à promouvoir la paix et prévenir la violence au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. M. Aroua coopère régulièrement avec le Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) suisse par le biais d'une de ses fondations.

En 2004, M. Aroua a fondé Alkarama, une organisation non-gouvernementale de défense des droits humains basée à Genève. Alkarama vise à soutenir des individus du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord qui sont soumis ou à risque d'être soumis à des exécutions extra-judiciaire, des disparitions forcées, des actes de torture ou des détentions arbitraires, y compris en portant ces affaires devant les instances internationales. En 2007, M. Aroua a fondé le mouvement Rachad qui lutte pour un changement politique non violent, la démocratie, l'état de droit et la bonne gouvernance en Algérie.

Le 6 février 2022, le gouvernement algérien a désigné Rachad et M. Aroua de « terroriste » aux côtés d'autres membres ou membres présumés de Rachad, sur la base de l'article 87 *bis* du Code pénal algérien. Rachad est légalement établi

dans plusieurs pays européens, y compris en France, par le biais d'associations enregistrées.

Le 19 mai 2023 au matin, alors qu'il rentrait en Suisse d'une mission officielle au Mali menée par sa fondation en coopération avec le Bureau de coopération suisse au Mali du Département suisse des Affaires étrangères, M. Aroua aurait été détenu à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, à Paris, où il était en transit. Les autorités françaises lui auraient notifié une interdiction administrative d'entrée du territoire (IAT) décidée par arrêté du ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer en date du 22 septembre 2022.

Les autorités françaises auraient empêché M. Aroua de prendre son vol de retour en direction de Genève et aurait tenté de le renvoyer au Mali. M. Aroua les aurait informées qu'il résidait en Suisse et que son visa d'entrée unique au Mali avait expiré concomitamment à la fin de sa mission, et qu'il risquait par conséquent d'être expulsé du Mali vers l'Algérie où il encoure des risques sérieux de violations graves de droits humains, y compris la torture et la détention arbitraire. Pourtant, les autorités françaises lui auraient réservé une place sur un vol en direction du Mali le lendemain, le 20 mai 2023. Ce n'est que grâce à l'intervention de la Croix Rouge française que M. Aroua aurait été en mesure de rentrer en Suisse le 19 mai 2023.

L'IAT aurait été décidée sur la base d'une note blanche indiquant que « M. Abbas Arroua est un cadre et co-fondateur du mouvement islamiste algérien d'opposition, RACHAD, émanation de l'ancien Front islamique du salut algérien (FIS) » et que sa présence en France était de nature à « perturber la stabilité de l'Algérie et porter atteinte à la sûreté de l'Etat ». La note indique, entre autres, que M. Aroua est un membre du FIS ; qu'il a fondé le mouvement Rachad en 2007, lequel aurait pour but de renverser le gouvernement algérien ; que Rachad est désigné terroriste en Algérie ; et que M. Aroua est secrétaire du Conseil d'administration de la fondation Alkarama, alléguée être une émanation de Rachad soutenue par les Frères Musulmans. Selon les informations reçues, M. Aroua n'aurait jamais fait partie du FIS.

Sur la base des informations contenues dans la note blanche, l'arrêté du 22 septembre 2022 conclut que M. Aroua risque de porter une « atteinte grave aux relations diplomatiques entre la France et l'Algérie » et que, « dans le contexte de menace terroriste particulièrement élevé, la présence M. Abbas ARROUA sur le territoire national constituerait une menace grave pour la sécurité intérieure et les relations internationales de la France. » En raison de l'IAT, M. Aroua serait inscrit au fichier des personnes recherchées (FPR) et signalé aux fins de non-admission dans le fichier national français. Il ne lui serait plus possible de transiter par la France pour voyager dans le cadre de ses missions ou de s'y rendre pour participer à des conférences dans le cadre de son plaidoyer pour un changement démocratique non violent en Algérie.

Le 14 septembre 2023, M. Aroua aurait introduit un recours auprès du tribunal administratif de Paris soulevant des violations de fond et de forme du droit et demandant l'annulation de l'arrêté du 22 septembre 2022. Le 17 juillet 2025, le tribunal administratif aurait transmis le mémoire en réponse du ministre de

l'Intérieur et des Outre-mer. Ce dernier, ayant tardé à produire sa réponse, aurait *de facto* bénéficié de près de deux ans. La clôture de l'instruction aurait initialement été fixée au 15 septembre 2025. M. Aroua aurait demandé une prorogation de délai de 16 semaines pour soumettre sa réponse mais seules deux semaines lui auraient été accordées, la date de clôture ayant alors été reportée au 30 septembre 2025.

En mai 2015, Alkarama aurait demandé le statut consultatif ECOSOC. En mai 2017, le Comité chargé des organisations non gouvernementales aurait émis une recommandation favorable afin que la Fondation Alkarama obtienne le statut consultatif ECOSOC. Cependant, le 26 juillet 2017, le Conseil économique et social aurait rejeté la demande, présumément à la suite d'une résolution E/2017/L.35 initiée par les Émirats arabes unis demandant que le statut soit refusé. Selon les informations reçues, le ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer ferait valoir que le refus d'octroi du statut ECOSOC constitue une preuve des liens de M. Aroua avec le terrorisme.

Sans vouloir préjuger de la véracité de ces allégations, nous exprimons notre profonde préoccupation quant au fait que les actes décrits ci-dessus, si avérés, pourraient constituer des violations du droit international en matière de droits humains, notamment le droit à un recours effectif (Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP), ratifié par la France le 4 novembre 1980, article 2), le droit à une procédure régulière (PIDCP, article 14), l'exigence de sécurité juridique (PIDCP, article 15), les droits à la liberté d'expression (PIDCP, article 19), et à la liberté d'association (PIDCP, article 22) et l'interdiction du refoulement vers des violations graves des droits humains en vertu du droit coutumier et du droit conventionnel.

Usage de notes blanches et mesures administratives

Nous exprimons notre profonde inquiétude quant au fait que l'IAT aurait été ordonnée sur la seule base d'une note blanche « dans le contexte d'une menace terroriste particulièrement élevée ». Dans son rapport sur sa visite en France en 2019, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souligné l'absence de protection des droits procéduraux et substantiels relatifs à un procès équitable dans l'adoption de mesures administratives en France (A/HRC/40/52/Add.4). Elle s'est déclarée particulièrement préoccupée par l'adoption de telles mesures sur la base de notes blanches, des documents de renseignement non datés et non signés, dont l'auteur est inconnu et dont le contenu est présumé vrai. La Rapporteuse spéciale a souligné que les notes blanches « n'ont toujours pas la rigueur juridique et factuelle sur laquelle doit reposer tout élément de preuve susceptible d'aboutir à une privation de liberté lourde de conséquences » et « remettent indûment en cause la présomption d'innocence, ont pour effet de renverser la charge de la preuve et affaiblissent les droits de la défense devant les tribunaux » (par. 27). Compte tenu des difficultés inhérentes auxquelles sont confrontés les juges pour statuer sur de telles preuves et de la charge subjective que représente le fait d'ignorer les informations émanant des services de renseignement, l'accès à un contrôle judiciaire ne saurait pallier ces lacunes (ibid.). En outre, le renversement de la charge de la preuve à l'encontre du défendeur ou de la défendeuse place l'individu dans une situation de désavantage considérable, contraire au principe d'égalité des armes, et porte atteinte aux droits de la défense, à la présomption

d'innocence et à un recours effectif. Nous avons précédemment soulevé ces préoccupations dans [FRA 3/2025](#) et regrettons de ne pas avoir reçu de réponse de la part du gouvernement de Votre Excellence. Nous notons que la Défenseure des droits a également souligné que l'utilisation des notes blanches porte atteinte aux principes d'égalité des armes et du contradictoire et prive les individus d'un accès effectif aux preuves retenues contre eux ainsi que de la possibilité de les contester¹.

Nous réitérons que les mesures administratives présentent des risques particuliers pour les droits humains et les libertés fondamentales en raison d'abord de la nature des restrictions qu'elles entraînent ; du fait qu'elles peuvent être imposées par le pouvoir exécutif plutôt que le pouvoir judiciaire, généralement au bénéfice d'une large discrétion ; du fait qu'elles sont soumises à une exigence probatoire réduite et des garanties procédurales moindres comparées à la procédure pénale ; mais également du fait qu'elles peuvent s'appliquer de façon cumulative sans que l'impact combiné sur les droits humains qui n'en résulte ne soit nécessairement pleinement pris en compte (voir FRA 3/2025, A/HRC/55/48 et A/HRC/57/29). En vertu du droit international, les mesures administratives ne doivent être utilisées que lorsqu'elles sont autorisées par la loi et sont strictement nécessaires et proportionnées à la poursuite d'un objectif légitime de sécurité, et non pas simplement par commodité pour les autorités. Ces mesures doivent rester exceptionnelles et ne peuvent pas devenir le moyen ordinaire de lutte contre le terrorisme. Dans son récent rapport à l'Assemblée Générale des Nations Unies, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste identifie les pratiques optimales à adopter pour protéger les droits humains lorsque des mesures administratives sont appliquées pour prévenir le terrorisme et l'extrémisme violent, y compris en matière de garanties procédurales (A/80/284). Notamment, la pratique n°2(a) prévoit qu'une personne doit bénéficier d'une procédure régulière, y compris la notification des motifs par écrit, une description suffisante des preuves, la possibilité d'être entendue et d'être présente à l'audience, l'octroi d'un temps et de moyens suffisants pour préparer sa défense, le droit à une représentation juridique et à une aide juridictionnelle et le droit à des services d'interprétation. La pratique n°2(d) énonce que « [l']origine et la véracité des rapports de renseignement (tels que les notes blanches) devraient faire l'objet d'un examen effectif indépendant ».

Nous notons qu'outre l'absence d'informations quant à sa date, son origine et le fondement de son contenu, la note blanche sur la base de laquelle l'IAT a été prononcée semble contenir des erreurs factuelles concernant l'implication de M. Aroua dans diverses entités et se fonder sur la désignation par le gouvernement algérien du Rachad comme organisation terroriste en vertu de l'article 87 *bis* du Code pénal algérien. A cet égard, nous portons à l'attention du gouvernement de Votre Excellence les préoccupations soulevées auprès du gouvernement algérien concernant la conformité avec les normes internationales du cadre algérien de lutte antiterroriste, notamment en ce qui concerne la définition du terrorisme et la désignation d'entités ou de personnes comme terroristes ([DZA 12/2021](#)² ; CCPR/C/DZA/CO/4, paras 17-18). En particulier, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont exprimé des préoccupations concernant la définition du terrorisme au titre de l'article 87 *bis*, notant que ses termes

¹ Décision du Défenseur des droits n°2022-001, Tierce-intervention du Défenseur des droits dans *Domenjoud c. France* (requêtes n°34749/16 et n°79607/17) :

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21401

² Le gouvernement d'Algérie a répondu à cette communication les [4 janvier](#) et [3 mars 2022](#).

vagues et trop généraux ne sont pas conformes à l'exigence de sécurité juridique prévue à l'article 15 du PIDCP et risquent d'être utilisés pour réprimer les libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association, les critiques de ou l'opposition au gouvernement et les activités légitimes de défense des droits humains et de plaider. Ces préoccupations ont aussi été soulevées par le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association dans son rapport sur sa visite officielle en Algérie (A/HRC/56/50/Add.2, paras 65-67), dans lequel il note que l'inscription de personnes ou entités sur la liste nationale algérienne de « terroristes » en vertu de l'article 87 *bis*, décidée par une commission non judiciaire composée de représentants du gouvernement, après enquête préliminaire, compromet la présomption d'innocence (par. 67).

Nous sommes également préoccupés par la non-conformité de l'IAT avec les principes de bases de légalité, de nécessité et de proportionnalité. L'arrêté du 22 septembre 2022 évoque de manière générale les « activités » et « comportement » de M. Aroua pour conclure qu'il pose « un risque d'atteinte grave aux relations diplomatiques entre la France et l'Algérie » et « une menace grave pour la sécurité intérieure et les relations internationales de la France ». Mis à part la mention de son appartenance ou appartenance présumée à diverses organisations, l'arrêté ne fait état d'aucun fait circonstancié ou de comportement spécifique de la part de M. Aroua tendant à démontrer qu'il représente une menace pour la sécurité nationale. Nous rappelons au gouvernement de Votre Excellence son obligation de veiller à ce que toute mesure restreignant des droits protégés soit conforme aux principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. Nous soulignons également que le caractère vague de l'arrêté risque de compromettre considérablement la faculté de M. Aroua de contester l'IAT à son encontre.

Au vu de ce qui précède, nous exprimons également nos préoccupations quant à la décision du tribunal administratif de ne proroger le délai de clôture de l'enquête que de deux semaines au lieu des 16 semaines demandées par M. Aroua, d'autant plus que le ministère de l'Intérieur semble avoir bénéficié de près de deux années pour soumettre sa réponse. Nous soulignons que l'égalité des armes est une exigence du droit international et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Ce principe, étroitement lié au principe du contradictoire, exige notamment que chaque partie puisse présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de « net désavantage » par rapport à l'autre³. La Cour européenne des droits de l'homme a, à cet égard, conclu à la violation de l'égalité des armes lorsqu'une partie bénéficie « d'avantages notables dans l'accès aux informations pertinentes », « occupe une position dominante dans la procédure » et « exerce une influence importante sur l'appréciation du juge »⁴.

Restrictions indues de droits et représailles

Nous sommes préoccupés par le fait que l'IAT semble se fonder sur l'appartenance de M. Aroua à Rachad, un mouvement qui milite pour un changement politique non violent, la démocratie, l'état de droit et la bonne gouvernance en Algérie,

³ Voir par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Regner c. République Tchèque*, requête n°35289/11, 19 septembre 2017, par. 146.

⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Yvon c. France*, requête n°[44962/98](#), 24 juillet 2003, par. 37.

et à Alkarama, une organisation engagée dans la promotion et la protection des droits humains en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, y compris en ayant recours aux mécanismes internationaux et de protection des droits, dont les Nations Unies.

Nous soulignons les préoccupations précédemment exprimées par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales concernant des allégations d'actes d'intimidation et de violations de droits humains à l'encontre de Rachad et d'Alkarama et ses membres, en raison de leur travail de défense des droits et de plaidoyer ([SAU 6/2011](#) ; [LBN 2/2011](#) ; [FRA 1/2012](#) ; [ITA 4/2015](#) ; [EGY 13/2017](#)), et en raison de leur coopération avec l'Organisation des Nations Unies ([EGY 14/2013](#) ; [EGY 6/2019](#) ; [OTH 29/2017](#)). En outre, nous soulignons les actes d'intimidation et de représailles à l'encontre des membres d'Alkarama, documentés par le Secrétaire général des Nations Unies dans ses rapports annuels sur la coopération avec l'Organisation des Nations Unies ([A/HRC/21/18](#) ; [A/HRC/27/38](#) et [A/HRC/39/41](#))⁵. Nous rappelons au gouvernement de Votre Excellence que la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, adoptée par la résolution [A/RES/53/144](#) de l'Assemblée Générale, protège le droit de chacun, « individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international » (article 1). Notamment, l'article 12 de la Déclaration prévoit que les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de tous contre toute violence, menace, représailles, discrimination de facto ou de jure, pression ou autre action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits visés dans la Déclaration.

Nous rappelons par ailleurs au gouvernement de Votre Excellence son obligation de respecter les droits à la liberté d'expression et d'opinion et la liberté d'association en vertu des articles 19 et 22 du PIDCP. En particulier, le droit à la liberté d'association requiert que toute restriction de ce droit soit prévue par la loi et dans l'intérêt de l'un des objectifs énumérés à l'article 22(2). Dans sa résolution [15/21](#) adoptée le 6 octobre 2010, le Conseil des droits de l'homme rappelle que *toute personne* a droit à la liberté d'association, y compris « les personnes professant des opinions ou des croyances minoritaires ou dissidentes, ou défendant la cause des droits de l'homme, des syndicalistes et de tous ceux, y compris les migrants, qui cherchent à exercer ou promouvoir ce droit » et appelle les États à « faire en sorte que les restrictions éventuellement imposées au libre exercice du droit de réunion et d'association pacifiques soient conformes aux obligations que leur impose le droit international relatif aux droits de l'homme ». En outre, le Comité des droits de l'homme, constatant que les personnes qui rassemblent et analysent des informations sur la situation des droits humains ou qui publient des rapports au sujet des droits humains sont fréquemment l'objet d'attaques visant à les empêcher d'exercer leur droit à la liberté d'expression, a souligné que les États 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 » (observation générale n°34, par. 23).

⁵ Voir aussi [Oral presentation by the Assistant Secretary-General for Human Rights of the report of the Secretary-General on cooperation with the UN, its representatives and mechanisms in the field of human rights](#), 19 septembre 2018.

Nous soulignons que ni Rachad ni Alkarama ne sont interdites en France ; Rachad y est du reste légalement établi par le biais d'une association enregistrée. Par conséquent, l'adoption d'une mesure visant à interdire M. Aroua l'entrée sur le territoire français, en raison de son appartenance à ces organisations, semble non seulement constituer une restriction à sa liberté d'association qui n'est pas « prévue par la loi », mais aussi une violation de l'exigence de légalité.

Nous mettons en garde le gouvernement de Votre Excellence contre la mise en œuvre en France de proscriptions illégales adoptées par un État étranger en violation de droits humains, y compris les droits à la liberté d'expression et d'association et à la participation à la conduite des affaires publiques, lesquels sont protégés respectivement par les articles 19, 22 et 25 du PIDCP. Nous rappelons également au gouvernement de Votre Excellence ses obligations de non-discrimination, y compris fondée sur les opinions politiques ou la religion, en vertu de l'article 2 du PIDCP et du PIDESC, ainsi que ses obligations en matière d'égalité et d'égale protection en vertu de l'article 26 du PIDCP.

Statut ECOSOC

Concernant le refus d'octroyer le statut ECOSOC à Alkarama, nous portons à l'attention du gouvernement de Votre Excellence la communication [OTH 29/2017](#). Nous notons qu'en dépit de la recommandation favorable du Comité chargé des organisations non gouvernementales d'octroyer à la Fondation Alkarama le statut consultatif spécial ECOSOC, ce statut lui aurait été refusé à la suite de la présentation du projet de résolution E/2017/L.35 par les Émirats arabes unis. Compte tenu du travail de plaidoyer et de défense des droits humains mené depuis longtemps par Alkarama, y compris dans le cadre de violations présumées des droits humains par les Émirats arabes unis, nous réitérons les préoccupations soulevées par les Rapporteuses spéciales sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, selon lesquelles ce refus pourrait constituer un acte de représailles pour son travail et son engagement auprès des mécanismes des Nations unies dans le domaine des droits humains. Nous soulignons que le refus d'octroyer le statut consultatif ECOSOC à la suite de l'objection d'un État ne constitue pas et ne saurait être interprété comme une conclusion des Nations Unies quant à la nature de l'organisation ou le risque sécuritaire que présente ses membres. Le recours à ce refus comme preuve à charge est contraire aux garanties d'une procédure régulière prévues par le droit international relatif aux droits humains.

Non-refoulement

Nous sommes vivement préoccupés par la tentative des autorités françaises de renvoyer M. Aroua au Mali en dépit du fait que celui-ci les aurait informés que son visa d'entrée unique au Mali avait expiré et qu'il risquait d'être expulsé vers l'Algérie où il encoure des risques sérieux de violations graves de droits humains. Nous prenons note que, sans l'intervention de la Croix rouge française, M. Aroua aurait été contraint de prendre un vol pour le Mali le 20 mai 2023.

Nous rappelons au gouvernement de Votre Excellence que l'obligation de non-refoulement interdit aux États de transférer ou d'éloigner des personnes de leur juridiction ou de leur contrôle effectif lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que

ces personnes risqueraient de subir un préjudice grave dans un autre pays, notamment la privation arbitraire de la vie, la torture ou les mauvais traitements, la disparition forcée, la persécution, la détention arbitraire ou le déni flagrant d'un procès équitable. Le principe de *non-refoulement* fait partie du droit coutumier et est reflété dans la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et son protocole de 1967, ratifiés par la France les 23 juin 1954 et 3 février 1971, respectivement, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ratifiée par la France le 18 février 1986, le PIDCP, et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme que la France a ratifiée le 3 mai 1974. L'interdiction de *refoulement* s'étend non seulement aux pays dans lesquels un individu encourt un risque sérieux de violation de droits humains, mais aussi aux pays d'où une personne pourrait être renvoyée par la suite vers un autre pays où elle serait exposée à de tels risques⁶.

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 clarifier 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 détailler les fondements factuels et juridiques justifiant l'interdiction administrative d'entrée du territoire prise à l'encontre de M. Aroua. Veuillez expliquer en quoi cette mesure est compatible avec les normes internationales, notamment en matière de procès équitable et de droits à la liberté d'association et d'expression, et avec les exigences de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination.
3. Veuillez expliquer quelles mesures sont mises en œuvre afin de garantir que les mesures administratives sont accompagnées de garanties procédurales suffisantes et sont dûment examinées par une autorité judiciaire indépendante et impartiale.
4. Veuillez fournir des informations détaillées sur le cadre légal et réglementaire en vertu duquel une personne est considérée comme une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public et fait à ce titre l'objet d'une note blanche. Veuillez également expliquer les mesures mises en place pour garantir la notification rapide des motifs et la divulgation des preuves pertinentes aux personnes faisant l'objet de notes blanches et pour leur permettre de contester ces documents.
5. Veuillez préciser si une évaluation de non-refoulement a été menée afin d'évaluer le risque que M. Aroua soit transféré en Algérie s'il était renvoyé au Mali, ainsi que le risque de violations graves des droits

⁶ HCR, *Legal considerations on asylum and non-refoulement in the context of 'instrumentalization'*, 1 décembre 2022, par. 9.

humains qu'il encourait s'il était renvoyé en Algérie. Veuillez expliquer en quoi la décision de renvoyer M. Aroua au Mali est conforme aux obligations de la France en matière de non-refoulement.

6. Veuillez expliquer quelles mesures le gouvernement de Votre Excellence a prises ou envisage de prendre afin de s'assurer qu'aucun effet ne soit donné aux actes présumés d'intimidation ou de représailles, y compris ceux liés à la coopération avec l'Organisation des Nations Unies.

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.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, nous prions le gouvernement de Votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits et des libertés de M. Abbas Aroua, de diligenter des enquêtes sur les violations qui auraient été perpétrées et de traduire les responsables en justice. Nous prions aussi votre gouvernement d'adopter, le cas échéant, toutes les mesures nécessaires pour prévenir la répétition des faits mentionnés.

Nous pourrions exprimer nos préoccupations publiquement dans un proche avenir car nous considérons que les informations reçues sont suffisamment fiables pour signaler une question justifiant une attention immédiate. Nous estimons également que l'opinion publique doit être informée des répercussions potentiellement occasionnées par les faits allégués. Le communiqué de presse indiquera que nous avons pris contact avec le gouvernement de Votre Excellence afin de clarifier le sujet en question.

Veuillez noter qu'une copie de cette lettre a été envoyée à la République algérienne démocratique et populaire, aux Émirats arabes unis, à la République du Mali et à la Suisse.

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

Ben Saul

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

Irene Khan

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

Gina Romero

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

Annexe

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

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous souhaitons attirer l'attention du gouvernement de Votre Excellence sur les normes et standards internationaux pertinents.

Égalité et non-discrimination

Au titre de l'article 2 du PIDCP et du PIDESC, les États s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus les droits reconnus dans chacun des Pactes, 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 « [t]outes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. » Le Comité des droits de l'homme a rappelé que la non-discrimination est « un principe fondamental et général » en matière de protection des droits humains, « au même titre que l'égalité devant la loi et l'égale protection de la loi » (observation générale n°18, par. 1). Il a aussi noté que l'article 26 interdit toute discrimination en droit ou en fait dans tout domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics (par. 12).

Droit à un recours effectif

L'article 2(3) du PIDCP prévoit le droit à un recours effectif pour toute personne dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. Il dispose que : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à : (a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; (b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ; (c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. »

Le droit à un recours effectif est un élément clé de la pleine jouissance des droits humains, reconnu à l'article 2 du PIDCP et à l'article 2 du PIDESC. Sans accès à un recours effectif, les violations des droits humains restent impunies et les victimes peuvent être privées de justice, d'indemnisation et de leur dignité.

Liberté d'expression et d'opinion

L'article 19 du PIDCP garantit le droit à la liberté d'opinion et le droit à la liberté d'expression, qui 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 déclaré 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 de l'homme, le journalisme, l'expression culturelle et artistique, l'enseignement et le discours religieux » (par. 11). En outre, le Comité affirme que les États 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. Les restrictions doivent (i) être prévues par la loi ; (ii) poursuivre l'un des buts légitimes de la restriction qui sont le respect des droits ou de la réputation d'autrui et la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, 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 particulière prise, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace » (observation générale n°34, par. 35). En outre, la relation entre le droit et la restriction et entre la norme et l'exception ne doit pas être inversée. Une restriction doit être « le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché » et doit être proportionnée à l'intérêt à protéger (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 contre le terrorisme doit avoir pour but véritable et pour effet démontrable de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale (observation générale n°34).

Liberté de réunion pacifique et d'association

L'article 22 du PIDCP protège le droit à la liberté d'association, y compris le droit de toute personne de s'associer avec d'autres et de poursuivre des intérêts communs. 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 (A/HRC/17/27, par. 66 et A/HRC/29/25/Add.1). Cela signifie qu'il faut veiller à ce que les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association soient exercés par tous, sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation (article 2(1) du PIDCP).

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 intérêt public légitime

tel que reconnu par les normes internationales et qu'elles sont nécessaires et proportionnées pour atteindre cet objectif. 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 et non s'employer à le limiter par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés, et que « [l]es 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).

En outre, la Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a relevé que « [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'instrumentalisation d'accusations injustifiées de terrorisme, facilitée par des lois antiterroristes imprécises, dans le but de réprimer le militantisme civique et la société civile critique des politiques gouvernementales.

Droit de prendre part aux affaires publiques

En vertu de l'article 25 du PIDCP, « [t]out citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques ». Le Comité des droits de l'homme a déclaré 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).

Défense des droits humains

La Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, aussi connue sous le nom de Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, énonce les principes fondamentaux pour la protection des individus et des groupes engagés dans la promotion et la protection des droits humains. Notamment, les articles 1 et 2 de la Déclaration 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, promouvoir et rendre effectifs tous les droits humains et les libertés fondamentales aux niveaux national et international. En outre,

- l'article 5(b) protège le droit de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer ;

- l'article 6(a) protège le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de « détenir, rechercher, obtenir, recevoir et conserver des informations sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales » ;
- l'article 6(b) protège le droit « de publier, communiquer à autrui ou diffuser librement des idées, informations et connaissances sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales » ;
- l'article 9(1) protège le droit de disposer d'un recours effectif et de bénéficier d'une protection en cas de violation de ces droits ; et
- l'article 12(2)-(3) prévoit que l'État doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de tous contre toute violence, menace, représailles, discrimination de facto ou de jure, pression ou autre action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits visés dans la présente Déclaration.

Non-refoulement

Le principe de non-refoulement interdit aux États de transférer ou d'éloigner des personnes de leur juridiction ou de leur contrôle effectif lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que ces personnes risqueraient de subir un préjudice grave dans un autre pays, notamment la privation arbitraire de la vie, la torture ou les mauvais traitements, la disparition forcée, la persécution, la détention arbitraire ou le déni flagrant d'un procès équitable⁷. Lorsque de tels risques existent, le principe de *non-refoulement* interdit toute forme d'éloignement ou de transfert d'un individu, quel que soit son statut. Ce principe fait partie du droit coutumier et est reflété dans la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et son protocole de 1967. Il s'applique à toute forme d'éloignement forcé, y compris la déportation, l'expulsion, l'extradition, le transfert informel (« restitution ») et le refus d'admission à la frontière⁸.

En droit international des droits humains, l'interdiction du refoulement est prévue à l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Comité contre la torture a déclaré que l'interdiction du refoulement est absolue⁹.

En outre, l'article 7 du PIDCP prévoit que « [n]ul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. » Selon le Comité des droits de l'homme, « les États parties ne doivent pas exposer des individus à un risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en les renvoyant dans un autre pays en vertu d'une mesure d'extradition, d'expulsion ou de

⁷ Voir, par exemple, HCR, « Formes complémentaires de protection : Nature et lien avec le régime de protection internationale des réfugiés », EC/50/SC/CRP.18 (2000); HCR, ExCom Conclusion N° 103 (LVI) (2005); Global Compact for Migration, Objectif 21; HCDC, *The Principle of Non-refoulement under International Human Rights Law 2018*, 5 juillet 2018; HCDC, Principes et lignes directrices, appuyés par des orientations pratiques, sur la protection des droits humains des personnes migrantes en situation de vulnérabilité, 2018.

⁸ Voir aussi A/62/263, par. 49 ; HCR, Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, 26 janvier 2007, par. 7. Voir aussi HCR, *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*, août 2006, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44dc81164.

⁹ Comité contre la torture, observation générale n°34, par. 9.

refoulement » (observation générale n°20, par. 9).

Le Comité des droits de l'homme a aussi affirmé que l'obligation de respecter et de garantir le droit à la vie protégé par l'article 6 du PIDCP exige des États parties qu'ils s'abstiennent d'expulser, d'extrader ou de transférer des personnes vers des pays où il existe des risques réels de violation de leur droit à la vie.

Enfin, le principe de non-refoulement est reconnu par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et le droit de l'Union européenne. L'article 3 de la Convention prévoit que « [n]ul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradant ». La Cour européenne des droits de l'homme a systématiquement jugé que l'article 3 interdit l'expulsion, le refoulement, l'extradition ou toute forme de renvoi (direct ou indirect) d'une personne lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle courrait un risque réel d'être soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants¹⁰. En outre, l'article 19(2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que : « Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». L'article 78(1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne souligne l'obligation de respecter le principe de non-refoulement et l'article 21 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 stipule que « les États membres respectent le principe de non-refoulement en vertu de leurs obligations internationales » et fixe des exceptions limitées à cette obligation dans son second paragraphe.

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 humanitaire¹¹. 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 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

¹⁰ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Soering c. Royaume-Uni*, requête n°14038/88, 7 juillet 1989, paras. 88 et 91 ; *Affaire Chahal c. Royaume-Uni*, requête n°22414/93, 15 novembre 1996, par. 74 ; *Affaire Saadi c. Italie*, requête n°37201/06, 28 février 2008, par. 125 ; *Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, requête n°27765/09, 23 février 2012, paras. 114, 123 et 146-147.

¹¹ 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.

des instruments internationaux¹² 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 de l'homme 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 de l'homme 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

¹² Voir https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2_en.xml.

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.