



Assemblée générale

Distr. générale
19 août 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session
Point 72 de l'ordre du jour provisoire*
Droit des peuples à l'autodétermination

Utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, conformément à la résolution 2005/2 de la Commission des droits de l'homme, le rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

* A/70/150.



Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Résumé

Le Groupe de travail estime qu'il est essentiel de continuer d'approfondir le travail engagé par son prédécesseur, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, en repensant le concept de mercenariat, afin d'étudier la manière dont son mandat correspond à l'évolution de phénomènes qui peuvent être considérés comme des formes contemporaines de mercenariat ou d'activités liées au mercenariat.

Le phénomène des combattants étrangers offre une telle possibilité. Il invite en outre à une évaluation de l'incidence de la présence de ces acteurs sur les droits de l'homme, notamment le droit à l'autodétermination. Le présent rapport est le fruit d'une étude d'un an menée par le Groupe de travail sur le phénomène des combattants étrangers. L'étude a consisté en deux réunions d'experts, une table ronde, une visite en Tunisie, et s'est appuyée sur les réponses à un questionnaire adressé à tous les États membres, aux opérations de maintien de la paix concernées et aux bureaux extérieurs du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Le rapport, qui porte sur les motivations et les pratiques de recrutement, les liens qui existent entre les combattants étrangers et les mercenaires et les incidences sur les droits de l'homme de la présence des combattants étrangers et des lois et des politiques connexes, examine également la nécessité d'adopter des définitions moins vagues pour qualifier la différence entre les combattants étrangers et les mercenaires. Enfin, il formule des recommandations pour traiter les incidences du phénomène des combattants étrangers sur les droits de l'homme.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 27/10 du Conseil des droits de l'homme et de la résolution 69/163 de l'Assemblée générale. Compte tenu de son mandat, qui consiste à surveiller les mercenaires et les activités ayant un lien avec eux, quelles qu'en soient les formes et les manifestations, ainsi qu'à recenser les sources, causes, questions, manifestations et tendances récentes concernant les mercenaires ou les activités ayant un lien avec ces derniers, et leurs incidences sur les droits de l'homme, notamment sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le Groupe de travail a choisi de consacrer ce rapport à la question des combattants étrangers.

2. Il a été reconnu, dans le cadre du mandat du Rapporteur spécial sur l'utilisation de mercenaires (1987-2004), que les activités de mercenaires prenaient des formes et des dimensions nouvelles, jusque-là inédites. Le débat sur la différence entre les formes traditionnelles de mercenariat et les nouvelles modalités de l'activité de mercenaire est un thème récurrent de ses rapports¹. Dans deux d'entre eux, le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de lutter contre les nouvelles formes de mercenariat et met l'accent sur les liens entre le mercenariat et le terrorisme. Il évoque notamment l'existence d'acteurs qui ne sont pas seulement recrutés pour intervenir dans un conflit armé, mais aussi pour participer activement à d'autres opérations caractérisées par une violence, une haine et une intolérance extrêmes, et qui agissent en créant des situations favorisant le terrorisme².

3. Pour ce qui est du facteur de la motivation dans un contexte de terrorisme, le Rapporteur spécial estime que rien n'empêche les mercenaires de participer à la commission d'un acte terroriste, entendu comme tout acte criminel obéissant à une idéologie, paré de prétendue légitimité politique et commis dans le but de semer la terreur dans la population³.

4. Le Groupe de travail a pour objet d'étudier les liens possibles entre les phénomènes du mercenariat et des combattants étrangers, et leurs incidences sur les droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il aborde également les difficultés à trouver une définition claire du terme « mercenaire », poursuivant ainsi la réflexion menée par le Rapporteur spécial sur cette question.

5. Les combattants étrangers ne sont pas un phénomène nouveau. Depuis des siècles, des individus se rendent dans d'autres États pour se battre avec les forces armées ou des groupes armés non affiliés à leur propre pays, comme mercenaires ou volontaires étrangers, y compris durant les conflits en Bosnie-Herzégovine⁴ et en Afghanistan⁵.

6. Ces dernières années, les informations faisant état d'une augmentation du nombre de combattants étrangers et de la diversité de leurs pays d'origine, les groupes auxquels ils se joignent, leurs motivations et leurs actions ultérieures suscitent des inquiétudes dans le monde entier. Pour endiguer l'afflux de combattants étrangers, le Conseil de sécurité a pris des mesures au titre du Chapitre

¹ Voir E/CN.4/2001/19 et E/CN.4/2004/15.

² E/CN.4/2001/19, par. 50.

³ E/CN.4/2004/15, par. 35.

⁴ Voir E/CN.4/1995/29.

⁵ Voir E/CN.4/2004/15.

VII de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire au moyen de ses résolutions 2170 (2014) et 2178 (2014). Le rapport de 2014 du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme examine également les questions de droits de l'homme liées aux combattants étrangers et aux mesures prises pour endiguer le flux de combattants⁶.

7. Le présent rapport a) donne une vue d'ensemble des similitudes et des différences entre les combattants étrangers et les mercenaires et b) évalue le phénomène contemporain des combattants étrangers, à savoir qui ils sont, ce qui les motivent et comment ils sont recrutés. Bien que l'accent soit mis sur les combattants étrangers actifs en République arabe syrienne et en Iraq, le rapport fait également le point sur la présence de combattants étrangers dans d'autres conflits modernes. Il examine également les mesures prises en réponse au phénomène des combattants étrangers, sur les plans international et national, et leurs éventuelles incidences sur les droits de l'homme.

8. Le Groupe de travail a mené une étude d'un an sur le phénomène des combattants étrangers. Il a tenu des réunions d'experts le 3 décembre 2014 et le 5 mars 2015, et organisé une table ronde sur ce sujet le 23 juillet 2015. Le Groupe de travail a également sollicité des informations au moyen d'un questionnaire adressé à tous les États Membres, aux opérations de maintien de la paix concernées et aux bureaux extérieurs du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Il a en outre effectué une mission en Tunisie du 1^{er} au 8 juillet 2015. Le Groupe de travail se rendra en Belgique au mois d'octobre et regrette de n'avoir pu se rendre en France et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en 2015.

II. Évaluation des liens existant entre le phénomène des mercenaires et les combattants étrangers

9. Il existe un certain nombre de similitudes et de différences entre les mercenaires et les combattants étrangers. La définition de ces deux phénomènes et leurs activités figurent au nombre des similitudes. Pour refuser aux mercenaires les droits des combattants ou le statut de prisonnier de guerre dans le cadre d'un conflit armé international, l'Article 47 du Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 définit les mercenaires par une série d'éléments cumulatifs⁷. La

⁶ A/HRC/28/28.

⁷ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1125, n° 17512; Article 47:

1. Un mercenaire n'a pas droit au statut de combattant ou de prisonnier de guerre
2. Le terme «mercenaire» s'entend de toute personne:
 - a) Qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé;
 - b) Qui en fait prend une part directe aux hostilités;
 - c) Qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une Partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle qui est promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette Partie;
 - d) Qui n'est ni ressortissant d'une Partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une Partie au conflit;
 - e) Qui n'est pas membre des forces armées d'une Partie au conflit; et

Convention internationale de 1989 contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires tire sa définition de celle utilisée dans le Protocole additionnel. Selon la Convention, outre le combat dans le cadre d'un conflit armé, les personnes recrutées pour prendre part à un acte concerté de violence visant à renverser un gouvernement ou, de quelque autre manière, à porter atteinte à l'ordre constitutionnel d'un État, ou à l'intégrité territoriale d'un État sont également des mercenaires, à condition que les autres conditions soient remplies⁸. Le Rapporteur spécial sur les mercenaires et le Groupe de travail ont souligné la nécessité de revoir cette définition trop étroite, de façon à y inclure les manifestations nouvelles et émergentes d'activités apparentées au mercenariat.

10. Dans son acception actuellement admise, le terme «mercenaire» qualifie pour l'essentiel les services professionnels de personnes rémunérées pour intervenir dans un conflit armé dans un pays dont elles ne sont pas ressortissantes. Cette idée semble être liée, bien que de manière non exclusive, à une ingérence dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'utilisation de mercenaires peut être associée à d'autres activités illégales, y compris le terrorisme, et pourtant, aucun de ces aspects ne relève strictement du Protocole additionnel aux Conventions de Genève.

11. Le phénomène des personnes se rendant à l'étranger pour combattre auprès de groupes armés non affiliés à leur propre pays peut être décrit par différents termes, tels que « volontaires étrangers », « insurgés transnationaux », « moudjahidin » pour les combattants étrangers de confession musulmane, ou encore « combattants étrangers ». Il y a également le terme plus spécifique de « combattant terroriste étranger », récemment inventé par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme⁹ et adopté par le Conseil de sécurité¹⁰. Le Groupe de travail emploie le terme de « combattant étranger », également utilisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne¹¹. La signification et les liens entre les combattants étrangers et les combattants terroristes étrangers sont examinés plus en détail aux paragraphes 21 à 24 ci-dessous.

f) Qui n'a pas été envoyée par un État autre qu'une Partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit État.

⁸ Ibid. vol. 2163, n° 37789 paragraphe 1 de l'article 2 :

Le terme «mercenaire» s'entend également, dans toute autre situation, de toute personne :

- a) Qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour prendre part à un acte concerté de violence visant à:
 - i) Renverser un gouvernement ou, de quelque autre manière, porter atteinte à l'ordre constitutionnel d'un État; ou
 - ii) Porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un État;
- b) Qui prend part à un tel acte essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel significatif et est poussée à agir par la promesse ou par le paiement d'une rémunération matérielle;
- c) Qui n'est ni ressortissante ni résidente de l'État contre lequel un tel acte est dirigé;
- d) Qui n'a pas été envoyée par un État en mission officielle; et
- e) Qui n'est pas membre des forces armées de l'État sur le territoire duquel l'acte a eu lieu.

⁹ The Hague Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon, consultable à l'adresse suivante: https://www.thegctf.org/documents/10162/159879/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf.

¹⁰ Résolutions 2170 (2014) et 2178 (2014) du Conseil de sécurité.

¹¹ A/HRC/27/CRP.3.

12. Il n'existe aucune définition juridique reconnue au niveau international des « combattants étrangers », ni même de régime spécifique les régissant. Les combattants étrangers sont tenus de respecter les règles applicables du droit international humanitaire en période de conflit armé. Dans les conflits armés non internationaux, les groupes armés non étatiques, notamment les combattants étrangers, ne jouissent pas de l'immunité accordée aux combattants et peuvent être poursuivis en vertu du droit interne, pour la simple participation aux hostilités.

13. Le terme « combattant étranger » s'entend généralement de personnes qui quittent leur pays d'origine ou lieu de résidence habituelle et prennent part aux violences perpétrées par un groupe d'insurgés ou par un groupe armé non étatique dans un conflit armé. Différents facteurs peuvent motiver les combattants étrangers, notamment l'idéologie, tels que décrits aux paragraphes 25 et 26 ci-dessous. En outre, les salaires versés aux combattants étrangers ou les promesses de récompenses financières peuvent également constituer une incitation financière à se rendre à l'étranger. Une différence possible avec les mercenaires tient au fait que les combattants étrangers peuvent comprendre des ressortissants d'une partie au conflit, par exemple lorsque des membres de la diaspora reviennent dans la zone de conflit. Ainsi, il semblerait qu'un grand nombre de combattants étrangers qui ont rejoint les rangs des Chabab en Somalie soient membres de la diaspora somalienne.

14. Il existe donc certaines similitudes entre les définitions. Les mercenaires et les combattants étrangers sont des acteurs extérieurs qui interviennent dans un conflit armé. Les mercenaires ne sont ni ressortissants d'une partie au conflit, ni résidents du territoire contrôlé par une partie au conflit. De même, les combattants étrangers, même s'ils peuvent être ou non ressortissants d'une partie au conflit, ne résident pas dans l'État touché par le conflit et rejoignent l'insurrection depuis l'étranger. Les mercenaires et les combattants étrangers peuvent être recrutés à l'étranger ou sur place: dans certains cas, les personnes se seraient rendues dans une zone de conflit à des fins humanitaires et auraient par la suite été recrutées par un groupe armé non étatique local.

15. Les combattants étrangers et les mercenaires sont des phénomènes multidimensionnels qui ont de nombreux points communs, qu'il s'agisse des liens avec les actes de terrorisme, de la participation à un conflit armé qui peut avoir des incidences négatives sur les droits de l'homme, ou d'autres activités criminelles, notamment la criminalité organisée et les réseaux de trafic.

16. Les liens entre la mobilisation de combattants étrangers et le terrorisme sont bien connus. Face aux combattants étrangers qui se rendent en République arabe syrienne et en Iraq, l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaïda et les personnes et entités qui lui sont associées (ou Comité des sanctions contre Al-Qaïda du Conseil de sécurité), établi conformément aux résolutions 1267 (199) et 1989 (2011), relève deux enseignements principaux à tirer des précédentes mobilisations de combattants étrangers : a) dans l'ensemble, moins de 15 % des anciens combattants étrangers ont par la suite pris part à des activités terroristes et b) les anciens combattants étrangers représentent néanmoins un risque pour la sécurité, car ils peuvent retourner dans

leur pays munis d'un éventail de compétences, de croyances et de relations qui sont dangereuses¹².

17. La quasi-totalité des groupes armés non étatiques inscrivent leur combat dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination. Les combattants étrangers peuvent contribuer au droit à l'autodétermination ou empêcher ce droit, qui appartient aux «peuples», non à l'État¹³. Le Groupe de travail a observé que les combattants étrangers exercent une influence sur les insurrections nationales d'une manière qui peut au final porter atteinte au droit à l'autodétermination. Les combattants étrangers sont susceptibles de réorienter et de radicaliser les objectifs globaux de l'insurrection et de contribuer à sa fragmentation et à sa durée¹⁴. Cet élément risque alors de compliquer la médiation et les négociations pour mettre fin au conflit. Les combattants étrangers introduisent souvent des tactiques nouvelles, extrêmes et illégales qui exacerbent la violence à l'égard de la population civile¹⁵.

18. Avec le temps, l'expérience montre que la mobilisation de combattants étrangers a un effet considérable sur les conflits futurs. Certains combattants étrangers se déplacent ensuite vers d'autres zones de conflit, munis de leurs expérience, compétences, ressources et réseaux.

19. Les mercenaires et les combattants étrangers sont des phénomènes complexes qui font intervenir de multiples acteurs et réseaux, à savoir ceux qui les recrutent, les emploient, les forment et les financent. Dans son rapport à la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial attire, à maintes reprises, l'attention sur la participation des mercenaires aux réseaux de criminalité organisée et de trafic de personnes, de drogues et d'armes¹⁶. Le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité a indiqué que les voyages des combattants étrangers sont désormais beaucoup mieux organisés, bénéficient du soutien de réseaux financiers et sont facilités dans certains cas par des réseaux criminels qui organisent le passage des frontières et fournissent de faux documents¹⁷. S'il est vrai que la plupart des combattants étrangers, semble-t-il, financent leur voyage sur leurs propres deniers, y compris par des sources de revenus illicites, les frais de voyage peuvent également être pris en charge par des filières de recrutement¹⁸. À la lumière des informations sur les liens croissants entre les groupes terroristes et les réseaux qui se livrent au trafic illicite de personnes, d'armes et de drogue, le Comité des sanctions contre Al-Qaïda des Nations Unies prévient que les combattants étrangers pourraient à l'avenir devenir une ressource pour les réseaux criminels¹⁹.

¹² S/2015/358, par. 19 et 20.

¹³ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 12; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observation générale n 21.

¹⁴ Voir Kristin M Bakke, « Help Wanted? The Mixed Record of Foreign Fighters in Domestic Insurgencies », *International Security*, Vol. 38, n° 4, 2014; Ben Rich et Dara Conduit, « The Impact of Jihadist Foreign Fighters on Indigenous Secular-Nationalist Causes: Contrasting Chechnya and Syria », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 38, n° 2, 2014.

¹⁵ Voir Jeni Mitchell, «The Contradictory Effects of Ideology on Jihadist War Fighting: The Bosnian Precedent», *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 31, n° 9, 2015.

¹⁶ E/CN.4/1995/29, par. 23, et E/CN.4/2004/15, par. 57.

¹⁷ S/2015/123, par. 32.

¹⁸ S/2015/358, par. 34.

¹⁹ *Ibid.*, par. 43.

III. Évaluation du phénomène des combattants étrangers

20. Dans la présente partie, le Groupe de travail propose une évaluation globale du phénomène contemporain des combattants étrangers, étudie le concept de « combattants étrangers », en particulier au regard de son utilisation contemporaine et de ses liens avec le terme plus récent de « combattant terroriste étranger », et analyse les motivations et le recrutement des combattants étrangers.

A. Qu'est-ce qu'un combattant étranger ?

21. Comme cela a été indiqué plus haut, il n'existe pas de définition juridique internationale du « combattant étranger », et aucun des États Membres consultés par le Groupe de travail n'a adopté une définition de ce terme dans son cadre juridique national.

22. L'emploi du terme « combattant » peut être source de confusion car en droit international humanitaire, les individus communément qualifiés de « combattants » relèvent d'une série de termes spécialisés, au même titre que les membres de groupes armés dissidents ou d'autres groupes armés organisés, ou encore les civils qui participent directement aux hostilités. Les personnes qui remplissent exclusivement des fonctions non combattantes, par exemple administratives, politiques ou de propagande, ne participent pas directement aux hostilités, en vertu du droit international humanitaire. Pour déterminer si les combattants étrangers participent effectivement aux hostilités de manière directe, au sens du droit international humanitaire, encore faut-il en savoir davantage sur leurs fonctions et rôles à l'issue de leur voyage. Il en va de même lorsque le terme « combattant terroriste étranger » est employé.

23. Dans le contexte de l'afflux de combattants étrangers en République arabe syrienne et en Iraq, il importe de mieux comprendre encore comment le terme « combattant étranger » ou « combattant terroriste étranger » a évolué. Dans son emploi actuel, il désigne non seulement les personnes qui se rendent à l'étranger pour se livrer à des actes de violence dans le cadre d'une insurrection ou dans un groupe armé non étatique, mais également pour apporter d'autres formes d'assistance, d'appui aux groupes armés non étatiques ou d'association avec ces derniers.

24. Selon le Comité des sanctions contre Al-Qaida et le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité, des mineurs et de nombreuses femmes sont actuellement mobilisés dans les rangs des combattants terroristes étrangers²⁰. Certaines femmes voyagent avec leur mari et leur famille, tandis que d'autres ont l'espoir de se marier et de fonder une famille. D'autres se joindraient à des unités exclusivement féminines pour s'assurer que les femmes des zones contrôlées par l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) se conforment aux règles strictes du groupe.

²⁰ S/2015/123, annexe, par. 14; S/2015/338, annexe, par. 20; et S/2015/338, par.28.

B. Motivations

25. Il n'existe pas de profil type de combattants étrangers. Les personnes peuvent avoir différentes raisons de voyager et les motivations pour se muer en combattant étranger peuvent également évoluer avec le temps. Les facteurs de motivation peuvent être regroupés en plusieurs catégories, qui tiennent à la volonté de donner un plus grands sens à sa vie, au désir de faire partie d'un groupe et d'être accepté par ses pairs, à l'ennui, à l'aliénation, à l'adhésion à une idéologie, comme la religion, à la parenté, au nationalisme ou au patriotisme, et à des considérations d'ordre humanitaire, c'est-à-dire à la volonté de protéger les populations locales.

26. Le gain financier ou matériel semble être un facteur parmi d'autres motivant les combattants étrangers. Certains États Membres ont signalé au Groupe de travail que les promesses de gains financiers ont joué un rôle dans le recrutement de combattants étrangers sur leur territoire, mais selon une majorité d'entre eux, les incitations financières ou matérielles n'ont joué aucun rôle. Le Comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations Unies est parvenu à des conclusions similaires et indique que le paiement de salaires par l'EIIL peut constituer une incitation financière pour certains combattants²¹. Le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité signale que certains combattants étrangers sont payés pour effectuer le voyage et que ces combattants et leurs familles bénéficient d'un soutien financier après leur déménagement à l'étranger. Dans d'autres cas, les combattants étrangers financent leur voyage sur leurs propres deniers et subviennent à leurs propres dépenses pendant leur séjour à l'étranger²².

C. Recrutement

27. Les groupes et leurs partisans déploient différents discours de recrutement pour conforter et influencer les motivations personnelles. Ces messages peuvent revêtir un caractère humanitaire, soulignant la brutalité de l'ennemi et la souffrance des populations locales, tout en valorisant l'héroïsme de combattants qui protègent les locaux. Les discours religieux courants dénoncent une menace contre l'existence même de la communauté, exigeant des combattants étrangers qu'ils se mobilisent pour la défense de cette dernière. Les revendications locales peuvent également être exploitées. Le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité a maintes fois prévenu que les mesures de lutte contre le terrorisme qui ne respectent pas pleinement les droits de l'homme et l'état de droit contribuent à la radicalisation et sont de nature à alimenter la mobilisation des combattants étrangers²³. Enfin, les messages de recrutement promettent également l'aventure et dénigrent les personnes qui ne sont pas disposées à se rendre à l'étranger.

28. Compte tenu de proportion significative de mineurs dont le voyage à l'étranger est avéré, il est clair que les discours et stratégies de recrutement ciblent délibérément les jeunes. L'EIIL a également recours à une rhétorique sexospécifique

²¹ S/2015/358, par. 29.

²² Ibid., S/2015/338, annexe, par. 80 et 81.

²³ S/2014/807, annexe, par. 25, et S/2015/123, annexe, par. 30.

pour recruter à la fois des hommes et les femmes, qui s'articule autour de la volonté de bâtir une nouvelle société pour les combattants et leurs familles²⁴.

29. Internet et les médias sociaux jouent un rôle de plus en plus important dans le recrutement des combattants étrangers, même si les contacts sociaux directs restent importants. Les combattants étrangers en activité, en particulier, jouent un rôle essentiel dans l'enrôlement de nouvelles recrues²⁵.

D. Les combattants étrangers dans les conflits armés contemporains

30. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un phénomène nouveau, le nombre global de combattants étrangers et la diversité de leur pays d'origine ont fortement augmenté ces dernières années. Dans le rapport qu'il a présenté en mai 2015, le Comité des sanctions contre Al-Qaïda du Conseil de sécurité estime qu'à l'heure actuelle, plus de 25 000 combattants étrangers venus de plus de 100 États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont rejoint des groupes associés à Al-Qaïda²⁶.

31. Depuis 2012, la République arabe syrienne est devenue un pôle d'attraction pour les combattants étrangers, qui rejoignent différents groupes armés aux intérêts divers. Les combattants étrangers signalés comme engagés aux côtés du Gouvernement ne sont pas comptabilisés dans les estimations globales de combattants étrangers fournies par le Comité des sanctions contre Al-Qaïda du Conseil de sécurité.

32. Si les combattants étrangers ont intégré différents groupes de l'opposition armée, la grande majorité d'entre eux ont rejoint l'EIIL, et, dans une moindre mesure, le Front el-Nosra. Ces deux groupes ont débuté leurs activités en étant associés à Al-Qaïda, et sont désignés comme tels par le Comité des sanctions contre Al-Qaïda. L'EIIL, qui s'est libéré de la tutelle d'Al-Qaïda en Iraq, est dirigé par Abou Bakr al-Baghdadi, un iraquien, comme l'essentiel des dirigeants de ce groupe. Dans le contexte du conflit en République arabe syrienne, l'EIIL est souvent décrit comme étant sous domination étrangère, contrairement à al-Nosra, l'affilié officiel syrien d'Al-Qaïda, dirigé par des Syriens qui se sont battus aux côtés d'Al-Qaïda en Iraq pendant les années d'insurrection dans ce pays. D'autres rapports récents font état de cas d'individus qui n'ont pas hésité à faire le voyage pour rejoindre la lutte contre l'EIIL, par exemple aux côtés des Unités de protection du peuple kurde.

33. Les conflits armés en République arabe syrienne et en Iraq sont à l'origine de l'augmentation mondiale de combattants étrangers, même si la présence de ces combattants a été signalée à des degrés divers dans d'autres conflits armés contemporains. Parmi eux, les effectifs les plus nombreux se trouvent en Afghanistan, et on observe un flot croissant en direction de la Libye. Ces combattants sont également présents, à des degrés moindres, au Yémen, au Pakistan, en Somalie, dans les pays du Maghreb et du Sahel et aux Philippines²⁷. Le groupe

²⁴ Voir Erin Marie Saltman et Melanie Smith, « 'Till Martyrdom Do Us Part'. Gender and the ISIS Phenomenon », Institute for Strategic Dialogue, 2015; Carolyn Hoyle, Alexandra Bradford, Ross Frenett, « Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS », Institute for Strategic Dialogue, 2015. Ces deux rapports sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.strategicdialogue.org/publications/>

²⁵ S/2015/358, par. 52 et 53.

²⁶ Ibid., par. 10.

²⁷ S/2015/358, par. 26 (renseignements fournis par les bureaux extérieurs du HCDH).

nigérian Boko Haram recruterait aussi des combattants dans les pays voisins²⁸. En outre, de récents rapports font état de combattants étrangers occidentaux rejoignant les deux parties au conflit dans l'est de l'Ukraine²⁹.

E. Visite en Tunisie

34. Outre les informations issues de travaux de recherche, la visite du Groupe de travail en Tunisie lui a permis d'apprécier la complexité du phénomène. En Tunisie, le Groupe de travail a découvert que les facteurs de motivation expliquant le nombre élevé de combattants étrangers d'origine tunisienne sont à la fois complexes et variés, et s'appuient notamment sur des idéologies religieuses et politiques, l'appât du gain, une situation économique et sociale difficile, la quête d'un but à atteindre et un sentiment d'appartenance. La majorité des Tunisiens qui quittent leur pays pour rejoindre des groupes extrémistes semblent être jeunes, généralement âgés de 18 à 35 ans. Si certains d'entre eux sont issus de milieux socioéconomiques pauvres, d'autres proviennent des classes moyennes et des couches les plus aisées de la société. Le Groupe de travail a également reçu des informations concernant des professionnels qui mettent leurs compétences à disposition des groupes extrémistes, attirés à tort pour certains par une aventure qu'on leur promettait exaltante et passionnante. Il semble que les femmes, présentent en plus petit nombre, se soient également laissées convaincre pour des motifs similaires, mais également pour des raisons humanitaires ou privées, par exemple pour rejoindre leur mari ou compagnon. Le Groupe de travail a également été informé du problème de plus en plus préoccupant des familles entières qui se rendant dans les zones de conflit. Ces facteurs, qu'ils soient considérés de manière isolée ou cumulée, jouent un rôle important et contribuent à la grande diversité des profils de combattants étrangers. Le Groupe de travail en conclut que les efforts pour combattre ce phénomène doivent par conséquent être globaux, multidimensionnels et stratégiques.

IV. Incidence des activités des combattants étrangers sur les droits de l'homme, notamment sur le droit à l'autodétermination

35. Conformément à son mandat, le Groupe de travail estime qu'il est nécessaire d'examiner l'incidence éventuelle des combattants étrangers sur les droits de l'homme, en particulier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

A. Les combattants étrangers et le droit à l'autodétermination

36. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est inscrit dans la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte

²⁸ S/2015/338, par. 5 (renseignements fournis par le bureau extérieur du HCDH); Ely Karmon, « Boko Haram's International Reach », *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, n° 1, 2014; « Captured video appears to show foreign fighters in Nigeria's Boko Haram », *The Guardian*, 27 mai 2015.

²⁹ « Ukraine war pulls in foreign fighters », *BBC News*, 1^{er} septembre 2014; « Ukraine conflict: Spanish suspects held for 'joining rebels' », *BBC News*, 27 février 2015.

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'Assemblée générale a réaffirmé à plusieurs reprises le droit des peuples à l'autodétermination et plus précisément le droit de déterminer librement leur statut politique et de poursuivre leur développement économique, social et culturel³⁰.

37. À l'origine, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'est développé dans le contexte de territoires non autonomes et de peuples soumis à l'emprise, la domination et l'exploitation étrangères de sorte à créer un droit légal à l'indépendance³¹.

38. Dans sa manifestation contemporaine, le droit des peuples à l'autodétermination englobe les luttes politiques en faveur de plus de démocratie et des droits de l'homme. Il est en particulier une manifestation de ce qu'on appelle le «droit interne à l'autodétermination», par opposition au droit externe à l'autodétermination, au sens d'un droit à l'indépendance³². Selon le Comité des droits de l'homme, la réalisation du droit à l'autodétermination est une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits³³. Si les contours précis du droit à l'autodétermination interne restent incertains, ce droit s'entend, au sens large, comme le droit des peuples de définir leur propre système politique et économique, y compris en faisant appel à des processus politiques participatifs.

39. Toutefois, les bénéficiaires du droit à disposer d'eux-mêmes ne sont pas des États, mais les peuples. La définition précise des personnes ou du groupe de personnes qui peuvent se prévaloir de ce droit est encore floue. Par le passé, en dehors du contexte colonial, la notion de peuple se confondait avec l'ensemble de la population de l'État, avec pour corollaire que les minorités et les peuples autochtones ne pouvaient se prévaloir de ce droit. Dans deux décisions, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a accepté qu'un groupe de personnes ayant une culture, une langue et une histoire communes, occupant un territoire distinct et se définissant comme un peuple doté d'une identité séparée et distincte peut constituer un peuple aux fins de l'autodétermination³⁴.

40. La quasi-totalité des groupes armés non étatiques inscrivent leur combat dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le Groupe de travail ne traite pas la question de savoir si le recours à la force pour l'exercice du droit à l'autodétermination peut être légitime dans certaines circonstances. En l'espèce, il observe que les combattants étrangers n'empêchent pas nécessairement le droit à l'autodétermination, car une telle idée s'appuierait sur l'hypothèse erronée selon

³⁰ Résolutions 1541 (XV), 2625 (XXV) et 60/145.

³¹ Voir Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971; Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, C.I.J. Recueil 1995; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I).

³² En l'occurrence, le Groupe de travail n'a pas à se pencher sur la question épineuse de savoir si et dans quelles circonstances un peuple, en dehors du contexte colonial, peut avoir droit à l'autodétermination externe ou à la sécession remède.

³³ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 12.

³⁴ Katangese Peoples' Congress v. Zaïre, Communication no. 75/92, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 8e rapport annuel d'activité (1995); Kevin Mgwanga Gunme v. Cameroon, Communication n° 266/2003, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 26e rapport annuel d'activité (2008-2009).

laquelle le droit à l'autodétermination appartient à l'État. Les combattants étrangers peuvent être incités à se joindre à un groupe armé non étatique pour l'aider à exercer le droit à l'autodétermination ou à lutter au nom de groupes armés revendiquant l'exercice de ce droit.

41. Dans bien des cas, la mobilisation de combattants étrangers est exogène à une insurrection nationale. Ces derniers sont rarement présents dans les premières phases d'un conflit armé. Si les groupes d'insurgés locaux peuvent solliciter des fonds et des armes auprès d'acteurs étrangers, la mobilisation de combattants étrangers a souvent lieu à l'initiative d'étrangers et est pilotée par eux, non par les locaux.

42. Les combattants étrangers ont souvent des motivations et des aspirations idéologiques et politiques sensiblement différentes des groupes armés locaux. Leur intervention peut transformer profondément les causes nationalistes laïques ou démocratiques à l'origine du conflit, y compris la manière dont le conflit est perçu par la communauté internationale.

43. Les combattants étrangers, en particulier les anciens combattants de conflits antérieurs, s'engagent personnellement, mais apportent également des armes, des contacts, de l'argent et des tactiques. Le Groupe de travail a constaté que les combattants étrangers peuvent introduire des moyens et méthodes de guerre plus radicaux, qui encouragent la prise de civils pour cibles ou favorisent les violences interconfessionnelles. À titre d'exemple, on attribue l'adoption par les Chabab des attentats-suicide à la bombe à l'arrivée de combattants étrangers associés à Al-Qaida. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a indiqué que l'afflux de combattants étrangers a été le moteur du processus de radicalisation dans les zones tenues par les groupes armés³⁵.

44. Les combattants étrangers peuvent également prolonger les conflits et les rendre plus difficiles à résoudre. Ils peuvent compliquer les efforts de médiation et de négociation d'un règlement politique. Leur radicalisation, en ce qui concerne les choix tactiques et l'influence idéologique, soumet à rude épreuve l'appui national et international dont bénéficie l'opposition et fragilise souvent la cohésion de l'opposition armée. Leur arrivée peut également causer des dissensions internes au sein de l'opposition armée, dont certains groupes peuvent s'opposer sur les tactiques et les objectifs, comme ce fut le cas en Iraq avec les milices chiites pendant l'insurrection dirigée contre les forces internationales menées par les États-Unis d'Amérique, ou, plus récemment, avec la scission entre l'EIL et d'autres groupes armés non étatiques en République arabe syrienne. Les combattants étrangers peuvent jouer un rôle déterminant dans le succès d'un groupe, mais il peut également y avoir des frictions entre les étrangers et les locaux au sein du groupe. À une certaine époque, les Chabab comptaient dans leurs rangs de nombreux combattants étrangers et leurs instances dirigeantes étaient dominées par des étrangers. Le groupe a récemment éliminé ses combattants étrangers³⁶.

³⁵ A/HRC/28/69 et Corr.1.

³⁶ S/2015/358, par. 41; Raffaello Pantucci et A. R. Sayyid, «Foreign Fighters in Somalia and alShabaab's Internal Purge», *Terrorism Monitor*, vol. 11, n° 22, 2013; Jeremy Scahill, «The Purge: How Somalia's Al-Shabaab Turned Against Its Own Foreign Fighters», *The Intercept*, 20 mai 2015.

45. L'incidence des combattants étrangers peut s'étendre bien au-delà de leur participation à un conflit armé. Certains combattants étrangers peuvent se déplacer ensuite vers de futures zones de conflit. Parce qu'ils ont acquis une expérience au combat et disposent de réseaux établis pour les fonds et les armes, ils sont souvent appelés à jouer un rôle important. Par exemple, des combattants étrangers sont arrivés à la fin de la guerre qui a suivi l'invasion soviétique de l'Afghanistan, et nombre d'entre eux se sont ensuite déplacés vers de nouvelles zones où ils ont ensuite joué un rôle important dans les conflits au Moyen-Orient, en Asie du Sud, mais également en Europe pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine. Le Comité des sanctions contre Al-Qaida du Conseil de sécurité observe que le nombre élevé de commandants de haut rang qui sont tchéchène d'origine illustre le rôle disproportionné d'anciens combattants dans la campagne contemporaine de l'EIL et du Front el-Nosra³⁷. Dans la même veine, le déclenchement du conflit en République arabe syrienne a remobilisé les Syriens qui avaient été eux-mêmes des combattants étrangers, notamment pendant l'insurrection en Iraq. La direction d'el-Nosra serait aux mains d'anciens combattants syriens qui ont précédemment participé à l'insurrection iraquienne, même si le groupe attire également de nombreux combattants étrangers.

B. Incidence des combattants étrangers sur les droits de l'homme

46. Les combattants étrangers contribuent souvent à l'adoption de moyens et méthodes de guerre plus radicaux, qui encouragent la prise des civils pour cibles ou favorisent les violences interconfessionnelles. Parce qu'ils ont peu de liens avec la population locale, les combattants étrangers peuvent faire preuve d'une plus grande brutalité, comme on l'a vu à plusieurs reprises en République arabe syrienne et en Iraq. Les actes commis par des combattants étrangers peuvent être assimilés à des violations flagrantes des droits de l'homme³⁸, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ou à un génocide. Il est donc primordial de faire en sorte que les combattants étrangers se livrant à de telles violations et crimes rendent compte de leurs actes. Dans la mesure du possible, les États de nationalité ou de résidence permanente devraient enquêter efficacement et engager des poursuites contre les combattants étrangers impliqués dans de tels actes.

47. En période de conflit armé, les combattants étrangers sont tenus, au même titre que tous les autres membres des forces armées nationales ou des groupes armés non étatiques parties au conflit, de respecter les règles applicables du droit international humanitaire, en particulier les normes minimales énoncées à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 relatives au traitement et à la protection des civils et aux autres personnes qui ne participent pas ou plus activement aux hostilités, interdisant notamment le meurtre, la torture et la prise d'otages. Le droit international humanitaire coutumier exige de toutes les parties à un conflit qu'elles respectent le principe de distinction et de proportionnalité dans le cadre de leurs opérations militaires et interdit les attaques dont l'objectif principal est de répandre la terreur. Les violations graves du droit international humanitaire, y compris les

³⁷ S/2015/358, par. 9.

³⁸ http://uniraq.org/images/humanrights/HRO_PoCReport%2011Sept-10Dec_FINAL_ENG_16Feb2015.pdf.

actes de terrorisme, peuvent constituer des crimes de guerre, engageant la responsabilité pénale individuelle.

48. Le droit international des droits de l'homme continue de s'appliquer dans les situations de conflit armé. Comme c'est le cas pour tous les autres membres des forces armées d'un État ou des groupes armés non étatiques, les combattants étrangers sont au minimum tenus de respecter les normes impératives du droit international, notamment l'interdiction de la privation arbitraire de la vie, du génocide, de l'esclavage, de la discrimination raciale, de la torture et des autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, de la prise d'otages, de l'imposition de peines collectives et de la privation arbitraire de liberté. Lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre la population civile, en connaissance de cette attaque, les actes comme le meurtre, la torture, le viol et autres formes de violence sexuelle, ou les disparitions forcées constituent un crime contre l'humanité³⁹. En outre, il est de plus en plus admis que les groupes armés non étatiques qui exercent un contrôle effectif sur un territoire, comme c'est le cas de l'EIL, sont tenus de respecter les obligations internationales en matière de droits de l'homme à l'égard de tous ceux qui se trouvent sur ce territoire⁴⁰.

49. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) et le HCDH ont constaté des violations des droits de l'homme, des violations du droit international humanitaire et des crimes commis à grande échelle par l'EIL⁴¹, y compris les exécutions, l'esclavage sexuel, le viol et d'autres formes de violence sexuelle et sexiste, la torture, les mutilations, les déplacements forcés, les disparitions forcées, la destruction aveugle de biens culturels et la conscription et l'enrôlement forcé d'enfants. La Commission internationale indépendante a également révélé que l'EIL a déplacé de force des familles kurdes et donné leurs biens à des combattants étrangers⁴². Enfin, la Commission a recueilli des informations sur la participation de combattants étrangers dans le recrutement et la formation d'enfants⁴³. En décembre 2014, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a déclaré que des membres de l'EIL se sont probablement rendus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité (il appartiendra à un tribunal compétent d'en juger). En particulier pour ce qui est des Yézidis, des actes constitutifs du crime de génocide pourraient avoir été commis par des individus appartenant au commandement de l'EIL⁴⁴.

50. Les groupes armés non étatiques recrutent et utilisent également lors des hostilités des combattants étrangers âgés de moins de 18 ans, voire 15 ans. Le droit international humanitaire coutumier interdit l'enrôlement d'enfants âgés de moins de 15 ans lors des conflits armés tant internationaux que non internationaux. Le droit des droits de l'homme interdit le recrutement obligatoire d'enfants de moins de 18 ans dans les forces armées de l'État et l'enrôlement d'enfants de moins de

³⁹ A/HRC/28/28, par. 41.

⁴⁰ A/HRC/10/22, par. 22; A/HRC/15/48, par. 19-22; Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka, 2011, par. 188; A/HRC/17/44, par. 42; A/HRC/21/50, par. 10.

⁴¹ Voir A/HRC/27/CRP.3 et UNAMI/OHCHR, Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 11 September-10 December 2014.

⁴² A/HRC/28/69 et Corr.1, annexe II, par. 277-279.

⁴³ Ibid., par. 102 et 167.

⁴⁴ A/HRC/28/28, par. 43.

18 ans par des groupes armés non étatiques. Le Comité des sanctions contre Al-Qaida et le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité signalent que de jeunes garçons et filles de moins de 18 ans sont ciblés et incités à se rendre à l'étranger⁴⁵, et que l'EIL en particulier utiliserait de nombreux mineurs comme combattants⁴⁶.

V. Réponses au phénomène des combattants étrangers

51. Les informations faisant état d'une augmentation du nombre de combattants étrangers et de leurs pays d'origine ont amené les États et la communauté internationale à prendre des mesures pour juguler l'afflux de combattants étrangers. Dans la partie A ci-dessous, le Groupe de travail présente brièvement ces mesures et leur incidence potentielle sur les droits de l'homme. Dans ces conclusions, le Groupe de travail réfléchit notamment sur les insuffisances ou les faiblesses actuelles de la réponse apportée au phénomène des combattants étrangers.

A. Mesures adoptées par les États et la communauté internationale

52. Le Conseil de sécurité a adopté deux résolutions pour combattre le phénomène des combattants étrangers. Dans sa résolution 2170 (2014), le Conseil condamne le recrutement de combattants terroristes étrangers par l'EIL, el-Nosra et d'autres entités associées à Al-Qaida, et exige qu'ils se retirent. Le Conseil engage également les États Membres à prendre des mesures au niveau national pour tarir le flux de combattants terroristes étrangers, en rappelant les obligations découlant des résolutions antérieures en matière de lutte contre le terrorisme afin d'empêcher leur mouvement, leur approvisionnement en armes ou leur appui financier. Le Conseil souligne également l'importance de traduire en justice les combattants terroristes étrangers de l'EIL, d'el-Nosra et d'autres entités associées à Al-Qaida.

53. La résolution 2170 (2014) du Conseil de sécurité se limite aux combattants étrangers liés à l'EIL, au Front el-Nosra et aux autres entités liées à Al-Qaida. La résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, juridiquement contraignante pour les États Membres, fixe un cadre réglementaire pour les combattants terroristes étrangers, définis comme «des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé»⁴⁷. Pour endiguer l'afflux de combattants étrangers, le Conseil a décidé que les États Membres doivent, dans le respect du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement des combattants terroristes étrangers. En particulier, le Conseil a décidé que les États doivent conférer le caractère d'infraction pénale au fait pour les personnes de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, mais

⁴⁵ S/2015/358, par. 29; et S/2015/123, par. 40.

⁴⁶ S/2015/358, par. 30.

⁴⁷ Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, huitième alinéa du préambule.

également le fait de financer, d'organiser ou de faciliter de toute autre manière, notamment par le recrutement, ce voyage. Ces dernières années, au moins 30 gouvernements à travers le monde ont promulgué des lois ou des mesures visant à empêcher leurs ressortissants de rejoindre des groupes extrémistes armés à l'étranger.

54. Les références aux termes «terrorisme» et «terroristes» en tant que catégories de personnes sans qualification ou définition plus précise ont fait craindre que la résolution ne favorise l'adoption, à l'échelle nationale, de mesures de répression visant les activités de groupes ou d'individus non violents, agissant dans le respect de la légalité⁴⁸.

55. Adoptée dans un contexte marqué par l'afflux de combattants étrangers en République arabe syrienne et en Iraq, la résolution visait à ériger en infraction pénale le fait pour des combattants étrangers de se rendre à l'étranger à des fins terroristes, à savoir dans l'intention de rejoindre des groupes armés non étatiques répertoriées par le Comité des sanctions contre Al-Qaida du Conseil de sécurité comme associés à Al-Qaida. En particulier, le Conseil de sécurité a souligné la nécessité urgente et spécifique d'appliquer la résolution 2178 (2014) en ce qui concerne les combattants étrangers associés à l'EIL, au Front el-Nosra et à d'autres entités liées à Al-Qaida, tels qu'identifiées par le Comité des sanctions. En ce sens, les combattants terroristes étrangers peuvent être considérés comme une sous-catégorie des combattants étrangers.

56. Cependant, les effets de cette résolution ne se limitent pas nécessairement à ces combattants. En l'absence d'une définition universellement acceptée du terrorisme, il n'y a pas d'accord sur les actes ou groupes qui relèvent du terrorisme. La distinction entre les combattants étrangers et les combattants terroristes étrangers dépend de la définition du terrorisme retenue par les différents États Membres. Les États peuvent appliquer la résolution de manière sélective et prendre des mesures à l'encontre des combattants étrangers qui se rendent ou tentent de se rendre auprès de groupes qui ne bénéficient pas ou plus de leur appui. En outre, comme l'a fait observer la Commission d'enquête internationale indépendante, plusieurs États influents ont soutenu les deux parties belligérantes du conflit en République arabe syrienne pour servir leurs propres intérêts géopolitiques⁴⁹.

57. La mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) peut conduire à l'interdiction de fait des déplacements vers les zones de conflit et vers les États voisins connus pour être des destinations des combattants étrangers. En vertu de la loi de 2004 modifiant la législation australienne antiterroriste (relative aux combattants étrangers)⁵⁰, une personne qui « pénètre ou demeure dans une zone d'un pays étranger »⁵¹ considérée par le ministère des Affaires étrangères comme une zone où « une organisation terroriste répertoriée se livre à des activités hostiles »⁵², commet une infraction, sauf si cette personne pénètre ou demeure dans cette zone uniquement à des fins légitimes, par exemple pour apporter une aide humanitaire,

⁴⁸ A/HRC/28/28, par. 46 et 47.

⁴⁹ A/HRC/28/69 et Corr.1, par. 116-120.

⁵⁰ Gouvernement australien, loi de 2014 portant modification de la législation en matière de lutte antiterroriste (relative aux combattants étrangers), disponible à l'adresse suivante: www.comlaw.gov.au/Details/C2014A00116.

⁵¹ Ibid., Section 119.2 (1) (a) et (b).

⁵² Ibid., sect. 119.3 (1).

faire œuvre de journalisme ou rendre visite à des membres de sa famille⁵³. Les provinces de Raqqah en République arabe syrienne et de Ninive en Iraq font partie des zones ainsi répertoriées⁵⁴. Or une telle législation est potentiellement contraire à un certain nombre de mesures de protection internationale des droits de l'homme. Elle érige en infraction les voyages et la présence dans des zones répertoriées, sans tenir compte d'une quelconque intention criminelle, et exige des personnes qu'elles démontrent que leur voyage et leur présence dans lesdites zones répertoriées servent des « buts légitimes ».

58. À l'échelon régional, en mai 2015, en application de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, le Conseil de l'Europe a adopté un Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme afin de lutter contre le phénomène des combattants terroristes, ainsi qu'un plan d'action visant à lutter contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme.

59. D'autres États ont adopté ou sont en train d'examiner un large éventail de mesures administratives et législatives pour décourager les personnes qui sont ou cherchent à devenir des combattants étrangers. Au nombre de ces mesures figurent de plus larges pouvoirs de confiscation ou d'annulation des documents de voyage⁵⁵, les interdictions administratives de voyager⁵⁶ et les révocations de citoyenneté⁵⁷. Certains États ont invoqué la menace que font peser les combattants étrangers pour introduire ou élargir les pouvoirs de surveillance⁵⁸, et donner aux services de renseignement des pouvoirs plus étendus, comme la possibilité d'exercer une surveillance sans mandat en cas d'urgence⁵⁹ ou des pouvoirs d'arrestation, de détention, de fouille et de saisie⁶⁰.

60. Les États s'appuient principalement sur la législation existante pour enquêter et traduire en justice les individus pour la commission d'actes liés au phénomène des combattants étrangers, y compris pour les activités de recrutement, de planification d'actes terroristes, d'incitation à la commission de tels actes mais également les voyages ou les tentatives de voyage à de telles fins. Dans la mesure

⁵³ Ibid., voir la liste des fins légitimes énoncées à la section 119 (2).

⁵⁴ Voir la liste des « zones répertoriées » disponible à l'adresse suivante : www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaIsDoing/Pages/DeclaredAreaOffence.aspx. Consultée le 27 avril 2015.

⁵⁵ Australie, loi de 2014 portant modification de la législation en matière de lutte antiterroriste (relative aux combattants étrangers), n° 116, disponible à l'adresse suivante : www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

⁵⁶ Loi française no. 2014-1353 du 13 novembre 2014, disponible à l'adresse suivante : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&dateTexte=&categorieLien=id.

⁵⁷ Loi de 2014 renforçant la citoyenneté canadienne, disponible à l'adresse suivante : www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?doc=C-24&pub=bill&File=30#2; Royaume-Uni, loi de 2014 sur l'immigration, disponible à l'adresse suivante : www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted.

⁵⁸ A/HRC/28/28, par. 25.

⁵⁹ Nouvelle-Zélande, Projet de loi relatif à la lutte contre les combattants terroristes, disponible à l'adresse suivante : www.legislation.govt.nz/bill/government/2014/0001/21.0/DLM6316017.html.

⁶⁰ Australie, loi de 2014 portant modification de la législation en matière de lutte antiterroriste (relative aux combattants étrangers), n° 116, Section 119.2 (1) et (2), disponible à l'adresse suivante : www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

où la législation nouvelle ou existante ne se limite pas aux combattants terroristes étrangers, tels que définis par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2178 (2014), les mesures prises par les États peuvent aller au-delà des exigences de la résolution. Aucun des États Membres consultés par le Groupe de travail n'a adopté de définition des combattants terroristes étrangers dans le cadre de leurs mesures législatives et politiques destinées à endiguer leur afflux.

61. Pour contrôler les voyages de combattants terroristes potentiels, les États ont eu recours non seulement à une législation antiterroriste spécifique, mais également à une législation de lutte contre la criminalité organisée, les infractions en matière d'immigration, à des dispositions pénales relatives aux menaces qui pèsent sur la sécurité nationale ou à l'interdiction de la formation militaire non autorisée⁶¹. Certains États ont adopté⁶² ou sont en train de débattre de⁶³ nouvelles lois visant à interdire la participation à des hostilités à l'étranger sans préciser qu'il pourrait y avoir un but terroriste. De même, dans certains cas, les interdictions de voyager ne se limitent plus à des motifs raisonnables donnant à penser qu'une personne a l'intention de participer à des actes terroristes, mais concernent plus généralement les voyages à l'étranger dans des zones où agissent des groupes terroristes.

62. La définition des combattants terroristes étrangers adoptée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2178 (2014) exprime l'idée selon laquelle ces combattants sont étrangers parce qu'ils se rendent à l'étranger, dans un État autre que leur État de nationalité ou de résidence. La résolution ne donne pas d'indications quant à la manière dont il convient d'interpréter le statut de résident, qui peut revêtir une signification différente selon la législation nationale. L'interaction qui existe entre les deux possibilités de se rendre dans un État autre que l'État de sa nationalité ou de sa résidence peut donner lieu à des interprétations divergentes, en particulier au regard de la situation des membres de la diaspora et des citoyens binationaux.

63. Certains États ont également été au-delà des obligations inscrites dans la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité en prenant des mesures qui visent à refuser l'entrée sur leur territoire à leurs propres ressortissants soupçonnés d'avoir participé à des activités liées au terrorisme à l'étranger⁶⁴. En décidant que les États doivent refuser l'entrée ou le transit des personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers, le Conseil a précisé que cette disposition n'oblige pas un État à refuser à ses propres ressortissants ou résidents permanents l'entrée ou le séjour sur son territoire.

64. En outre, la résolution 2178 (2014) n'exonère pas les actes qui sont par ailleurs licites en vertu du droit international humanitaire, et peut conduire à l'hypothèse selon laquelle la simple participation aux hostilités et à d'autres actes licites en droit international humanitaire équivaut à une infraction terroriste ou s'y

⁶¹ S/2015/123, annexe, par. 16-19 et 21.

⁶² Voir, par exemple, la modification apportée en 2014 au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine, disponible à l'adresse suivante: www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/Legislation/BiH%20Criminal%20Code%20Article%20162b%20-%20draft.pdf.

⁶³ Tels que le Koweït, le Monténégro ou la Norvège. Voir Library of Congress, «Treatment of foreign fighters in selected jurisdictions: country surveys», disponible à l'adresse suivante: www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/country-surveys.php.

⁶⁴ Royaume-Uni, loi de 2015 relative à la lutte antiterroriste et à la sécurité, disponible à l'adresse suivante: www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted.

rapportant, indépendamment de toute intention criminelle spécifique. Les actes dits « terroristes » en temps de paix sont interdits par le droit international humanitaire lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'un conflit armé, y compris les exécutions de civils et de personnes qui ne participent plus aux hostilités, les prises d'otages et les attaques directes et délibérées contre les civils et les biens de caractère civil. Néanmoins, la simple participation directe aux hostilités n'est pas interdite, et n'est pas non plus un crime de guerre. En vertu du droit interne, les combattants d'une opposition armée peuvent toujours être poursuivis pour la simple participation aux hostilités, y compris lorsque celles-ci prennent la forme d'un acte de terrorisme. Or le droit international humanitaire recommande des amnisties pour la simple participation aux hostilités.

65. L'interdiction de voyager dans le but d'une participation future à des actes de terrorisme, ainsi que l'interdiction de financement – directe ou indirecte –, l'organisation et la facilitation d'un tel voyage ont fait craindre que la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité n'entrave la protection et l'assistance humanitaires dans les zones de conflit. Cela pouvait conduire à l'hypothèse selon laquelle les personnes se rendant dans une zone de conflit sont animées d'intentions criminelles ou soutiennent ou mènent des activités terroristes criminelles, sous le couvert de motifs humanitaires. Le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité a indiqué que les combattants étrangers reçoivent pour instruction de prétendre que leur voyage a pour but d'apporter une aide humanitaire⁶⁵.

B. Préoccupations relatives aux droits de l'homme

66. Ainsi que cela a déjà été observé, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2178 (2014), impose des obligations drastiques pour combattre le phénomène des combattants terroristes étrangers. Pourtant, en l'absence d'une définition du terrorisme ou des actes de terrorisme, la résolution pourrait alimenter l'adoption au niveau national de mesures fondées sur une définition trop vague ou trop générale du terrorisme et ne parviendrait pas à décrire clairement les comportements prohibés. Une définition trop vague ou trop générale du terrorisme viole le principe de légalité, qui exige que la conduite incriminée soit décrite en termes précis et dénués d'ambiguïté, de façon à respecter le principe de certitude de la loi. Ces lois peuvent également être invoquées pour réprimer certains actes pacifiques, pour exercer une discrimination à l'égard de personnes ou de groupes particuliers, ou encore pour limiter l'opposition politique, quelle qu'elle soit⁶⁶.

67. Dans le cadre du phénomène des combattants étrangers, une définition vague du terrorisme qui réprimerait tous les actes de violence commis lors d'un conflit armé, qu'ils soient ou non licites au regard du droit international humanitaire, peut conduire à une enquête et à des poursuites sélectives, selon le groupe qu'un combattant a rejoint ou entendait rejoindre. Compte tenu de la myriade des groupes armés non étatiques actifs en République arabe syrienne, il n'est pas toujours possible pour une personne de prévoir si le fait de rejoindre un groupe en particulier pourrait à l'avenir constituer une infraction pénale à un moment donné. De récents rapports font état de cas dans lesquels les poursuites engagées contre des combattants étrangers de retour dans leur pays n'ont pas abouti parce qu'ils avaient

⁶⁵ S/2015/123, par. 25, et S/2015/358, par. 56.

⁶⁶ A/HRC/28/28, par. 48.

rejoint des groupes qui étaient soutenus par l'État à l'origine des poursuites, notamment au moyen d'une assistance militaire.

68. Plusieurs États ont pris des mesures pour faire obstacle à la circulation des combattants étrangers, notamment des interdictions de voyager et des retraits de passeport. Toutes ces mesures portent atteinte au droit à la liberté de circulation, consacré par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Si le droit à la liberté de circulation n'est pas absolu, les restrictions à ce droit doivent être légales, viser un but légitime et être nécessaires pour atteindre ce but.

69. Certains États ont adopté des ordonnances d'exclusion ou débattent actuellement de telles ordonnances pour empêcher leurs propres ressortissants ou des résidents permanents de revenir sur leur territoire. Le droit à la liberté de circulation englobe le droit de toute personne d'entrer dans son propre pays et, comme l'a expliqué le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 27, s'applique pour le moins à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger. Tel est le cas des nationaux d'un pays auxquels la nationalité a été retirée en violation du droit international⁶⁷. Le Comité a en outre précisé que les cas dans lesquels la privation du droit d'une personne d'entrer dans son propre pays pourrait être raisonnable, s'ils existaient, étaient rares⁶⁸. De telles mesures peuvent également nuire au droit au respect de la vie privé et de la vie de famille.

70. Certains États ont adopté de plus larges pouvoirs pour révoquer la citoyenneté des personnes soupçonnées d'être des combattants étrangers, et ces pouvoirs peuvent engendrer des cas d'apatridie. Plusieurs nouvelles législations de lutte contre les combattants étrangers⁶⁹ confèrent aux autorités le droit de retirer leur nationalité aux citoyens reconnus coupables d'infractions liées au terrorisme, à condition qu'ils soient également citoyens d'un autre pays. Certaines de ces lois ne s'appliquent que pour les citoyens naturalisés. Compte tenu de l'incidence considérable qu'aurait toute ingérence dans l'exercice de la nationalité sur l'exercice des droits, la perte ou la privation de la nationalité doit satisfaire à certaines conditions pour être conforme au droit international, notamment à l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité⁷⁰. Ces conditions peuvent également servir un but légitime, doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger⁷¹.

71. Les mesures telles que l'interdiction de voyager, l'annulation des passeports, les ordonnances d'exclusion et la révocation de la citoyenneté suscitent également de vives inquiétudes pour ce qui est du respect de la procédure régulière, notamment lorsque ces décisions sont prises à l'issue de procédures secrètes, sans que des conditions aient été définies à cet égard ou selon des critères vagues et en l'absence de garanties de procédure suffisantes pour veiller à l'absence d'arbitraire.

⁶⁷ CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, par. 20.

⁶⁸ Ibid., par. 21.

⁶⁹ Comme c'est le cas en Autriche et en Belgique.

⁷⁰ Voir A/HRC/13/34, A/HRC/19/43 et A/HRC/25/28.

⁷¹ A/HRC/28/28, par. 51 et 52.

72. De nombreux États ont également étendu les pouvoirs de surveillance⁷². La résolution 2178 (2014), appelle notamment les États à exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire de combattants terroristes étrangers. Le Conseil de sécurité a également encouragé les États Membres à employer des procédures de contrôle des voyageurs et d'évaluation des risques reposant sur des observations factuelles telles que la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages, sans toutefois procéder à un profilage sur base de stéréotypes fondés sur des motifs de discrimination interdits par le droit international. De telles mesures nuisent au droit au respect de la vie privée. Les États doivent faire en sorte que ces mesures soient nécessaires et proportionnées au risque spécifique pris en compte et soient assortis de garanties de procédure suffisantes et de contrôles efficaces et indépendants pour empêcher toute mesure discriminatoire ou utilisation abusive des données à caractère personnel⁷³. D'autres mesures permettent d'effacer les personnes dont on sait qu'elles se sont rendues en République arabe syrienne des registres municipaux, et de les priver ainsi de l'accès aux prestations d'aide sociale.

73. Certains États en sont venus à placer en détention des personnes soupçonnées d'être des combattants étrangers sans respecter les garanties prévues par le droit international pour toutes les personnes privées de liberté, notamment en allongeant la durée de détention avant jugement sans contrôle judiciaire ou sans examen des motifs de détention⁷⁴.

74. Les conflits dans les États où les combattants étrangers sont intervenus ont entraîné d'importants mouvements de réfugiés. Les États doivent veiller à ce que les mesures prises pour empêcher l'entrée ou le transit des personnes soupçonnées d'être des combattants étrangers ne soient pas contraires aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des réfugiés, en particulier le principe du non-refoulement.

C. La voie à suivre

75. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité reconnaît que pour faire pièce à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il faut s'attaquer à l'ensemble des causes du phénomène, ce qui exige notamment d'empêcher la radicalisation pouvant conduire au terrorisme, de juguler le recrutement, d'interdire aux combattants terroristes étrangers de voyager, de bloquer l'aide financière qu'ils reçoivent, de lutter contre l'extrémisme violent qui peut déboucher sur le terrorisme, de combattre l'incitation à la commission d'actes terroristes motivés par l'extrémisme ou l'intolérance, de promouvoir la tolérance politique et religieuse, le développement économique et la cohésion et l'intégration sociales, de faire cesser et de régler les conflits armés, et de faciliter la réintégration et la réinsertion.

⁷² Ibid. (pour un aperçu général), par. 24 et 25.

⁷³ A/HRC/28/28, par. 51.

⁷⁴ Voir, par exemple, la loi malaisienne de 2014 sur la prévention de la criminalité (modification et extension). Cette législation devrait être encore renforcée par les projets de loi sur les combattants à l'étranger et sur la prévention du terrorisme, qui ont été déposés récemment.

76. Dans la même résolution, le Conseil de sécurité souligne que la lutte contre l'extrémisme violent, y compris la lutte contre la radicalisation et la mobilisation de personnes et leur recrutement dans des groupes terroristes et la lutte contre le fait de devenir un combattant terroriste étranger, est essentielle pour contrer la menace pour la paix et la sécurité internationales que représentent les combattants terroristes étrangers.

77. Les mesures et politiques nationales ont essentiellement visé jusqu'à présent à endiguer le phénomène des combattants étrangers sur le plan de la sécurité, en mettant l'accent sur les mesures répressives et coercitives. Dans son analyse préliminaire, menée conformément à la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, concernant les principales insuffisances dans la capacité qu'ont les États Membres d'appliquer les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil, qui pourraient les empêcher d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité souligne qu'en matière de lutte contre l'extrémisme violent, la pratique des États présente encore d'importantes lacunes⁷⁵. Dans le rapport qu'il a présenté en mai 2015, le Comité observe que plusieurs États ont pris des mesures pour lutter contre l'extrémisme violent, notamment en élaborant et en facilitant des contre-discours et en nouant le dialogue avec les populations locales⁷⁶.

78. Les stratégies de prévention, adoptées dans le cadre d'une approche globale et stratégique garantissant le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, et visant à endiguer l'afflux de combattants étrangers, doivent être équilibrées par des méthodes de répression, notamment des poursuites judiciaires. Les tentatives systématiques pour engager des poursuites pénales contre tous les aspirants combattants étrangers ou les combattants étrangers de retour dans leur pays pourraient avoir pour effet de radicaliser et de renforcer les discours de recrutement. Lorsque des mesures répressives contre le terrorisme ne sont pas suffisamment ciblées, des populations entières peuvent se sentir victimes. En ce qui concerne les combattants étrangers âgés de moins de 18 ans, les États doivent veiller à ce que toutes les mesures dont ils font l'objet soient conformes au droit international des droits de l'homme assurant la protection des droits des enfants. Dans le rapport qu'il a soumis en février 2015, le Comité du Conseil de sécurité reconnaît que, dans certains cas, l'application de certaines lois ou le déclenchement de poursuites pouvait aller à l'encontre du but recherché et qu'une solution différente pourrait être envisagée pour les mineurs⁷⁷.

79. Les stratégies de prévention doivent aussi porter sur l'ensemble des conditions propices à la mobilisation de combattants étrangers, notamment les violations commises en toute impunité lors de conflits armés prolongés, les mesures discriminatoires, l'exclusion politique et la marginalisation socioéconomique. Les discours de recrutement qui tirent parti de tels griefs se trouvent renforcés lorsque les États prennent des mesures qui les aggravent au lieu de les lever, par exemple par la coopération avec un régime répressif ou l'adoption de politiques d'exclusion telles que la privation de citoyenneté.

80. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité reconnaît que pour faire pièce à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il faut

⁷⁵ S/2014/807, annexe, par. 22 et 23.

⁷⁶ Voir S/2015/338.

⁷⁷ S/2015/123, par. 41 et 42.

faciliter la réintégration et la réinsertion. Dans son rapport initial sur les insuffisances susceptibles d'entraver la mise en œuvre de cette résolution, le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité relève que l'absence de stratégies et de programmes efficaces en faveur de la réintégration et de la réinsertion des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays de départ est une lacune commune à de nombreux États, et observe également que le Conseil, dans sa résolution 2178 (2014), demande aux États d'adopter des stratégies de poursuites afin d'obliger les combattants terroristes étrangers à rendre compte des actes terroristes commis, tout en s'assurant que d'autres moyens sont également mis en œuvre en vue de mieux faciliter leur réintégration et leur réinsertion⁷⁸.

81. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a insisté sur la nécessité de lutter contre l'impunité et de faire en sorte que les auteurs de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire soient tenus responsables de leurs actes. Pour ce faire, des enquêtes efficaces sur ces atteintes doivent être menées et des poursuites engagées comme il se doit contre les responsables, pour que justice soit faite et pour garantir que les victimes obtiennent réparation et prévenir de nouvelles atteintes. Les pays dont ces combattants étrangers sont ressortissants devraient enquêter efficacement sur les crimes commis et en poursuivre les auteurs chaque fois qu'ils en ont la possibilité⁷⁹. Il semble que peu d'enquêtes aient été diligentées pour de tels actes commis par les combattants étrangers, et que la majorité d'entre elles et des poursuites engagées aient porté sur des infractions terroristes commises au niveau national. De plus amples informations sont nécessaires pour analyser les raisons de cette situation, par exemple la difficulté à obtenir des éléments de preuve, ou les effets possible de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, traitant essentiellement des actes de terrorisme.

82. La plupart des États membres consultés par le Groupe de travail n'ont pas indiqué avoir une politique particulière à l'égard des combattants rentrés au pays. Dans le rapport qu'il a soumis en mai 2015, le Comité des sanctions contre Al-Qaïda du Conseil de sécurité indique avoir reçu des États membres des informations nuancées sur les raisons qui conduisent au retour des combattants, qui peuvent être la désillusion, le souhait de faire une pause, notamment pour soigner leurs blessures, mais également la volonté de lever des fonds, de poursuivre des buts idéologiques ou d'organiser des attaques. Le Comité relève trois thèmes majeurs dans les politiques menées à l'égard des combattants de retour dans leurs pays: comment les identifier afin d'évaluer le risque qu'ils représentent, comment concevoir et appliquer des politiques de déradicalisation et comment les réintégrer dans la société⁸⁰.

83. Il est nécessaire d'étudier et de recenser les meilleures pratiques de réinsertion et de réintégration des combattants repentis de retour au pays, au-delà ou en plus de leur incarcération s'ils sont commis une infraction. Les États Membres interrogés par le Groupe de travail n'avaient mis en place aucun programme de réinsertion spécifique à destination des combattants de retour dans leur pays, y compris pour les combattants étrangers incarcérés. Or les combattants de retour dans leur pays peuvent avoir été traumatisés par leur expérience et souffrir de troubles post-

⁷⁸ S/2014/807, annexe, par. 24.

⁷⁹ A/HRC/28/28, par. 44.

⁸⁰ S/2015/358, par. 58.

traumatiques susceptibles de rendre très difficile leur réintégration. Si elles ne sont pas prises en charge, ces personnes peuvent présenter ou engendrer d'autres problèmes sociaux sans rapport avec le terrorisme.

84. Lors des consultations qu'il a tenues, le Groupe de travail a reçu des informations sur un ensemble de programmes de réinsertion et de réintégration. Il y aurait actuellement 40 programmes internationaux destinés à aider les combattants de retour dans leur pays, même si, jusqu'à présent, très peu d'études permettent d'en déterminer l'efficacité. Le programme danois Aarhus tente de convaincre ces personnes de revenir au pays et les assiste dans cette démarche. Le programme allemand Hayat s'attache à dissuader ceux qui aspirent à devenir des combattants étrangers de partir, et en cas de départ effectif, à les convaincre de s'abstenir de se livrer à des actes de violence et les encourage à rentrer au pays en coordination avec les autorités. Dans les prisons de Glasgow, en Écosse, le programme AlFurqan a recours à des imams pour lutter contre les points de vue extrêmes, par un enseignement de l'Islam. Ce programme est mené sur la base du volontariat. Au Royaume-Uni, le programme Channel, mobilisant de nombreuses agences sous l'autorité du Home Office (ministère de l'Intérieur), concentre son action autour des personnes exposées à la radicalisation. Si la participation s'effectue sur la base du volontariat, le programme traite toutes les formes d'extrémisme. D'autres bonnes pratiques peuvent provenir des États directement touchés par des conflits armés et qui ont mis en place des programmes visant à réinsérer et réintégrer les combattants de groupes armés non étatiques, par exemple en Somalie en ce qui concerne les Chabab.

85. Le Groupe de travail a observé que les combattants étrangers jouent un rôle important en matière de recrutement. Pourtant, les interventions centrées sur les combattants de retour dans leur pays restent peu nombreuses. Les combattants repentis et désabusés de retour dans leur pays peuvent jouer un rôle essentiel pour empêcher le recrutement, notamment par l'élaboration et la diffusion de contre-discours crédibles qui rencontrent un écho auprès des populations cibles.

VI. Conclusions et recommandations

86. S'il n'existe aucune définition juridique du combattant étranger, des similitudes et des différences peuvent être observées entre ce dernier et le mercenaire. Sur le plan des similitudes, le mercenaire et le combattant étranger sont tous deux des acteurs externes qui interviennent dans un conflit armé. Le mercenaire, par définition, n'est ni ressortissant d'une partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une partie au conflit, tandis que le combattant étranger, s'il peut être ressortissant d'une partie au conflit, ne réside pas dans l'État touché par le conflit et a rejoint l'insurrection de l'étranger. Le mercenaire et le combattant étranger peuvent également être recrutés à l'étranger ou sur place.

87. L'une des différences tient au fait qu'un combattant étranger peut être ressortissant d'une partie au conflit, par exemple de la diaspora, contrairement au mercenaire.

88. La principale différence observée est celle de la motivation et du rôle connexe du paiement. Compte tenu des observations formulées précédemment sur l'éventail des motivations, paiements et activités des combattants étrangers,

on pourrait dire avec prudence que les combattants étrangers constituent une forme moderne de mercenariat ou se livrent à des activités liées au mercenariat.

89. Comme cela a été observé dans le cas de la Tunisie, compte tenu de la complexité du phénomène des combattants étrangers, les mesures prises à cet égard doivent être globales, intégrées, multidimensionnelles et stratégiques. Tout plan stratégique devrait prendre en compte la diversité des profils et des méthodes de recrutement, avoir des effets immédiats, à moyen et à long terme, rechercher un équilibre entre mesures répressives et mesures sociales, et veiller au plein respect des normes relatives aux droits de l'homme dans toutes ses composantes,.

90. En ce qui concerne l'incidence directe des combattants étrangers sur les droits de l'homme, les études montrent que s'ils peuvent être intégrés dans des groupes armés en raison de leur vaillance, de leur expérience et de leurs ressources, du fait de leur radicalisation, de leur influence négative et de leur récupération des objectifs initiaux, ils constituent souvent un facteur négatif dans l'accomplissement des buts de l'insurrection. Ils peuvent donc compliquer, prolonger ou fragiliser considérablement l'action de l'opposition armée et saper la lutte pour la revendication des droits des peuples à l'autodétermination, au sens large.

91. En outre, il est également établi que les combattants étrangers se livrent à de nombreuses violations des droits de l'homme, alors qu'il est de plus en plus admis que les groupes armés non étatiques qui exercent un contrôle effectif sur un territoire, comme c'est le cas de l'EIL, sont tenus de respecter les obligations internationales en matière de droits de l'homme à l'égard de tous ceux qui se trouvent sur ce territoire. Les exécutions, l'esclavage sexuel, le viol et autres formes de violence sexuelle et sexiste, la torture, la mutilation, le déplacement forcé, les disparitions forcées, la destruction aveugle de biens culturels et l'enrôlement forcé d'enfants figurent au nombre des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

92. En ce qui concerne les réponses apportées par les États et la communauté internationale à l'augmentation des combattants étrangers dans le monde, les craintes d'une application large de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité sont justifiées. Les États ont adopté des mesures qui restreignent de manière disproportionnée la liberté de mouvement et le droit à la nationalité, à une procédure régulière et à la présomption d'innocence, et qui étendent de manière indue les pouvoirs de surveillance, d'arrestation, de détention, de perquisition et de saisie en situation d'urgence. Le Groupe de travail recommande d'établir une distinction systématique entre les combattants étrangers et les combattants terroristes étrangers, en l'absence d'une définition juridique internationale claire du terrorisme et des combattants étrangers. Une définition plus précise de chacun de ces termes limiterait l'utilisation abusive de la marge de manœuvre, par ailleurs large, prévue au titre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, réduirait les violations des droits de l'homme et permettrait de préciser les critères selon lesquels les combattants étrangers devraient être amenés à rendre des comptes.

93. Compte tenu des difficultés rencontrées dans les enquêtes et les poursuites visant les combattants étrangers pour des actes commis à l'étranger,

notamment dans le cas de la Tunisie, nous recommandons l'adoption d'un cadre de coopération internationale qui ferait du partage des données une étape primordiale pour veiller à ce que les personnes participant à des réseaux de combattants étrangers ou soutenant de tels réseaux rendent des comptes.

94. Il convient d'accorder une attention particulière à la portée du droit international humanitaire, pour lequel la participation directe aux hostilités n'est ni interdite ni considérée comme un crime de guerre. Les mesures qui visent à prévenir et à sanctionner les voyages aux fins de la participation à des actes de terrorisme ou de soutien à de tels actes, doivent par conséquent exclure les comportements qui, par ailleurs, seraient considérés comme licites en vertu du droit international humanitaire. Dans le même ordre d'idées, les États doivent prendre garde que les politiques qui ne s'inspirent pas du droit international humanitaire ne nuisent pas à la protection et à l'assistance humanitaires dans les zones de conflit.

95. Le Groupe de travail souligne que les mesures prises par les États au regard des combattants étrangers doivent trouver un juste équilibre entre répression et prévention, et offrir aux combattants de retour dans leur pays des possibilités de réinsertion. À cet égard, de nouvelles bonnes pratiques, telles que les programmes Aarhus et Hayat, peuvent se révéler instructives. Les efforts doivent porter sur toute l'évolution de l'activité des combattants étrangers, et s'attacher à lutter contre l'extrémisme violent, la radicalisation et la mobilisation des personnes et leur recrutement dans des groupes terroristes. Les États doivent mettre en place des partenariats communautaires pour lutter contre la radicalisation, et répondre par de nouveaux discours. Les mesures doivent inclure des enquêtes et des poursuites efficaces, tout en offrant des voies de recours.

96. En conclusion, le Groupe de travail recommande aux États et à la communauté internationale de tout mettre en œuvre pour appliquer concrètement l'appel formel en faveur de l'intégration des droits de l'homme dans les politiques de lutte contre le terrorisme et les combattants étrangers, par une approche globale et pragmatique tenant compte des normes internationales dans toutes les phases de conception, de préparation et de mise en œuvre.