



Assemblée générale

Distr. générale
2 août 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution [72/180](#), l'Assemblée générale a réaffirmé que les États devaient s'assurer que toute mesure prise pour combattre le terrorisme était conforme aux obligations que leur imposait le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire, et les a exhortés, dans la lutte qu'ils menaient contre le terrorisme, à s'acquitter pleinement des obligations qui leur incombait en vertu du droit international. Dans sa résolution [73/174](#), elle a condamné énergiquement tous les actes terroristes, qu'elle a jugés criminels et injustifiables, et exprimé sa vive inquiétude quant à leurs effets préjudiciables sur la jouissance de tous les droits de l'homme. Le présent rapport est soumis en application du paragraphe 27 de la résolution [72/180](#) et du paragraphe 37 de la résolution [73/174](#).

* [A/74/150](#).



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 72/180 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a souligné que les États devaient veiller à ce que toutes les mesures utilisées pour lutter contre le terrorisme soient conformes à leurs obligations selon le droit international, y compris le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire. Elle s'est félicitée du travail accompli par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour s'acquitter du mandat qu'elle lui avait confié en 2005 dans sa résolution 60/158 et l'a prié de poursuivre ses efforts à cet égard. En outre, elle a pris note avec satisfaction du rapport du Secrétaire général sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/72/316).

2. Également dans sa résolution 72/180, l'Assemblée générale s'est déclarée vivement préoccupée par les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, commises dans le cadre de la lutte antiterroriste, et a exhorté les États à prendre un certain nombre de mesures bien précises en vue de s'acquitter pleinement des obligations leur incombant en vertu du droit international. Au paragraphe 27, elle a prié le Secrétaire général de lui présenter à sa soixante-quatorzième session, ainsi qu'au Conseil des droits de l'homme, un rapport sur l'application de la résolution.

3. Dans sa résolution 73/174, l'Assemblée générale a réaffirmé qu'elle condamnait sans équivoque tous les actes, méthodes et pratiques terroristes et l'extrémisme violent qui pouvait conduire au terrorisme, sous toutes ses formes et manifestations, où qu'il se produise et quels qu'en soient les auteurs et les motifs, tout en soulignant que le terrorisme et l'extrémisme violent qui pouvait conduire au terrorisme ne pouvaient ni ne devaient être associés à une religion, une nationalité, une civilisation ou un groupe ethnique. Au paragraphe 37, elle a prié le Secrétaire général d'examiner l'application de la résolution dans le cadre du présent rapport.

4. Le présent rapport porte sur la période écoulée depuis que le précédent rapport du Secrétaire général (A/72/316) a été présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-douzième session. Il traite des faits nouveaux qui ont eu lieu entre le 1^{er} juillet 2017 et le 30 juin 2019 et rend compte en particulier des recommandations formulées par les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme. Les efforts entrepris pour garantir les droits des victimes, l'interaction entre la protection des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, les préoccupations actuelles relatives au recul du respect des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste et un certain nombre de recommandations quant aux mesures spécifiques que les États Membres devraient prendre sont présentés dans le présent rapport.

II. Faits nouveaux concernant le dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste

5. Lancé en décembre 2018, le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme (A/72/840, annexe III) est un cadre agréé entre le Secrétaire général et les chefs de 36 entités des Nations Unies, l'Organisation internationale de police criminelle et l'Organisation mondiale des douanes, en vertu duquel ils sont convenus de renforcer la coordination et la cohérence de l'action menée par le système des Nations Unies à l'appui des efforts qui sont déployés par les États Membres pour lutter contre le terrorisme et prévenir l'extrémisme violent, dans le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit en tant que base fondamentale. Ils sont également convenus

de procéder à des estimations des risques pour veiller à ce que tous les projets soient fondés sur le respect du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme et, le cas échéant, le droit international humanitaire.

6. À la suite du lancement du Pacte, les groupes de travail interinstitutions du Pacte mondial des Nations Unies (autrefois appelés groupes de travail de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme) ont été restructurés. De nouveaux mandats ont été établis pour chacun d'entre eux, comportant tous l'engagement de respecter les droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de tout appui fourni aux États Membres et d'appliquer la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'un appui par l'Organisation des Nations Unies à des forces de sécurité non onusiennes (A/67/775-S/2013/110, annexe). L'ancien Groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste a fusionné avec le Groupe de travail sur le soutien aux victimes du terrorisme et la sensibilisation à leur cause. Il s'emploie à faire en sorte que la question des droits de l'homme soit prise en compte dans les travaux menés par d'autres groupes de travail¹ et se tient prêt à aider d'autres groupes de travail et entités à procéder à des estimations des risques avant l'exécution des projets, conformément au mandat prévu dans le cadre du Pacte mondial.

III. Respect des droits de l'homme et lutte antiterroriste

7. Les actes de terrorisme sont préjudiciables à l'exercice des droits de l'homme, car ils privent du droit à la vie² et de la capacité à jouir pleinement des droits sociaux, économiques et culturels, notamment le droit à la santé, à l'éducation et à un niveau de vie suffisant³. C'est précisément pour protéger le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et pour respecter les droits sociaux, économiques et culturels que les États ont l'obligation de prendre des mesures efficaces pour prévenir et combattre le terrorisme⁴. Toutefois, pour être efficaces, les mesures visant à prévenir les actes de terrorisme, à décourager la commission de ces actes et à enquêter à leur sujet doivent être fondées sur le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit, faute de quoi, elles pourraient produire l'effet contraire et les sentiments de victimisation et de marginalisation risqueraient d'être exacerbés, renforçant ainsi la propension des individus à la violence⁵.

8. L'Assemblée générale, lors de ses examens de la Stratégie antiterroriste mondiale⁶ et des projets de résolution connexes, et le Conseil de sécurité ont reconnu que les droits de l'homme et la lutte antiterroriste étaient complémentaires et synergiques. Dans la Stratégie, il est considéré que les mesures garantissant le respect

¹ Il s'agit par exemple d'intégrer les droits de l'homme dans les projets visant par exemple à faire appel à l'armée pour recueillir des éléments de preuve sur les champs de bataille à l'appui d'enquêtes menées sur les actes de terrorisme et d'empêcher les personnes soupçonnées de terrorisme de voyager. En outre, les entités qui exécutent des projets visant à prévenir et à combattre le terrorisme et l'extrémisme violent ont demandé qu'une estimation des risques soit réalisée par le Groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste et de l'appui apporté aux victimes du terrorisme. Il s'agit notamment du Bureau de lutte contre le terrorisme, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes).

² A/73/347, par. 3 et 4.

³ Ibid., par. 22 à 24.

⁴ Ibid., par. 5.

⁵ Ibid., par. 51.

⁶ Résolutions 60/288 et 72/284 de l'Assemblée générale.

des droits de l'homme et la primauté du droit dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme sont le fondement de la réussite ; il s'agit d'un principe énoncé dans le quatrième pilier de la Stratégie.

9. Le système des Nations Unies a continué de prendre des mesures pour faire respecter ce principe. Par exemple, dans sa résolution 2391 (2017), le Conseil de sécurité, qui se félicitait de la création de la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, a considéré que le respect des droits de l'homme et de l'état de droit était un élément essentiel de toute action antiterroriste efficace. La Force conjointe établit une manière novatrice d'intégrer les droits de l'homme au nouveau dispositif de paix et de sécurité. Elle a pour objet de garantir que les droits de l'homme sont pleinement pris en compte dans les stratégies de sécurité mises en œuvre pour lutter contre les nouvelles formes de violences et de conflits, y compris le terrorisme⁷. Pour être efficace, la Force conjointe aura besoin de la confiance et du soutien des populations locales, dont les droits doivent être respectés. Les erreurs et les atteintes commises dans le cadre de stratégies de sécurité risquent de pousser les habitants de cette région à prêter allégeance à des groupes extrémistes, qui sont capables d'offrir protection et promesses de vengeance⁸.

10. Le Groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste et de l'appui apporté aux victimes du terrorisme continue de mettre en œuvre son projet international de renforcement des capacités relatives aux droits de l'homme dans le domaine de l'application de la loi et d'appuyer l'intégration des droits de l'homme dans les initiatives de sécurité et de lutte contre le terrorisme menées par les forces de l'ordre.

11. Le respect des droits de l'homme est aussi étroitement lié à la priorité renforcée que l'Organisation des Nations Unies accorde à la prévention⁹ et au maintien de la paix. Ces approches novatrices visant à améliorer l'analyse et les mesures institutionnelles sont souvent applicables dans des contextes où les actes de terrorisme et l'extrémisme violent sont fréquents. Ainsi, veiller à ce que l'appui apporté par le système des Nations Unies aux États Membres dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent soit conforme aux normes relatives aux droits de l'homme est également un moyen de garantir l'application d'une démarche homogène à l'échelle du système et de s'attaquer aux causes profondes des conflits de manière cohérente. L'efficacité de la prévention suppose non seulement de mettre en place des mesures de dissuasion, mais aussi de s'attaquer aux facteurs qui peuvent être le terreau du terrorisme. S'il n'existe pas de parcours type menant au terrorisme, il ressort de certaines études que la mauvaise gouvernance, la corruption et les défaillances de l'état de droit contribuent à créer les conditions propices à l'enracinement de l'extrémisme violent¹⁰.

12. Par conséquent, l'examen des causes profondes des conflits, la promotion de l'état de droit et le respect des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont le premier rempart contre le terrorisme¹¹ et sont essentiels pour prévenir ce phénomène¹². Le développement durable et inclusif peut aussi jouer un rôle décisif dans la prévention des conflits et du terrorisme. Le Programme de développement

⁷ S/2018/1006, par. 26.

⁸ S/2019/371, par. 47.

⁹ www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml.

¹⁰ Université des Nations Unies, *Cradled by Conflict: Child Involvement with Armed Groups in Contemporary Conflict* (2018) (*Bercés par le conflit : l'implication des enfants au sein des conflits armés contemporains*), chap. 10, p. 174.

¹¹ www.un.org/press/en/2018/sgsm19118.doc.htm. Voir également A/HRC/33/29, par. 14 et 15.

¹² www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-16/secretary-general%E2%80%99s-speech-soas-university-london-%E2%80%9Ccounter-terrorism.

durable à l'horizon 2030 est un puissant antidote à certaines des conditions propices au terrorisme. L'engagement de ne laisser personne de côté et de cibler les plus démunis, énoncé dans le Programme 2030, ainsi que l'engagement de l'ONU d'investir dans la jeunesse et de lui donner les moyens d'agir peuvent contribuer à répondre à certaines des revendications des personnes qui sont depuis toujours marginalisées et à les rendre plus résistantes et moins vulnérables à la radicalisation¹³.

13. Pour qu'une stratégie de prévention soit efficace, un ensemble d'acteurs doivent être mobilisés. La société civile, par exemple, peut jouer un rôle important lorsque les États ne sont pas présents pour lutter contre le terrorisme et rétablir des liens entre les États et leurs citoyens, en particulier ceux qui appartiennent à des groupes marginalisés, susceptibles d'être attirés par l'extrémisme¹⁴. L'investissement dans la jeunesse doit également être un élément majeur de toute stratégie de prévention. Il ressort d'un rapport mondial du Programme des Nations Unies pour le développement¹⁵ paru récemment que l'âge moyen des membres des groupes extrémistes violents se situe dans la tranche d'âge des « jeunes » et que, jusqu'à présent, les efforts faits pour combattre le phénomène de l'extrémisme violent avaient tendance à se concentrer sur la radicalisation et le recrutement des jeunes. Cela dit, la grande majorité des jeunes dans le monde ont en fait rejeté l'extrémisme violent et leur action s'inscrit davantage dans le militantisme, l'éducation et la consolidation de la paix¹⁶. Il est donc essentiel que les politiques promulguées en vue de prévenir l'extrémisme violent soient adaptées aux réalités sur le terrain et que les jeunes soient considérés comme des acteurs importants pour endiguer l'extrémisme violent et combattre le terrorisme¹⁷. Les jeunes doivent être plus visibles et perçus non pas comme une menace mais comme un atout majeur pour notre monde, en particulier dans notre quête de paix, de justice et de respect des droits de l'homme¹⁸.

14. L'éducation s'est également révélée être un outil de prévention efficace. Les initiatives d'éducation et de sensibilisation sont essentielles pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents contribuant au terrorisme, tels que le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée indique dans son rapport¹⁹ que certains États ont élaboré des campagnes de sensibilisation en vue de lutter contre les sentiments négatifs à l'égard de certains groupes et de promouvoir l'ouverture d'esprit et le respect de la diversité culturelle. Les dirigeants politiques, religieux et locaux jouent un rôle déterminant dans la réalisation de ces objectifs. Il faudrait faire davantage en faveur de la cohésion sociale et de l'éducation et favoriser la création de sociétés inclusives, où la diversité est perçue comme un atout et non comme une menace, où chaque individu se sent membre à part entière de la société. Les membres d'une société inclusive résistent mieux à la tentation de s'engager sur un chemin destructeur.

15. Reconnaissant qu'il importe de fonder les efforts de lutte contre le terrorisme sur le respect de la primauté du droit et des droits de l'homme, plusieurs pays font expressément état des droits de l'homme et de la non-discrimination dans leurs

¹³ www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-07-10/secretary-generals-remarks-the-african-regional-high-level-conference-counter-terrorism-and-prevention-of-violent-extremism-conducive-terrorism.

¹⁴ A/HRC/40/52, par. 13.

¹⁵ www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Youth/FRONTLINES-WEB.pdf, p. 13.

¹⁶ A/72/761-S/2018/86, par. 18 et 19.

¹⁷ www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict.

¹⁸ www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-04-12/remarks-investing-youth-counter-terrorism.

¹⁹ A/72/287, par. 84.

politiques nationales de lutte contre le terrorisme : c'est également ce qu'il ressort du rapport du Rapporteur spécial. Par exemple, la stratégie antiterroriste de la Suisse vise, entre autres, à prévenir la stigmatisation des minorités et les pratiques de profilage discriminatoires, tandis qu'en France, le code de déontologie de la police nationale, qui s'applique aussi aux forces chargées de la lutte antiterroriste, interdit l'utilisation discriminatoire de l'appartenance ethnique, de la religion et de l'origine nationale pour considérer quiconque comme suspect²⁰. Le Rapporteur spécial relève également dans son rapport que certains États ont adopté des mesures visant à assurer la conformité de leurs cadres antiterroristes internes au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire²¹, tandis que d'autres ont mis en place des procédures d'évaluation de l'incidence que des projets de loi antiterroristes pourraient avoir sur les droits de l'homme de certains groupes²². Il convient de reproduire et de renforcer ces exemples satisfaisants.

IV. Respecter les droits fondamentaux des victimes du terrorisme

16. Les États Membres ont souligné qu'il importait de respecter le droit des victimes du terrorisme à connaître la vérité et à obtenir réparation et justice, ainsi que leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, et de mettre à leur disposition les moyens de recours auxquels elles ont droit et l'appui dont elles ont besoin. Dans ses résolutions [72/180](#) et [73/174](#), l'Assemblée générale a exprimé sa profonde solidarité avec les victimes et leurs familles et encouragé les États Membres à leur apporter le soutien et l'aide dont elles avaient besoin.

17. La nécessité d'appuyer, de défendre et de protéger les droits des victimes du terrorisme est également soulignée dans la Stratégie antiterroriste mondiale (piliers I et IV)²³ ainsi que le rôle central que peuvent jouer ces droits dans la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent. L'accent mis sur les victimes dans la Stratégie est encore renforcé par des résolutions importantes du Conseil de sécurité²⁴, dans lesquelles celui-ci se dit préoccupé par le fait que les actes de violence sexuelle et sexiste constituent une tactique pour les groupes terroristes, et la proclamation en 2017 de la Journée internationale du souvenir, en hommage aux victimes du terrorisme (résolution [72/165](#) de l'Assemblée générale). À l'occasion de la première Journée internationale, le 21 août 2018, une exposition a été organisée pour montrer ce que certaines victimes et représentants d'associations de victimes ont vécu.

18. Ces dernières années, le Groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste et de l'appui apporté aux victimes du terrorisme, qui relève du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, a mis en œuvre plusieurs activités destinées à apporter un soutien aux victimes du terrorisme. En outre, depuis sa création en 2017, le Bureau de lutte contre le terrorisme a fait de la question des victimes du terrorisme un domaine d'activité prioritaire. Il a mis en place un service consacré aux victimes du terrorisme au sein du Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, qui a lancé son Programme de soutien aux victimes du terrorisme en juin 2018, à l'occasion de la Semaine de la lutte contre le terrorisme. L'objectif du Programme est de donner plus de poids aux victimes et de renforcer leur rôle dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent. En juin 2020, le Bureau convoquera également le

²⁰ Ibid., par. 61.

²¹ Ibid., par. 62.

²² Ibid., par. 63.

²³ Résolution [60/288](#) de l'Assemblée générale.

²⁴ Par exemple, résolutions [2331 \(2016\)](#) et [2388 \(2017\)](#).

premier Congrès mondial des victimes du terrorisme pour examiner plus avant les moyens de protéger leurs droits et de répondre à leurs besoins.

19. Au cours de la période à l'examen, différents outils axés sur les victimes ont été mis au point pour aider les États à garantir les droits des victimes. Par exemple, en 2018, le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme a publié un manuel de bonnes pratiques visant à renforcer le rôle des associations de victimes du terrorisme et à leur donner les moyens d'aider, de protéger et de soutenir les victimes du terrorisme²⁵. Un ouvrage semblable élaboré à l'intention des victimes de la région Asie-Pacifique devrait être publié en 2019. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a également mis au point un module de formation axé sur les droits des enfants qui sont recrutés de force et exploités par des groupes terroristes et sur les mesures de prévention à prendre²⁶.

20. Les victimes devraient être au centre de l'action que mène l'Organisation pour lutter contre l'impunité et faire en sorte que le principe de responsabilité soit respecté lorsque des actes terroristes sont commis. Les États devraient systématiquement procéder sans délai à une enquête approfondie, efficace et indépendante sur chaque attaque terroriste²⁷. Dans son observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, qu'il a adoptée récemment, le Comité des droits de l'homme a souligné que les États parties avaient l'obligation d'exercer la diligence voulue en prenant des mesures positives raisonnables, qui ne leur imposaient pas une charge irréaliste ou disproportionnée, pour répondre aux menaces prévisibles pour la vie émanant de particuliers ou d'entités privées, y compris des groupes armés ou terroristes, dont le comportement n'était pas imputable à l'État. Les États ont donc l'obligation positive de prendre des mesures de prévention adéquates pour protéger les personnes contre les meurtres ou homicides que pourraient commettre des délinquants, des membres du crime organisé ou des milices, y compris des groupes armés ou terroristes²⁸.

21. L'Équipe d'enquêteurs des Nations Unies chargée de concourir à amener Daech/État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) à répondre de ses crimes a officiellement entamé ses travaux le 20 août 2018. En application de la résolution 2379 (2017) du Conseil de sécurité, elle est chargée d'appuyer les efforts engagés à l'échelle nationale pour amener l'EIIL (Daech) à rendre des comptes, en recueillant, conservant et stockant des éléments de preuve en Iraq d'actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide perpétrés par l'EIIL. Comme indiqué dans les premier et deuxième rapports du Conseiller spécial et chef de l'Équipe d'enquêteurs présentés au Conseil de sécurité, celle-ci a déjà beaucoup avancé dans la mise en place des principales composantes de son infrastructure, de son budget et de ses services fonctionnels²⁹, et des travaux ont été entrepris pour commencer l'analyse scientifique des charniers et l'exhumation des corps des victimes³⁰. Au cours des derniers mois, elle a eu accès à plus de 600 000 vidéos en rapport avec les actes commis par l'EIIL, ainsi qu'à plus

²⁵ www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/oct-uncct-handbook_of_good_practices_to_support_victim27s_associations_-web.pdf.

²⁶ Voir www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/June/unodc-launches-roadmap-on-treatment-of-children-associated-with-terrorist-and-violent-extremist-groups.html ; un exemple de ce type d'outil : www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf.

²⁷ Voir rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, sur les Principes de base permettant de garantir les droits de l'homme des victimes du terrorisme (A/HRC/20/14).

²⁸ CCPR/C/GC/36, par. 21.

²⁹ S/2019/103.

³⁰ S/2019/407.

de 15 000 pages de documents internes du groupe. Les premiers travaux d'enquête ont porté sur trois domaines : les attaques commises par l'EIIL contre la communauté yézidie dans la région de Sinjar en août 2014, les crimes commis par l'EIIL à Mossoul entre 2014 et 2016 et le massacre de cadets non armés de l'armée de l'air iraquienne perpétré à l'école de l'air de Tikrit en juin 2014³¹. L'Équipe d'enquêteurs mobilise aussi activement les victimes, qu'elle considère comme des partenaires dans la réalisation de son mandat³².

22. S'il y a eu des avancées, il reste encore beaucoup à faire pour que les droits des victimes soient garantis, y compris leur accès à la justice. La Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a estimé que les procès de membres de groupes terroristes auxquels les victimes n'avaient pas participé desservait la justice³³. Dans le rapport qu'elle a établi à la suite d'une mission en Iraq, elle a recommandé de réformer les cadres juridiques nationaux afin que les membres de groupes terroristes soupçonnés d'avoir commis des crimes internationaux soient traduits en justice dans le cadre de procédures où les victimes sont entendues³⁴.

23. Dans les pays d'Afrique de l'Ouest, d'autres problèmes du même ordre apparaissent lorsqu'il s'agit de rendre justice aux victimes du terrorisme, en partie en raison du nombre sans précédent d'arrestations et de détentions pour des infractions liées au terrorisme, qui poussent le système judiciaire à expédier les procès. Afin de résorber l'arriéré d'affaires en se fondant sur des éléments de preuve, les pays d'Afrique de l'Ouest ont pris des mesures pour renforcer la coopération entre les services de détection et de répression et les professionnels de la justice pénale aux niveaux local et national³⁵. Malgré ces efforts, il demeure compliqué de poursuivre, dans le respect des normes internationales, les auteurs d'actes de violence fondée sur le genre commis par des militaires, des agents des forces de l'ordre et des membres de groupes terroristes dans diverses situations de conflit³⁶.

V. Considérations relatives aux droits de l'homme

24. La Stratégie antiterroriste mondiale, réaffirmée et actualisée par l'Assemblée générale dans sa résolution 70/291, définit un projet de réponse globale, stratégique et durable au terrorisme qui est empreint de respect pour les droits de l'homme et l'état de droit.

25. Au cours de la période considérée dans le présent rapport, le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme, le Secrétaire général et la Haute-Commissaire aux droits de l'homme ont condamné les actes de terrorisme perpétrés dans divers pays de par le monde, soulignant les effets dévastateurs de tels actes de violence sur les victimes, ainsi que leurs conséquences négatives sur l'exercice des droits de l'homme³⁷.

26. Les États Membres se sont déclarés préoccupés par les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, commises dans le cadre de la lutte antiterroriste³⁸. Dans son rapport d'activité à l'Assemblée générale, le Rapporteur

³¹ www.un.org/press/en/2019/sc13882.doc.htm.

³² Ibid.

³³ www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24440&LangID=E.

³⁴ A/HRC/38/44/Add.1, par. 51 et 52.

³⁵ S/2019/103, par. 57.

³⁶ S/2019/280.

³⁷ A/HRC/40/28, par. 5 ; résolution 37/27 du Conseil des droits de l'homme, préambule.

³⁸ Résolution 72/180 de l'Assemblée générale, préambule et par. 3, et résolution 73/174, par. 5.

spécial sur la liberté de religion ou de conviction s'est déclaré préoccupé par l'adoption, dans le cadre de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent, de lois et de politiques qui établissent, à partir de stéréotypes, le profil des membres de certains groupes religieux ou confessionnels et qui prennent les manifestations pacifiques de convictions religieuses pour des indicateurs du soutien à l'extrémisme violent³⁹.

27. Les États Membres ont également exprimé l'avis que, lorsque l'action menée contre le terrorisme fait fi de l'état de droit et viole le droit international, elle ne trahit pas seulement les valeurs qu'elle prétend défendre, mais elle risque aussi d'attiser l'extrémisme pouvant conduire au terrorisme⁴⁰. Le terrorisme n'est autre que la négation des droits de l'homme, et la lutte contre le terrorisme ne sera jamais couronnée de succès si elle perpétue la même négation et destruction⁴¹.

A. Effets sur le droit à la vie

28. Au cours de la période à l'examen, le terrorisme a continué de faire de nombreuses victimes. En 2017, l'EIIL est resté le groupe terroriste le plus meurtrier au monde. Toutefois, selon l'indice mondial du terrorisme de 2018⁴², la réduction de l'intensité du conflit au Moyen-Orient, le déclin de l'EIIL et l'intensification de la lutte contre le terrorisme ont eu pour conséquence une diminution du nombre total de morts dus au terrorisme pour la troisième année consécutive, qui s'est établi à 18 814, soit une diminution de 27 %.

29. En Iraq, la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq a constaté qu'au moins 939 civils irakiens avaient été tués dans des actes de terrorisme et de violences liées au conflit en 2018, contre 3 298 l'année précédente⁴³. En 2019, à Sri Lanka, les attentats terroristes commis le jour de Pâques ont fait 258 morts et des centaines de blessés. En 2018, la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie a recensé des centaines de morts parmi les civils, plus de 50 % des victimes civiles étant attribuées à des militants des Chabab⁴⁴. Au Mali, entre juillet 2018 et juin 2019, la Division des droits de l'homme et de la protection, qui relève de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, a constaté les atteintes aux droits de l'homme commises par des groupes terroristes et extrémistes violents. Environ 39 % des quelque 600 personnes tuées étaient des civils, soit près de trois fois plus qu'en 2017⁴⁵.

30. Des faits survenus récemment ont ravivé les craintes qu'un terrorisme d'extrême droite se développe à l'avenir. Le 27 octobre 2018, un tireur antisémite a tué 11 personnes dans une synagogue de Pittsburgh en Pennsylvanie (États-Unis d'Amérique) et, le 15 mars 2019, 51 personnes ont été tuées dans deux attaques visant des musulmans à Christchurch (Nouvelle-Zélande). Ces groupes extrémistes et néonazis utilisent également Internet comme plateforme pour mobiliser un soutien au-delà des frontières, radicaliser, recruter et mener des attaques⁴⁶. À cet égard, il

³⁹ A/73/362, par. 19.

⁴⁰ Résolution 72/284 de l'Assemblée générale, par. 10.

⁴¹ www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-16/secretary-general's-speech-soas-university-london-“counter-terrorism”.

⁴² <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf>, sect. 1, p. 12.

⁴³ www.uniraq.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=9762:un-casualty-figures-for-iraq-for-the-month-of-december-2018&Itemid=633&lang=en.

⁴⁴ S/2018/1149 ; S/2018/800 ; S/2018/411.

⁴⁵ S/2019/262, par. 44.

⁴⁶ www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-12-06/un-global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-remarks.

convient de relever l'extraordinaire solidarité exprimée par le peuple et le Gouvernement néo-zélandais à l'égard des victimes et de leurs familles, ainsi que la réaction responsable du Gouvernement face aux tueries, notamment le renforcement de la législation sur le contrôle des armes à feu.

31. Au cours de la période à l'examen, des cas d'exécutions extrajudiciaires menés dans le cadre de la lutte antiterroriste ont été signalés dans les régions du Sahel et du bassin du lac Tchad⁴⁷.

32. La résurgence de la peine de mort dans le contexte de la lutte contre le terrorisme est une autre source de préoccupation concernant le droit à la vie⁴⁸. Bien que la tendance internationale soit à l'abolition de la peine de mort, certains gouvernements appliquent la peine capitale pour des infractions liées au terrorisme dans des affaires ne relevant pas de la catégorie d'« homicide intentionnel » ou à des accusés de moins de 18 ans⁴⁹. Tous les États qui continuent d'imposer et d'appliquer la peine de mort sont encouragés à instituer un moratoire sur les exécutions en vue d'abolir la peine de mort⁵⁰.

33. Des lois floues qui prévoient une définition large des « actes terroristes » sortant du cadre des résolutions du Conseil de sécurité et des autres instruments internationaux applicables suscitent de graves préoccupations. Dans certains cas, les listes élargies d'infractions comprenaient des actes dont la gravité ne relevait pas de la catégorie des « crimes les plus graves »⁵¹. À cet égard, le Comité des droits de l'homme souligne que l'expression « les crimes les plus graves » doit être comprise de manière restrictive et s'entendre uniquement des crimes d'une extrême gravité, impliquant un homicide intentionnel⁵². Dans d'autres cas, les accusés étaient âgés de moins de 18 ans au moment de la commission de l'infraction présumée pour laquelle ils ont été condamnés à mort, voire au moment où la peine de mort a été exécutée, en violation du droit international des droits de l'homme⁵³.

34. En outre, conformément au paragraphe 5 des Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort, la peine capitale ne peut être exécutée qu'en vertu d'un jugement final rendu par un tribunal compétent après une procédure juridique offrant toutes les garanties possibles pour assurer un procès équitable. Toutefois, malgré ce qui précède, dans un certain nombre de cas, des personnes soupçonnées de terrorisme, condamnées à mort à l'issue de procès qui n'avaient pas respecté les garanties d'une procédure régulière, auraient été victimes de disparition forcée et de torture et dépourvues d'un accès à une représentation juridique pendant les enquêtes, et d'autres ont été jugées par des tribunaux militaires.

B. Effets de la législation nationale

35. L'Assemblée générale a souligné qu'il importait de veiller à ce que les lois nationales qui érigent en infractions les actes de terrorisme soient accessibles, non discriminatoires, non rétroactives⁵⁴, formulées avec précision et conformes au droit

⁴⁷ CCPR/C/CMR/CO/5, par. 25, et S/2019/454, par. 49.

⁴⁸ CCPR/C/CMR/CO/5, par. 11.

⁴⁹ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24510&LangID=E.

⁵⁰ A/73/347, par. 43 ; A/HRC/38/44/Add.1, par. 47, 60 et 62.

⁵¹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 35.

⁵² www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24510&LangID=E, A/HRC/38/44/Add.1, par. 25 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 48.

⁵³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 48.

⁵⁴ Résolution 72/180 de l'Assemblée générale, par. 5 o).

international, y compris le droit international des droits de l'homme, en vue de garantir le respect des principes de sécurité juridique et de légalité⁵⁵.

36. Comme l'ont souligné la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste et le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, veiller à ce que les lois et les politiques de lutte contre le terrorisme soient conformes aux normes juridiques internationales contribue à faciliter la poursuite et la condamnation des personnes qui se livrent à des actes de terrorisme. Des termes trop généraux risquent, dès lors qu'ils limitent la jouissance des droits et libertés, de porter atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité qui régissent la légitimité de toute limitation à l'exercice des droits de l'homme⁵⁶.

37. Le climat d'insécurité croissante a conduit de nombreux États à maintenir la législation existante ou à adopter de nouvelles lois qui proposent une définition trop vaste du terrorisme, propice à une large interprétation, ce qui accroît le risque d'abus de la part des forces de l'ordre et autres représentants de la loi⁵⁷. Les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme ont continué de préconiser que les États alignent leur législation antiterroriste, y compris la définition du terrorisme, sur les normes internationales⁵⁸. Le Comité international de la Croix-Rouge et la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ont souligné que des définitions générales des expressions « en association avec » des organisations terroristes et le « soutien » ou l'« assistance » à celles-ci pouvaient aboutir à l'incrimination de toute une série d'actes, dont ceux effectués par des organisations à caractère humanitaire, ce qui rendrait difficile la fourniture de services de base aux civils dans les zones de conflit⁵⁹. De telles mesures ne feront qu'accroître le ressentiment et l'instabilité et contribueront à la radicalisation.

38. En outre, la définition large du terrorisme a des effets disproportionnés sur l'exercice des droits de l'homme par certains groupes, notamment les minorités ethniques et religieuses, et contribué à leur stigmatisation⁶⁰. L'Assemblée générale a réaffirmé à plusieurs reprises que le terrorisme ne pouvait ni ne devait être associé à une religion, une nationalité, une civilisation ou un groupe ethnique, et a engagé les États à veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme ne soient pas discriminatoires et à ne pas recourir à un profilage reposant sur des stéréotypes⁶¹.

39. Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a signalé que les mesures antiterroristes touchaient de manière disproportionnée les minorités religieuses et constaté qu'il existait une tendance à associer toute forme d'extrémisme à l'extrémisme religieux⁶². Si les lois elles-mêmes n'établissent pas une discrimination expresse sur la base de la race, de l'appartenance ethnique ou de l'origine nationale, la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée constate que des politiques de sécurité nationale ont favorisé la déchéance de nationalité, ce qui

⁵⁵ Résolution 73/174 de l'Assemblée générale, par. 18.

⁵⁶ A/HRC/16/51, par. 26, et A/HRC/41/41, par. 34.

⁵⁷ A/72/316, par. 27, et A/HRC/38/44/Add.1, par. 47.

⁵⁸ CAT/C/QAT/CO/3, par. 15 et 16 ; CAT/C/MRT/CO/2, par. 4 d) ; CAT/C/CAN/CO/7, par. 44 et 45 ; CCPR/C/PAK/CO/1, par. 21 et 22 ; CCPR/C/SWZ/CO/1, par. 36 et 37 ; CCPR/C/LAO/CO/1, par. 13 et 14 ; CCPR/C/JOR/CO/5, par. 12 et 13 ; CCPR/C/DZA/CO/4, par. 17 et 18 ; CCPR/C/BHR/CO/1, par. 29 et 30 ; CCPR/C/BGR/CO/4, par. 33 et 34 ; CERD/C/CHN/CO/14-17, par. 36 et 37.

⁵⁹ A/73/361, par. 49.

⁶⁰ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E, mai 2019.

⁶¹ Résolutions 68/178, 70/148, 71/291, 72/180 et 73/174 de l'Assemblée générale.

⁶² A/HRC/37/49/Add.2, par. 50 et 51, et A/73/362, par. 19.

signifie que, dans la pratique, ces politiques ont touché de façon disproportionnée certains groupes marginalisés sur la base de la race, de la nationalité et la religion⁶³.

C. La société civile et les libertés publiques

40. Le rôle central que joue la société civile dans les stratégies globales de lutte contre le terrorisme doit être reconnu et préservé⁶⁴. Lors de l'examen de 2018 de la Stratégie antiterroriste mondiale, l'Assemblée générale a encouragé les États Membres et les entités des Nations Unies à collaborer davantage avec la société civile, et à appuyer son rôle dans la mise en œuvre de la Stratégie.

41. L'Assemblée générale a également réaffirmé la nécessité de respecter pleinement les droits à la liberté d'expression et d'association des membres de la société civile⁶⁵. En outre, elle a exhorté les États, dans la lutte qu'ils mènent contre le terrorisme, à protéger l'action de la société civile en veillant à ce que les lois et mesures antiterroristes respectent les droits de l'homme, en particulier les droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association⁶⁶. Lorsqu'il a défini le mandat du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Conseil des droits de l'homme a également souligné la nécessité de veiller à ce que la lutte contre le terrorisme ne soit pas invoquée de façon injustifiée ou arbitraire pour restreindre le droit à la liberté d'opinion et d'expression⁶⁷. Le Conseil de sécurité a en outre reconnu l'importance de la société civile dans les efforts visant à sensibiliser l'opinion aux menaces du terrorisme et à y faire face plus efficacement⁶⁸.

42. Dans certaines situations, des organisations de la société civile, notamment des défenseurs des droits de la personne, ont été touchées par des mesures qui visaient à lutter contre le terrorisme, renforcer la cybersécurité et prévenir l'extrémisme violent⁶⁹. Certaines mesures antiterroristes sont utilisées et mises en œuvre dans le but de museler les militants de la société civile et l'opposition politique⁷⁰, et de réduire au silence tous ceux qui contestent la légitimité de ces mesures⁷¹. Comme l'a noté le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à l'instar d'autres organes chargés des droits de l'homme, des lois antiterroristes ont été utilisées pour limiter les capacités opérationnelles et les libertés fondamentales de groupes de la société civile, y compris de journalistes et de défenseurs des droits de la personne, ce qui s'est traduit par des entraves indues à leur liberté d'expression, d'association et de réunion⁷².

43. Des entraves similaires ont été observées dans l'espace numérique. Les technologies modernes et les médias sociaux offrent de précieuses occasions de communiquer et d'établir des liens sociaux grâce à leur portée mondiale instantanée. Cependant, les plateformes de médias sociaux posent de nouveaux défis en ce qui concerne l'exercice légitime de la liberté d'expression. Il est urgent d'établir la

⁶³ [A/HRC/38/52](#), par. 57 et [A/72/287](#), par. 7.

⁶⁴ www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy. **Error! Hyperlink reference not valid.**

⁶⁵ Résolution [72/284](#) de l'Assemblée générale, par. 24 et 26.

⁶⁶ Résolution [72/180](#) de l'Assemblée générale, par. 5 g).

⁶⁷ Résolution 7/36 du Conseil des droits de l'homme

⁶⁸ Résolutions [2395 \(2017\)](#) du Conseil de sécurité, par. 9, 13, 15, 21 et 26, et [2396 \(2017\)](#), par. 30, 32 et 35.

⁶⁹ [A/HRC/40/52](#), par. 1 à 4 ; [A/HRC/41/41](#), par. 17 et 39.

⁷⁰ [CCPR/C/SWZ/CO/1](#), par. 36 ; [CAT/C/RUS/CO/6](#), par. 34 et 35.

⁷¹ [A/HRC/40/52](#), par. 8.

⁷² [A/HRC/38/34](#), par. 28 à 38 ; [CCPR/C/JOR/CO/5](#), par. 30 à 33 ; [CCPR/C/DZA/CO/4](#), par. 17 ; [CCPR/C/BHR/CO/1](#), par. 29.

frontière entre la liberté d'expression et le discours de haine pouvant inciter à la violence. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du « protéger, respecter et réparer » fixent un cadre utile au sein duquel gouvernements et entreprises peuvent réfléchir à leurs responsabilités respectives et collectives concernant la réglementation du contenu en ligne⁷³.

44. Face à cette préoccupation croissante, un groupe divers de 30 États membres déterminés à protéger et à promouvoir les libertés en ligne au plan national et à l'étranger a appelé tous les gouvernements à abstenir d'utiliser la lutte contre le terrorisme et d'autres prérogatives de sécurité nationale, telles que la cybersécurité, pour entraver indûment la capacité des défenseurs des droits de la personne à exercer leurs droits fondamentaux⁷⁴.

D. La surveillance

45. Les technologies, les bases de données et l'échange d'informations jouent un rôle primordial dans la prévention du terrorisme. En 2018, l'Assemblée générale a réaffirmé sa volonté de renforcer la coopération internationale, notamment par l'échange d'informations et de renseignements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, qui doit être menée dans le respect du droit international⁷⁵. Dans sa résolution 2396 (2017), Le Conseil de sécurité a également souligné que l'échange et l'utilisation des données biométriques, ainsi que l'établissement de listes de personnes à surveiller ou de base de données devaient se faire dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et conformément aux obligations qui incombent aux États en vertu de leur droit interne et du droit international.

46. À cet égard, conformément à la résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a continué d'évaluer les progrès accomplis par les États Membres dans la mise en place de systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs et de dossiers passagers afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers. Le 1^{er} octobre 2018, un projet pluriannuel a été lancé en vue de renforcer la capacité des États à utiliser les données recueillies⁷⁶. Si, lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures de lutte contre le terrorisme, les États sont tenus de s'acquitter des obligations internationales qui leur incombent en matière de droits de l'homme, notamment au titre de la résolution 2396 (2017), il importe que toute mesure interférant avec le droit au respect de la vie privée soit à la fois nécessaire et proportionnel au risque particulier considéré. Des garanties de procédure et des mécanismes de contrôle efficaces sont indispensables pour prévenir l'application de mesures discriminatoires ou l'utilisation abusive de données personnelles, et veiller à ce que des voies de recours soient prévues en cas d'abus⁷⁷.

⁷³ Au niveau régional, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné qu'en Europe, l'utilisation abusive de la législation antiterroriste est devenue l'une des menaces les plus courantes à la liberté d'expression, notamment la liberté des médias. Voir www.coe.int/en/web/commissioner/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fcounter-terrorism (4 décembre 2018).

⁷⁴ <https://freedomonlinecoalition.com/wp-content/uploads/2019/05/FOC-Joint-Statement-on-Defending-Civic-Space-Online.pdf>, mai 2019. Le groupe est composé des États Membres suivants : Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Canada, Costa Rica, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Ghana, Irlande, Japon, Kenya, Lettonie, Lituanie, Maldives, Mexique, Moldova, Mongolie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Tchèque et Tunisie.

⁷⁵ Résolution 73/174 de l'Assemblée générale, par. 23.

⁷⁶ S/2019/103, par. 83 et 84.

⁷⁷ www.justsecurity.org/51075/security-council-global-watch-lists-biometrics/.

47. Dans le même ordre d'idées, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée s'est dit préoccupé par le fait que des lois trop extensives donnent lieu à de vastes programmes de surveillance dirigés contre des minorités raciales, ethniques ou religieuses. La surveillance dont font l'objet les membres de minorités et de communautés de migrants a un effet dissuasif sur l'exercice de leurs libertés d'expression et de religion⁷⁸. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a observé que le recours accru à des pratiques de surveillance par les services de renseignement, sous couvert de lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme violent, sapait la confiance que la société accordait non seulement à l'État et à son système judiciaire mais également, en fin de compte, à l'état de droit⁷⁹.

E. L'état de droit et les droits de la personne

48. L'Assemblée générale a souligné qu'il importait de mettre en place des systèmes de justice pénale efficaces⁸⁰ et a prié instamment les États, dans la lutte qu'ils mènent contre le terrorisme, de garantir le droit à une procédure régulière, tel que consacré par le droit international⁸¹. Elle a également exhorté les États à s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

49. Pourtant, certains États continuent d'autoriser le recours aux tribunaux militaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁸². Dans ses déclarations liminaires des sessions de septembre 2018 et juin 2019 du Conseil des droits de l'homme, la Haute-Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiétée de l'absence de garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable dans les affaires de terrorisme⁸³. En mars 2019, elle a également fait observer que les stratégies globales de sécurité qui veillent à la conformité des opérations militaires au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire, et prennent en compte le spectre des droits qui encadrent la lutte contre les causes profondes, ont la plus grande incidence sur le terrorisme et les conflits⁸⁴.

50. Les experts mandatés au titre d'une procédure spéciale des Nations Unies ont également échangé avec plusieurs États membres, s'alarmant des informations selon lesquelles des personnes auraient fait l'objet, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, d'arrestations arbitraires⁸⁵, d'actes de torture⁸⁶ et de procès sans bénéficier des garanties d'une procédure régulière⁸⁷.

51. Les États doivent impérativement veiller à rechercher la responsabilité des auteurs en cas de violation flagrante ou grave du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le Conseil des droits de l'homme a souligné que l'existence de systèmes de justice pénale efficaces, équitables, humains, transparents et responsables est le

⁷⁸ A/72/287, par. 39 à 43.

⁷⁹ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E, mai 2019 et A/HRC/40/52/Add.1, par. 47.

⁸⁰ Résolution 73/174 de l'Assemblée générale, par. 9.

⁸¹ Résolution 72/180 de l'Assemblée générale, par. 5 s).

⁸² CCPR/C/PAK/CO/1, par. 23 ; CCPR/C/CMR/CO/5, par. 11.

⁸³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E, et www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24724&LangID=E.

⁸⁴ www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24265&LangID=E.

⁸⁵ AL TUR 6/2018.

⁸⁶ AL BHR 5/2018, UA SYR 3/2018UA, UA LBN 4/2017, AL PAK 6/2018.

⁸⁷ UA SAU 14/2018, UA SYR 3/2018, UA LBN 4/2017, UA RUS 16/2018, AL PAK 6/2018.

fondement de toute stratégie de lutte contre le terrorisme⁸⁸. Les organes chargés des droits de l'homme ont continué de demander aux États parties de veiller à ce que toutes les allégations de torture et de mauvais traitements infligés aux personnes accusées de terrorisme donnent rapidement lieu à une enquête efficace et impartiale, à ce que les auteurs soient dûment poursuivis et punis et à ce que les victimes reçoivent une réparation conforme à la loi⁸⁹.

F. Considérations relatives au genre et à l'âge

52. Les femmes et les enfants continuent de subir de graves violations des droits fondamentaux, dans le contexte du terrorisme⁹⁰. En Somalie, par exemple, les femmes et les enfants, principalement les filles, sont particulièrement exposés à la violence sexuelle. La fragilité du système judiciaire, les problèmes de sécurité persistants et l'accès limité aux zones contrôlées par les Chabab placent les femmes et les filles dans une situation de grande vulnérabilité, les exposant notamment aux enlèvements en vue de mariages forcés et de viols, commis principalement par des groupes armés non étatiques⁹¹. Les Chabab ont été, en 2018, les principaux auteurs de ces crimes, ainsi que du meurtre et de l'atteinte à l'intégrité physique de centaines d'enfants. D'autres groupes armés, tels que l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) et Boko Haram, continuent d'enrôler et d'utiliser des enfants à grande échelle, y compris à l'étranger⁹². Au Mali, l'extrémisme violent et le terrorisme ont eu un effet particulièrement inquiétant sur les droits des femmes et des filles⁹³, et les enfants ont toujours du mal à accéder à l'enseignement en raison de menaces et d'attaques continues contre les écoles et leurs membres du personnel, et de la fermeture d'établissements scolaires⁹⁴. En Iraq et au Nigéria, de graves violences sexuelles et fondées sur le genre, y compris des viols et des pratiques d'esclavage sexuel commis par des membres de groupes terroristes, continuent d'être signalés⁹⁵. En outre, les rescapées de ces violences et leurs enfants, y compris ceux nés de viols commis en temps de guerre, font face à des niveaux élevés de stigmatisation et de discrimination⁹⁶.

53. Les mesures de lutte antiterroriste ont également soulevé des préoccupations particulières en ce qui concerne les droits fondamentaux des femmes, notamment après que nombre d'entre elles ont été arrêtées et détenues sans distinction par les autorités militaires et policières, sous le chef de radicalisation ou d'association avec des groupes terroristes⁹⁷. Les organes chargés des droits de l'homme se sont déclarés préoccupés par le détournement des politiques de lutte contre le terrorisme dans le but de dissuader les défenseuses des droits de la personnes de faire valoir leurs droits⁹⁸.

54. En Iraq, au Nigéria et au Mali, malgré l'abondance de preuves concernant les cas de violences sexuelles commises par des membres de groupes terroristes, aucune poursuite n'a encore été engagée⁹⁹. Le risque est que, outre le déni de justice évident que cela entraîne pour les victimes, ces crimes odieux soient complètement effacés

⁸⁸ Résolution 35/34 du Conseil des droits de l'homme.

⁸⁹ CAT/C/CMR/CO/5, par. 12 b).

⁹⁰ S/2019/280.

⁹¹ Ibid., par. 72 et 73.

⁹² A/72/865 et S/2018/465, par. 16.

⁹³ S/2019/280, par. 60 à 64.

⁹⁴ A/HRC/40/77, par. 53 et 55.

⁹⁵ CERD/C/IRQ/CO/22-25, par. 17 ; CEDAW/C/NGA/CO/7-8, par. 15.

⁹⁶ CEDAW/C/NGA/CO/7-8, par. 15 c) ; voir aussi S/2019/280, par. 20 et 21.

⁹⁷ CEDAW/C/NGA/CO/7-8, par. 15 b).

⁹⁸ A/HRC/41/41, par. 39.

⁹⁹ S/2019/280.

de l'histoire d'un grand nombre de conflits¹⁰⁰. En 2018, certains progrès ont été enregistrés en Afghanistan, où des individus accusés de viol par des parties au conflit, y compris des membres des Taliban, ont été poursuivis et condamnés¹⁰¹.

55. Le système des Nations Unies a continué de former les États au renforcement des capacités, afin qu'ils tiennent compte comme il se doit des différences entre les genres et les âges dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a publié un manuel sur la prise en compte des questions de genre dans les mesures de justice pénale visant à lutter contre le terrorisme, destiné aux décideurs et aux praticiens.

G. Les combattants étrangers et leurs familles

56. Au lendemain de la défaite territoriale de l'EIIL en Iraq et en République arabe syrienne, des milliers de combattants étrangers présumés et les membres de leur famille ont été capturés. La Haute-Commissaire aux droits de l'homme a souligné les conditions déplorables dans lesquelles ces personnes étaient maintenues dans le camp de Hol, dans le nord-est de la République arabe syrienne.

57. Ces derniers mois, la situation au camp de Hol a suscité un vif intérêt à l'échelle internationale principalement en raison de la grave crise humanitaire¹⁰² et des difficultés juridiques et politiques entourant le statut des combattants étrangers présumés et des membres de leur famille. Les ressortissants de pays tiers (autres que la Syrie et l'Iraq) représentent 15 % de la population de ce camp, soit environ 11 000 personnes. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne s'est particulièrement alarmée de la situation des enfants, notamment ceux nés d'un viol, dont beaucoup n'ont pas d'acte de naissance¹⁰³. À cet égard, la Haute-Commissaire aux droits de l'homme a souligné la vulnérabilité des enfants de combattants étrangers, exposés à des violations graves des droits fondamentaux, y compris le recrutement forcé. Elle a rappelé l'obligation faite aux États de prendre des mesures de protection appropriées dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Les enfants se trouvant en dehors de leur pays de nationalité devraient bénéficier des services et, le cas échéant, d'une assistance consulaires pour retourner dans leur pays d'origine. Les États ne devraient jamais priver de leur nationalité les enfants liés à un groupe terroriste à l'étranger, même s'ils possèdent la double nationalité ou peuvent y prétendre. Ils devraient également coopérer pour faire en sorte que les enfants soient enregistrés, aient une identité légale et une nationalité, et soient autorisés à entrer dans le pays d'origine de leurs parents¹⁰⁴. En outre, la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé a demandé le rapatriement immédiat de tous les enfants de moins de 18 ans et l'élaboration de programmes spécialisés de protection de l'enfance pour assurer leur pleine réinsertion¹⁰⁵.

58. En Iraq, les ressortissants de pays tiers soupçonnés d'entretenir des liens avec l'ISIL sont pour la plupart jugés en vertu de la loi antiterroriste de 2005, pour leur

¹⁰⁰ Ibid., par. 25. Voir également par. 52, 60 et 61.

¹⁰¹ Ibid., par. 31.

¹⁰² <https://reliefweb.int/report/syrian-arabrepublic/syria-crisis-whos-response-al-hol-camp-al-hasakeh-governorate-issue-7-12> ; Quatrième rapport de situation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (au 29 mai 2019) ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), rapport de situation sur la crise en Syrie, à la suite de l'action humanitaire d'avril 2019.

¹⁰³ Selon la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, le respect de l'état de droit et des droits fondamentaux ne doit pas être sapé pour des raisons d'opportunité politique ni sacrifié pour des considérations de sécurité (9 mai 2019).

¹⁰⁴ A/HRC/40/28, par. 34 et 66.

¹⁰⁵ S/2019/103, par. 63.

appartenance ou affiliation à ce groupe. Les rapporteurs spéciaux se sont déclarés préoccupés non seulement par le cadre juridique en Iraq, qu'ils jugent inadapté pour sanctionner les crimes odieux commis par l'EIL, mais également par l'absence de garanties judiciaires et de procédure régulière¹⁰⁶, parfois assortie du recours à des aveux obtenus sous la contrainte pour condamner les personnes soupçonnées de terrorisme à des peines pouvant aller jusqu'à la peine de mort¹⁰⁷. En outre, l'âge de la responsabilité pénale, fixée à neuf ans, reste particulièrement bas et certains enfants ont été inculpés et condamnés en vertu de la législation antiterroriste.

59. Les familles des combattants étrangers ne sont généralement pas détenues pour faire l'objet de poursuites. En outre, certains combattants étrangers présumés, y compris des enfants, sont placés en détention en dépit de tout contrôle juridictionnel et sans aucune perspective de procès devant des organes judiciaires compétents¹⁰⁸. Ils se retrouvent alors dans une impasse juridique et administrative qui les expose aux abus¹⁰⁹.

60. Certains États ont invoqué des questions de sécurité nationale pour justifier leur réticence à rapatrier leurs ressortissants. Dans le même temps, il est important de prendre en compte la réalité de la situation humanitaire dans laquelle se trouvent les femmes et les enfants étrangers en Iraq et en République arabe syrienne, ainsi que les lacunes du cadre juridique et de l'administration de la justice dans les pays où ils sont détenus.

61. Certains États ont commencé à rapatrier leurs ressortissants des lieux de conflit en Iraq et en République arabe syrienne, aux fins de poursuites, de réadaptation ou de réinsertion, selon le cas. Le Kazakhstan, le Kosovo, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan en sont des exemples notables¹¹⁰. D'autres États ont déchu ou privé de leur nationalité les personnes considérées comme des combattants étrangers, ce qui pourrait créer des cas d'apatridie¹¹¹.

62. Pour faire en sorte que les mesures relatives aux combattants étrangers prises en application des résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité soient conformes aux obligations incombant aux États en matière de droits de l'homme, le Groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste a publié un guide pour la mise en œuvre d'interventions respectueuses des droits de l'homme face à la menace des combattants terroristes étrangers¹¹². Ce guide fournit des conseils concrets aux États sur la manière de traiter la question du voyage et du retour des combattants étrangers, et examine, dans des chapitres qui y sont expressément consacrés, la situation des femmes et des enfants.

63. Dans le même esprit, le Bureau de lutte contre le terrorisme, en concertation avec d'autres entités des Nations Unies, a élaboré en avril 2019 une série de grands principes sur la protection, le rapatriement, la réadaptation et la réintégration des

¹⁰⁶ « Iraq: UN expert says prosecution of ISIL leadership must be fair and thorough », communiqué d'avril 2019 ; « UN rights wing “appalled” at mass execution in Iraq », communiqué de décembre 2017.

¹⁰⁷ [A/HRC/38/44/Add.1](#), par. 47 à 49 et 67.

¹⁰⁸ « Children of ISIL terrorists likely held in “secret detention facilities”, UN human rights office warns », communiqué du 21 mai 2019.

¹⁰⁹ www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/AWayForward_DetentionInSyria.pdf ; voir également [A/73/347](#), par. 19.

¹¹⁰ La référence au Kosovo doit s'entendre en pleine conformité avec la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et sans préjudice du statut du Kosovo.

¹¹¹ www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24724&LangID=F.

¹¹² www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf.

femmes et des enfants ayant des liens avec des groupes terroristes inscrits sur les listes de l'ONU, ainsi que sur les poursuites dont ils peuvent faire l'objet. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a continué d'examiner les questions relatives aux droits de l'homme, y compris dans son rapport sur les dimensions de genre dans la réponse apportée aux combattants terroristes étrangers de retour au pays¹¹³ et par l'adoption de l'additif aux principes directeurs relatifs aux combattants terroristes étrangers¹¹⁴.

VI. Conclusions et recommandations

64. **Le terrorisme touche les personnes de tous les pays et de tous les milieux. Il nie et empêche la jouissance de tous les droits de l'homme. Les États doivent prendre des mesures efficaces pour prévenir et dissuader les actes de terrorisme et protéger toutes les personnes relevant de leur juridiction contre de tels actes. Néanmoins, pour vaincre le terrorisme, il faut non seulement des mesures de lutte antiterroriste axées sur la sécurité, mais également des mesures préventives systématiques qui s'attaquent directement aux facteurs de l'extrémisme violent et des actes terroristes. Les griefs anciens, souvent associés aux mauvaises conditions économiques et aux frustrations sociales et politiques peuvent faire basculer dans la violence. Nous devons investir davantage dans la justice et le respect des droits économiques et sociaux. L'ONU est prête à collaborer avec les gouvernements et la société civile partout dans le monde, pour les aider à surmonter ces problèmes.**

65. **Pour prévenir le terrorisme et l'extrémisme violent, il faut mettre en place une stratégie globale et sans exclusive qui associe tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des États Membres, du secteur privé, des organisations nationales et régionales ou de la société civile. Les jeunes doivent être des partenaires à part entière de cette stratégie, car ils sont particulièrement bien placés pour communiquer efficacement avec ceux qui sont les plus exposés à l'influence de l'extrémisme. La société civile est également un allié essentiel dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Il faut inverser la tendance actuelle consistant à adopter des définitions excessivement larges du terrorisme qui laissent moins de marge de manœuvre pour agir. Les groupes de la société civile sont bien placés pour faire le lien entre les autorités et les communautés marginalisées, et les États ont tout à gagner de leur participation effective à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de lutte contre le terrorisme.**

66. **Les mesures de lutte contre le terrorisme doivent être fondées sur les droits de l'homme et l'état de droit, conformément au premier et au quatrième piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale. Le non-respect d'obligations internationales essentielles, telles que l'interdiction absolue de la torture, n'est une réponse ni appropriée ni efficace au terrorisme et à l'extrémisme violent. De même, une stratégie sécuritaire étriquée ne permettra pas de venir à bout du terrorisme et de l'extrémisme violent. Bien au contraire, elle pourrait s'avérer contre-productive, en faisant naître de nouveaux griefs et en incitant d'autres personnes à recourir à la violence. Il est donc recommandé aux États Membres :**

a) **De procéder, de manière continue, à un examen approfondi, y compris une étude d'impact dans les domaines des droits de l'homme, des lois, des politiques et des pratiques de lutte contre le terrorisme. Les plans d'action**

¹¹³ www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2019/02/Feb_2019_CTED_Trends_Report.pdf.

¹¹⁴ S/2018/1177, annexe.

régionaux et nationaux de prévention de l'extrémisme violent ainsi que d'autres mesures de lutte antiterroriste devront également s'inscrire dans un cadre global et sans exclusive, et respecter les obligations internationales qui incombent aux États en matière de droits de l'homme ;

b) De garantir le respect des droits des victimes à la réparation, à la vérité et à la justice, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, y compris en s'assurant qu'elles ont accès à la justice, en vertu de leur droit de connaître la vérité et d'être entendues. Des efforts mieux concertés sont nécessaires pour garantir les droits des victimes de la violence fondée sur le genre, en particulier dans les zones de conflit. En outre, les États doivent veiller à ce que les personnes rescapées de ces crimes ne fassent pas l'objet de stigmatisation ou de discrimination ;

c) De prévenir et dissuader les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment en menant des enquêtes rapides, indépendantes et efficaces chaque fois que de telles violations ont lieu ;

d) De veiller à ce que leur législation nationale concernant la lutte contre le terrorisme ne soit pas excessivement large, mais s'appuie précisément sur la base des dispositions des textes internationaux s'y rapportant ;

e) D'instaurer, pour ceux qui ne l'ont pas abolie, un moratoire sur l'application de la peine de mort et, en attendant, de procéder à un examen complet de toute la législation en la matière afin de la mettre en conformité avec les règles et les principes du droit international des droits de l'homme ;

f) De revoir la législation et les pratiques relatives aux droits à la liberté d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association et le droit au respect de la vie privée, qui sont des conditions préalables pour permettre à la société civile de nourrir le débat public en ligne et hors ligne ;

g) De prendre de nouvelles mesures en faveur de la prévention de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de garantir le respect d'une procédure régulière et le droit à un procès équitable ;

h) De veiller, s'agissant des combattants étrangers et des membres de leur famille, à assumer les responsabilités qui leur incombent à l'égard de leurs ressortissants. Dans un premier temps, les États doivent s'assurer que leurs ressortissants présents dans des zones de conflit bénéficient de services consulaires efficaces, répondant à leurs besoins. Ils doivent veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en ce qui concerne le retour, les poursuites, la réadaptation et la réintégration des combattants étrangers et des membres de leur famille soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme, y compris l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour ce faire, ils sont encouragés à s'inspirer du guide pour la mise en œuvre d'interventions respectueuses des droits de l'homme face à la menace des combattants terroristes étrangers, ainsi que du rapport du Haut-Commissaire, consacré aux enfants, sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/40/28), et des autres directives applicables de l'ONU sur la question des combattants étrangers et de leurs familles.