



Assemblée générale

Distr. générale
4 juillet 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-quatrième session

Points 3 et 5 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme

Droits de l'homme et questions relatives à la prise d'otages

**Rapport du Comité consultatif du Conseil
des droits de l'homme**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–5	3
II. Notions en jeu	6–21	4
A. Définition de la prise d’otages par des groupes terroristes	6–14	4
B. Prise d’otages par des groupes terroristes: nature, ampleur et principaux aspects du phénomène	15–21	6
III. Incidences de la prise d’otages par des terroristes sur les droits de l’homme	22–35	9
A. Droits fondamentaux des otages.....	23–26	9
B. Incidences sur les communautés locales.....	27–35	11
IV. Rôle de la coopération régionale et internationale	36–60	14
A. Vue d’ensemble, bonnes pratiques et défis.....	36–46	14
B. Pertinence des instruments internationaux et régionaux qui évoquent la prise d’otages, le paiement de rançons et les droits des victimes	47–60	18
V. Conclusions et recommandations.....	61–69	21

I. Introduction

1. Dans sa résolution 18/10, le Conseil des droits de l'homme a prié le Comité consultatif de réaliser une étude sur les droits de l'homme et les questions relatives à la prise d'otages par des groupes terroristes, en accordant une attention particulière aux incidences négatives de la prise d'otages sur les droits fondamentaux des otages et des membres des communautés locales concernées. Le Conseil a demandé au Comité de mettre l'accent, en particulier, sur les incidences sur les droits de l'homme et sur le rôle de la coopération régionale et internationale dans ce domaine.

2. À sa huitième session, le Comité consultatif a créé un groupe de rédaction composé de Wolfgang Stefan Heinz (Rapporteur), Latif Hüseyinov (Président), Obiora Chinedu Okafor, Shigeki Sakamoto, Ahmer Bilal Soofi et Jean Ziegler (dont le mandat s'est achevé le 30 septembre 2012). Par la suite, Coco Quisumbing a rejoint le groupe de rédaction.

3. Le Comité consultatif a adressé une lettre aux parties prenantes le 13 août 2012, dans laquelle il encourageait toutes les parties prenantes intéressées, y compris les États, les organisations internationales, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales (ONG), à contribuer à l'élaboration de l'étude. Il a reçu des réponses d'un certain nombre de gouvernements, d'une ONG et d'une université¹. Le rapport intérimaire du Comité a été soumis au Comité à sa dixième session² et au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-deuxième session³. Malgré les importants efforts fournis et la lettre susmentionnée adressée aux parties prenantes, le recensement des bonnes pratiques en ce qui concerne les droits de l'homme des otages et les incidences sur les communautés locales concernées s'est révélé être une tâche difficile.

4. Le Comité consultatif soumet le présent rapport au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-quatrième session. Conformément au mandat reçu du Conseil, le rapport n'est pas une étude générale sur les aspects ayant trait aux droits de l'homme des prises d'otages par des groupes terroristes, puisqu'il ne devrait pas y avoir de doublons. Dans le rapport, le Comité donne plutôt un bref aperçu des principales caractéristiques du problème, puis s'arrête sur les aspects spécifiques dégagés par le Conseil dans sa résolution 18/10.

5. Après plusieurs décennies au cours desquelles la prise d'otages a figuré dans la liste des questions examinées régulièrement, la Commission des droits de l'homme a adopté de nombreuses résolutions, dont la résolution 2005/31, dans laquelle elle a condamné la prise d'otages et demandé instamment à tous les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales thématiques de continuer d'aborder, le cas échéant, la question des conséquences de la prise d'otages⁴. Le Conseil des droits de l'homme a abordé la question de la prise d'otages par des groupes terroristes et a tenu, à sa seizième session, une réunion-débat sur la question des droits de l'homme dans le cadre des mesures prises pour faire face aux prises d'otages par des terroristes, à laquelle ont participé des acteurs et des parties prenantes des organismes et institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que des participants de différents pays et régions⁵.

¹ Voir la page Web consacrée à la question hébergée sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), à l'adresse: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HR TerroristhostageTaking.aspx.

² A/HRC/AC/10/2.

³ A/HRC/22/70.

⁴ Voir les résolutions de la Commission des droits de l'homme suivantes: 27 (XXXVII), 1986/49, 1987/28, 1988/38, 1989/26, 1990/36, 1991/40, 1992/23, 1996/62, 1997/28, 1998/73, 1999/29, 2000/29, 2001/38, 2003/40 et 2005/31.

⁵ Voir A/HRC/18/29.

II. Notions en jeu⁶

A. Définition de la prise d'otages par des groupes terroristes

6. La notion de prise d'otages a fait l'objet d'un vaste débat tout au long du processus qui a conduit à l'adoption de la Convention internationale contre la prise d'otages⁷. Les résultats de ce débat sont reflétés à l'article premier de la Convention, lequel dispose ce qui suit:

Commet l'infraction de prise d'otages au sens de la présente Convention, quiconque s'empare d'une personne (ci-après dénommée «otage»), ou la détient et menace de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie, à savoir un État, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes, à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage.

7. Il ressort clairement de la définition internationale codifiée de la prise d'otages que cet acte se décompose en deux séries d'éléments, à savoir: a) le fait de s'emparer d'une personne ou de la détenir; et b) le fait de menacer de tuer cette personne ou de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage. En d'autres termes, une situation de prise d'otages fait généralement intervenir au moins trois parties; «l'otage (a) est le moyen utilisé par le preneur d'otage (b) pour obtenir quelque chose d'une tierce partie (c)»⁸. Si la première série d'éléments peut être commune à tous les actes de prise d'otages, la deuxième permet d'établir une distinction entre la prise d'otages à caractère terroriste et la prise d'otages à des fins autres que le terrorisme.

8. L'article premier de la Convention susmentionnée n'établit aucun lien explicite entre la définition de la prise d'otages et la notion de terrorisme. Cependant, le contexte dans lequel s'inscrit l'adoption de cet instrument indique que les rédacteurs se souciaient principalement des prises d'otages par des groupes terroristes. L'unique référence faite au terrorisme dans le préambule de la Convention indique clairement que celle-ci a été adoptée en raison de la nécessité absolue de «développer une coopération internationale entre les États en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption de mesures efficaces destinées à prévenir, réprimer et punir tous les actes de prise d'otages en tant que manifestations du terrorisme international».

9. L'absence de référence explicite à la nature terroriste de la prise d'otages dans les dispositions de fond de la Convention est, sans doute, due au désaccord qui régnait entre les États à propos de la notion de terrorisme (et sa définition), au moment de la négociation de l'instrument.

⁶ Les membres du groupe de rédaction remercient Felix Ndahinda, Rianne Letschert et Melissa McAuliffe pour leur contribution importante à l'élaboration du présent rapport.

⁷ Résolution 34/146 de l'Assemblée générale. Pour de plus amples renseignements sur les différentes propositions examinées, voir Ved P. Nanda, «Progress Report on the United Nations' Attempt to Draft an International Convention against the Taking of Hostages», *Ohio Northern University Law Review*, vol. 6, n° 1, 1979, p. 89 à 108; S. S. Kaye, «The United Nations Effort to Draft a Convention on the Taking of Hostages», *American University Law Review*, vol. 27, n° 2, 1978, p. 433 à 487; et Robert Rosenstock, «International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step Against Terrorism», *Journal of International Law and Policy*, vol. 9, 1980, p. 169 à 195.

⁸ R. D. Crelinsten, «The Study of Hostage-Taking: A System Approach», dans Ronald D. Crelinsten *et al.*, *Report on Management Training Seminar Hostage-Taking Problems of Prevention and Control* (Montréal, Université de Montréal, septembre 1976), p. 4. Peut être consulté à l'adresse suivante: www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/49367NCJRS.pdf.

10. La définition figurant à l'article premier de la Convention n'établit pas de distinction entre un acte commis en temps de paix et un acte commis pendant un conflit armé. Cependant, l'article 12 exclut l'application de la Convention aux actes de prise d'otages commis au cours de conflits armés au sens des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977. De plus, abordant l'une des questions les plus controversées au cours de la négociation de la Convention, cette disposition exclut expressément l'application de l'instrument aux conflits armés visés dans le Protocole additionnel I (par. 4), dans lesquels «les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes, dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes».

11. La prise d'otages est, de fait, interdite par toutes les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977⁹. Dans une étude sur le droit international humanitaire, qui fait autorité, il est indiqué que l'interdiction de la prise d'otages pendant les conflits armés tant internationaux que non internationaux constitue une norme établie du droit international coutumier¹⁰. Dans les Protocoles additionnels I et II, l'interdiction de la prise d'otages est reconnue comme une garantie fondamentale pour les civils et les personnes hors de combat¹¹. En outre, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale classe la prise d'otages dans la catégorie des crimes de guerre¹². Les éléments des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale reprennent la définition de la prise d'otages figurant dans la Convention internationale contre la prise d'otages, en y ajoutant la précision supplémentaire suivante: «le comportement requis de la tierce partie pourrait être une condition non seulement pour la libération de l'otage, mais aussi pour sa sécurité»¹³.

12. Pour résumer, comme l'indique la lecture conjointe des différents instruments juridiques internationaux susmentionnés, ceux-ci s'accordent à reconnaître que la prise d'otages est un acte interdit, et constitue donc une infraction, au regard du droit international. Cet acte est considéré comme une infraction passible de sanction, constitutive de crime de guerre dans le contexte particulier du conflit armé. En dehors des conflits armés, la Convention internationale contre la prise d'otages dispose qu'il incombe aux États parties d'ériger cet acte en infraction et de coopérer en vue d'arrêter, de poursuivre en justice et de punir les preneurs d'otages. Toutefois, compte tenu des désaccords persistants à propos de la définition du terrorisme, les différents instruments passés en revue ci-dessus n'associent pas nécessairement la notion de prise d'otages à celle de terrorisme.

13. Pendant des décennies, plusieurs acteurs, y compris différents organismes des Nations Unies, ont vaguement tenté d'établir une définition communément acceptée du terrorisme. Dans le rapport qu'il a soumis au Conseil des droits de l'homme à sa seizième session, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souscrit à la description du terrorisme figurant dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité¹⁴. Dans cette résolution, le Conseil donne l'interprétation suivante du terrorisme: actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves, ou prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou

⁹ Voir les dispositions pertinentes des Conventions de Genève, art. 3 (par. 1, al. *b*) commun aux quatre Conventions; quatrième Convention de Genève, art. 34 et 147; Protocole additionnel I, art. 75 (par. 2, al. *c*); et Protocole additionnel II, art. 4 (par. 2, al. *c*).

¹⁰ Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier* (Comité international de la Croix-Rouge, Cambridge University Press, 2005), vol. I, p. 441 à 445.

¹¹ *Ibid.*

¹² A/CONF.183/9, art. 8 (par. 2, al. *a* viii et *c* iii).

¹³ Henckaerts et Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier* (voir note 10), p. 445.

¹⁴ A/HRC/16/51, par. 27.

chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire, visés et érigés en infractions dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme¹⁵.

14. D'aucuns pourraient estimer que la définition donnée ci-dessus fait, en quelque sorte, autorité, mais il convient de noter que le *Routledge Handbook of Terrorism Research* énumère 250 définitions du terrorisme élaborées au cours des deux derniers siècles et auparavant¹⁶. L'absence persistante d'une définition consensuelle du terrorisme est due aux multiples manifestations des actes terroristes, ainsi qu'à la diversité des acteurs, des motifs et des manières d'opérer des terroristes¹⁷. Par conséquent, il reste difficile de déterminer si un cas particulier de prise d'otages ou d'enlèvement constitue un acte terroriste, surtout lorsqu'il est le fait d'un groupe qui n'est pas mondialement considéré comme un groupe terroriste.

B. Prise d'otages par des groupes terroristes: nature, ampleur et principaux aspects du phénomène

15. En raison de la classification différente des cas de prise d'otages – et plus généralement des cas de terrorisme – dans diverses études, il est difficile de trouver des données ventilées décrivant ce phénomène sur une période déterminée. Selon une étude, de 1968 à 1982, sur environ 8 000 actes de terrorisme signalés, 540 (soit 7 %) étaient des prises d'otages transnationales visant 3 162 personnes, et 20 % de ces actes ont provoqué la mort des victimes ou leur ont causé des blessures. «Depuis 1968, 188 groupes terroristes ont pris des otages dans le cadre d'enlèvements, de détournements d'avions et d'incidents insurrectionnels¹⁸.» Des données recueillies sur une période plus longue (de 1968 à 2005) indiquent que, sur quelque 12 942 actes terroristes, «1 941 prises d'otages, dont 1 318 par enlèvement, 380 par détournement d'avion et 243 dans d'autres circonstances (notamment dans le cadre d'opérations insurrectionnelles et de détournements de moyens de transport non aériens)», ont été enregistrées¹⁹. Selon des données tirées de la base de données mondiale sur le terrorisme, qui classe les cas de prises d'otages selon qu'elles sont liées à un détournement, un incident insurrectionnel ou un enlèvement, 4 700 prises d'otages ont été effectuées par enlèvement entre 1970 et 2010²⁰.

16. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a enregistré les taux d'enlèvements dans environ 112 pays et territoires partout dans le monde, en se fondant sur les infractions signalées à la police²¹. Il convient de noter que ces données n'établissent aucune distinction entre les enlèvements terroristes et non terroristes et ne contiennent aucune mention particulière du phénomène de l'enlèvement avec demande de

¹⁵ Voir aussi *ibid.*, par. 28.

¹⁶ Joseph J. Easson et Alex P. Schmid, «250-Plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism», A. P. Schmid (éd.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (Routledge, Londres/New York, 2011), p. 99 à 157.

¹⁷ *Ibid.*, p. 5 à 7.

¹⁸ Scott E. Atkinson *et al.*, «Terrorism in a Bargaining Framework», *Journal of Law and Economics*, vol. 30, n° 1, 1987, p. 1 et 2, contenant des informations tirées du document établi par le Département d'État des États-Unis: *International Terrorism: Hostage Seizures* (1983).

¹⁹ Patrick T. Brandt et Todd Sandler, «Hostage Taking: Understanding Terrorism Event Dynamics», *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, 2009, p. 762. D'autres données statistiques peuvent être consultées dans: Keith Bloomfield, «Hostage taking and government response», *RUSI Journal*, vol. 146, n° 4, 2001, p. 23 à 27.

²⁰ Voir à l'adresse suivante: www.start.umd.edu/gtd/about/.

²¹ Voir «Kidnapping at the national level, number of police-recorded offences», sur www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Kidnapping.xls et www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS12_Kidnapping.xls.

rançon. En outre, elles ne tiennent pas nécessairement compte de la véritable ampleur du problème du fait, notamment, que le nombre d'infractions signalées est nettement inférieur à la réalité.

17. D'après Red24, organisation spécialisée dans la sécurité mondiale, en 2011, environ 30 000 enlèvements avec demande de rançon ont été enregistrés à l'échelle mondiale²². Selon des estimations mondiales, quelque 10 000 à 15 000 enlèvements sont commis chaque année, principalement en Amérique latine²³. Si les «pays habituellement touchés comme le Mexique, le Venezuela, le Brésil et la Colombie continu[aient] de déplorer des taux d'enlèvements très élevés, cette forme de criminalité [constituait] également une menace considérable et/ou croissante en Iraq, en Afghanistan, en Somalie, au Pakistan, dans la région du Sahel et du Sahara en Afrique du Nord, au Kenya, au Nigéria, en Inde, en Chine, au Yémen et aux Philippines»²⁴. On estime que «les terroristes parviennent à capturer des otages dans 80 % des cas, et obtiennent la rançon demandée dans 70 % des cas. Dans les incidents insurrectionnels avec prise d'otages, les terroristes obtiennent au moins une partie de ce qu'ils ont demandé dans 75 % des cas»²⁵.

18. Des études montrent que, depuis les années 1960 et 1970, le phénomène des enlèvements contre rançon ou des enlèvements commis à d'autres fins politiques était en hausse dans certains pays ou certaines régions, et en baisse dans d'autres²⁶. Une étude portant sur 764 cas de prise d'otages signalés entre novembre 1969 et janvier 2006 indique toutefois que 75 % de ces cas (soit 570) ont eu lieu après 2000, ce qui laisse entendre que leur nombre a augmenté au cours de la dernière décennie²⁷. Dans l'ensemble, certains éléments de la base de données mondiale sur le terrorisme montrent que, pendant la période

²² Voir Red24: Threat Forecast report 2012, p. 24. Selon les données recueillies par l'organisation au cours des années précédentes, les dix pays dans lesquels le plus grand nombre d'enlèvements avec demande de rançon a été enregistré en 2012 étaient: 1) l'Afghanistan (environ 950 enlèvements avec demande de rançon par an); 2) la Somalie (27 navires détournés en 2010 avec plus de 320 otages); 3) l'Iraq (aucune donnée statistique disponible; environnement complexe dans lequel des enlèvements sont commis à des fins criminelles, terroristes et politiques. Les ressortissants de pays occidentaux demeurent des cibles intéressantes, aussi bien sur le plan financier qu'à des fins de propagande); 4) le Nigéria (plus de 1 000 enlèvements avec demande de rançon par an); 5) le Pakistan (15 000 enlèvements par an, selon les statistiques officielles; 10 à 20 % d'entre eux visent à obtenir une rançon); 6) le Yémen (plus de 200 ressortissants étrangers et un nombre inconnu de citoyens yéménites enlevés au cours des vingt dernières années; les menaces proviennent essentiellement de groupes tribaux, de mouvements séparatistes, de bandits et de groupes islamistes tels qu'Al-Qaïda dans la péninsule arabique); 7) le Venezuela (République bolivarienne du) (plus de 1 000 enlèvements «classiques» avec demande de rançon pendant les dix premiers mois de 2011, selon les statistiques officielles: un des taux d'enlèvements par habitant les plus élevés du monde); 8) le Mexique (les statistiques officielles de 2011 pourraient faire état de plus de 2 000 enlèvements «classiques» avec demande de rançon, bien que le véritable nombre soit nettement plus élevé: environ 17 889 en 2011, selon certaines estimations); 9) Haïti (quelques centaines – chiffres en baisse depuis 2006, année où 720 cas avaient été enregistrés); et 10) la Colombie (chiffres en baisse: quelque 258 enlèvements enregistrés par les autorités en 2011).

²³ Sheri Merklung et Elaine Davis, «Kidnap & Ransom Insurance: A Rapidly Growing Benefit», *Compensation & Benefits Review*, vol. 33, n° 6, 2001, p. 40 et 41. Voir également: William Prochnau, «Adventures in the Ransom Trade», *Vanity Fair*, mai 1998; peut être consulté à l'adresse suivante: www.mmegi.bw/index.php?sid=1&aid=36&dir=2010/January/Monday18.

²⁴ Red24, Threat Forecast 2012 (voir la note 22).

²⁵ Atkinson *et al.*, «Terrorism in a Bargaining Framework» (voir la note 18), p. 1 et 2, contenant des informations tirées du document du Département d'État des États-Unis intitulé «International Terrorism: Hostage Seizures», 1983, p. 2.

²⁶ Richard Clutterbuck, *Kidnap, Hijack and Extortion: The Response* (Londres, Macmillan Press, 1987), p. 14 à 46.

²⁷ Minwoo Yun, «Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping», *XIX Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, n° 2, 2007, p. 145.

de 1970 à 2010, seuls 16,6 % des cas d'enlèvements liés au terrorisme étaient associés à une demande de rançon²⁸.

19. L'enlèvement contre rançon est devenu une affaire très lucrative pour les terroristes et les organisations criminelles. D'après certaines statistiques jugées relativement modestes, le revenu mondial annuel provenant des enlèvements avec demande de rançon dépasse les 500 millions de dollars des États-Unis d'Amérique²⁹. Aux Philippines, par exemple, entre 1993 et 1996, une somme totale de 11 millions de dollars É.-U. a été versée pour la libération de plus de 600 personnes, la plupart prises en otage par la Nouvelle Armée du peuple ou le Front islamique de libération Moro³⁰. Après avoir atteint 113 en 1998, le nombre de cas d'enlèvements contre rançon enregistrés est tombé à 50 en 1999 avant de remonter à 99 en 2001³¹.

20. De même, des sources citant des responsables algériens affirment qu'en Afrique du Nord, Al-Qaida au Maghreb islamique a obtenu entre 50 et 150 millions d'euros de 2003 à 2011, essentiellement sous forme de rançons versées en contrepartie de la libération d'otages étrangers³². D'après les renseignements recueillis à cette occasion, huit enlèvements distincts commis entre 2008 et avril 2010 ont abouti au versement de plus de 18 millions d'euros (soit 25 millions de dollars É.-U.) en liquide aux intermédiaires d'Al-Qaida en échange de la libération de nationaux de différents pays riches³³. Il en a été déduit que le groupe Al-Qaida au Maghreb islamique était presque entièrement financé par les rançons provenant de pays occidentaux, lesquels étaient prêts à verser à Al-Qaida jusqu'à 5 millions d'euros (7 millions de dollars) pour libérer un seul citoyen³⁴.

21. En 2003, le Gouvernement colombien a indiqué à l'ONU que quelque 14 068 cas d'enlèvements avaient été enregistrés dans le pays depuis 1996³⁵. Selon d'autres chiffres, entre 1991 et 1999, deux groupes de guérilla colombiens, à savoir les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et l'Armée de libération nationale (ELN), ont obtenu environ 1,5 milliard de dollars des États-Unis en commettant des enlèvements contre rançon³⁶. Dans l'ensemble, on estime qu'en Colombie, les enlèvements contre rançon rapportent en moyenne 220 millions de dollars des États-Unis nets par an aux groupes qui les commettent³⁷. Des données portant sur 2006 font état de 200 à 265 enlèvements contre rançon, dont 111 cas imputés aux FARC³⁸. En Tchétchénie, la prise d'otages est devenue un élément important qui alimente en partie la lutte pour l'indépendance vis-à-vis de la Fédération de Russie³⁹. Des informations indiquent que quelque 1 094 civils ont été enlevés

²⁸ James J. F. Forest, «Kidnapping by Terrorist Groups, 1970-2010: Is Ideological Orientation Relevant?», *Crime & Delinquency*, vol. 58, n° 5, 2012, p. 772.

²⁹ Everard Phillips, «The Business of Kidnap for Ransom», David Canter (éd.), *The Faces of Terrorism: Multidisciplinary Perspectives* (Chichester/Malden, Wiley Blackwell, 2009), p. 193.

³⁰ John Griffiths, *Hostage: The History, Facts & Reasoning behind Hostage Taking* (Londres, Carton Publishing Group, 2003), p. 22.

³¹ E/CN.15/2003/7, par. 13.

³² Voir Ricardo R. Larémont, «Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism and Counterterrorism in the Sahel», *African Security* vol. 4, n° 4, 2011, p. 253, et Vivienne Walt, «Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?», *Time*, 12 octobre 2010; peut être consulté à l'adresse suivante: www.time.com/time/world/article/0,8599,2024420,00.html.

³³ Walt, *ibid.* Les États-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne figurent sur la liste des pays qui sont restés attachés à leur politique excluant toute négociation avec des terroristes, tandis que d'autres pays ont probablement payé des rançons ou facilité leur versement.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ E/CN.15/2003/7, par. 23.

³⁶ Phillips, «The Business of Kidnap for Ransom» (voir la note 29), p. 197.

³⁷ *Ibid.*, p. 192.

³⁸ *Ibid.*, p. 191 et 192.

³⁹ *Ibid.*, p. 201.

entre janvier 1997 et août 1999 et qu'en moyenne, une rançon allant de 5 000 à 145 000 dollars des États-Unis a été versée pour chaque personne libérée⁴⁰. En Iraq, plus de 250 étrangers (ou 425, en fonction des chiffres fournis) ont été enlevés et 40 d'entre eux tués entre mars 2003 et mars 2006, et quelque 5 000 Iraquiens ont été enlevés entre décembre 2003 et 2005⁴¹.

III. Incidences de la prise d'otages par des terroristes sur les droits de l'homme

22. Plusieurs acteurs du système des Nations Unies, dont le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste et l'ONUDD, ont décrit en détail les incidences du terrorisme sur les diverses sous-catégories de victimes, et se sont penchés sur les besoins et les droits de ces dernières⁴². De toute évidence, les conclusions et recommandations qu'ils ont formulées, y compris celles qui portent sur les mesures législatives et politiques en faveur des victimes de terrorisme, sont également applicables aux victimes de prise d'otages par des groupes terroristes. Il convient de noter l'importance particulière que revêtent les études et les résolutions du Conseil économique et social relatives à la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre les enlèvements et d'y mettre un terme, ainsi que d'apporter assistance aux victimes, dans lesquelles le Conseil fait expressément référence aux victimes de prise d'otages par des groupes terroristes⁴³. Les informations détaillées figurant dans la section ci-dessous mettent principalement l'accent sur les incidences spécifiques des prises d'otages par des groupes terroristes sur les otages et les communautés locales, ainsi que sur les conséquences que peut avoir le versement de rançons à des groupes terroristes pour les activités terroristes et autres activités criminelles. Si les sections ci-dessous mettent l'accent sur les victimes individuelles et collectives des prises d'otages par des terroristes, il convient de garder à l'esprit que les mesures prises en réponse à ce phénomène ne doivent pas violer les droits de l'homme des preneurs d'otages⁴⁴.

A. Droits fondamentaux des otages

23. Il est communément admis que les victimes de terrorisme en général et de prise d'otages par des groupes terroristes en particulier peuvent être des individus, des membres d'une famille, une communauté ou tout un groupe ethnique, religieux ou racial, ou encore

⁴⁰ Irina Mukhina, «Islamic Terrorism and the Question of National Liberation, or Problems of Contemporary Chechen Terrorism», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, n° 6, 2005, p. 530.

⁴¹ Yun, «Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping» (voir la note 27), p. 141. Voir également: M. Clendenin, «“No Concessions” With No Teeth: How Kidnap and Ransom Insurers and Insureds Are Undermining U.S. Counterterrorism Policy», *Emory Law Journal*, vol. 56, n° 3, 2006, p. 745.

⁴² Voir A/HRC/20/14, par. 10 à 69; ONUDD, *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism*, New York, 2009; et ONUDD, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism*, 2011; peut être consulté à l'adresse suivante: www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E-Book_EN.pdf.

⁴³ Voir E/CN.15/2003/7, E/CN.15/2004/7 et les résolutions 2002/16, 2006/19 et 2009/24 du Conseil économique et social. Voir également: ONUDD, Manuel anti-enlèvements, 2005; peut être consulté à l'adresse suivante: <https://cms.unov.org/documentrepositoryindexer/MultiLanguageAlignment.bitext?DocumentID=d026597e-ebdf-4ec9-9eac-94f0bcddee75&DocumentID=39ff4ee9-b06d-4e7f-a59f-bc5415c9206d>.

⁴⁴ Voir la fiche d'information n° 32, Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste, consultable à l'adresse: www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32FR.pdf.

un pays tout entier⁴⁵. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste distingue entre les victimes directes, secondaires, indirectes et potentielles du terrorisme⁴⁶. Les prises d'otages par des groupes terroristes engendrent de multiples atteintes aux droits fondamentaux de ces différentes catégories de victimes. Les violations sont principalement le fait des preneurs d'otages, mais elles sont parfois commises dans le cadre des activités de lutte contre le terrorisme. En fonction des circonstances précises d'une prise d'otages par des terroristes, les mesures appropriées prennent en considération les intérêts et les préoccupations de tous les membres de la société touchés par cette situation. Les actions engagées face à des situations de prise d'otages doivent respecter le droit de tout individu à la vie, à la liberté et à la sécurité, consacré par de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme et confirmé dans le préambule de la Convention internationale contre la prise d'otages.

24. Les victimes de prise d'otages en général et de prise d'otages par des terroristes en particulier «font état de différents types de traitement, allant d'une attitude relativement amicale (nourriture sur commande, faible niveau de menace et possibilité de prendre un bain) à des agressions brutales de la part de leurs ravisseurs»⁴⁷. Le Yémen constitue un cas assez particulier car, à la différence de la plupart des cas d'enlèvements contre rançon, «les membres des tribus utilisent généralement leurs victimes comme moyen de pression afin d'obtenir des concessions du Gouvernement yéménite, et de nombreux otages ont été très bien traités par leurs ravisseurs»⁴⁸. Étant donné qu'une prise d'otages compromet généralement non seulement le bien-être et l'intégrité physiques, mais également psychologiques de l'otage, aussi bien au cours de l'incident qu'après celui-ci⁴⁹, elle occasionne de multiples atteintes aux droits fondamentaux de la personne retenue. De fait, vu que tous les droits de l'homme sont interdépendants et indissociables, la plupart des cas de prise d'otages engendrent la violation de nombreux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels⁵⁰. Dans certaines circonstances, le fait qu'une personne soit retenue en captivité par des terroristes constitue une violation de la quasi-totalité des droits énumérés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments pertinents⁵¹.

25. Il y a en effet violation flagrante ou restriction des droits et libertés ci-après: droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne; droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; droit de circuler librement et de choisir sa résidence; liberté de pensée, de conscience et de religion; liberté d'opinion et d'expression; liberté de réunion et d'association; droit à la protection de la vie privée, de la famille et du domicile; droit de participer à la vie politique; droit à des conditions satisfaisantes de travail; droit au repos et aux loisirs, à l'alimentation, à l'habillement et au logement; droit de prendre part à la vie culturelle; droit aux soins de santé et aux services sociaux, à l'éducation, à une protection spéciale pour les enfants; et droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits énoncés puissent

⁴⁵ Voir Frank Bolz, Jr. *et al.*, *The Counterterrorism Handbook: Tactics, Procedures, and Techniques* (2^e éd.) (Boca Raton/Londres/New York/Washington, CRC Press, 2002), p. 89.

⁴⁶ A/HRC/20/14, par. 16.

⁴⁷ Richard P. Wright, *Kidnap for Ransom: Resolving the Unthinkable* (Boca Raton, CRC Press, 2009), p. 48.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁴⁹ Ellen Giebels, Sigrid Noelanders et Geert Vervaeke, «The Hostage Experience: Implications for Negotiation Strategies», *Clinical Psychology and Psychotherapy*, vol. 12, n° 3, p. 241 à 253.

⁵⁰ Voir A/HRC/12/22.

⁵¹ Y compris dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention relative aux droits de l'enfant.

y trouver plein effet⁵². La dimension hommes-femmes des incidences sur les victimes de prises d'otages devrait aussi être prise en considération, tant pour les personnes prises en otages que pour leurs familles⁵³.

26. Sur le plan psychologique, le fait d'être pris en otage a des répercussions semblables à celles d'autres incidents terroristes et, de manière plus générale, à celles d'autres expériences traumatisantes⁵⁴. La prise d'otages a des effets graves et durables sur les enfants, qui sont nombreux à présenter des symptômes de stress post-traumatique⁵⁵. Chez les adultes, elle provoque généralement des réactions sur les plans suivants:

a) Sur le plan cognitif: troubles de la mémoire et de la concentration; confusion et désorientation; idées et souvenirs envahissants, déni (de l'événement lui-même), hypervigilance et hyperstimulation (état d'éveil très poussé et crainte profonde de revivre un autre incident);

b) Sur le plan émotionnel: état de choc et engourdissement, peur et anxiété, sentiment d'impuissance et de désespoir, dissociation (engourdissement et «vide» affectif), colère (dirigée contre toute personne – les auteurs, sa propre personne et les autorités), anhédonie (perte d'intérêt pour les activités qui autrefois procuraient du plaisir), dépression (en réaction à la perte) et sentiment de culpabilité (par exemple, pour avoir survécu lorsque d'autres sont morts, et pour avoir été pris en otage);

c) Sur le plan social: repli sur soi, irritabilité et évitement (de tout ce qui rappelle l'événement traumatique)⁵⁶.

B. Incidences sur les communautés locales

27. Les communautés qui vivent dans des zones où ont lieu régulièrement des prises d'otages par des terroristes portent en permanence le fardeau de l'insécurité. En général, les groupes terroristes preneurs d'otages, tels que les FARC en Colombie, Abu Sayyaf aux Philippines ou Al-Qaida au Maghreb islamique dans la région du Sahara et du Sahel, sévissent dans des zones qui ont pour traits communs l'insuffisance du maintien de l'ordre et l'absence de contrôle efficace de la part des autorités⁵⁷. Dans beaucoup de cas, les groupes terroristes exploitent les communautés vivant dans des zones périphériques rongées par une insécurité omniprésente et marginalisées sur les plans sociopolitique, économique et culturel. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a cité, notamment, la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou nationale et la discrimination fondée sur la religion, l'exclusion politique et la marginalisation socioéconomique parmi les éléments propices à la propagation du terrorisme⁵⁸. Dans beaucoup d'endroits où de tels facteurs sont présents, les terroristes, y compris les preneurs d'otages, tentent de combler le vide en matière de gouvernance en créant des liens solides avec les communautés locales. Dans un certain nombre de cas, les organisations terroristes ont réussi à supplanter l'État et se sont imposées

⁵² Pour la formulation exacte de ces droits, voir la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3 à 28.

⁵³ Voir A/HRC/19/38, par. 10.

⁵⁴ David A. Alexander et Susan Klein, «Kidnapping and hostage-taking: a review of effects, coping and resilience», *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 102, n° 1, 2009, p. 17.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 18. Voir également A. Schmid, «Magnitude of Terrorist Victimization», Dilip K. Das et Peter C. Kratoski (éd.), *Meeting the Challenges of Global Terrorism: Prevention, Control and Recovery* (Lanham, Lexington Books, 2003), p. 38 et 39.

⁵⁷ Wright, *Kidnap for Ransom* (voir la note 47), p. 192.

⁵⁸ A/HRC/16/51, par. 12.

en tant que prestataires de services et protecteurs des communautés. Faute de réponse appropriée des pouvoirs publics légitimes, la population locale peut voir en ces individus ou groupes responsables d'enlèvements des héros qui défient les autorités et viennent en aide aux pauvres et aux faibles⁵⁹. Des exemples en Afghanistan, en Colombie, aux Philippines et, plus récemment, dans la région du Sahara et du Sahel, y compris dans le nord du Mali, indiquent toutefois que le contrôle de régions et de communautés entières par des terroristes augmente l'insécurité et la marginalisation au lieu de contribuer à résoudre les problèmes, notamment en matière de développement.

28. En Afrique du Nord, par exemple, des informations indiquent qu'Al-Qaida au Maghreb islamique a établi des relations de coopération avec des trafiquants de drogues, des organisations criminelles et des groupes rebelles régionaux afin d'accroître ses ressources, notamment financières⁶⁰. Pour y parvenir, le groupe s'est appuyé sur les liens existants avec les communautés locales en se présentant comme un allié et un protecteur potentiel⁶¹. Son intégration dans les communautés locales lui a permis de mieux s'enraciner, d'accroître ses ressources et de renforcer ses effectifs⁶². L'aggravation de la crise constatée depuis lors dans le nord du Mali est un exemple frappant des effets durables que peut avoir le terrorisme en général, et la prise d'otages contre rançon par des terroristes, en particulier, sur la stabilité d'un pays, voire d'une région tout entière. Si les multiples facteurs et acteurs en jeu sont à l'origine de cette dynamique qui a abouti à l'occupation du nord du Mali par une alliance composite (y compris le Mouvement national de libération de l'Azawad, Al-Qaida au Maghreb islamique et le Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest), les activités terroristes de prise d'otages menées par Al-Qaida au Maghreb islamique dans toute la région du Sahel ont nettement contribué au financement des forces qui sont au cœur de l'insurrection⁶³. Les liens établis avec les communautés locales dans la région du Sahel ont permis au groupe Al-Qaida au Maghreb islamique non seulement d'affronter les services de sécurité du Gouvernement et de leur résister, mais également de miner les États du Sahel de l'intérieur⁶⁴.

29. Aux Philippines, les différents groupes rebelles et terroristes ont utilisé les griefs historiques des communautés musulmanes à Mindanao pour obtenir le soutien de la population moro⁶⁵. D'après certaines informations, les effectifs du groupe Abu Sayyaf sont montés en flèche, passant de quelques centaines à plus d'un millier, à l'issue de sa première grande opération d'enlèvement, la perspective du gain ayant attiré de nouvelles recrues⁶⁶. En octobre 2012, de nouvelles sources ont indiqué que le Gouvernement et le Front de libération islamique Moro avaient conclu un accord de cessation des hostilités⁶⁷.

⁵⁹ Wright, *Kidnap for Ransom* (voir la note 47), p. 192.

⁶⁰ Modibo Goïta, «West Africa's Growing Terrorist Threat: Confronting AQIM's Sahelian Strategy», *Africa Security Brief*, n° 11, février 2011, p. 2.

⁶¹ Ibid., p. 3.

⁶² Ibid.

⁶³ Voir Wolfram Lacher, «Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region», Carnegie Endowment Papers, septembre 2012 (peut être consulté à l'adresse suivante: http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf); Annual Review of World Affairs, *Africa, Strategic Survey* 1, 2012, p. 272 à 274; et Larémont, «Al Qaeda in the Islamic Maghreb» (voir la note 32), p. 242 à 268.

⁶⁴ Goïta, «West Africa's Growing Terrorist Threat» (voir la note 60), p. 2.

⁶⁵ Astrid Tuminez, «Rebellion, Terrorism, Peace: America's Unfinished Business with Muslims in the Philippines», *Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, n° 1, 2008, p. 211 à 223.

⁶⁶ Justine A. Rosenthal, «For-Profit Terrorism: The Rise of Armed Entrepreneurs», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n° 6, 2008, p. 487.

⁶⁷ Centre pour le dialogue humanitaire, «Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front reach historic peace agreement», 8 octobre 2012. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://reliefweb.int/report/philippines/philippine-government-and-moro-islamic-liberation-front-reach-historic-peace>.

30. En Europe, des groupes terroristes tels que Pays basque et liberté (ETA) et l'Armée républicaine irlandaise (IRA) ont perpétré des enlèvements contre rançon qui leur ont permis de financer leurs activités et leurs réseaux terroristes. Leurs opérations – dont l'enlèvement d'hommes d'affaires par l'ETA (surtout en Espagne et en France dans les années 1970 et 1980) et de personnes soupçonnées de collaborer avec les autorités par l'IRA – ont imposé un fardeau accablant en matière de sécurité et en termes financiers aux populations vivant dans les zones où ils sévissaient fréquemment⁶⁸.

31. Les situations de non-droit et la peur constante des représailles dans les régions où se multiplient les prises d'otages par des terroristes compromettent la sécurité et le bien-être des communautés locales. Des exemples en Afrique du Nord, en Tchétchénie, en Colombie, aux Philippines, en Iraq et en Afghanistan montrent que l'exercice des libertés et des droits fondamentaux – principalement des droits économiques, sociaux, civils et politiques, y compris le droit au développement – par les membres des communautés locales est extrêmement restreint. La répression, la corruption et l'incertitude, associées à l'économie parallèle sur laquelle reposent la prise d'otages par des terroristes et les activités illicites de trafic qui lui sont liées ont des incidences néfastes évidentes sur les secteurs productifs des économies locales, y compris le tourisme, l'agriculture et le commerce et, plus généralement, le développement socioéconomique des régions touchées.

32. Dans certains contextes, comme celui de la région du Sahel, les conséquences socioéconomiques des activités terroristes de prise d'otages sont particulièrement dévastatrices. Elles se sont traduites dans cette région par une importante diminution des perspectives socioéconomiques. Les emplois et les revenus générés par une industrie touristique autrefois florissante ont pratiquement disparu⁶⁹. La diminution des perspectives fait partie des autres facteurs qui conduisent certains membres des populations locales à rejoindre des organisations terroristes. L'insécurité généralisée liée au terrorisme et aux activités de prise d'otages touche particulièrement les catégories vulnérables de la population. Le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme a noté que, depuis l'occupation du nord du Mali par des groupes islamistes, les femmes sont victimes de diverses formes de mauvais traitements et privées de leur droit fondamental au travail, à l'éducation et aux services d'intérêt général⁷⁰. De même, des enfants sont recrutés dans des groupes armés et privés, notamment, de leur droit à l'éducation⁷¹.

33. La plupart des terroristes preneurs d'otages demandent de fortes sommes d'argent aux familles, gouvernements ou employeurs des otages, ou aux sociétés d'assurance de ces derniers. Dans beaucoup de cas, les familles des prisonniers n'ont pas d'autre choix que de verser ces fortes sommes pour sauver la vie des personnes qui leur sont chères; elles portent ainsi le fardeau économique du paiement de la rançon lorsque aucun autre acteur ne souhaite, ni n'est censé, payer. Des exemples ont montré que le versement de rançons considérables peut anéantir les économies d'une famille et la laisser dans le dénuement.

⁶⁸ Voir Mikel Buesa et Thomas Baumert, «Untangling ETA's Finance: An in-depth Analysis of the Basque Terrorist's Economic Network and the Money it Handles», *Defence and Peace Economics*, peut être consulté à l'adresse suivante: <http://dx.doi.org/10.1080/10242694.2012.710812>; Forest, «Kidnapping by Terrorist Groups» (voir la note 28), p. 772 à 775; et Wright, *Kidnap for Ransom* (voir la note 47), p. 190.

⁶⁹ Goïta, «West Africa's Growing Terrorist Threat» (voir la note 60), p. 3 et 4.

⁷⁰ Voir www.un.org/News/briefings/docs/2012/121010_Guest.doc.htm.

⁷¹ Centre d'actualités de l'ONU, «Mali: UNICEF warns of armed groups recruiting children», 17 août 2012, consultable à l'adresse: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42697&Cr=Mali&Cr1=#.UW12a6J-ZYU.

La situation est aggravée du fait que les gouvernements ne compensent que rarement l'intégralité des pertes matérielles subies par les victimes⁷².

34. Des études indiquent que, dans de nombreux cas, le montant élevé des rançons crée «un cercle vicieux, un nombre croissant de criminels constatant que l'enlèvement devient de plus en plus rémunérateur; le nombre de victimes d'enlèvement augmente; des sommes plus élevées sont demandées et versées; et la fréquence des enlèvements dans des pays ou régions donnés commence à échapper à tout contrôle»⁷³. Dans certains contextes, l'argent ainsi obtenu est utilisé pour financer une guérilla ou des activités terroristes⁷⁴.

35. Des exemples similaires en Afrique du Nord, en Amérique latine, en Iraq et en Afghanistan montrent que les preneurs d'otages utilisent généralement l'argent des rançons pour renforcer leurs activités criminelles. L'extorsion de rançons alimente l'économie souterraine et assure le financement des activités terroristes et criminelles. Le versement des rançons non seulement encourage de nouveaux enlèvements, mais aboutit inévitablement à de nouveaux attentats terroristes, qui font des morts et des blessés parmi la population civile⁷⁵. C'est pourquoi certains estiment que les politiques consistant à limiter les concessions faites aux terroristes preneurs d'otages, notamment en refusant de leur verser des rançons, réduiraient certainement l'ampleur du phénomène car les acteurs potentiels, voyant leurs chances d'aboutir diminuer, seraient moins enclins à effectuer des prises d'otages⁷⁶. Les différentes positions quant au paiement des rançons sont examinées dans les sections ci-dessous.

IV. Rôle de la coopération régionale et internationale

A. Vue d'ensemble, bonnes pratiques et défis

36. Les réactions à la prise d'otages par des terroristes et les réponses apportées varient en fonction du contexte et des acteurs concernés. Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle la principale réponse aux prises d'otages était le recours à la force brutale mais au cours des dernières années, l'intervention armée a généralement fait place aux techniques de négociation et de règlement des conflits compte tenu des risques que toute action armée fait courir aux otages⁷⁷. En fonction du contexte et des acteurs concernés, les autorités continuent de miser à la fois sur la négociation et le sauvetage, ensemble ou séparément. Il est estimé que ces deux méthodes, ensemble ou séparément, ont plus de chances d'aboutir lorsque l'équipe de lutte contre le terrorisme est experte et bien entraînée grâce à des exercices de simulation, qu'elle dispose d'informations fiables sur les preneurs d'otages et sur la configuration des lieux où les otages sont retenus, et lorsqu'elle engage le dialogue avec les terroristes en évitant de les provoquer sans pour autant céder à leurs demandes excessives⁷⁸.

⁷² Cecilia M. Bailliet, «Towards holistic transnational protection: an overview of international public law approaches to kidnapping», *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 38, n° 4, 2010, p. 584.

⁷³ Wright, *Kidnap for Ransom* (voir la note 47), p. 73 et 74.

⁷⁴ Bloomfield, «Hostage taking and government response» (voir la note 19), p. 23.

⁷⁵ S/2009/502, par. 60.

⁷⁶ Charlinda Santifort et Todd Sandler, «Terrorist success in hostage-taking missions: 1978-2010», *Public Choice*, juillet 2012. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-012-0008-z>.

⁷⁷ Alexander et Klein, «Kidnapping and hostage-taking» (voir la note 54).

⁷⁸ Brian Forst, *Terrorism, Crime, and Public Policy* (Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2008), p. 286.

37. Les stratégies de lutte contre le terrorisme en général, et contre la prise d'otages par des groupes terroristes en particulier, font l'objet d'une coopération accrue entre les États mais sont loin d'être uniformes⁷⁹. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, les pays directement touchés par des problèmes liés à la prise d'otages se heurtent à un dilemme: ils doivent à la fois protéger les droits fondamentaux de toutes les personnes concernées (y compris les preneurs d'otages), préserver la vie des otages et – dans la mesure du possible – éviter de payer une rançon⁸⁰. Si la plupart des pays déclarent officiellement leur attachement aux droits de l'homme de tous les individus, un certain nombre d'entre eux maintiennent une position ambiguë quant au paiement de rançons destinées à libérer leurs nationaux pris en otage par des groupes terroristes.

38. La question de la légalité du paiement de rançons à des terroristes fait généralement l'objet de débats publics dans différents pays. Seul un petit nombre d'États ont répondu aux questions concernant leurs pratiques en la matière. La Colombie a énuméré des mesures législatives et politiques, notamment le renforcement de l'appareil de sécurité et de la coopération internationale, adoptées pour combattre le fléau des prises d'otages et des enlèvements. Le Canada a déclaré qu'il avait pour politique de ne pas verser de rançons, et a donc contesté les informations figurant dans le rapport intérimaire le classant parmi les pays susceptibles de le faire. Dans une observation conjointe, l'Allemagne, la France et l'Italie ont indiqué qu'elles ne pouvaient appuyer aucune déclaration, conclusion ou recommandation favorable à l'incrimination du paiement de rançons, dans la mesure où ce sujet continuait de susciter des controverses. Les contributions de l'Algérie et du Sénégal faisaient état de la position régionale sans aborder les mesures nationales.

39. Pour beaucoup d'autres États, il demeure extrêmement difficile de formuler des lois ou des politiques nationales interdisant toute négociation avec des terroristes preneurs d'otages ou tout paiement de rançons. Plusieurs semblent avoir une position ambiguë ou contradictoire à ce sujet. Le fait de déclarer publiquement qu'ils excluent toute concession aux terroristes ne signifie pas qu'ils ne versent jamais de rançon pour faire libérer leurs nationaux pris en otage par des terroristes⁸¹. Il est cependant difficile d'en fournir des preuves.

40. En 2009, l'Union africaine, se référant aux instruments internationaux existants qui interdisent le financement du terrorisme, a pris la décision catégorique de s'opposer au paiement de rançons⁸². Dans sa décision, l'Union africaine a fermement condamné le versement de rançons à des groupes terroristes en échange de la libération d'otages, et a demandé à la communauté internationale de l'ériger en infraction⁸³. S'appuyant sur cette décision, en 2010, les États membres ont chargé une commission spéciale de l'Union africaine de mobiliser l'appui international nécessaire pour mettre un terme au paiement de rançons⁸⁴. Il est encore trop tôt pour évaluer la suite que les pays africains ont donnée à cette décision sur les plans législatif et politique. Suivant l'exemple de l'Union africaine, la

⁷⁹ David Cortright et George A. Lopez, *Uniting against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat* (Cambridge/Londres, MIT Press, 2007), p. 9 à 11 et 29 à 46.

⁸⁰ A/HRC/18/29, par. 22.

⁸¹ Walt, «Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?» (voir la note 32).

⁸² Décision 256 (XIII), reprise dans la décision 311 (XV), par. 6 et 8.

⁸³ Décision 256 (XIII), par. 7 et 8.

⁸⁴ Voir Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Rapport du Président de la Commission sur les mesures de renforcement de la coopération dans la prévention et la lutte contre le terrorisme (PSC/PR/2(CCXLIX)), par. 25 et 26. Peut être consulté à l'adresse suivante: www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/situationroom/Terrorism%20report-PSC%2022%2011%2010.pdf.

Ligue des États arabes a adopté en 2010 la résolution 525 sur les moyens de combattre le terrorisme international, dans laquelle elle a décidé d'ériger en infraction le versement de rançon à des individus, groupes, entreprises ou organisations terroristes⁸⁵.

41. Le Conseil de l'Europe n'a pas d'équivalent à la décision de l'Union africaine demandant que soit érigé en infraction tout versement de rançon à des terroristes preneurs d'otages. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a cependant formulé une recommandation similaire concernant le phénomène connexe de la piraterie, dans laquelle elle a appelé les États membres à mettre en place des politiques et une législation claires contre le paiement de rançons, et à garantir leur respect tant par les acteurs privés que par les autorités de l'État⁸⁶. En outre, les membres du Conseil de l'Europe sont priés d'échanger des informations sur les affaires d'enlèvements par des terroristes⁸⁷. Le problème de la prise d'otages par des terroristes est également évoqué dans différents instruments du Conseil de l'Europe relatifs au terrorisme⁸⁸.

42. Europol, organisme de l'Union européenne chargé de faciliter la lutte contre la criminalité, est doté d'un réseau européen d'équipes de conseillers qui fournissent des orientations stratégiques et/ou tactiques et jouent un rôle de coordination et d'assistance dans le cadre des enquêtes sur les enlèvements, les prises d'otages et les extorsions⁸⁹. Ce réseau lie les équipes de conseillers à Europol afin de faciliter une coopération internationale immédiate en réponse à des risques mettant en danger la vie des personnes. Il partage en outre les bonnes pratiques et élabore des normes dans ce domaine particulier à l'échelle de l'Union européenne⁹⁰. Les documents disponibles ne contiennent aucune précision quant aux bonnes pratiques en la matière.

43. Excepté les déclarations, communiqués conjoints et communiqués de presse relatifs au terrorisme et à la criminalité transnationale en général, il semblerait que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ne dispose d'aucun document officiel traitant du phénomène spécifique de la prise d'otages avec demande de rançon par des groupes terroristes⁹¹. L'Organisation des États américains (OEA) ne s'est pas non plus intéressée spécifiquement au problème, bien que ses travaux sur les questions plus vastes de la criminalité organisée et du terrorisme puissent être utiles dans le cadre de la lutte contre ces phénomènes⁹². La jurisprudence pertinente de la Cour interaméricaine des droits de l'homme relative aux enlèvements et aux disparitions a mis en avant l'obligation qui incombe aux États de protéger la vie des personnes et de garantir l'accès des victimes à la justice⁹³.

⁸⁵ Voir S/2010/204, annexe, p. 62.

⁸⁶ Résolution 1722 (2010), par. 17.4.

⁸⁷ Recommandation 2007/562/EC du Conseil en date du 12 juin 2007 concernant l'échange d'informations relatives aux enlèvements commis par des terroristes.

⁸⁸ Voir le site Web du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le terrorisme: Instruments et documents pertinents du Conseil de l'Europe, à l'adresse suivante: www.coe.int/t/dlapil/codexter/relevant_instruments_FR.asp?. Voir également: Conseil de l'Europe, *La lutte contre le terrorisme – Les normes du Conseil de l'Europe* (4^e éd., Strasbourg, 2007); et Rianne Letschert, Ines Staiger et Antony Pemberton (éd.), *Assisting victims of terrorism: Towards a European Standard of Justice* (Dordrecht, Springer, 2010), p. 73 à 141.

⁸⁹ Compte rendu d'Europol, Rapport général sur les activités d'Europol, 2012, p. 24. Peut être consulté à l'adresse suivante: www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2011.pdf.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Voir www.asean.org.

⁹² Bailliet, «Towards holistic transnational protection» (voir la note 72), p. 599 et 607.

⁹³ Ibid., p. 592 et 593.

44. L'examen des meilleures pratiques face au phénomène de l'enlèvement permet généralement de les ranger dans les catégories suivantes: mesures législatives, mesures opérationnelles et mesures de prévention⁹⁴. Étant donné que ce phénomène particulier (de l'enlèvement) englobe la prise d'otages par des terroristes, les conclusions en la matière sont également applicables à celle-ci. Les recommandations formulées dans des études consacrées à la coopération internationale en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer les enlèvements et d'apporter une assistance aux victimes, reprises dans le Manuel antienlèvements de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), pleinement applicables aux cas de prise d'otages par des terroristes⁹⁵, ont principalement trait au renforcement du partage des informations, de la lutte contre la criminalité, de la coopération judiciaire et opérationnelle, des systèmes juridiques nationaux et des appareils de sécurité⁹⁶. Les recommandations mettent l'accent sur la nécessité d'harmoniser et de coordonner les politiques et stratégies nationales et d'ériger les actes visés en infraction conformément aux normes internationales, notamment la Convention internationale contre la prise d'otages, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ainsi que sur le renforcement de la coopération internationale (en matière de lutte contre la criminalité et de renforcement des capacités). Quant aux mesures de prévention, elles consistent notamment: a) à faire mieux connaître et comprendre la prise d'otages par des terroristes; b) à élaborer des stratégies visant à accroître les risques pour les preneurs d'otages tout en limitant leurs possibilités d'action; et c) à mobiliser des ressources et organiser des formations à l'intention des acteurs de la lutte contre ce phénomène.

45. En 2012, les participants au Forum mondial de lutte contre le terrorisme ont recensé, dans le Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent⁹⁷, certaines des bonnes pratiques contemporaines en matière de lutte contre le fléau des enlèvements contre rançon. Les pratiques recensées insistaient sur la nécessité de renforcer la coordination et la coopération, aux niveaux national et international, entre les autorités chargées de faire respecter la loi, les services de renseignement et les cellules de renseignement financier pour ce qui est de prévenir les prises d'otages par des terroristes avec demande de rançon ou de répondre à de telles situations. Le Mémoire est fondé sur un rapport établi en 2011 par le Groupe d'action financière, qui soulignait de la même manière l'importance de la coopération nationale, régionale et mondiale entre les diverses institutions dans le domaine de la lutte contre les prises d'otages par des terroristes. Dans son plan d'action pour 2012-2013, le Forum a prévu des initiatives et des activités à mettre en œuvre dans les pays du Sahel et du Sahara, qui visent à renforcer la sécurité aux frontières; à mettre en place une coopération juridique et judiciaire entre les pays; à renforcer la capacité des forces de police à lutter contre les activités terroristes; à lutter contre le financement du terrorisme; et à associer la société civile, les communautés locales et les chefs traditionnels aux efforts visant à soutenir l'action des gouvernements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme⁹⁸.

⁹⁴ Voir A/HRC/20/14, par. 10 à 69, et ONUDD, *Handbook on Criminal Justice Responses*, et *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (voir la note 42). Voir aussi E/CN.15/2003/7, par. 23 à 43.

⁹⁵ Voir A/HRC/20/14, par. 10 à 69 et ONUDD, *Handbook on Criminal Justice Responses*, et *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (voir la note 42). www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E-Book_EN.pdf.

⁹⁶ Voir Bailliet, «Towards holistic transnational protection» (voir la note 72), p. 598 et 599.

⁹⁷ Peut être consulté à l'adresse: www.thegctf.org/documents/10162/36031/Algiers+Memorandum-French.

⁹⁸ Voir www.thegctf.org/documents/10162/19594/Sep+2011+-+GCTF+Algero-Canadien+SWG+work+plan-FR.pdf.

46. L'incrimination du paiement de rançons par des gouvernements et des acteurs non gouvernementaux reste une mesure controversée. Vu que l'objectif ultime de toute action engagée face à une prise d'otages par des terroristes est de préserver la vie des personnes, certains peuvent considérer qu'une loi empêchant tous les acteurs – y compris les membres de la famille – de verser une rançon pour faire libérer leurs proches constituerait une violation du droit de ces derniers à la vie. Au-delà des débats pertinents quoique étroits sur le paiement de rançons, les mesures prises pour prévenir et éliminer ce phénomène ont de meilleures chances d'aboutir si elles s'inscrivent dans une stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme qui s'attaquerait aux causes profondes des actes terroristes⁹⁹. Ce type de stratégie devrait être axée sur les besoins et les intérêts des victimes, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes, y compris des otages et des communautés vivant dans des zones minées par le terrorisme.

B. Pertinence des instruments internationaux et régionaux qui évoquent la prise d'otages, le paiement de rançons et les droits des victimes

1. Instruments internationaux

47. Sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, la communauté des États a adopté 14 instruments juridiques et 4 amendements destinés à prévenir les actes terroristes¹⁰⁰. La plupart des premières conventions internationales relatives à des aspects particuliers du terrorisme international mettaient l'accent sur la nécessité de renforcer la coopération entre les États en vue de prévenir les actes terroristes et de poursuivre leurs auteurs en justice. Elles abordaient rarement les questions liées aux besoins des victimes et aux recours ouverts à celles-ci. Certains de ces instruments sont toutefois particulièrement pertinents en ce qui concerne les situations de prise d'otages.

48. Les actes commis à bord d'aéronefs sont visés par la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, le Protocole additionnel à la Convention pour la suppression de la capture illicite d'aéronefs, la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile et la nouvelle Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale (pas encore entrée en vigueur). Si aucun de ces instruments ne traite explicitement les cas de prise d'otages par des terroristes ni ne prévoit de réparation pour les victimes, il est certain que cet aspect particulier du terrorisme relève de la catégorie des infractions au regard de ces instruments, ce qui permet de poursuivre les auteurs en justice.

49. La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, interdit expressément le fait intentionnel de commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale. Le terme «enlèvement» figurant dans cet instrument peut être interprété dans un sens large qui englobe certains actes de prise d'otages.

50. En ce qui concerne les victimes, le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention internationale contre la prise d'otages dispose qu'il incombe à l'État partie sur le territoire duquel l'otage est détenu de prendre «toutes mesures qu'il juge appropriées pour améliorer le sort de l'otage, notamment pour assurer sa libération et, au besoin, faciliter son départ

⁹⁹ Voir A/59/565, par. 148; Alex P. Schmid, «Root Causes of Terrorism: Some Conceptual Notes, a Set of Indicators, and a Model», *Democracy and Security*, vol. 1, 2005, p. 127 à 136.

¹⁰⁰ Voir www.un.org/terrorism/instruments.shtml.

après sa libération». En outre, au paragraphe 2 du même article, la Convention impose à tout État partie l'obligation de restituer tout «objet obtenu par l'auteur de l'infraction du fait de la prise d'otages». Cependant, elle n'aborde pas les questions relatives à la légalité du paiement de rançons à des terroristes preneurs d'otages.

51. Par ailleurs, les actes de prise d'otages contre rançon relèvent clairement de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qui dispose, à l'article 5 (par. 1), que chaque État partie doit ériger en infraction «le fait de s'entendre avec une ou plusieurs personnes en vue de commettre une infraction grave à une fin liée directement ou indirectement à l'obtention d'un avantage financier ou autre avantage matériel».

52. On peut toutefois faire valoir que le paiement d'une rançon à des terroristes en échange de la libération de leurs otages peut être contraire à l'interdiction du financement du terrorisme énoncée dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, laquelle en son article 2, qualifie d'infraction le fait de «fourni[r] ou réuni[r] des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre... [u]n acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe».

53. Cette lecture de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est corroborée par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil appelle les États à prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme, notamment en érigeant en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme. La Convention susmentionnée était la première à prévoir expressément la création de mécanismes permettant d'affecter les sommes provenant des confiscations à l'indemnisation des victimes d'infractions visées par la Convention¹⁰¹.

54. Dans le cas particulier des organisations terroristes connues pour leurs enlèvements contre rançon, telles qu'Al-Qaida au Maghreb islamique, les FARC et Abu Sayyaf, de nombreuses informations indiquent que l'argent des rançons est utilisé pour d'autres activités terroristes. Par conséquent, on peut supposer que quiconque verse une rançon est au moins conscient du fait que cet argent financera d'autres actes de terrorisme.

55. Si, dans les années qui ont suivi les événements du 11 septembre 2001, la question du terrorisme était examinée presque exclusivement sous l'angle des auteurs présumés, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, les questions relatives aux droits des victimes se sont progressivement inscrites au cœur du débat. La Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU souligne la nécessité de promouvoir et de protéger les droits des victimes de terrorisme, et fait valoir que la déshumanisation de ces victimes fait partie des conditions propices à la propagation du phénomène. Elle repose également sur l'engagement des États à envisager d'instituer, sur une base volontaire, des systèmes nationaux d'assistance qui privilégieraient les besoins des victimes du terrorisme et de leur famille et faciliteraient leur retour à une vie normale. Cette stratégie est assortie d'un plan d'action concret qui vise à: a) éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme; b) prévenir et combattre le terrorisme; c) prendre des mesures pour renforcer les capacités des États à lutter contre le terrorisme; d) renforcer le rôle de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme; et e) garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

¹⁰¹ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, art. 8, par. 4.

56. La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir et les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire énoncent un vaste éventail de droits pour les victimes, y compris les victimes d'actes terroristes tels que la prise d'otages. Par exemple, vu que les victimes de prises d'otages par des terroristes subissent fréquemment de graves violations des droits de l'homme, elles ont droit à une réparation pleine et effective, notamment sous les formes suivantes: restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition¹⁰². De plus, les garanties générales en matière de droits de l'homme consacrées par différents instruments internationaux, régionaux et nationaux s'appliquent également aux victimes de prises d'otages par des terroristes.

2. Instruments régionaux pertinents

57. Un certain nombre d'organismes régionaux intergouvernementaux ont adopté leurs propres instruments juridiques et créé des mécanismes destinés à lutter contre différents aspects du terrorisme. Ces textes font généralement référence aux normes établies dans les instruments mondiaux pertinents. Le Conseil de l'Europe a adopté de nombreux instruments visant à prévenir et à combattre le terrorisme¹⁰³. De même, l'Union européenne a adopté la Décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JHA) et élaboré la Stratégie globale de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme¹⁰⁴. Adoptée en 2005, cette stratégie traduit l'engagement de l'Union européenne à lutter contre le terrorisme à l'échelle mondiale tout en respectant les droits de l'homme et en permettant à ses citoyens de vivre dans un espace de liberté, de sécurité et de justice.

58. L'OEA a adopté deux principaux instruments relatifs au terrorisme: la Convention pour la prévention et la répression des actes de terrorisme prenant la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales, et la Convention interaméricaine contre le terrorisme. Elle a également créé le Comité interaméricain contre le terrorisme, chargé de promouvoir et d'assurer la coopération entre les États membres de l'OEA en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le terrorisme¹⁰⁵.

59. L'Union africaine a adopté deux instruments visant à garantir la coopération des États dans la lutte contre le terrorisme: la Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et son Protocole. Elle a également adopté une décision qui appuie catégoriquement l'incrimination du paiement de rançons à des terroristes preneurs d'otages (voir le paragraphe 40 ci-dessus).

60. En 2007, l'ASEAN a adopté sa propre Convention sur la lutte contre le terrorisme. En 1998, la Ligue des États arabes a adopté la Convention arabe sur la répression du terrorisme, et l'Organisation de coopération islamique dispose de sa propre convention pour combattre le terrorisme international¹⁰⁶.

¹⁰² Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, par. 18.

¹⁰³ Tels que la Convention européenne pour la répression du terrorisme, le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

¹⁰⁴ Voir: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133275_fr.htm.

¹⁰⁵ Voir www.oas.org/oaspage/crisis/crisis_en.htm.

¹⁰⁶ Voir www.unhcr.org/refworld/docid/3de5e6646.html.

V. Conclusions et recommandations

61. Nombre de documents indiquent que le phénomène de la prise d'otages par des terroristes en général et de la prise d'otages contre rançon en particulier s'est accru au cours des dernières années. Pendant des décennies, le phénomène de la prise d'otages par des groupes armés, des trafiquants de drogues et d'autres bandes criminelles a fait partie de la vie quotidienne dans certaines parties du monde, notamment dans un certain nombre de pays latino-américains. La multiplication relativement récente des cas de prise d'otages avec demande de rançon en Afrique du Nord, de l'Ouest et de l'Est montre que le phénomène constitue une activité en plein essor pour les groupes terroristes. En outre, la prise d'otages contre rançon est de plus en plus intégrée dans le mode de fonctionnement des groupes participant à des actes de piraterie dans l'ensemble de la corne de l'Afrique. Pour comprendre clairement les prises d'otages par des terroristes et distinguer entre ce phénomène et les actes criminels connexes, il est nécessaire de lire conjointement la Convention internationale contre la prise d'otages, divers instruments internationaux, régionaux et nationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et des publications universitaires consacrées à la question.

62. La communauté des États s'est dotée d'une vaste panoplie d'instruments visant à prévenir ou combattre des aspects spécifiques du terrorisme. Les traités, déclarations, décisions et résolutions existants qui ont été adoptés par des organismes internationaux ou régionaux intergouvernementaux portent sur tout un éventail d'actes terroristes. Certains d'entre eux, principalement ceux adoptés par des organismes régionaux, traitent du terrorisme en général, tandis que les instruments mondiaux sont consacrés à des aspects et caractéristiques particuliers du phénomène. La plupart des dispositions de fond de la législation antiterroriste mondiale existante sont destinées à renforcer la coopération entre États aux fins de la réalisation de l'objet des instruments. La prise d'otages, considérée de manière générale comme l'un des modes opératoires des terroristes, est expressément mentionnée dans un certain nombre de définitions proposées du terrorisme, y compris dans la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste en ce qui concerne les réparations assurées aux victimes du terrorisme, les mécanismes nationaux de réparation doivent être indépendants et assurer une réparation rapide, effective et suffisante, ce qui exige qu'ils soient facilement accessibles et tiennent compte des besoins des deux sexes¹⁰⁷.

63. La Convention internationale contre la prise d'otages est l'unique instrument juridiquement contraignant qui porte sur la prise d'otages par des terroristes. Actuellement, 170 États sont parties à la Convention. Dans l'optique d'une interdiction universelle de la prise d'otages, il faut espérer que les États qui ne sont pas encore parties à la Convention la ratifieront. Étant donné que la prise d'otages est généralement considérée comme un *modus operandi* des terroristes, d'autres instruments axés sur des aspects spécifiques de la lutte contre le terrorisme, adoptés par des organismes internationaux, régionaux ou nationaux, s'appliquent aux cas de prise d'otages par des terroristes.

64. Les instruments mondiaux, régionaux ou nationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme ne traitent guère des besoins ni des droits des diverses catégories de victimes, individuelles ou collectives, directes et indirectes, d'actes terroristes, y compris de prises d'otages. La Déclaration des principes fondamentaux de justice

¹⁰⁷ A/66/310, par. 25.

relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir et les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire reconnaissent toutefois aux victimes, notamment à celles d'actes terroristes tels que la prise d'otages, un large éventail de droits. En règle générale, les États devraient accorder beaucoup plus d'attention à l'appui et à l'aide aux victimes qu'ils ne le font à ce jour.

65. Dans la Convention internationale contre la prise d'otages, les États s'engagent clairement à ériger la prise d'otages en infraction. Cette convention ayant été ratifiée par 170 États à ce jour, il ne serait pas exagéré d'affirmer qu'une majorité écrasante d'États considèrent cet acte comme une infraction. Aucun instrument, que ce soit celui-ci en particulier ou d'autres instruments internationaux ou régionaux, n'aborde expressément la question de la légalité du paiement de rançons à des terroristes preneurs d'otages.

66. Différents organismes mondiaux, régionaux ou intergouvernementaux ont également adopté des résolutions et des décisions, dans lesquelles ils demandent que la prise d'otages par des terroristes soit érigée en infraction. Cependant, ces différents instruments n'abordent pas clairement la question de la légalité du paiement de rançons à des terroristes preneurs d'otages ou ne garantissent pas les droits et les intérêts de toutes les catégories de victimes, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes. Les instruments internationaux contre la criminalité organisée et le financement du terrorisme, ainsi qu'un certain nombre de résolutions de l'ONU, peuvent être interprétés comme interdisant le fait de fournir des fonds à des terroristes dans la mesure où ces fonds sont utilisés pour commettre d'autres actes terroristes. Cela étant, il convient de souligner que les actions engagées face aux prises d'otages par des terroristes doivent tenir compte des exigences contradictoires des différentes parties prenantes. Les proches des otages sont généralement prêts à prendre toutes les mesures nécessaires pour obtenir la libération des personnes qui leur sont chères. La plupart des États préféreraient éviter de payer une rançon, mais souhaitent également empêcher les terroristes d'obtenir des fonds – notamment par le biais de rançons – qui seraient ensuite utilisés dans d'autres activités terroristes. Cette question suscite clairement des controverses parmi les États. Il est donc recommandé aux États d'engager un débat ouvert et axé sur les résultats sur la manière d'aborder cette question difficile.

67. Les États devraient respecter leur engagement de renforcer leur coopération dans la lutte contre le terrorisme, y compris la prise d'otages par des terroristes, conformément aux différents instruments adoptés par des institutions intergouvernementales internationales et régionales. Dans le Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme a recensé certaines des meilleures pratiques contemporaines en matière de lutte contre le fléau des enlèvements contre rançon.

68. Dans leur lutte contre le terrorisme en général et contre la prise d'otages par des terroristes en particulier, les États devraient promouvoir et protéger tous les droits de l'homme pertinents¹⁰⁸ et, en cas de conflit armé, le droit international humanitaire.

¹⁰⁸ Pour une présentation exhaustive, consulter la fiche d'information n° 32 du HCDH, Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32fr.pdf>.

69. Les États devraient garder à l'esprit la nécessité de combattre ce phénomène dans le cadre normatif et institutionnel plus large de lutte contre le terrorisme en général. Une stratégie globale est requise pour s'attaquer à toutes les causes, manifestations et conséquences du terrorisme. Plus précisément, malgré les différences géographiques et circonstancielles existantes entre les différents actes de prise d'otages ou d'enlèvements contre rançon par des terroristes, des pirates ou des délinquants ordinaires, les menaces que représentent ces actes pour les droits fondamentaux des otages et des communautés locales ne sont peut-être pas sensiblement différentes. Par conséquent, en abordant ces phénomènes de façon plus globale et en poursuivant les échanges internationaux d'informations entre les États et la société civile à propos des pratiques intéressantes et fructueuses, il devrait être possible d'améliorer encore les initiatives législatives et politiques.
