



Assemblée générale

Distr. générale
30 décembre 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-quatrième session

27 février-24 mars 2017

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

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

Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 31/30 dans laquelle le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un rapport sur les effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales, en particulier le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne, en accordant une attention particulière aux meilleures pratiques et aux principaux enjeux à cet égard.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 31/30, le Conseil des droits de l'homme a notamment condamné fermement tous les actes de terrorisme, toujours criminels et injustifiables, et a exprimé sa vive inquiétude quant à leurs effets préjudiciables sur la jouissance des droits de l'homme, notamment le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne, consacré par l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans la même résolution, le Conseil a réaffirmé que les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, étaient universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Il a également réaffirmé que les États avaient la responsabilité première de prévenir et de combattre le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations sur le territoire placé sous leur juridiction, en totale conformité avec les obligations qui leur incombent en vertu du droit international. Il a exhorté les États, dans le cadre de la lutte antiterroriste, à respecter tous les droits de l'homme, en ayant à l'esprit que certaines mesures de lutte contre le terrorisme pouvaient avoir des incidences sur l'exercice de ces droits.

2. Dans la résolution 31/30, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de lui soumettre, à sa trente-quatrième session, un rapport sur les effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales, en particulier le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne, en accordant une attention particulière aux meilleures pratiques et aux principaux enjeux à cet égard.

3. Pour établir le présent rapport, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a sollicité des contributions des États Membres par l'intermédiaire de leurs missions permanentes à Genève et à New York, ainsi que d'organisations internationales et régionales, d'institutions nationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales (ONG), dans des notes verbales datées du 25 juillet 2016. Des contributions ont été reçues de 15 États Membres, de 8 institutions nationales des droits de l'homme, de 2 organisations internationales ou régionales et de 15 ONG. Une page Web¹ a été spécialement créée pour que les contributions soient accessibles au public. Le présent rapport a également été enrichi par les travaux des organes conventionnels et des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales de l'ONU, des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme et du HCDH, auxquels le Conseil fait expressément référence au paragraphe 16 de la résolution 31/30.

II. Cadre international des droits de l'homme

4. Le droit international des droits de l'homme impose aux États de protéger les droits de l'homme avec la diligence voulue, ce qui les oblige à prévenir et à sanctionner les actes entraînant un préjudice, y compris la privation de la vie, que ces actes soient le fait d'agents de l'État ou de personnes privées, physiques ou morales². Faisant référence à l'obligation positive faite aux États parties de garantir les droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a précisé que les

¹ www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Terrorism.aspx.

² Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Osman c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 octobre 1998, par. 116.

États parties ne pourront pleinement s'en acquitter « que si les individus sont protégés par l'État non seulement contre les violations de ces droits par ses agents, mais aussi contre des actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, qui entraveraient l'exercice des droits énoncés dans le Pacte dans la mesure où ils se prêtent à une application entre personnes privées, physiques ou morales »³. Par exemple, pour garantir le respect du droit de ne pas être tué arbitrairement, les États parties sont tenus de prendre des mesures raisonnables pour prévenir les situations qui risqueraient de donner lieu à la violation du droit à la vie⁴. Ce droit crée donc l'obligation positive d'empêcher des particuliers ou des acteurs non étatiques de tuer dans certaines situations.

5. Le Comité a indiqué que « dans certaines circonstances, il peut arriver qu'un manquement à l'obligation énoncée à l'article 2 de garantir les droits reconnus dans le Pacte se traduise par une violation de ces droits par un État partie si celui-ci tolère de tels actes ou s'abstient de prendre des mesures appropriées ou d'exercer la diligence nécessaire pour prévenir et punir de tels actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, enquêter à leur sujet ou réparer le préjudice qui en résulte⁵ ». En vertu du droit international des droits de l'homme, les États ont donc une obligation de diligence raisonnable qui leur impose de protéger les personnes relevant de leur juridiction contre les actes de terrorisme, de prendre des mesures efficaces contre le terrorisme, d'enquêter sur ces actes et d'en poursuivre les auteurs. L'obligation de protéger la vie signifie que les États doivent prendre des mesures appropriées destinées à améliorer certains contextes dans la société susceptibles d'engendrer avec le temps des menaces directes pour la vie ou d'empêcher des personnes de jouir du droit de vivre dans la dignité, par exemple un degré élevé de violence liée à la délinquance ou à l'utilisation d'armes à feu⁶.

6. Comme il est souligné dans le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent lancé par le Secrétaire général, pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent, il est nécessaire d'adopter une stratégie globale qui aille au-delà de la répression, des interventions armées et des mesures de sécurité pour s'attaquer aux problèmes humanitaires et à ceux qui tiennent au développement, à la bonne gouvernance et au respect des droits de l'homme⁷. Cette approche suppose que l'on examine les conditions propices à l'extrémisme violent et au terrorisme et que l'on tienne compte des aspects de la question relatifs aux droits de l'homme et au genre. Le respect du droit international des droits de l'homme contribue à ce que les efforts déployés pour prévenir et combattre l'extrémisme violent soient efficaces et durables. En d'autres termes, l'ensemble des lois, politiques et programmes visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent doivent être élaborés et mis en œuvre dans le respect des droits de l'homme afin de ne pas créer un cercle vicieux dans lequel les mesures prises risquent d'alimenter le phénomène qu'elles cherchent à prévenir⁸.

7. Le droit international des droits de l'homme impose entre autres obligations aux États de mettre en place une législation pénale efficace qui soit conforme au principe de légalité, ainsi qu'un système de justice pénale et un système chargé de faire appliquer la loi, comme des dispositions pour prévenir la perpétration d'infractions, et enquêter sur les violations lorsqu'elles se produisent. Définir dans la législation pénale nationale les actes

³ Voir l'observation générale n° 31 (2004) du Comité des droits de l'homme sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, par. 8.

⁴ Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, arrêt du 29 juillet 1988, Série C, n° 4, par. 172.

⁵ Voir l'observation générale n° 31 du Comité des droits de l'homme, par. 8 ; voir aussi E/CN.4/1995/42, par. 102.

⁶ Voir CCPR/C/USA/CO/4, par. 10.

⁷ Voir A/70/674, par. 41.

⁸ Voir A/HRC/33/29, par. 2.

de terrorisme dans le strict respect du principe de légalité est une mesure essentielle pour garantir que ceux qui les commettent soient traduits en justice. À cet égard, l'Assemblée générale a exhorté dans de nombreuses résolutions tous les États Membres à veiller à ce que les textes législatifs qui prévoient l'incrimination d'acte de terrorisme soient accessibles, rédigés en termes précis, non discriminatoires, non rétroactifs et conformes au droit international, y compris au droit des droits de l'homme⁹. Les États doivent aussi veiller à ce que les personnes soupçonnées d'actes criminels fassent l'objet de poursuites judiciaires. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 31, le fait pour un État partie de ne pas mener d'enquête sur des violations présumées pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte.

8. La répression de toutes les violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire par des enquêtes diligentes et l'ouverture de poursuites contre les responsables est essentielle pour garantir la justice, assurer réparation aux victimes et prévenir de nouvelles violations. Dans certaines circonstances, lorsqu'un État ne veut pas ou ne peut pas enquêter sur des violations graves du droit international des droits de l'homme ou au droit international humanitaire qui sont constitutives de crimes internationaux, ou poursuivre les responsables, la Cour pénale internationale peut être saisie.

9. En ce qui concerne les actes terroristes et les mesures antiterroristes, l'obligation de rendre compte et la lutte contre l'impunité sont deux éléments cruciaux. L'obligation pour les États de faire en sorte que les auteurs d'infractions liées au terrorisme répondent de leurs actes est énoncée dans divers instruments multilatéraux et régionaux, protocoles, résolutions et déclarations. Comme le Conseil l'a souligné dans sa résolution 31/30, toutes les mesures prises pour combattre le terrorisme doivent elles-mêmes être également conformes aux obligations découlant du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire. En veillant à ce que la législation et les politiques de lutte contre le terrorisme soient fondées sur les droits de l'homme, on aide aussi à promouvoir un système dans lequel les auteurs d'actes de terrorisme sont poursuivis et condamnés conformément aux procédures établies par la loi. La cohérence entre les différentes juridictions nationales et donc la coopération internationale s'en trouvent ainsi favorisées¹⁰.

10. À l'inverse, l'expérience a montré que le non-respect des droits de l'homme portait atteinte à l'état de droit et contribuait à créer un climat d'impunité, ce qui diminuait l'efficacité des mesures de lutte contre le terrorisme. En 2016, à l'occasion de l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU, l'Assemblée générale a vivement déploré les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et a souligné que lorsque l'action menée contre le terrorisme faisait fi de l'état de droit et violait le droit international, elle ne trahissait pas seulement les valeurs qu'elle prétendait défendre, mais elle risquait aussi d'attiser l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme¹¹.

11. Les États ont souvent répondu au terrorisme et à l'extrémisme violent par des mesures excessives qui portent atteinte aux droits de l'homme, notamment en introduisant dans la législation des définitions vagues ou trop larges du terrorisme ou des actes terroristes, en étendant les pouvoirs de l'exécutif sans garanties procédurales ni contrôle effectif et en donnant aux forces de l'ordre des pouvoirs excessifs¹². Comme l'a souligné

⁹ Résolutions de l'Assemblée générale 63/185, 64/168, 65/221, 66/171, 68/178 et 70/148.

¹⁰ Voir par exemple A/HRC/28/28, par. 18 à 53.

¹¹ Voir résolution 70/291 de l'Assemblée générale, par. 16.

¹² Voir par exemple A/HRC/28/28, par. 21 à 30, ainsi que la contribution de l'organisation Child Rights International Network.

l'Assemblée générale, un système national de justice pénale fondé sur le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit et sur la garantie d'une procédure régulière et d'un procès équitable est l'un des meilleurs moyens de combattre avec efficacité le terrorisme et d'obliger à rendre compte¹³. En adoptant les objectifs de développement durable, les chefs d'État et de gouvernement du monde se sont engagés à appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité¹⁴.

12. Dans sa résolution 31/30, le Conseil souligne qu'il importe de protéger les droits des victimes du terrorisme et de leur famille et de leur apporter le soutien et l'assistance dont elles ont besoin tout en gardant à l'esprit, selon qu'il convient, les questions relatives au souvenir, à la dignité, au respect, à la justice et à la vérité, de telle manière que les responsabilités soient établies et qu'il n'y ait pas d'impunité, conformément au droit international¹⁵. Les normes internationales et régionales relatives aux victimes de la criminalité et aux victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, ainsi que les dispositions des instruments universels concernant des aspects particuliers du terrorisme sont aussi instructives pour répondre aux besoins des victimes du terrorisme.

13. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige des États parties qu'ils fassent en sorte que les victimes de violations des droits de l'homme disposent d'un recours utile, et plus précisément qu'ils s'engagent à « garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel »¹⁶. Les États doivent veiller à ce que les autorités compétentes fassent appliquer les mesures ordonnées lorsqu'il est fait droit au recours, et prendre toutes les autres mesures nécessaires pour empêcher que les violations ne se reproduisent.

III. Les droits de l'homme dans le contexte du terrorisme et de la lutte antiterroriste

14. Le Conseil des droits de l'homme a examiné la question des effets du terrorisme sur la jouissance par toutes les personnes des droits de l'homme et des libertés fondamentales lors d'une réunion-débat qui s'est tenue à sa vingt-neuvième session, le 30 juin 2015. Dans sa déclaration liminaire, la Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies aux droits de l'homme a noté que le terrorisme déstabilisait les gouvernements, ébranlait les sociétés, mettait en péril la paix et la sécurité et compromettait le développement économique et social, toutes choses qui avaient des répercussions graves sur l'exercice des droits de l'homme par tous les êtres humains. Elle a souligné que les attentats terroristes avaient des conséquences dévastatrices pour les victimes et souvent des incidences directes sur le droit à la vie, à la liberté et la sécurité. De tels actes touchaient aussi les proches des victimes et des communautés tout entières vivaient dans la peur et souffraient de traumatismes durables. Notant que les mesures prises par un certain nombre d'États à la suite de récentes menaces pour la sécurité continuaient de susciter de profondes inquiétudes en matière de droits de l'homme, la Haut-Commissaire adjointe a souligné qu'il était essentiel de passer

¹³ Résolution 70/291 de l'Assemblée générale.

¹⁴ Voir « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », objectif 16, cible 16.a.

¹⁵ Résolution 31/30 du Conseil des droits de l'homme, par. 13.

¹⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 3) b).

régulièrement en revue les textes et les pratiques antiterroristes pour garantir leur compatibilité avec l'exercice des droits de l'homme et pour vérifier, en particulier, qu'elles étaient adaptées à l'objectif visé, étaient efficaces et répondaient aux principes de spécificité, de nécessité et de proportionnalité. Dans ce contexte, une législation antiterroriste rédigée en termes généraux, qui ne définissait pas avec la précision voulue ce qui était constitutif d'un acte terroriste pouvait ouvrir la porte à une application arbitraire ou discriminatoire par les autorités¹⁷.

A. Incidences négatives du terrorisme sur l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales

15. Les contributions reçues pour le présent rapport et les observations de différents mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme mettent en évidence l'ampleur et la gravité des incidences négatives aussi bien du terrorisme que des mesures antiterroristes sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ce qui sera exposé dans les paragraphes qui suivent, de manière non exhaustive.

A. Effets négatifs sur le droit à la vie et le droit à la sécurité, à la liberté et à l'intégrité de la personne

16. Le droit à la vie est à la base de tous les droits de l'homme. Il est le droit suprême pour lequel aucune dérogation n'est autorisée, même dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation¹⁸. Pour protéger ce droit, les États doivent mettre en place un cadre juridique de protection incluant l'interdiction effective en vertu du droit pénal de toutes les formes de privation arbitraire de la vie, y compris les attentats terroristes, qui sont susceptibles d'aboutir à une privation arbitraire de la vie.

17. Il est difficile de mesurer les incidences du terrorisme sur l'exercice effectif du droit à la vie est difficile, en partie parce qu'il n'existe pas de définition internationalement acceptée de ce qui constitue le « terrorisme ». En outre, des mesures prises récemment par des États ont contribué à « brouiller la distinction entre conflit armé et terrorisme et entre les cadres juridiques appliqués »¹⁹, ce qui a aussi une incidence sur la collecte de données statistiques relatives aux décès imputables aux actes de terrorisme. Si les données communiquées varient considérablement, il ressort l'index mondial du terrorisme (2016) que l'année 2015 a été la deuxième année la plus meurtrière depuis le début de l'enregistrement des données, 74 % des « morts du terrorisme » étant imputés à quatre groupes seulement (État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL), Boko Haram, les Taliban et Al-Qaida)²⁰. Selon la même source, pendant la même période, le nombre de morts dues au terrorisme a considérablement augmenté en Afghanistan, où les Taliban étaient responsables de la majorité des attentats terroristes commis en 2015. Il est indiqué dans

¹⁷ Voir A/HRC/30/64, par. 4 à 7.

¹⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6 ; voir aussi les observations générales du Comité des droits de l'homme n° 6 (1982) sur le droit à la vie (par. 1), et n° 14 (1984) sur le droit à la vie (par. 1).

¹⁹ Voir Christine Beerli, Vice-Présidente du Comité international de la Croix-Rouge, « Terrorism, counter-terrorism and international humanitarian law », déclaration prononcée lors du dix-septième Colloque de Bruges, 20 et 21 octobre 2016. Disponible à l'adresse suivante : www.icrc.org/en/document/terrorism-counter-terrorism-and-international-humanitarian-law.

²⁰ Voir Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>. On trouvera p. 98 à 100 des précisions sur la méthode appliquée pour établir l'index.

l'une des contributions qu'en 2015, 3 129 civils ont perdu la vie dans ce pays, à cause d'attentats-suicides pour 34,7 % d'entre eux²¹.

18. Les contributions au présent rapport ont aussi appelé l'attention sur les actes de privation de liberté commis par l'État islamique, Boko Haram et les Taliban, qui infligent de surcroît des blessures physiques et morales graves²². Il convient de rappeler que selon le Comité des droits de l'homme, les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont l'obligation de prendre les mesures voulues pour protéger le droit à la liberté de la personne contre les atteintes de tiers et doivent protéger les individus contre l'enlèvement ou la détention par des groupes terroristes opérant sur leur territoire²³.

19. Dans son rapport de 2016 sur les crimes commis par l'État islamique contre les Yezidis, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, yézidis, a établi que les actes commis par l'État islamique constituaient des atteintes graves au droit international des droits de l'homme et en particulier à l'interdiction de l'esclavage. Les femmes qui avaient survécu à l'esclavage sexuel étaient détruites, nombre d'entre elles avaient des pensées suicidaires et dans certains cas les familles touchées avaient énormément de difficulté à accepter les crimes commis contre les victimes d'esclavage sexuel, en particulier les plus jeunes²⁴. Il est souligné dans les rapports consacrés par plusieurs rapporteurs spéciaux et par le HCDH aux violations et aux sévices perpétrés par Boko Haram et à leurs incidences sur l'exercice des droits de l'homme dans les pays concernés que, depuis 2009, Boko Haram fait subir des atrocités aux femmes et aux filles, notamment des pratiques d'esclavage sexuel qui ont entre autres conséquences des grossesses chez de nombreuses victimes²⁵.

20. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a indiqué que les sévices sexuels et physiques, accompagnés d'un grave traumatisme mental, que les femmes et les filles yézidies âgées de plus de 9 ans avaient subis aux mains de l'État islamique étaient tels qu'ils équivalaient à des actes de torture et avaient causé des dommages physiques et psychologiques considérables²⁶. En outre, les femmes et les filles vivant dans les zones contrôlées par Boko Haram qui ne pouvaient pas réciter le Coran ou refusaient d'adopter les croyances du groupe avaient subi des passages à tabac répétés. D'après les sources d'information, après les avoir enlevées, Boko Haram maltraitait les personnes qu'il retenait captives en les privant de nourriture et d'eau, et lapidait à mort les femmes qu'il avait enlevées²⁷.

21. Les mesures prises pour parer les menaces terroristes réelles ou supposées avaient aussi de lourdes conséquences sur l'exercice effectif des droits à la vie, à la sécurité, à la liberté et à l'intégrité de la personne. Des États avaient adopté une législation nationale dans laquelle la définition du terrorisme était si imprécise qu'elle ouvrait la voie à une application arbitraire ou discriminatoire de la loi par les autorités, ce qui pouvait avoir des conséquences particulièrement graves dans les États qui continuaient d'appliquer la peine de mort aux infractions liées au terrorisme²⁸. À cet égard, il fallait rappeler que selon le paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte, dans les pays où la peine de mort n'a pas été abolie, une sentence de mort ne peut être prononcée que pour les crimes les plus graves,

²¹ Voir la contribution de la Commission indépendante des droits de l'homme d'Afghanistan.

²² Voir les contributions des organisations Alliance Defending Freedom International et de Freemuse.

²³ Voir l'observation générale n° 35 (2014) du Comité des droits de l'homme sur la liberté et la sécurité de la personne, par. 3 et 7.

²⁴ Voir A/HRC/32/CRP.2, par. 16, 174 et 177.

²⁵ Voir A/HRC/32/32/Add.2, par. 37, et A/HRC/30/67, par. 38.

²⁶ Voir A/HRC/32/CRP.2, par. 130.

²⁷ Voir A/HRC/30/67, par. 35 à 37 ; voir également la contribution de l'organisation Alliance Defending Freedom International.

²⁸ Voir A/HRC/28/28, par. 21 à 30.

conformément à la législation en vigueur au moment où le crime a été commis et qui ne doit pas être en contradiction avec les dispositions du Pacte ni avec la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

22. Il a été noté dans l'une des contributions que les États utilisaient souvent des définitions des actes terroristes très générales, vagues et visant des actes non violents ou des actes non constitutifs des « crimes les plus graves » au sens du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte. L'organisation auteur de cette contribution a noté avec préoccupation que la participation à des « associations de malfaiteurs » ou à des « groupes terroristes » était souvent considérée comme un acte terroriste passible de la peine de mort dans plusieurs États, en violation des normes du droit international²⁹. Les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales ont aussi rappelé qu'imposer la peine de mort était un moyen inefficace et le plus souvent illicite de décourager les actes de terrorisme et ont jugé préoccupant « de voir une petite minorité d'États mépriser complètement les normes internationales relatives à l'imposition de la peine de mort et à la protection du droit à la vie en cherchant à contrecarrer une menace terroriste réelle ou supposée³⁰ ». Le Secrétaire général aussi a souligné que l'application de la peine capitale ne permettait pas de faire diminuer le terrorisme et que la peine de mort était une pratique cruelle et inhumaine, qui ne devrait pas avoir cours au XXI^e siècle³¹.

23. En ce qui concerne le risque accru que des actes de torture et des mauvais traitements soient commis dans le contexte de la lutte antiterroriste, le Comité contre la torture a réaffirmé que l'interdiction de la torture était absolue et qu'il était impossible d'y déroger, en précisant qu'*aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, y compris la menace d'acte terroriste, ne pouvait être invoquée par un État partie pour justifier la torture dans tout territoire sous sa juridiction*³². Il a ajouté que les États parties devaient veiller à ce que leurs lois soient appliquées à toutes les personnes, sans distinction fondée sur le motif pour lequel la personne était détenue, y compris si l'intéressé était accusé d'avoir commis des actes de terrorisme, et à ce que la réparation soit accessible en toute égalité³³.

24. Plusieurs titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont noté avec préoccupation que des gouvernements s'étaient appuyés sur des définitions vagues et générales du « terrorisme » ou de l'« extrémisme » pour punir des personnes qui ne se conformaient pas aux rôles traditionnellement dévolus aux hommes et aux femmes ou qui faisaient partie d'une minorité religieuse et ils ont demandé aux États de veiller à ce que nul ne soit arbitrairement arrêté ou détenu³⁴. En outre, plusieurs contributions au présent rapport ont mentionné des lois antiterroristes qui conféraient aux autorités le pouvoir de traiter la liberté d'expression comme une infraction pénale, notamment dans le cas des

²⁹ Voir la contribution de la Coalition mondiale contre la peine de mort.

³⁰ Voir le communiqué de presse commun en date du 7 octobre 2016 du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20659&LangID=E>.

³¹ Voir le message du Secrétaire général à l'occasion de la Journée mondiale contre la peine de mort, le 10 octobre 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/press/fr/2016/sgsm18185.doc.htm>.

³² Voir l'observation générale n° 2 (2008) du Comité contre la torture sur l'application de l'article 2 par les États parties, par. 5.

³³ Ibid., par. 21, et observation générale n° 3 (2012) sur l'application de l'article 14, par. 32.

³⁴ Voir A/64/211 et Corr.1, par. 27 ; A/HRC/28/66/Add.1, par. 49 et 67 ; A/HRC/16/53/Add.1, par. 100, et E/CN.4/2005/61/Add.1, par. 152, ainsi que la contribution de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme.

défenseurs des droits de l'homme, ce qui avait entraîné une augmentation des arrestations et des détentions arbitraires³⁵. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, le droit d'introduire un recours pour obtenir la libération si la détention est illégale ou arbitraire s'applique à toute détention fondée sur une décision des autorités ou sur une autorisation officielle, y compris la détention dans le cadre de la lutte antiterroriste³⁶.

25. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a exprimé son inquiétude face à la tendance persistante à l'utilisation de la privation de liberté par certains États qui abusent de l'état d'urgence ou des dérogations, invoquent des pouvoirs exceptionnels propres à l'état d'urgence sans déclaration formelle, font appel à des juridictions militaires ou à des juridictions spéciales ou d'exception, en ne respectant pas le principe de proportionnalité entre la sévérité des mesures prises et la situation visée, et définissent en termes vagues des infractions prétendument conçues pour protéger la sécurité de l'État et lutter contre le terrorisme³⁷.

2. Incidences sur la liberté de circulation et sur le droit à une nationalité

26. En réponse à l'inquiétude de plus en plus vive face à la menace terroriste, certains États ont élargi les pouvoirs administratifs de façon à permettre la déchéance de nationalité dans le cas d'infractions liées à la sécurité nationale, et d'autres ont envisagé d'apporter au droit interne des modifications qui pourraient, dans certains cas, avoir des incidences sur la liberté de circulation et le droit à une nationalité³⁸. Par exemple, plusieurs États ont mis en place tout un arsenal de mesures administratives et législatives dissuasives à l'égard des individus qui ont combattu à l'étranger ou envisagent de le faire, parmi lesquelles l'annulation de la validité des documents de voyage, la déchéance de nationalité, le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et des ordonnances d'exclusion empêchant leurs propres nationaux ou des résidents permanents de revenir sur leur territoire³⁹.

27. Les auteurs d'une contribution au présent rapport ont appelé l'attention sur un projet de loi, en cours d'examen, qui visait à modifier la loi sur la nationalité. Ils s'inquiétaient de ce que le texte n'offrait pas une protection juridique adéquate, était rédigé en des termes qui établissaient le fondement en droit du retrait de la nationalité de manière suffisamment claire et précise, et aurait des effets discriminatoires en instaurant une distinction entre les citoyens ayant la double nationalité et les autres, risquant ainsi d'entraîner la stigmatisation des personnes issues de l'immigration⁴⁰. Dans une autre contribution il était question de la déchéance de nationalité sur accusation de terrorisme dont avaient été frappés des individus, parmi lesquels figureraient des dissidents pacifiques, des défenseurs des droits de l'homme, des universitaires et des théologiens⁴¹.

28. Le Comité des droits de l'homme considère que le droit à la liberté de circulation s'applique pour le moins à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger, ce qui serait par exemple le cas du national d'un pays auquel la nationalité aurait été retirée en violation du droit international. En outre, il considère que les cas dans lesquels la privation du droit d'une personne d'entrer dans son propre pays

³⁵ Voir les contributions des organisations Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain, Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (FIACAT) et International Centre for Justice and Human Rights.

³⁶ Voir l'observation générale n° 35(2014) du Comité des droits de l'homme, par. 40.

³⁷ Voir A/HRC/7/4, par. 59.

³⁸ Voir A/HRC/25/28, par. 13, A/HRC/28/28, par. 51 et 52, A/HRC/33/43/Add.2, par. 16, 50 et 92, A/70/330, par. 70 et A/71/318, par. 21 à 24.

³⁹ Voir A/HRC/28/28, par. 50, et A/70/330, par. 68 et 69.

⁴⁰ Voir la contribution de l'Institut néerlandais des droits de l'homme.

⁴¹ Voir la contribution de l'organisation Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain.

pourrait être raisonnable, s'ils existent, sont rares⁴². À ce sujet, l'auteur d'une contribution a fait remarquer que les dispositions antiterroristes susceptibles d'avoir de profondes répercussions sur la liberté de circulation devaient toujours être soumises à un contrôle juridictionnel et que les nouvelles lois antiterroristes devaient avoir une durée d'application limitée, par exemple par l'introduction d'une clause d'extinction⁴³.

3. Incidences sur les garanties d'une procédure régulière, notamment le droit à un procès équitable

29. Le respect des garanties d'une procédure régulière dans le cas des personnes soupçonnées d'activités liées au terrorisme – notamment la reconnaissance du droit de tout individu arrêté d'être informé des raisons de l'arrestation, du droit des membres de la famille d'une personne détenue de savoir où celle-ci se trouve et du droit de toute personne détenue d'avoir accès à un avocat et de contester la légalité de sa détention – est essentiel pour garantir que les mesures antiterroristes soient efficaces et fondées sur la primauté du droit. Dans de nombreux pays toutefois, ces garanties ne sont ni entièrement reconnues ni appliquées dans les faits.

30. Une organisation a expliqué que la législation antiterroriste d'un État permettait à un organe d'enquête de placer une personne au secret jusqu'à quatre-vingt dix jours et de la maintenir en détention sans examen juridictionnel de la décision pour une durée pouvant aller jusqu'à un an. Elle a signalé que dans cet État un tribunal spécialisé dans la lutte antiterroriste acceptait les aveux obtenus par la torture comme des preuves recevables pour prononcer une condamnation et recueillait des témoignages ou des preuves en l'absence du défendeur ou de son avocat⁴⁴.

31. Une autre organisation a rappelé la jurisprudence du Comité des droits de l'homme, qui avait établi que la condamnation à mort prononcée à l'issue d'un procès dans lequel les garanties judiciaires n'avaient pas été respectées contrevenait non seulement à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques mais aussi à l'article 6, qui consacre le droit à la vie⁴⁵. Les titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale ont aussi souligné qu'une exécution qui avait lieu sans que toutes les garanties d'un procès équitable et d'une procédure régulière n'aient été strictement respectées étaient illicites et constituaient une exécution arbitraire. Ils ont noté que de nombreux États où la peine de mort avait été appliquée pour des infractions liées au terrorisme n'avaient pas un système garantissant le droit à un procès équitable pour l'accusé⁴⁶.

4. Incidences sur le droit à la protection de la vie privée

32. Les systèmes de communications numériques peuvent être et ont été employés à des fins criminelles, notamment pour recruter des tiers et obtenir des financements en vue de la commission d'actes de terrorisme. Dans ces conditions, une surveillance ciblée et encadrée par la loi des communications numériques par un État peut être une mesure nécessaire et efficace pour les services du renseignement et les organes de répression, lorsqu'elle est exercée conformément au droit international et à la législation interne, notamment dans le

⁴² Voir l'observation générale n° 27 (1999) du Comité des droits de l'homme sur la liberté de circulation, par. 20 et 21.

⁴³ Voir la contribution de l'Institut néerlandais des droits de l'homme.

⁴⁴ Voir la contribution de l'organisation Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain.

⁴⁵ Voir la contribution de la Coalition mondiale contre la peine de mort, et la communication n° 250/1987, *Reid c. Jamaïque*, constatations adoptées par le Comité des droits de l'homme le 20 juillet 1990.

⁴⁶ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20659&LangID=E.

respect du droit à la protection de la vie privée consacré par différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme⁴⁷.

33. Les gouvernements justifient souvent la mise en place de programmes de surveillance de communications numériques de grande ampleur en invoquant les dangers que représente le terrorisme. À ce sujet, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, les titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale et les organes conventionnels ont relevé avec une vive préoccupation que ces programmes ouvraient la porte à des immixtions arbitraires ou illicites dans la vie privée⁴⁸. L'auteur d'une contribution a fait remarquer que l'emploi des technologies de l'information et de la communication par les organisations terroristes à des fins de recrutement n'atténuait pas l'importance de l'obligation qui incombe aux États d'assurer la protection de la vie privée garantie par le droit international⁴⁹.

34. Dans sa contribution une organisation a signalé un projet de loi sur les services du renseignement et de la sécurité élaboré dans un pays et en a critiqué plusieurs aspects : la faculté de procéder à l'interception non ciblée de télécommunications et d'autres moyens de transfert de données n'avait pas été suffisamment démontrée ; c'était un ministre et non pas un organe indépendant ou un juge qui autoriserait l'interception et d'autres mesures de surveillance, et l'organe de supervision n'était pas habilité à se prononcer par des décisions contraignantes sur la légalité et la proportionnalité des opérations de surveillance et d'interception mises en œuvre⁵⁰. Une autre contribution mentionnait un projet de loi relatif aux pouvoirs d'enquête en cours d'examen dans un autre pays et recommandait de renforcer les garanties qui y étaient prévues car, avec le projet actuel, l'utilisation illégale de pouvoirs d'enquête ne pouvait pas être suffisamment contrôlée puisque, souvent, les personnes placées sous surveillance ne le savaient pas et ne seraient donc pas en mesure de porter plainte⁵¹. Une autre source a fait part de son inquiétude au sujet d'un texte législatif adopté en 2015 afin d'empêcher la circulation des combattants étrangers, texte qui autorise les services du renseignement de la défense à traiter des informations concernant les individus résidant dans ce pays et permet l'interception des communications privées dans le cas d'individus sur lesquels pèsent des soupçons qui n'atteignent pas le niveau nécessaire pour que le service de la sécurité et du renseignement de la police nationale puisse justifier une action dans le système de justice pénale⁵².

5. Incidences sur la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de religion ou de conviction et la liberté de réunion et d'association

35. Le 23 juillet 2016, un attentat-suicide perpétré contre des manifestants pacifiques à Kaboul – revendiqué par l'État islamique –, a tué au moins 85 civils et en a blessé plus de 400, principalement des musulmans chiites d'origine hazara. Dans un rapport spécial, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan a conclu que l'attentat avait délibérément visé des personnes appartenant à une communauté ethnique et religieuse particulière et avait porté gravement atteinte au droit des manifestants à la liberté d'opinion, d'expression et de réunion pacifique⁵³.

⁴⁷ Voir A/HRC/27/37, en particulier, par. 24.

⁴⁸ Voir A/HRC/27/37, et A/HRC/28/28, par. 25.

⁴⁹ Voir la contribution du Brésil et les résolutions de l'Assemblée générale 68/167 et 69/166.

⁵⁰ Voir la contribution de l'Institut néerlandais des droits de l'homme.

⁵¹ Voir la contribution de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, Royaume-Uni.

⁵² Voir la contribution de l'Institut danois pour les droits de l'homme.

⁵³ Voir Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, "Attack on a peaceful demonstration in Kabul, 23 July 2016", rapport spécial (octobre 2016), par. 39. Disponible à l'adresse suivante : https://unama.unmissions.org/sites/default/files/23_july_suicide_attack_against_peaceful_demonstration_-_18_oct_2016.pdf.

36. Selon les rapports, l'État islamique empêche délibérément les membres de minorités religieuses de pratiquer leur foi et les prend spécifiquement pour cible parce qu'ils appartiennent à une minorité religieuse. Au Nigéria, Boko Haram a converti de force des personnes et s'en est pris à des objets civils protégés par le droit international, notamment en bombardant des églises et des mosquées⁵⁴.

37. Les mesures de sécurité prises par les États, notamment l'adoption d'une législation antiterroriste, ont abouti à des violations du droit à la liberté d'opinion et d'expression et ont eu une incidence directe sur le travail des professionnels des médias, des défenseurs des droits de l'homme, des groupes politiques et de la société civile dans son ensemble⁵⁵. Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a constaté que dans bien des cas la lutte contre le terrorisme avait servi à justifier l'adoption de règlements d'exception pour supprimer les droits à la liberté de réunion pacifique et de libre association et restreindre ces libertés⁵⁶.

38. Le Comité des droits de l'homme a souligné que les États parties devraient veiller à ce que les mesures de lutte antiterroriste soient compatibles avec le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il a souligné aussi que des infractions telles que l'« encouragement du terrorisme » et l'« activité extrémiste », ainsi que le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme devraient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression et que les journalistes ne devaient pas être pénalisés pour avoir mené leurs activités légitimes⁵⁷. L'article 20 du Pacte dispose que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. Dans une contribution au présent rapport, il a été suggéré de rappeler aux États qu'il leur fallait mettre en place des mesures d'application du Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, où figurent des orientations permettant, au moyen d'une grille d'évaluation en six points (contexte, locuteur, intention, contenu ou forme, portée du discours et probabilité d'incitation), de déterminer les expressions tombant sous le coup de la loi pénale⁵⁸.

39. Les mesures antiterroristes prises par les États doivent être compatibles avec les normes internationales des droits de l'homme relatives à la liberté de religion ou de conviction (par exemple le choix de l'habillement), qui ne peut être limitée que dans des circonstances particulières, afin de protéger la sécurité publique, l'ordre public et la santé ou la moralité publiques. À ce sujet dans une contribution⁵⁹ un exemple, qualifié de positif, a cité : l'ordonnance par laquelle la plus haute juridiction administrative de la France a annulé le 26 août 2016 l'interdiction du port des tenues de bain prétendument « incorrectes », qui avait été largement interprétée comme visant le burkini et d'autres formes de vêtements portés par les femmes musulmanes. Loin d'améliorer les conditions de sécurité, ce genre d'interdictions vestimentaires nourrit l'intolérance religieuse, contribue à la stigmatisation des musulmans, en particulier des femmes, et peut par conséquent

⁵⁴ Voir A/HRC/30/67, par. 29 et 47 et 48 ; voir aussi la contribution de l'organisation Alliance Defending Freedom International.

⁵⁵ Voir A/HRC/7/14, par. 47.

⁵⁶ Voir A/HRC/20/27, par. 21.

⁵⁷ Voir l'observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 46.

⁵⁸ Voir la contribution de l'organisation Child Rights Information Network, et A/HRC/22/17/Add.4, appendice, en particulier par. 29.

⁵⁹ Voir la contribution de la Libye.

véritablement saper l'action de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent⁶⁰.

40. Une source universitaire a noté que la pratique du profilage racial ou religieux dans certains États avait abouti à la perception d'« infractions » imaginaires définies par des préjugés raciaux ou religieux, qui ressortent d'expressions telles que « driving while Black », « flying while Arab » ou « perambulating while Muslim ». En Europe le nombre d'agressions contre des musulmans a augmenté après les attentats terroristes qui ont eu lieu à Paris en novembre 2015. Un rapport sur la haine à l'égard des musulmans a montré que les crimes haineux avaient augmenté de 300 % au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans la semaine suivant les attentats de Paris, et qu'ils avaient touché particulièrement les femmes et les filles musulmanes entre 14 et 45 ans qui portaient le hijab. Un grand nombre de victimes de ces agressions ont indiqué que personne ne leur était venu en aide et qu'elles s'étaient senties persécutées, humiliées et très seules⁶¹.

41. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné que les États devraient veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne soient pas discriminatoires par leur but ou par leurs effets en fonction de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, et à ce que les non-ressortissants ne fassent pas l'objet de profils ou stéréotypes raciaux ou ethniques⁶². De plus, plusieurs contributions ont insisté sur le fait que les dirigeants religieux pouvaient jouer un rôle majeur dans le cadre du dialogue et de la tolérance entre les religions⁶³ et dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, en portant des messages religieux qui défendaient des valeurs de civilisation humaines et propageaient des idées d'amour et de compassion pour tous⁶⁴.

6. Incidences sur le droit au travail et le droit à la santé

42. Les actes de terrorisme ont eu de grandes conséquences pour l'exercice par les victimes directes et indirectes du droit à la santé. Les attentats commis par Boko Haram en septembre 2013 dans 21 districts sanitaires au Cameroun, par exemple, ont conduit à la fermeture de 47 centres de santé à Fotokol, Guzdal et Koza. Selon les informations reçues, ces centres accueillaient des personnes déplacées avant qu'elles ne s'enfuient par peur d'autres attaques de Boko Haram⁶⁵. En outre, les atteintes à l'éducation des filles ont une incidence négative sur le droit à la santé des filles, de leur famille et de la communauté parce que les filles qui ont été empêchées d'aller à l'école ne disposent pas de connaissances de base et n'ont pas les moyens nécessaires pour prendre des décisions sur des questions de santé, notamment en ce qui concerne la nutrition, la santé sexuelle et reproductive, l'hygiène et les soins de santé préventifs⁶⁶. L'auteur d'une contribution au présent rapport a mis en avant les incapacités durables que pouvaient causer les actes de terrorisme, comme la perte d'un membre ou de l'un des sens, qui entraînaient pour les victimes une invalidité et des douleurs à vie, situation qui exigeait que quelqu'un s'occupe d'elles et de leur famille⁶⁷. De plus les dépenses publiques engagées dans la lutte contre le terrorisme vont le plus souvent à l'investissement dans l'armée, le maintien de l'ordre et la

⁶⁰ Voir le point de presse sur la France du 30 août 2016, disponible à l'adresse suivante :

<http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20430&LangID=F>.

⁶¹ Voir la contribution de l'organisation Child Rights Information Network ;

⁶² Voir la recommandation générale n° 30 (2004) du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur la discrimination contre les non-ressortissants, par. 10.

⁶³ Voir par exemple, les contributions du Mexique et du Togo.

⁶⁴ Voir la contribution de l'Association pour la défense des droits de la femme en Mauritanie.

⁶⁵ Voir A/HRC/30/67, par. 49.

⁶⁶ Voir www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Report_attacks_on_girls_Feb2015.pdf.

⁶⁷ Voir la contribution de l'Égypte.

collecte et l'analyse de données, ce qui peut se faire au détriment des budgets des services sociaux de base, y compris du secteur de la santé⁶⁸.

43. Une autre contribution a insisté sur les répercussions que les attentats terroristes, comme l'explosion d'un avion au-dessus de la péninsule du Sinaï en octobre 2015, avaient sur le secteur du tourisme, notamment sur l'emploi, les équipements touristiques et l'économie nationale⁶⁹. Plus généralement, le terrorisme peut avoir à la fois une incidence immédiate sur le tourisme – avec une baisse de la fréquentation des touristes et donc une diminution des dépenses – et une incidence différée, en raison des suppressions d'emplois et de la diminution des retombées sur d'autres secteurs, comme les services de restauration et les entreprises de nettoyage et de maintenance⁷⁰. Dans le contexte des mesures antiterroristes, le gel des avoirs ou l'inscription d'individus sur la liste récapitulative relative aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité peut aussi porter atteinte au droit du travail car les personnes visées pourraient être empêchées de se déplacer librement et d'accepter une offre d'emploi dans un autre pays⁷¹.

7. Incidences sur le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle

44. Au Nigéria l'exercice du droit à l'éducation a été considérablement compromis par les déplacements internes résultant des attaques de Boko Haram. Les enfants déplacés ne pouvaient pas suivre leur scolarité et ceux qui sont restés dans leur communauté recevaient généralement un enseignement de qualité inférieure en raison de l'insécurité, du manque d'enseignants – car de nombreux enseignants se sont enfuis – et de la destruction des établissements scolaires⁷². Plusieurs cas d'attaque contre des filles sur le chemin de l'école ont montré à quel point étaient fragiles les progrès réalisés pour accroître l'accessibilité, la disponibilité, l'adaptabilité, l'acceptabilité et la qualité de l'enseignement pour tous. On rappellera à ce sujet l'enlèvement par Boko Haram de près de 300 lycéennes scolarisées dans le nord-est du Nigéria ; l'attaque par les Taliban d'une école de l'armée, qui avait tué plus d'une centaine d'enfants à Peshawar au Pakistan ; l'attentat à l'arme à feu perpétré contre Malala Yousafzai, jeune fille pakistanaise qui milite pour le droit à l'éducation ; le cas de jeunes filles somaliennes retirées de force de l'école pour devenir les « épouses » de combattants du groupe Al-Shabaab ; l'enlèvement et le viol de jeunes filles dans un établissement scolaire chrétien en Inde ; plusieurs cas d'empoisonnement et d'attaque à l'acide contre des écolières en Afghanistan⁷³. Dans une contribution il était signalé qu'en Afghanistan les Taliban avaient fermé ou incendié plus de 245 établissements scolaires dans deux provinces en 2015 et que 25 enseignants et élèves avaient été tués par des éléments antigouvernementaux⁷⁴.

45. L'incidence négative du terrorisme sur la vie culturelle est mise en évidence par les attaques livrées par les groupes Al-Shabaab, Al-Qaida, Ansar Eddine, l'État islamique et les Taliban contre des artistes et des particuliers qui assistent à des manifestations culturelles, vont au cinéma, à des concerts ou au théâtre. Une contribution a indiqué qu'en Afghanistan, en Iraq, en Libye, au Pakistan, en République arabe syrienne et en Somalie les artistes et

⁶⁸ Voir A/HRC/12/22, par. 24.

⁶⁹ Voir la contribution de l'Égypte.

⁷⁰ Voir Institute for Economics and Peace, *Index mondial du terrorisme (2016)*, p. 67. Disponible à l'adresse suivante : <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>.

⁷¹ Voir A/HRC/12/22, par. 41 ; voir aussi la communication n° 1472/2006, *Sayadi et Vinck c. Belgique*, constatations adoptées par le Comité des droits de l'homme le 22 octobre 2008.

⁷² Voir A/HRC/30/67, par. 9.

⁷³ Voir http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Report_attacks_on_girls_Feb2015.pdf.

⁷⁴ Voir contribution de la Commission indépendante des droits de l'homme d'Afghanistan.

d'autres individus avaient été particulièrement touchés par les attaques commises au nom de la religion, tandis qu'en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en France et en Suède les attaques avaient eu comme conséquence que la peur régnait dans les milieux artistiques et culturels, qui s'autocensuraient et essayaient des pertes financières⁷⁵.

46. Pour ce qui est de la censure exercée par les États, la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a noté que dans certains pays des expressions artistiques critiques à l'égard du Gouvernement avaient été qualifiées de « terroristes ». La Rapporteuse spéciale était préoccupée par le fait que de nombreux artistes avaient été reconnus coupables d'infractions pénales telles que « terrorisme », « extrémisme » ou « hooliganisme » et condamnés à des peines disproportionnées⁷⁶.

47. À un niveau plus général, la réaffectation de ressources publiques au profit de mesures de lutte contre le terrorisme peut également avoir des conséquences préjudiciables pour le droit à l'éducation, par exemple si les ressources sont détournées des programmes du secteur de l'enseignement⁷⁷.

B. Garantir le respect des droits fondamentaux des victimes

48. En 2016, à l'occasion de l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU, l'Assemblée générale a vivement déploré « les souffrances que le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations cause aux victimes et à leur famille ». Elle a exprimé « sa profonde solidarité avec celles-ci et a engagé les États Membres à leur apporter le soutien et l'aide dont elles ont besoin tout en gardant à l'esprit, notamment, selon qu'il convient, les questions relatives au souvenir, à la dignité, au respect, à la justice et à la vérité, conformément au droit international⁷⁸. Dans leur contribution au présent rapport, plusieurs États ont mentionné la question des droits de l'homme des victimes, en soulignant l'importance de l'appui et de la protection à assurer aux victimes conformément à leur Constitution, leur législation et les directives régionales.

49. Dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, les « victimes » s'entendent des :

« personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir. »⁷⁹.

Un individu peut être considéré comme une victime « que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient ses liens de parenté avec la victime ». Le terme de « victime » couvre aussi « les membres de la famille proche et les personnes à charge des victimes directes, ainsi que les personnes qui ont subi un préjudice parce qu'elles intervenaient pour venir en aide à des victimes en situation critique ou pour prévenir la persécution »⁸⁰.

50. Dans la Déclaration sont exposées les règles minimales pour le traitement équitable des victimes conformément aux principes de base de la justice. Les victimes doivent être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité ; elles doivent être informées de

⁷⁵ Voir la contribution de l'organisation Freemuse.

⁷⁶ Voir A/HRC/23/34, par. 31 et 46.

⁷⁷ Voir A/HRC/12/22, par. 45.

⁷⁸ Voir résolution 70/291 de l'Assemblée générale, par. 24.

⁷⁹ Voir résolution 40/34 de l'Assemblée générale, annexe, par. 1.

⁸⁰ Ibid., par. 2.

leur droit de demander réparation ; elles doivent pouvoir faire entendre leur avis et leurs préoccupations dans toute procédure judiciaire, recevoir l'assistance nécessaire pendant toute la procédure, être protégées contre les actes d'intimidation et de représailles, bénéficier de la protection de leur vie privée, avoir la possibilité de participer à des dispositifs informels de règlement des différends, notamment la médiation ; elles doivent bénéficier de mesures de restitution et d'indemnisation, le cas échéant, et recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale nécessaire.

51. De plus, 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 insistent sur la nécessité de traiter les victimes avec humanité et dans le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux et soulignent que des mesures appropriées doivent être prises pour assurer leur sécurité, leur bien-être physique et psychologique et la protection de leur vie privée, ainsi que ceux de leur famille. Les recours qui doivent être offerts aux victimes de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont également exposés. Il s'agit du droit de la victime à un accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité, du droit à une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi, et de l'accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation. Plus précisément, les Principes fondamentaux et Directives énoncent les obligations qu'ont les États d'accorder aux victimes une réparation pour les actes ou omissions qui peuvent être imputés à l'État et qui constituent des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire. Les États devraient en outre s'efforcer de créer des programmes nationaux pour fournir des moyens de réparation et toute autre assistance aux victimes, lorsque la partie responsable du préjudice subi n'est pas en mesure ou n'accepte pas de s'acquitter de ses obligations⁸¹.

52. Dans sa déclaration d'ouverture devant une réunion-débat du Conseil des droits de l'homme, le 1^{er} juin 2011, l'ancienne Haut-Commissaire aux droits de l'homme avait souligné que les victimes d'actes terroristes avaient besoin d'une assistance immédiate et d'un appui psychosocial et médical à long terme, ainsi que d'une aide financière. Elle avait insisté sur la nécessité de donner aux victimes d'actes terroristes, en temps utile, des informations exactes et transparentes sur les faits et les circonstances de l'acte terroriste, ainsi que sur les enquêtes et procédures judiciaires qui en résultaient. Les victimes devaient pouvoir participer de façon effective aux procédures judiciaires et à d'autres dispositifs en bénéficiant d'une protection appropriée contre les actes d'intimidation, de représailles et d'immixtion arbitraire dans leur droit à la vie privée. L'accès à la justice en toute égalité et l'assistance nécessaire pendant toute la procédure judiciaire devaient également leur être assurés⁸².

53. Dans tous les cas où des éléments dignes de foi donnent à penser que des violations des droits de l'homme ont été commises dans le contexte de la lutte antiterroriste, les États doivent engager sans délai des enquêtes indépendantes, impartiales et approfondies. Si l'enquête établit qu'une violation a été commise, les victimes doivent obtenir une réparation effective, y compris une indemnisation pour les personnes qui n'ont pas bénéficié des garanties d'une procédure régulière, en particulier dans le cas d'une durée excessive de la détention avant jugement, ce qui contribuerait également à éviter de susciter un ressentiment chez les personnes lésées et leur famille du fait de pratiques iniques ou même illégales. Outre qu'il constitue une forme concrète de réparation, le versement d'une

⁸¹ Résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 16.

⁸² Voir A/HRC/19/38, par. 4.

indemnité pourrait également représenter un investissement dans l'avenir pour assurer une certaine stabilité en reconnaissant la faute de l'État.

54. Indépendamment de l'indemnisation, il est essentiel de veiller à faire engager les réformes législatives nécessaires pour prévenir de nouvelles atteintes au droit à une procédure équitable et de les mettre en œuvre rapidement ; il faut considérer la réforme législative comme un élément essentiel de la garantie de non-répétition. Des processus de contrôle, des contre-pouvoirs suffisants et des dispositifs de plainte efficaces sont indispensables pour garantir que l'utilisation des pouvoirs en matière de lutte contre le terrorisme soit encadrée et conçue de façon à atteindre les objectifs expressément visés et ne soient pas exercée d'une façon trop générale ou répressive. Les dispositifs non judiciaires peuvent éventuellement avoir une utilité mais il importe que les victimes aient toujours la possibilité de s'adresser aux organes juridictionnels⁸³.

IV. Conclusions et recommandations

55. Les actes de terrorisme qui ont été commis dans différents pays du monde montrent de façon implacable leurs incidences négatives sur l'exercice par tous des droits de l'homme et des libertés fondamentales par tous, avec des conséquences particulièrement dévastatrices pour les victimes. Chaque État a l'obligation de prendre des mesures pour protéger des actes de terrorisme tous les individus sur son territoire et tous les individus relevant de sa juridiction. Parallèlement les États sont tenus de veiller à ce que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme soit entièrement compatible avec leurs obligations en vertu du droit international, y compris du droit international des droits de l'homme.

56. La mise en place de mesures efficaces de lutte contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme sont des objectifs complémentaires et convergents qui doivent être visés en même temps dans le cadre de l'obligation qu'ont les États de protéger les individus placés sous leur juridiction. L'expérience des pays partout dans le monde a démontré que la protection des droits de l'homme et le respect de la primauté du droit contribuent en soi à lutter contre le terrorisme, en particulier en instaurant un climat de confiance entre l'État et les personnes placées sous sa juridiction.

57. Dans le contexte des actes terroristes et de la lutte antiterroriste, il est essentiel de garantir que chacun réponde de ses actes et de lutter contre l'impunité. Les contributions reçues pour l'établissement du présent rapport et les observations citées émanant de plusieurs organes internationaux des droits de l'homme illustrent la multitude d'incidences négatives que les actes terroristes et les mesures de lutte antiterroriste ont sur l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les systèmes de justice pénale qui fonctionnent conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme sont le meilleur moyen d'obtenir que les auteurs de terrorisme rendent compte de leurs actes. Le renforcement de la primauté du droit, notamment par la mise en place de contre-pouvoirs et de contrôles appropriés, est essentiel pour garantir la légalité et la légitimité des mesures de lutte contre le terrorisme. Une surveillance constante et un réexamen régulier des mesures en vigueur contribueront à garantir que les textes législatifs, les politiques et les pratiques dans le domaine de la lutte antiterroriste atteignent leurs buts et que tout cas d'incidence négative sur les droits de l'homme soit traité rapidement.

⁸³ Voir A/HRC/22/26, par. 47 à 49.

58. Les droits fondamentaux des victimes du terrorisme doivent être respectés, ce qui comprend le droit à une réparation, à la vérité et à la justice ainsi que le droit de ne pas vivre dans la peur et de recevoir le soutien nécessaire. Les victimes ont besoin d'une assistance immédiate mais aussi d'un appui psychosocial et médical à long terme, ainsi que d'aides financières pour compenser la destruction de leurs biens ou la perte de leurs moyens de subsistance et de leur emploi. L'accès dans des conditions d'égalité à la justice et à un recours effectif doit être assuré aux victimes afin qu'elles puissent obtenir sans délai une réparation adéquate pour le préjudice subi. En ce qui concerne les violations des droits de l'homme qui seraient commises dans le contexte de la lutte antiterroriste, les États sont tenus d'engager rapidement des enquêtes indépendantes, impartiales et approfondies. S'il est établi qu'une violation a été commise, les victimes doivent recevoir un moyen de réparation efficace, y compris une indemnisation dans le cas de violations du droit à une procédure régulière.
