



Assemblée générale

Distr. générale
9 septembre 2020
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-cinquième session

14 septembre-2 octobre 2020

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

Terrorisme et droits de l'homme

Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*

Résumé

Le présent rapport porte sur les mesures prises par les États pour faire en sorte que les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme causées par des groupes terroristes¹ et de violations des droits de l'homme perpétrées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme aient à répondre de leurs actes devant une juridiction pénale. Il traite en outre des principales obligations que prévoit le droit international des droits de l'homme afin de garantir le droit des victimes à un recours utile et à une réparation. La dernière section du rapport contient un certain nombre de recommandations formulées à l'intention des États sur les moyens de renforcer les mesures visant à établir les responsabilités et à défendre les droits des victimes conformément au droit international des droits de l'homme.

* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.

¹ Dans le présent rapport, l'expression « groupe terroriste » doit être comprise au sens des résolutions 37/27 et 42/18 du Conseil des droits de l'homme et son emploi ne constitue pas une confirmation ou une reconnaissance par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) de la qualification de « terroriste » retenue par tel État ou telle organisation régionale ou internationale pour désigner tel ou tel groupe.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application des résolutions 37/27 et 42/18 du Conseil des droits de l'homme, dans lesquelles celui-ci a invité le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme à accorder l'attention voulue aux effets néfastes du terrorisme sur la jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales et sur les allégations de violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme, et à rendre compte régulièrement au Conseil.

2. Dans ces deux résolutions, le Conseil a réaffirmé qu'il condamnait sans équivoque tous les actes, méthodes et pratiques terroristes ainsi que le soutien financier au terrorisme, qu'il considérait comme injustifiables, et condamné énergiquement tous les actes terroristes, qu'il jugeait criminels et injustifiables. Il s'est dit vivement préoccupé par les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il a réaffirmé que les États devaient faire en sorte que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme soit conforme au droit international, en particulier au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire. En outre, rappelant que la lutte contre le terrorisme exige une approche globale et une stratégie multidimensionnelle pour s'attaquer aux causes sous-jacentes du terrorisme et venir à bout des situations qui lui sont propices, le Conseil a exhorté les États à s'attaquer efficacement aux conditions propices à la propagation du terrorisme et de l'extrémisme violent pouvant conduire à celui-ci.

3. Dans ces résolutions également, le Conseil a déploré les souffrances que le terrorisme et l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme causaient aux victimes et à leur famille. Il a engagé les États à faire en sorte que toute personne se disant victime de violation de ses droits de l'homme ou de ses libertés fondamentales résultant des mesures prises ou des moyens employés pour lutter contre le terrorisme ou l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme ait accès à la justice, à une procédure régulière et à un recours utile. Le Conseil a souligné en outre qu'il importait de mettre en place et de maintenir des systèmes de justice pénale efficaces, équitables, humains, transparents et responsables, conformément aux obligations incombant aux États en vertu du droit international.

4. Bien que le nombre et la fréquence des actes liés au terrorisme et le nombre de victimes du terrorisme n'aient cessé de diminuer depuis 2014, année où ils avaient atteint leur point maximal, les actes terroristes continuent de représenter une menace réelle pour la paix et la sécurité internationales. La lutte contre le terrorisme demeurant une priorité absolue pour de nombreux États, des efforts supplémentaires ont été déployés pour mener des enquêtes et poursuivre les auteurs présumés d'infractions liées au terrorisme. Compte tenu de cette évolution et conformément aux résolutions 37/27 et 42/18 du Conseil, le présent rapport porte sur les mesures prises par les États pour faire en sorte que les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme résultant d'actes terroristes et de violations des droits de l'homme perpétrées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme aient à répondre de leurs actes devant des juridictions pénales. Il traite en outre des principales obligations que prévoit le droit international des droits de l'homme afin de garantir le droit des victimes à un recours utile et à une réparation. La dernière section du présent rapport contient un certain nombre de recommandations formulées à l'intention des États sur les moyens de renforcer les efforts visant à établir les responsabilités et à défendre les droits des victimes conformément au droit international des droits de l'homme.

5. Le présent rapport a été soumis alors que la maladie à coronavirus (COVID-19) ravageait nombre d'États et de communautés et faisait un nombre considérable de morts. Les conséquences de la pandémie et de certaines mesures prises pour y remédier ont contribué à aggraver les lacunes existantes en matière de protection des droits de l'homme. Comme l'a souligné la Haute-Commissaire aux droits de l'homme, les mesures visant à faire face à la situation d'urgence sanitaire mondiale doivent être conformes aux droits de

l'homme². S'il est légitime de soumettre l'exercice de certains droits de l'homme à des restrictions, pour des raisons de santé publique, les restrictions en question doivent être inscrites dans la loi, nécessaires, proportionnées, non discriminatoires et assorties de garanties procédurales afin que l'état de droit et la jouissance fondamentale des droits de l'homme ne soient pas affectés par les mesures de lutte contre la pandémie.

6. Or, dans le cadre de l'application des mesures exceptionnelles ou des mesures d'urgence prises afin de combattre la pandémie de COVID-19, certains États ont recouru à des stratégies et des méthodes relevant de la lutte contre le terrorisme. Des préoccupations ont été exprimées sur les points de convergence entre les stratégies antiterroristes et les mesures de santé publique, en particulier les mesures de sécurité extrêmement strictes qui ont été adoptées et les incidences disproportionnées qu'elles ont eues sur les individus et les groupes. En outre, comme l'a souligné la Haute-Commissaire, la pandémie mondiale a fait ressortir les inégalités structurelles, les discriminations ainsi que les causes profondes de la violence et des conflits³. Cette situation a donné aux terroristes de nouvelles occasions d'exploiter les faiblesses des populations locales. À cet égard, la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies est particulièrement intéressante en ce qu'elle montre que la marginalisation, la discrimination et d'autres violations des droits de l'homme font partie des principaux facteurs pouvant conduire au terrorisme et à l'extrémisme violent. Les États devraient redoubler d'efforts pour s'attaquer aux conditions propices à la propagation du terrorisme et de l'extrémisme violent, y compris – et surtout – en période de crise comme c'est le cas actuellement.

II. Préoccupations liées aux droits de l'homme : établissement des responsabilités et droits des victimes

A. Droits de l'homme et établissement des responsabilités

7. L'établissement des responsabilités pour les graves violations du droit humanitaire international et de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme joue un rôle fondamental dans la promotion du respect de l'état de droit. Il a un effet dissuasif propre à prévenir la commission de nouvelles violations et permet de rendre justice aux victimes des crimes les plus graves et de leur assurer une réparation. Il contribue en outre à renforcer les initiatives visant à garantir et à maintenir la paix. En vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, les États sont tenus d'ouvrir des enquêtes sur les violations des droits de l'homme et, s'il existe des éléments de preuve suffisants, de poursuivre les auteurs présumés de ces actes et de condamner à des peines ceux qui en sont reconnus coupables.

8. Les États ont l'obligation d'enquêter sur les infractions terroristes et d'en poursuivre les auteurs présumés⁴. Ils doivent également veiller à ce que leurs politiques et pratiques antiterroristes soient pleinement conformes au droit international humanitaire, au droit international des droits de l'homme et au droit international des réfugiés. L'interdépendance de ces deux dimensions a été mise en exergue dans la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies et dans nombre de résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Dans ses résolutions 37/27 et 42/18, le Conseil des droits de l'homme a souligné qu'il importait de garantir l'accès à la justice et le respect du principe de responsabilité, et il a engagé les États à faire en sorte que toute personne qui se dit victime de violations de ses droits de l'homme ou de ses libertés fondamentales résultant de mesures prises ou de moyens employés pour lutter contre le terrorisme ou l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme ait accès à la justice, à une procédure régulière et à un recours utile, et que les victimes de violations des droits de l'homme ou d'atteintes à ces droits reçoivent rapidement une réparation suffisante et

² Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25915&LangID=E.

³ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25916 et www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26195&LangID=F.

⁴ Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité.

effective, qui devrait comporter, selon le cas, une restitution, une indemnisation, une aide à la réadaptation et des garanties de non-répétition, comme fondement de toute stratégie de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme.

9. Quelques États ont pris des mesures pour enquêter sur certaines violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Or, les résultats des enquêtes et des procédures judiciaires engagées sur la base de ces résultats sont encore souvent inaccessibles⁵. L'opacité qui entoure l'établissement des responsabilités du personnel des services de renseignement est particulièrement préoccupante, en particulier s'agissant des actes de torture ou des mauvais traitements infligés aux individus soupçonnés d'actes terroristes qui leur sont imputés⁶. Autre motif de préoccupation, la législation de certains États fait bénéficier les membres des forces de l'ordre ou d'autres agents publics d'une large immunité, ce qui leur permet de se soustraire partiellement ou complètement à l'obligation de rendre des comptes lorsqu'ils sont accusés de graves violations des droits de l'homme⁷.

10. Une grande part des allégations de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international commises dans le cadre d'opérations de lutte contre le terrorisme concerne la torture et les mauvais traitements. Le Comité contre la torture a souligné à maintes reprises qu'aucune circonstance ne pouvait être invoquée pour justifier la torture⁸. Le Comité des droits de l'homme a souligné que l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants valait également en cas de menace terroriste, et que ce type de circonstance ne pouvait pas être invoqué pour justifier le recours à la torture en tant que moyen d'obtenir des informations de terroristes présumés⁹. Il a rappelé que les autorités compétentes devaient ouvrir sans délai une enquête approfondie et impartiale sur les plaintes pour mauvais traitements et que les mesures qui s'imposaient devaient être prises contre les personnes reconnues coupables¹⁰.

11. Les mesures judiciaires crédibles prises pour établir la responsabilité des auteurs de violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont encore rares et ponctuelles¹¹. Des réactions inadéquates aux violations des droits de l'homme perpétrées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme compromettent l'efficacité des efforts de responsabilisation dans leur ensemble et ne donnent pas un signal cohérent permettant de prévenir la commission de nouvelles violations graves des droits de l'homme par des fonctionnaires et des agents de l'État. Dans les situations de conflit et dans les pays qui se relèvent d'un conflit en particulier, de telles réactions compromettent en outre l'instauration d'une paix et d'une sécurité durables,

⁵ Voir notamment Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq et HCDH, « Report on the protection of civilians in the context of the Ninewa Operations and the retaking of Mosul City, 17 october 2016-10 juillet 2017 » (2017), p. 29, 39 et 40 ; Université des Nations Unies (UNU) et Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment : Transitional Justice and Violent Extremism* (UNU, 2018), p. 111 ; CCPR/C/NGA/CO/2, par. 30 et 31.

⁶ Voir A/HRC/22/52 et Corr.1.

⁷ Voir notamment A/HRC/43/46/Add.1, par. 45 à 47 ; Cecilia Polizzi, « The crime of terrorism : an analysis of criminal justice processes and accountability of minors recruited by the Islamic State of Iraq and Al-Sham », *UC Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 24, n° 1 (2018), p. 26 et 27 ; www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-37-CRP-3.pdf, p. 9 à 12 ; A/HRC/38/44/Add.1, par. 56 à 58.

⁸ Comité contre la torture, observation générale n° 2 (2007) sur l'application de l'article 2, par. 3, 6, 19 et 25.

⁹ *Lupiañez Mintegi c. Espagne* (CCPR/C/125/D/2657/2015), par. 9.3.

¹⁰ *Ibid.*, par. 9.8 et 11.

¹¹ Voir notamment Human Rights Watch, *World Report 2015 : Events of 2014* (2015), p. 483 ; Amnesty International, *Stars on their shoulders. Blood on their hands : War crimes committed by the Nigerian military* (Londres, 2015), p. 10 et 42 ; CCPR/C/CMR/CO/5, par. 25 ; CCPR/C/ROU/CO/5, par. 33 et 34 ; S/2019/454, par. 49 ; <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-24.pdf> ; A/HRC/43/76, par. 31 à 33.

B. Obstacles à l'établissement des responsabilités pénales

12. L'établissement des responsabilités des auteurs d'infractions liées au terrorisme et de violations des droits de l'homme peut et doit être garanti par diverses mesures complémentaires. Dans de nombreux États, l'engagement de la responsabilité pénale est le principal, voire parfois le seul moyen de demander des comptes aux auteurs d'infractions liées au terrorisme. Si les poursuites pénales constituent une forme importante de protection juridique, elles doivent cependant être complétées par d'autres mesures qui tiennent compte d'autres aspects et prennent davantage en considération les droits des victimes.

13. Le Conseil de sécurité a demandé aux États Membres de contrôler les personnes dont ils ont des motifs raisonnables de penser qu'il s'agit de terroristes, y compris les personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers et les membres de leur famille qui les accompagnent, notamment leurs conjoints et leurs enfants, lorsqu'ils entrent sur leur territoire, et d'enquêter sur eux, d'élaborer et de mettre en œuvre des évaluations des risques exhaustives les concernant, et de prendre des mesures appropriées, en envisageant notamment des poursuites, la réadaptation et la réinsertion, selon qu'il convient, et souligné que les États Membres devaient veiller à prendre ces mesures dans le respect de leur droit interne et du droit international¹². Dans quelques pays, le recours à des mesures diversifiées d'établissement des responsabilités s'est révélée utile pour remédier aux violations des droits de l'homme et les prévenir¹³.

1. Législation antiterroriste

14. Aucune définition complète du terrorisme n'est encore énoncée dans les instruments juridiques universels visant à prévenir les actes terroristes ou dans les résolutions des divers organes des Nations Unies. Compte tenu de l'absence de définition internationalement reconnue de cette notion, les États doivent se fonder sur les critères prévus par le droit des droits de l'homme et sur les principes fondamentaux de l'état de droit lorsqu'ils élaborent une définition des actes de terrorisme destinée à être incorporée dans leur droit interne, en particulier les principes de sécurité juridique, de clarté et de légalité. Le paragraphe 1 de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui porte sur un droit non susceptible de dérogation en vertu du Pacte, est particulièrement instructif à cet égard. En outre, la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité et la définition type proposée en 2005 par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste donnent des orientations sur les caractéristiques cumulatives des actes de terrorisme¹⁴.

15. Conformément au droit des droits de l'homme, toute loi incriminant les actes de terrorisme doit être accessible au public et être libellée en termes précis. Elle ne doit être appliquée que dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et avoir un caractère non discriminatoire et non rétroactif¹⁵. Si les dispositions d'une telle loi ne sont pas rédigées avec la précision nécessaire, cela crée des conditions permettant d'élargir indûment le champ d'application des politiques antiterroristes et de les interpréter et les appliquer abusivement, ce qui affaiblit la protection des droits humains des particuliers et des groupes et a des incidences négatives sur les discours et les comportements légitimes.

16. Certains États se sont dotés de lois antiterroristes d'une portée très vaste, rédigées en termes vagues, qui souvent n'érigent pas la violence d'un comportement en critère d'applicabilité. Ces lois visent parfois expressément des activités protégées par le droit international des droits de l'homme, dont des activités relevant de l'exercice légitime de la liberté d'expression, de réunion pacifique ou d'association. Les définitions du terrorisme prévues par certaines de ces lois répriment notamment les « atteintes à la réputation de l'État », ce qui rend possible l'incrimination de tout discours critique concernant les

¹² Résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité, par. 29. Voir également la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, par. 4.

¹³ Voir notamment A/HRC/36/50/Add.1, par. 7, 14 et 22.

¹⁴ E/CN.4/2006/98, par. 35 à 41.

¹⁵ A/HRC/28/28, par. 28 ; résolution 72/180 de l'Assemblée générale, par. 5 o) ; A/HRC/8/13, par. 19 à 23.

autorités ou les politiques publiques. D'autres lois rédigées en termes très généraux instituent de nouvelles infractions telles que le fait de promouvoir, d'encourager, de glorifier ou de soutenir le terrorisme, ce qui peut entraîner des interférences injustifiées ou disproportionnées avec la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association¹⁶. Comme l'ont affirmé les mécanismes des droits de l'homme de l'ONU, des définitions trop larges de notions, d'actes de terrorisme ou de comportements associés à ces actes favorisent les atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales¹⁷. Les organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes, les membres de minorités religieuses ou ethniques¹⁸ et d'autres personnes peuvent être affectés par l'application abusive ou discriminatoire de lois antiterroristes qui ont une portée trop vaste¹⁹.

17. Le fait que les lois nationales relatives à la lutte contre le terrorisme prévoient souvent des dispositions vagues érigeant en infraction l'appartenance ou l'association à un groupe terroriste peut poser des problèmes concrets de mise en œuvre. En 2014, le Haut-Commissaire a souligné qu'une législation nationale qui ne définissait pas l'« appartenance » ou n'imposait pas qu'un lien existe entre cette appartenance et le statut ou l'activité prohibée était contraire aux principes de légalité, en particulier si cette appartenance entraînait des sanctions ciblées ou des sanctions pénales, telles qu'une peine d'emprisonnement²⁰.

18. Des définitions vagues ou inexistantes de l'appartenance ou de l'association à un groupe terroriste permettent aux membres des forces de l'ordre et aux tribunaux d'interpréter la loi dans un sens large et, en conséquence, des personnes qui n'avaient pas nécessairement eu d'activités illégales ni commis d'actes pénalement répréhensibles sont condamnées par les tribunaux. Les décisions judiciaires concernées reposent souvent sur des éléments de preuve peu solides de l'appartenance ou de l'association des intéressés à un groupe terroriste. Au Nigéria par exemple, la législation érige le simple fait d'appartenir à un groupe terroriste en infraction, sans préciser la portée de la notion d'appartenance²¹. De même, dans le cadre des procès relatifs aux affaires jugées en vertu de la loi sur le terrorisme auxquels la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) a assisté, les juges n'ont généralement pas conclu que des actes particuliers de terrorisme avaient été commis et se sont simplement fondés sur des éléments de preuve relatifs à l'« appartenance » ou de l'« association » à un groupe terroriste, interprétées dans un sens large, pour déclarer des membres présumés de l'État islamique d'Iraq et du Levant coupables, souvent sans avoir procédé à une appréciation des éléments de preuve sur lesquels ils s'étaient fondés dans leur décision²².

19. En septembre 2014, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2178 (2014), qui vise à faire face à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers. En décembre 2017, il a adopté la résolution 2396 (2017), qui est fondée sur la résolution 2178 (2014), mais est plus particulièrement axée sur les mesures à prendre pour organiser le rapatriement et la réinstallation des combattants terroristes étrangers et de leur famille, dans laquelle il prie les États d'intensifier leurs efforts dans le domaine de la surveillance des frontières, de l'échange d'informations et de la justice pénale. Comme suite à cette résolution, nombre d'États ont adopté de nouvelles lois ou renforcé leur législation

¹⁶ A/HRC/28/28, par. 22 ; A/HRC/31/65, par. 39.

¹⁷ Voir KGZ 3/2020, ETH 3/2019, PHL 4/2020, p. 4, et CHN 13/2020, p. 4 et 5, à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments> ; CCPR/C/BEL/CO/6, par. 11 et 12 ; CCPR/C/BGR/CO/4, par. 33 et 34 ; A/HRC/8/13, par. 20 à 22 ; A/HRC/44/49/Add.1, par. 26 et 27 ; CCPR/C/TJK/CO/3, par. 23 et 24.

¹⁸ Voir notamment A/HRC/40/52/Add.3, par. 8.

¹⁹ HCDH, *Report on the human rights situation in Ukraine : 16 August to 15 November 2019*, par. 74 et 75 ; CERD/C/SWE/CO/22-2, par. 20 ; CAT/C/NER/CO/1, par. 31.

²⁰ A/HRC/28/28, par. 26.

²¹ UNU et Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 102.

²² MANUI et HCDH, « Human rights in the administration of justice in Iraq : trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL » (Bagdad, janvier 2020), p. 15.

antiterroriste²³, qui contiennent des variantes pour ce qui est de la définition de l'appartenance ou de l'association à un groupe terroriste en tant qu'infraction pénale²⁴. Les nouvelles dispositions ont des incidences directes sur les stratégies de poursuite, comme on le verra plus en détail ci-après.

20. Une autre conséquence préoccupante de l'élargissement de la portée de la législation antiterroriste est le fait que des enfants sont poursuivis et jugés en vertu de lois et de procédures conçues à l'origine pour être appliquées à des adultes. Les lois antiterroristes générales n'établissent souvent pas de distinction claire entre les enfants et les adultes, ce qui est contraire au statut spécial dont jouissent les enfants et aux garanties dont ils sont censés bénéficier en vertu des normes internationales relatives à la justice pour mineurs²⁵. D'après l'étude mondiale sur les enfants privés de liberté publiée en 2019, les États invoquent de plus en plus souvent des impératifs de sécurité nationale pour poursuivre des enfants, portant ainsi un coup aux normes établies protégeant les droits de l'enfant telles que le principe selon lequel la détention doit être une mesure de dernier recours, s'agissant des mineurs, et l'obligation incombant aux États d'offrir des services de réadaptation et d'aide à la réinsertion aux enfants recrutés illégalement par des groupes armés considérés comme terroristes ou extrémistes violents²⁶.

2. Garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable

21. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui visent tous deux à garantir la bonne administration de la justice, consacrent toute une série de droits particuliers qui doivent être respectés dans le cadre d'une procédure judiciaire²⁷, y compris d'une procédure pénale. Les États sont tenus de veiller à ce que toutes les garanties d'une procédure régulière soient respectées lorsqu'une personne soupçonnée d'infractions liées au terrorisme est arrêtée, inculpée et poursuivie. L'Assemblée générale a souligné qu'il importait de mettre et de maintenir en place des systèmes de justice pénale efficaces²⁸, et exhorté les États à garantir le droit à une procédure régulière tel qu'il est consacré par le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, selon le cas, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁹.

22. Les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme ont relevé qu'un certain nombre de problèmes liés au respect des garanties d'une procédure régulière se posaient à différents stades des procédures pénales intentées contre les personnes soupçonnées d'infractions liées au terrorisme³⁰. Parmi les problèmes recensés figuraient la durée excessive de la détention provisoire³¹, les actes de torture et les mauvais traitements infligés pendant la garde à vue³², le fait que des aveux obtenus par la contrainte étaient retenus en tant qu'éléments de preuve dans le cadre des procédures³³, et les restrictions

²³ Human Rights Watch, *World Report 2017 : Events of 2016* (2017), p. 27 à 38 ; A/HRC/40/52, par. 3 ; A/73/361, par. 43 ; A/HRC/28/28, par. 21, 26, 49 et 50.

²⁴ Anthony Dworkin, « Beyond good and evil : why Europe should bring ISIS foreign fighters home », European Council on Foreign Relations, note de synthèse, octobre 2019, p. 7.

²⁵ Voir notamment A/HRC/39/72, par. 56 ; CAT/C/NER/CO/1, par. 29 et 30 ; observation générale n° 24 (2019) du Comité des droits de l'enfant sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants, par. 97 à 101.

²⁶ A/74/136, par. 73 à 78.

²⁷ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, par. 2.

²⁸ Résolution 73/174 de l'Assemblée générale, par. 9.

²⁹ Résolution 72/180 de l'Assemblée générale, par. 5 s).

³⁰ Voir notamment CCPR/C/NER/CO/2, par. 14.

³¹ Plusieurs États, dont l'Arabie saoudite, la France, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Tchad et la Tunisie ont prolongé la durée de la détention provisoire applicable aux personnes soupçonnées de terrorisme. Voir Human Rights Watch, *World Report 2017*. Voir également CAT/C/NER/CO/1, par. 9 et 15.

³² A/HRC/43/46/Add.1, par. 30 à 32 ; CCPR/C/MRT/CO/2, par. 26.

³³ Voir notamment A/HRC/28/69 et Corr.1, par. 104 et 105.

imposées aux avocats et l'absence d'indépendance de la magistrature³⁴. Bien qu'elles soient parfois dues à d'autres problèmes plus généraux liés à l'application de la loi et à l'administration de la justice, ces lacunes ont des incidences particulièrement graves dans le contexte des poursuites engagées contre les responsables présumés d'actes terroristes.

23. Certains États font en sorte que les personnes soupçonnées d'infractions liées au terrorisme soient jugées par des juridictions spéciales, des tribunaux militaires ou des tribunaux de sécurité. Les mécanismes des droits de l'homme de l'ONU ont fait part de leur préoccupation concernant la compatibilité des procédures qui se déroulent devant ces tribunaux avec le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi³⁵. D'après le Comité des droits de l'homme, le jugement de civils par des tribunaux militaires ou d'exception devrait être exceptionnel, c'est-à-dire limité aux cas où l'État partie peut démontrer que le recours à de tels tribunaux est nécessaire et justifié par des raisons objectives et sérieuses et où, relativement à la catégorie spécifique des personnes et des infractions en question, les tribunaux civils ordinaires ne sont pas en mesure d'entreprendre ces procès. Le Comité des droits de l'homme a considéré en outre qu'en règle générale, les civils ne devraient pas être jugés par des tribunaux militaires pour des infractions passibles de la peine de mort³⁶.

24. Un autre élément susceptible d'empêcher les suspects de bénéficier d'un procès équitable est l'invocation dans le cadre des procédures de prérogatives de l'État ou de doctrines du secret, lorsque ce type d'argument est utilisé afin d'exclure des éléments de preuve pertinents pour des motifs tels que l'existence d'une menace pour la sécurité nationale, ce qui représente un obstacle à l'établissement des responsabilités de tous les auteurs de violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme³⁷. L'utilisation de témoignages anonymes et d'informations classifiées fondées sur des rapports établis par les services de sécurité ou de renseignement peut également violer le droit à une défense adéquate lorsque la véracité de ces renseignements n'est pas corroborée par une entité indépendante ou que les éléments de preuve ne sont mis à la disposition de l'accusé que sous forme de résumé³⁸. En outre, les enquêtes préliminaires sont parfois fondées sur des témoignages d'informateurs dont l'identité est tenue secrète et dont la fiabilité ne peut être suffisamment vérifiée. Dans certains pays, les résultats de ces enquêtes sont utilisés comme moyen de preuve dans le cadre des procédures judiciaires. Par exemple, pendant les procès tenus en Iraq dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les juges se fondent souvent sur des déclarations de témoins anonymes. Les observateurs qui ont suivi ces procès n'ont fait état d'aucun cas dans lequel l'avocat de la défense aurait eu la possibilité de contester ou de réfuter ces déclarations en procédant à un contre-interrogatoire du témoin ou des témoins anonymes, ou dans lequel le juge aurait pris des mesures pour réduire les incidences négatives de ces témoignages anonymes sur le droit à un procès équitable³⁹. La protection des témoins est certes une composante essentielle de la bonne administration de la justice, mais l'égalité des armes entre l'accusation et la défense doit aussi être préservée d'une manière appropriée.

25. Le fait que des procédures entachées d'irrégularités aboutissent à des condamnations à mort est particulièrement préoccupant. Les garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort approuvées par le Conseil économique et social par

³⁴ A/HRC/44/49/Add.1, par. 26. Voir aussi CCPR/C/MUS/CO/5, par. 27 ; <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-24.pdf>.

³⁵ CCPR/C/PAK/CO/1, par. 21 à 24 ; CCPR/C/JOR/CO/5, par. 26 ; CCPR/C/CMR/CO/5, par. 11 ; A/73/362, par. 47 et 50 ; A/HRC/40/52/Add.2, par. 30 et 31 ; EGY 2/2018, p. 4 et 5 (document disponible à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>).

³⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 45, et observation générale n° 32, par. 22.

³⁷ Elizabeth Stubbins Bates, *Terrorism and International Law : Accountability, Remedies, and Reform – A Report of the IBA Task Force on Terrorism* (Oxford, Oxford University Press, 2011), p. 185 à 188.

³⁸ A/HRC/43/46/Add.1, par. 38, et A/HRC/40/52/Add.2, par. 46.

³⁹ MANUI et HCDH, « Human rights in the administration of justice in Iraq », p. 8. Voir aussi A/HRC/43/46/Add.1, par. 38,

sa résolution 1984/50 continuent de former un ensemble de normes minimales internationalement reconnues que doivent appliquer les États qui imposent encore la peine capitale⁴⁰. Conformément à ces normes, la peine capitale ne peut être exécutée qu'en vertu d'un jugement final rendu par un tribunal compétent après une procédure juridique offrant toutes les garanties possibles pour assurer un procès équitable, garanties égales au moins à celles énoncées à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Selon le Comité des droits de l'homme, dans le cas de procès qui aboutissent à une condamnation à mort, le respect scrupuleux des garanties d'un procès équitable est particulièrement important. Prononcer une condamnation à la peine capitale à l'issue d'un procès au cours duquel les dispositions de l'article 14 du Pacte n'ont pas été respectées constitue une violation du droit à la vie⁴¹.

26. Aux termes de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 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 ». Le Comité des droits de l'homme a souligné que l'expression « les crimes les plus graves » devait être comprise de manière restrictive et s'entendre uniquement des crimes d'une extrême gravité, impliquant un homicide intentionnel. Un degré limité de participation ou de complicité, même dans la perpétration de crimes parmi les plus graves, ne saurait justifier l'imposition de la peine de mort⁴². Cependant, des études montrent que, depuis juillet 2018, plusieurs États ont adopté des lois rendant certaines infractions passibles de la peine de mort ou étendant l'application de cette peine aux auteurs d'infractions liées au terrorisme, y compris aux mineurs délinquants⁴³, et ce, malgré l'interdiction de l'imposition de la peine de mort aux auteurs d'infractions qui avaient moins de 18 ans au moment des faits⁴⁴. Dans certains États, la peine de mort a été maintenue pour des infractions qui n'entrent pas dans la catégorie des « crimes les plus graves »⁴⁵.

27. Les mécanismes de protection des droits de l'homme de l'ONU ont continué de constater avec préoccupation que les garanties d'une procédure régulière n'étaient pas respectées dans le cadre des procès liés au terrorisme qui débouchaient sur des condamnations à mort⁴⁶, et que ces condamnations étaient même prononcées pour des infractions qui ne relevaient pas des « crimes les plus graves »⁴⁷. En République arabe syrienne notamment, la peine de mort peut être imposée pour tout acte ayant entraîné la destruction partielle d'un bâtiment public, d'un établissement industriel, d'un navire ou d'une installation, ainsi que pour tout acte ayant perturbé le fonctionnement des moyens de transport ou de communication ou ayant causé la mort d'une personne⁴⁸. De plus, cette peine est prononcée à l'issue de procédures judiciaires dans le cadre desquelles les suspects ne bénéficient pas des garanties d'un procès équitable⁴⁹. En Somalie, malgré certains signes montrant que le Gouvernement pourrait envisager d'instaurer un moratoire, la peine de

⁴⁰ E/2015/49, par. 60.

⁴¹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32, par. 59.

⁴² Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 35.

⁴³ Voir notamment PAK 6/2018, p. 5, à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁴⁴ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 6) et la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 37, par. a)) prévoient que la peine capitale ne peut pas être imposée aux auteurs d'infractions qui avaient moins de 18 ans au moment des faits.

⁴⁵ En Égypte par exemple, la loi antiterroriste actualisée rend le financement du terrorisme passible de la peine de mort. Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25787&LangID=E. En Éthiopie, dans le cadre de la proclamation de 2020 visant à prévenir et à éliminer le terrorisme, la peine de mort a été maintenue pour certaines infractions liées au terrorisme. Voir A/HRC/44/49/Add.1, par. 26 et 27.

⁴⁶ A/HRC/40/52/Add.2, par. 48, et CCPR/C/BHR/CO/1, par. 31.

⁴⁷ E/C.12/CMR/CO/4, par. 38 et 39, et ARM 3/2018, BEL 4/2019, KGZ 2/2018, RUS 18/2018 et USA 18/2019 (documents disponibles à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>).

⁴⁸ République arabe syrienne, Code pénal, art. 305 (par. 3).

⁴⁹ Voir www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_hrc_31_crp_1.pdf, par. 16 et 35 ; et Cecilia Polizzi, « The crime of terrorism », p. 24.

mort continue d'être appliquée. En règle générale, la plupart des membres des Chabab sont condamnés à la peine capitale en application de décisions fondées sur le Code pénal de 1962, à l'issue de procès qui ne répondraient pas aux critères d'équité⁵⁰.

28. Certains États ont pris des initiatives en vue d'abolir la peine de mort s'agissant des infractions liées au terrorisme. En Ouganda, la loi de 2019 portant diverses modifications de la législation (sanctions pénales) a abrogé les dispositions concernant l'imposition obligatoire de la peine de mort qui figuraient dans la loi portant Code pénal, la loi antiterroriste de 2002 ainsi que d'autres lois. Le Tchad a modifié sa législation antiterroriste, qui rendait certaines infractions liées au terrorisme passibles de la peine de mort, et figure désormais au nombre des États abolitionnistes.

3. Application de la législation antiterroriste

29. L'une des principales préoccupations que suscite l'application de la législation relative au terrorisme est l'invocation de dispositions vagues fondées sur le statut, qui érigent en infraction l'appartenance ou l'association à un groupe terroriste. Cette pratique est devenue une caractéristique typique des stratégies appliquées dans plusieurs pays pour poursuivre les personnes soupçonnées d'infractions liées au terrorisme, y compris les femmes. Comme l'a fait observer la Direction exécutive du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, l'appartenance à une organisation terroriste est actuellement le chef d'inculpation le plus fréquemment retenu dans le cadre des poursuites engagées contre les femmes rapatriées. Conséquence de cette pratique, des femmes ont été déclarées coupables de ce chef dans plusieurs États Membres, notamment en Europe et au Moyen-Orient⁵¹.

30. Pour invoquer les dispositions réprimant l'appartenance ou l'association à une organisation terroriste, certains États se fondent parfois sur des éléments de preuve circonstanciels ou ténus. L'on a pu constater que, dans certains États, les soupçons d'appartenance à un groupe extrémiste violent ou à un groupe terroriste reposaient principalement sur des considérations démographiques ou sur l'appartenance à une secte ou un mouvement religieux⁵². Dans d'autres cas, des individus qui se trouvaient dans des zones auparavant placées sous le contrôle d'un groupe terroriste étaient généralement soupçonnés d'appartenir au groupe en question ou de lui avoir apporté un soutien d'une manière ou d'une autre. L'examen de l'étendue et de la nature de cette appartenance ou du soutien effectif et d'éléments tels que la violence et la contrainte ne semblait pas avoir joué un rôle important dans les affaires concernées⁵³. En raison de présomptions largement répandues, un grand nombre de personnes avaient été soupçonnées de terrorisme, y compris celles qui se trouvaient encore dans les zones contrôlées par ces groupes. En outre, dans certains cas, une interprétation large des notions d'appartenance ou d'association a amené les juges à déclarer des femmes coupables simplement parce qu'elles faisaient partie de la famille d'une personne soupçonnée d'être un combattant de l'État islamique d'Iraq et du Levant, ou parce qu'elles leur avaient fourni des services de base et mené des activités essentielles telles que des tâches ménagères⁵⁴.

⁵⁰ UNU et Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 143.

⁵¹ Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, « Analytical brief : the prosecution of ISIL-associated women », juillet 2020, p. 3.

⁵² Au Nigéria, des sentiments de réprobation et de méfiance seraient largement répandus dans la société à l'égard des populations locales qui ont vécu sous le joug de Boko Haram. Voir Idayat Hassan, « What is justice ? Exploring the need for accountability in the Boko Haram insurgency », *Harvard Human Rights Journal*, version en ligne, 27 décembre 2017. Document disponible à l'adresse <https://harvardhrj.com/2017/12/what-is-justice-exploring-the-need-for-accountability-in-the-boko-haram-insurgency/>.

⁵³ En Iraq, de nombreux civils vivant sur le territoire contrôlé par l'État islamique d'Iraq et du Levant étaient contraints de collaborer avec le groupe. Voir UNU et Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 47.

⁵⁴ Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, « Analytical brief : the prosecution of ISIL-associated women », juillet 2020, p. 3 et 4.

31. Cette approche radicale a eu pour conséquence qu'un nombre considérable de personnes se sont vu appliquer des lois et des politiques antiterroristes très strictes et que des poursuites ont été menées à la hâte et à mauvais escient. Dans certains cas, ces mesures étaient assimilables à une peine collective ciblant certaines communautés⁵⁵. En outre, des ressources limitées ont été dépensées pour poursuivre et juger des personnes qui auraient pu bénéficier de systèmes parallèles de responsabilisation, distincts des procédures judiciaires officielles⁵⁶.

32. Certains des comportements définis en droit interne comme des actes terroristes peuvent aussi constituer des crimes internationaux, dont des crimes de guerre. Une reconnaissance adéquate du caractère criminel de ces comportements ainsi que de l'intérêt des victimes donnerait lieu à l'ouverture de poursuites pour crimes internationaux, ce chef d'accusation venant soit se substituer, soit s'ajouter au chef de terrorisme. Or, dans des pays tels que l'Iraq⁵⁷ et la République arabe syrienne, qui ont été en proie à de graves actes de terrorisme, les crimes internationaux n'ont pas été adéquatement incorporés dans la législation interne, ce qui signifie concrètement que les parquets ne peuvent pas engager de poursuites pour ces crimes et que les juges ne peuvent pas prononcer de peines proportionnées à la gravité de ces actes. Autre motif de préoccupation, les violences sexuelles liées aux conflits commises dans le contexte du terrorisme font rarement l'objet de poursuites, en dépit des résolutions du Conseil de sécurité dans lesquelles celui-ci a qualifié ces violences de crime terroriste et engagé les États à mener des enquêtes sur les actes de ce type et d'en poursuivre les auteurs présumés⁵⁸.

33. Dans certains pays, cet état de fait est aggravé par la conclusion d'accords d'amnistie élaborés à l'intention d'anciens combattants ou de personnes associées à des groupes terroristes, dont les termes sont souvent mal définis et ne sont pas conformes aux règles de droit ni aux normes internationales. Dans certains cas, le caractère vague de ces accords a fait que les organes concernés n'étaient pas en mesure de prendre des décisions éclairées sur la collaboration des suspects avec les autorités car les intéressés pouvaient être soit amnistiés, soit poursuivis en vertu d'une loi prévoyant de lourdes peines. Le droit international autorise l'octroi d'amnisties, sous réserve que certaines conditions soient réunies, mais les auteurs de certains crimes, en particulier le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les violations flagrantes des droits de l'homme, ne peuvent jamais bénéficier d'une amnistie⁵⁹. L'absence de disposition excluant expressément les actes de ce type du champ d'application des accords d'amnistie ou de la législation d'application constituerait une violation par l'État de l'obligation qui lui incombe de traduire les auteurs présumés en justice et de garantir que les victimes de ces actes disposent d'un recours utile⁶⁰.

34. En Somalie notamment, le manque de transparence des procédures de vérification des antécédents des suspects et le flou qui entoure les critères d'octroi de l'amnistie font que l'amnistie peut être accordée au cas par cas et que les membres des Chabab qui pourraient vouloir désertir risquent doublement leur vie : premièrement, parce qu'ils font défection et, deuxièmement, parce qu'ils courent le risque d'être considérés comme une grave menace et, en conséquence, d'être traduits devant un tribunal militaire. Des femmes somaliennes et des représentants de la société civile se sont dits fermement opposés à ce

⁵⁵ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et HCDH, « Droits de l'homme et processus de paix au Mali (janvier 2016-juin 2017) : sommaire exécutif », février 2018, p. 4 et 5, et MANUI et HCDH, « Human rights in the administration of justice in Iraq », p. 11 et 14.

⁵⁶ Par exemple, les systèmes de justice pénale du Mali, du Niger et du Nigéria sont surchargés et progressent lentement dans la lutte contre le terrorisme. Voir <https://issafrica.org/iss-today/could-alternative-justice-help-counter-terrorism>.

⁵⁷ Voir notamment A/HRC/38/44/Add.1, par. 48 et 49.

⁵⁸ Voir notamment S/2020/487, par. 15, et S/2018/250, par. 20, 45 et 46.

⁵⁹ HCDH, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Amnisties* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.XIV.1).

⁶⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2. Voir aussi 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.

que des amnisties générales soient accordées aux auteurs de crimes internationaux, une telle pratique n'étant pas admissible au regard du droit international ⁶¹. Au Nigéria, le Gouvernement et des représentants de Boko Haram ont entamé des négociations sur une amnistie générale, qui devrait permettre à certains des responsables notoires de violations des droits de l'homme d'échapper à des poursuites. De nombreux Nigériens se sont élevés contre cette mesure, considérant qu'elle fait bénéficier des criminels de l'impunité et qu'elle ne contribue pas à mettre fin au cycle de la violence. En Iraq en revanche, à la suite des modifications apportées en novembre 2017 à la loi d'amnistie générale n° 27/2016, les personnes poursuivies pour terrorisme ne peuvent pas être amnistiées quelle que soit la gravité des infractions dont elles sont accusées.

35. L'application indifférenciée de la législation antiterroriste se traduit par un taux élevé d'incarcération de suspects placés en détention provisoire et de personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme. Ce zèle excessif des autorités contribue par ailleurs à alimenter l'extrémisme violent. Il arrive souvent que des hauts responsables de groupes terroristes soient détenus avec des membres d'un niveau hiérarchique inférieur, voire parfois avec des victimes d'actes de terrorisme soupçonnées d'association à un groupe terroriste, dans des lieux de détention qui ne répondent pas aux normes.

4. Poursuites intentées contre les combattants étrangers présumés

36. Le phénomène des combattants étrangers et les efforts déployés par les États afin que la responsabilité individuelle des auteurs de violations soit engagée posent plusieurs problèmes distincts. Ces dernières années, l'attention de la communauté internationale s'est focalisée sur un groupe particulier de personnes soupçonnées d'être des combattants étrangers, les étrangers venus rejoindre des groupes terroristes en Iraq ou en République arabe syrienne, dont beaucoup sont actuellement détenus par les autorités de facto dans le nord-est de la République arabe syrienne. On estime que quelque 11 000 anciens combattants de l'État islamique d'Iraq et du Levant sont répartis dans des prisons en République arabe syrienne, où ils sont détenus par les autorités de facto, et que 2 000 d'entre eux, voire davantage, sont des combattants étrangers provenant d'une soixantaine de pays⁶². En outre, on estime que 12 000 personnes d'origine étrangère, pour la plupart des femmes et des enfants soupçonnés d'avoir des liens familiaux avec des combattants de l'État islamique d'Iraq et du Levant, sont détenues à part dans des camps de déplacés.

37. Le Secrétaire général⁶³ et la Haute-Commissaire⁶⁴ ont exhorté maintes fois les États à prendre des mesures afin de rapatrier leurs ressortissants, en particulier les femmes et les enfants. Or, nombre d'États d'origine se sont montrés peu désireux de rapatrier ces personnes, en particulier les hommes qui s'étaient rendus en Iraq ou en République arabe syrienne. En conséquence, un nombre considérable de combattants étrangers présumés et de membres de leur famille continuent d'être détenus par les autorités de facto dans le nord-est de la République arabe syrienne. Les rapatriements de femmes et d'enfants ont fait l'objet d'examens au cas par cas. Certains États ont pris des mesures pour déchoir des combattants présumés et les membres de leur famille de leur nationalité. Un petit nombre d'États se sont engagés à rapatrier leurs ressortissants, et d'autres ont commencé à le faire. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souligné que le rapatriement constituait un moyen positif pour les États de s'acquitter des obligations internationales qui leur incombent en vertu de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, ainsi qu'une solution humanitaire bienvenue permettant de remédier à la situation désastreuse des

⁶¹ UNU et Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 136.

⁶² Voir notamment https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Al%20Hol%20Snapshot_26Jul2020.pdf, www.unicef.org/press-releases/governments-should-repatriate-foreign-children-stranded-syria-its-too-late, et https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17512/pdf/childrens_crisis_report_06052020.pdf.

⁶³ Voir www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-06/secretary-generals-remarks-the-opening-of-the-virtual-counter-terrorism-week-united-nations-delivered.

⁶⁴ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25986&LangID=E.

personnes détenues dans des camps surpeuplés. La Rapporteuse spéciale a ajouté qu'une telle mesure contribuait à réduire l'impunité en ce qu'elle permettait aux autorités compétentes de poursuivre les individus contre lesquels il existait suffisamment d'éléments de preuve attestant qu'ils avaient eu un comportement délictueux⁶⁵.

38. En 2018, le système des Nations Unies a élaboré des lignes directrices concernant les mesures à prendre pour régler la situation des combattants étrangers et de leur famille dans le respect des droits de l'homme⁶⁶. Les États d'origine continuent toutefois d'invoquer des obstacles d'ordre pratique qui selon eux les empêchent de régler le cas des combattants étrangers présumés et de leur famille. Parmi les obstacles fréquemment cités par ces États figurent des considérations liées à la sécurité et des restrictions opérationnelles et pratiques telles que l'impossibilité dans laquelle se trouvent leurs agents consulaires de se rendre dans les camps pour fournir des services à leurs ressortissants en raison de la poursuite du conflit. En ce qui concerne les poursuites pénales, des États ont également invoqué le fait qu'ils avaient des difficultés à réunir des informations sur les rapatriés ou des éléments de preuve à charge qui puissent être considérés comme recevables au regard de leur droit interne dans le cadre d'une procédure pénale. Des suggestions concernant la création d'un mécanisme judiciaire spécial chargé d'établir la responsabilité de ces suspects ont été formulées. En attendant la mise en place d'un tel mécanisme, le rapatriement des étrangers détenus dans des camps ou dans des centres de détention demeure l'option privilégiée⁶⁷. Les autorités de facto en place dans le nord-est de la République arabe syrienne auraient créé des tribunaux spéciaux chargés de la lutte contre le terrorisme, appelés « tribunaux de défense du peuple », qui auraient pour mission de poursuivre les personnes accusées d'avoir commis des crimes dans le pays. La plupart des accusés ont été reconnus coupables d'infractions liées au terrorisme telles que l'appartenance ou l'association à un groupe terroriste. Des préoccupations ont été exprimées quant à la régularité et l'équité de ces procédures. En outre, les autorités de facto n'ont pas souhaité juger les membres de l'État islamique d'Iraq et du Levant d'origine étrangère, qui sont soit maintenus en détention, soit envoyés en Iraq pour y être traduits en justice.

39. Les considérations liées à la sécurité et aux preuves qui sont invoquées par les États d'origine quand ils ont à régler la situation de leurs ressortissants soupçonnés d'être des combattants étrangers sont certes légitimes, mais les obligations applicables en matière de droits de l'homme, en particulier le devoir d'enquêter sur les violations flagrantes des droits de l'homme imputées à ces individus, doivent aussi être pleinement prises en compte⁶⁸. En outre, toute considération relative à la sécurité devrait être exclusivement fondée sur des éléments de preuve et faire l'objet d'un examen approfondi réalisé par une entité indépendante. Bien que l'accès aux scènes de crime en Iraq et en République arabe syrienne soit limité, des informations sur les activités et les agissements de certains combattants étrangers continuent d'être réunies, ce qui permet d'établir des actes d'accusation contre les combattants rapatriés et de les poursuivre. Il s'agit notamment des informations collectées par le Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables, et par la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne.

40. Certains anciens combattants, en particulier ceux qui sont revenus dans des États membres de l'Union européenne, ont fait l'objet d'enquêtes et de poursuites pour des actes de terrorisme tels que l'appartenance à une organisation terroriste. Dans une minorité

⁶⁵ A/HRC/43/46/Add.1, par. 9. Voir également www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25510&LangID=E.

⁶⁶ Voir www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf.

⁶⁷ Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, « Analytical brief : the prosecution of ISIL-associated women », p. 6.

⁶⁸ S'agissant des devoirs des États, voir l'analyse juridique publiée par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste et la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, intitulée « Extra-territorial jurisdiction of States over children and their guardians in camps, prisons, or elsewhere in the northern Syrian Arab Republic », par. 3.

d'affaires jugées dans divers États membres de l'Union européenne, des combattants étrangers ont été poursuivis non seulement pour des infractions terroristes, mais aussi pour d'autres crimes internationaux, dont des crimes de guerre⁶⁹. D'après la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, l'effet cumulé produit par le regroupement d'accusations de terrorisme et d'accusations de crimes de guerre se traduit par un alourdissement des peines prononcées en cas de reconnaissance de la culpabilité de l'accusé⁷⁰. En outre, certains États ont commencé à mettre en place des services spécialisés dans les crimes de guerre afin de poursuivre les crimes internationaux et les infractions liées au terrorisme⁷¹.

C. Droits des victimes

41. Les actes de terrorisme continuent d'avoir des effets désastreux sur la vie, l'intégrité physique et psychique et la sécurité des personnes. Le terrorisme est présent aussi bien à l'intérieur qu'au-delà des frontières des États et provoque des destructions et des déplacements massifs. D'après le Global Terrorism Index, la portée géographique de l'impact du terrorisme n'a pas diminué au cours des dernières années, 103 pays ayant enregistré au moins une attaque terroriste en 2018, et 71 pays ayant recensé au moins un décès dû au terrorisme la même année⁷². En particulier, les femmes et les filles sont souvent directement visées par les groupes terroristes et soumises à des formes de violence fondée sur le genre, dont la traite, le viol, la prostitution forcée et le mariage forcé.

42. Les victimes du terrorisme et leur famille ont droit à un recours utile et à une réparation intégrale, et l'obligation correspondante incombant aux États consiste à éliminer toute possibilité que les actes de terrorisme en question demeurent impunis⁷³. Les États devraient systématiquement et immédiatement ouvrir une enquête approfondie, efficace et indépendante sur toute attaque terroriste⁷⁴. Le Comité des droits de l'homme a souligné que les États parties avaient l'obligation d'exercer la diligence voulue en prenant des mesures positives raisonnables, qui ne leur imposent pas une charge disproportionnée, pour répondre aux menaces raisonnablement prévisibles pour la vie émanant de particuliers ou d'entités privées, y compris de groupes armés ou terroristes, dont le comportement n'est pas imputable à l'État⁷⁵.

43. Les victimes de violations des droits de l'homme, y compris celles commises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, ont droit à un recours utile et à une réparation intégrale. Ce droit est inscrit dans le droit international des droits de l'homme⁷⁶. Outre les enquêtes et les poursuites ouvertes à la suite d'attaques terroristes et de violations commises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, les États devraient faire en sorte que les victimes puissent participer aux procédures pénales, aux procès civils et aux enquêtes publiques portant sur ces attaques et ces violations. Les États devraient promulguer des lois et des procédures afin que les victimes d'actes terroristes bénéficient d'une réparation intégrale, y compris sous la forme d'une indemnisation et d'un

⁶⁹ Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), *Cumulative prosecution of foreign terrorist fighters for core international crimes and terrorism-related offences* (2020), p. 26, et TRIAL International, *Universal Jurisdiction Annual Review 2020 – Terrorism and international crimes : prosecuting atrocities for what they are* (2020), p. 12.

⁷⁰ Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, « Analytical brief : the prosecution of ISIL-associated women », p. 4.

⁷¹ Voir notamment A/HRC/40/52/Add.4, par. 16, www.hrw.org/report/2014/09/16/long-arm-justice/lessons-specialized-war-crimes-units-france-germany-and, et https://redress.org/wp-content/uploads/2018/03/UJAR_2018.pdf, p. 8 à 10.

⁷² Voir <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

⁷³ A/74/790, par. 14.

⁷⁴ A/HRC/20/14, par. 33 et 34.

⁷⁵ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 21. Voir également A/66/310, par. 20.

⁷⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 (par. 3) ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), art. 13 et 34 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 63 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 14 ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 8.

accompagnement psychologique, selon le cas. L'assistance aux victimes devrait englober la fourniture d'une aide humanitaire et de services de représentation en justice afin que l'accès de ces personnes à un recours utile et à la justice soit garanti.

44. L'indemnisation ne peut jamais se substituer à la traduction en justice des auteurs ou à la révélation de la vérité dans le respect des obligations internationales applicables en matière de droits de l'homme. Elle ne doit pas non plus dépendre de la capacité des victimes à obtenir réparation auprès des auteurs de l'infraction ou sur leurs biens. Il est préférable que les victimes aient la possibilité de bénéficier de systèmes publics d'indemnisation et d'assistance⁷⁷. Les dispositions types sur l'indemnisation et l'aide aux victimes élaborées en 2010 par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, qui constituent l'une des dix pratiques optimales en matière de lutte contre le terrorisme⁷⁸, 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, contiennent toute une série d'orientations utiles à ce sujet⁷⁹.

45. La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, annexée à la résolution 40/34 de l'Assemblée générale, donne également des orientations précieuses au sujet du terrorisme et de la lutte contre le terrorisme. Son article 2 dispose qu'une personne peut être considérée comme une victime au sens de ladite Déclaration, que l'auteur ait été poursuivi ou déclaré coupable. Qui plus est, cet article prévoit que le terme « victime » inclut aussi, le cas échéant, la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation. La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées va dans le même sens en prévoyant que le terme « victime » désigne la personne disparue et toute personne physique ayant subi un préjudice direct du fait d'une disparition forcée (art. 24 1)).

46. Le précédent Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a déclaré qu'il n'y avait pas de contradiction entre la défense des droits humains des victimes du terrorisme et la défense des droits des personnes affectées par l'application des mesures de lutte contre le terrorisme⁸⁰.

47. Le fait d'offrir une tribune aux victimes d'actes de terrorisme et de violations des droits de l'homme commis dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et de leur donner la possibilité de donner leur avis sur la conception ou la mise en œuvre des mécanismes de justice peut les aider à surmonter leur traumatisme⁸¹ et renforcer la légitimité publique de ces mécanismes. Un autre moyen d'atteindre ces objectifs consiste notamment à faire en sorte que les victimes puissent accéder plus largement aux procédures judiciaires, en leur octroyant une protection appropriée contre les tentatives d'intimidation, les représailles et d'autres immixtions arbitraires portant atteinte à leurs droits, dont le droit à la vie privée⁸².

48. Une plus grande attention devrait être accordée aux victimes dans le contexte des procédures judiciaires. Comme d'autres victimes d'infractions graves, les victimes d'actes terroristes souhaitent généralement que le caractère véridique de leur expérience et de leurs souffrances soit établi et rendu public. Or, les systèmes de justice pénale des États se concentrent outre mesure sur un objectif plus limité, à savoir l'obtention de condamnations, et n'accordent que peu d'attention au droit des victimes à un recours utile et à une réparation, qui est indépendant de l'établissement de la culpabilité des auteurs. Dans les

⁷⁷ A/HRC/8/13, par. 55, et A/HRC/40/52/Add.4, par. 20.

⁷⁸ A/HRC/16/51, par. 25.

⁷⁹ Voir également CCPR/C/158.

⁸⁰ A/66/310, par. 23.

⁸¹ Haid Haid, « Breaking the cycle of violence : transitional justice for the victims of ISIS in Syria », étude, programme pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Londres, Institut royal des affaires internationales, Chatham House, avril 2020), p. 10.

⁸² A/HRC/19/38, par. 28.

procès liés au terrorisme en particulier, le point de vue et les témoignages des victimes occupent généralement une place nettement moins importante que l'infraction pénale et la présence des victimes aux audiences est généralement assez rare⁸³.

49. Des difficultés continuent d'entraver la réadaptation et la réinsertion des femmes et des enfants qui étaient associés à des groupes extrémistes violents et terroristes, ou qui sont soupçonnés de l'être encore, alors que ces personnes sont souvent aussi victimes de graves violations des droits de l'homme, y compris de violence sexuelle. Ces personnes continuent d'être considérées principalement comme « affiliées » à ces groupes et le fait qu'elles peuvent être à la fois sympathisantes et victimes rend leur cas complexe. En République arabe syrienne, un nombre considérable de personnes qui ont subi de graves violations des droits de l'homme, pour la plupart des femmes et des enfants, vivent encore dans des camps de personnes déplacées placés sous le contrôle des autorités de facto, sans qu'il y ait de solution claire en perspective. La population des camps est composée en majeure partie d'Iraqiens et de Syriens, qui cohabitent avec des ressortissants d'autres pays. Contrairement aux hommes adultes et aux garçons détenus dans les centres de détention, les femmes et les enfants vivant dans les camps ne sont pas soupçonnés d'avoir combattu pour l'État islamique d'Iraq et du Levant. Bien qu'ils n'encourent pas de poursuites pénales en République arabe syrienne, ils ne sont pas autorisés à quitter les camps. D'après le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, des problèmes croissants et persistants liés à la protection de ces populations sont apparus ces derniers mois, compte tenu notamment du risque de propagation de la COVID-19 dans les camps de déplacés⁸⁴.

50. Les femmes et les enfants victimes de graves violations des droits de l'homme subissent trop souvent de nouvelles atteintes de la part des populations, des membres des forces de l'ordre et des décideurs. Bien que les actes de violence sexuelle commis par des groupes terroristes dans divers pays, dont l'Iraq, le Mali, le Nigéria et la République arabe syrienne soient solidement attestés par des éléments de preuve, les auteurs de ces crimes n'ont pas encore été dûment poursuivis⁸⁵. En outre, les rescapées de violences sexuelles et leurs enfants, y compris ceux nés de viols perpétrés dans le contexte d'un conflit, ont un accès limité à la justice et font l'objet d'une stigmatisation et d'une discrimination généralisées⁸⁶. Quelques progrès ont été réalisés en Afghanistan en 2018, où des individus accusés de viol par des parties au conflit, dont des membres des Taliban, ont été poursuivis et condamnés⁸⁷. Dans une affaire jugée en Iraq, une victime de violences sexuelles liées au conflit a dénoncé les actes qu'elle avait subis alors qu'elle était détenue par l'accusé, un membre de l'État islamique d'Iraq et du Levant, bien que celui-ci ait été inculpé d'appartenance à un groupe terroriste plutôt que d'infractions relevant de la violence sexuelle⁸⁸.

III. Conclusions et recommandations

51. **Le terrorisme demeure une grave menace pour la paix et la sécurité internationales. Il a des incidences négatives sur l'exercice de toute une série de droits de l'homme et cause aux particuliers, aux communautés et aux États des dommages multiples dont les effets se font sentir à court et à long terme. Les mesures prises pour faire face à la menace du terrorisme et de l'extrémisme violent doivent être fondées sur le respect de l'état de droit et des droits de l'homme. Elles risquent sinon d'être contre-productives et d'alimenter la propagation du terrorisme et de l'extrémisme violent.**

⁸³ MANUI et HCDH, « Human rights in the administration of justice in Iraq », p. 13 et 14.

⁸⁴ Voir https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Al%20Hol%20Snapshot_26Jul2020.pdf.

⁸⁵ S/2019/280, par. 25, 52, 60 et 61.

⁸⁶ CEDAW/C/NGA/CO/7-8, par. 15 c), et S/2019/280, par. 20 et 21.

⁸⁷ S/2019/280, par. 31.

⁸⁸ Voir Alissa J. Rubin, « She faced her ISIS rapist in court, then watched him sentenced to death », *New York Times*, 2 mars 2002, et Holly Johnston, « "My dream came true" : Yezidi survivor watches as ISIS rapist sentenced to death », Rudaw, 3 mars 2020.

52. On ne saurait trop souligner l'importance de l'établissement des responsabilités en cas d'infractions liées au terrorisme et de violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La mise en cause des responsabilités a un effet préventif et dissuasif et contribue ainsi à éviter la commission d'autres crimes et de nouvelles violations des droits de l'homme. Les États devraient redoubler d'efforts pour enquêter efficacement sur les infractions liées au terrorisme et les violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, poursuivre les auteurs présumés de ces actes et punir ceux qui en sont reconnus coupables afin de garantir la justice et de lutter contre l'impunité qui règne dans ce domaine dans plusieurs États. Les États devraient en outre veiller à ce que toutes les forces de sécurité respectent le droit international et renforcer la formation dans ce domaine afin de prévenir la commission de nouvelles violations.

53. Afin de se doter d'un système de justice pénale conforme aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international et d'en assurer la préservation, les États devraient :

- a) Rendre leur législation antiterroriste et sa mise en œuvre pleinement conformes aux normes internationales, dans le strict respect du principe de légalité ;
- b) Veiller à ce que les poursuites pénales engagées contre les membres de groupes terroristes auxquels des actes criminels sont imputés aient pour objectif de mettre au jour toute l'étendue des crimes commis par les membres de ces groupes ;
- c) Incorporer les crimes internationaux dans leur droit interne afin de compléter et de renforcer leur législation antiterroriste ;
- d) Prendre de nouvelles mesures pour empêcher que des actes de torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants soient infligés aux personnes soupçonnées d'infractions liées au terrorisme, faire en sorte que les civils ne puissent pas être jugés par des tribunaux militaires ou des juridictions d'exception, et veiller à ce que tous les procès se déroulent dans le respect du droit à un procès équitable et conformément aux garanties judiciaires prévues par le droit international.

54. Les États dans lesquels la peine capitale est encore en vigueur devraient instaurer un moratoire sur l'application de cette peine et, parallèlement, entamer une révision complète de la législation pertinente et de sa mise en œuvre afin de s'assurer de leur conformité aux normes internationales, eu égard notamment au principe selon lequel la peine de mort ne doit s'appliquer qu'aux « crimes les plus graves », à l'interdiction absolue de son application aux personnes qui avaient moins de 18 ans au moment des faits et à la nécessité d'assurer le strict respect des garanties d'une procédure régulière.

55. Le soutien et l'assistance devraient être érigés en priorité afin de renforcer la capacité des États à enquêter sur les crimes et à poursuivre les auteurs en vertu du droit international, y compris du principe de la compétence universelle, conformément aux normes internationales.

56. Les combattants étrangers présumés et les membres de leur famille détenus dans des camps de personnes déplacées et des camps de détention devraient être rapatriés dans les États d'origine, conformément au principe de non-refoulement, à moins qu'ils ne soient poursuivis en application des normes internationales, en cas d'allégations crédibles leur imputant la responsabilité d'actes criminels. Les États devraient tenir compte des lignes directrices établies par l'ONU en 2018 sur les mesures à prendre pour régler la situation des combattants étrangers et de leur famille dans le respect des droits de l'homme.

57. Les droits de l'homme de toutes les victimes d'actes terroristes doivent être pris en considération, sans discrimination aucune. Les initiatives prises par les États pour établir les responsabilités pour les crimes liés au terrorisme devraient être fondées sur une approche axée sur les victimes. L'accès à la justice doit être garanti aux victimes, celles-ci jouissant du droit de connaître la vérité et d'être entendues. Les victimes

devraient disposer d'un recours utile et se voir accorder une réparation intégrale et proportionnée au préjudice subi. Elles devraient avoir la possibilité de participer effectivement aux procédures judiciaires et à d'autres mécanismes afin d'être en mesure de saisir tous les aspects des événements. Les victimes qui choisissent de prendre part à ces procédures doivent être protégées contre les tentatives d'intimidation, les représailles et les immixtions arbitraires portant atteinte à leurs droits. Ces principes s'appliquent également aux victimes de méthodes abusives de lutte contre le terrorisme.

58. La dimension de genre que les actes terroristes peuvent avoir doit être pleinement prise en compte. Le fait que des groupes terroristes réduisent des personnes en esclavage, y compris en esclavage sexuel, et pratiquent la traite suscite des préoccupations grandissantes, mais les enquêtes et les poursuites se rapportant à ces crimes demeurent insuffisantes. Les enfants nés de viols commis dans ce type de contexte sont particulièrement stigmatisés et rejetés. Ces enfants devraient être considérés comme ayant des droits non seulement en tant qu'enfants, mais aussi en tant que victimes d'infractions.

59. Les États devraient s'inspirer des points de vue et de l'expérience des organisations de la société civile, y compris des associations de victimes et des défenseurs de celles-ci, dans le cadre de leur action visant à garantir l'établissement des responsabilités pour les infractions terroristes et les violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Par sa capacité unique à comprendre les besoins et les intérêts des victimes et à faire connaître leurs préoccupations, la société civile contribue à ce que des mesures plus légitimes et plus efficaces soient adoptées. Les États sont donc encouragés à accorder une aide financière aux organisations qui apportent un soutien aux victimes du terrorisme et aux victimes de graves violations des droits de l'homme.
