



Assemblée générale

Distr. générale
9 août 2021
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-huitième session

13 septembre-1^{er} octobre 2021

Points 3 et 5 de l'ordre du jour

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

Organes et mécanismes de protection des droits de l'homme

Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme

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

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Absence de définition du terrorisme à l'échelle internationale	4
III. Cadre juridique applicable	4
A. Conseil de sécurité	5
B. Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.....	5
C. Assemblée générale et Pacte international relatif aux droits civils et politiques	5
D. Obligations incombant aux États en application du cadre des droits de l'homme.....	6
E. Obligations envers les victimes du terrorisme	7
F. Obligation de prévenir ou d'éviter la commission d'actes terroristes.....	8
IV. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme.....	9
A. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits économiques.....	9
B. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits sociaux	11
C. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits culturels	14
V. Vers la reconnaissance des droits des victimes du terrorisme.....	16
VI. Conclusions et recommandations.....	17
A. Recommandations adressées aux États.....	18
B. Recommandations adressées aux mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme....	20
C. Recommandations adressées aux organisations de la société civile	20

I. Introduction

1. Par sa résolution 34/8, le Conseil des droits de l'homme a prié le Comité consultatif de mener une étude et d'établir un rapport sur les effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales. Dans ce cadre, le Comité devait mettre tout particulièrement l'accent sur les droits économiques, sociaux et culturels, notamment du fait de la réorientation de l'investissement étranger direct (IED), de la réduction des apports de capitaux, de la destruction des infrastructures, de la limitation du commerce extérieur, des perturbations sur les marchés financiers, des répercussions négatives sur certains secteurs économiques et des entraves à la croissance économique, et recommander des mesures à prendre par les gouvernements, les mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, les organisations régionales et internationales et les organisations de la société civile. Ledit rapport serait présenté au Conseil des droits de l'homme à sa quarante-huitième session et serait examiné dans le cadre du dialogue.

2. Le Comité consultatif a créé un groupe de rédaction, actuellement composé de Buhm-Suk Baek, Lazhari Bouzid, Alessio Bruni (Président), Milena Costas Trascasas, Iurii Alexandrovich Kolesnikov, José Augusto Lindgren Alves, Xinsheng Liu, Ajai Malhotra, Mona Omar (Rapporteuse), Elizabeth Salmón et Patrycja Sasnal. Pour établir le présent rapport, le groupe de rédaction a travaillé en étroite consultation avec les organismes des Nations Unies et les États Membres, les institutions nationales des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales. Au total, 37 contributions ont été reçues. En outre, le groupe de rédaction a tenu compte des travaux menés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour définir et mettre en évidence les obligations des États en ce qui concerne la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que des informations pertinentes provenant d'autres organes chargés des droits de l'homme. De plus, le Comité consultatif a bénéficié de la contribution de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

3. Dans le cadre de cette réflexion globale sur les effets qu'ont le terrorisme et les mesures de lutte antiterroriste sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité consultatif réaffirme que tous les droits de l'homme sont indissociables, comme indiqué dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993. Il souligne qu'aucun élément du présent rapport ne saurait être interprété comme portant atteinte aux normes applicables en matière de droits de l'homme ni au rôle fondamental joué par les mécanismes de défense des droits de l'homme dans le suivi des politiques et des pratiques adoptées par les États dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en particulier au rôle de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

4. En se concentrant sur les effets préjudiciables qu'a le terrorisme sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité consultatif cherche à faire avancer le débat sur les façons de concilier les initiatives et les stratégies mondiales avec l'objectif consistant, pour les États, à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Il souscrit pleinement à la déclaration faite dans le rapport du Secrétaire général sur la mise en application de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies selon laquelle les efforts déployés conjointement par les États Membres pour prévenir et combattre le terrorisme doivent être fondés sur l'état de droit et respecter les droits de l'homme¹. Comme l'a recommandé le Conseil des droits de l'homme², les États devraient redoubler d'efforts pour s'attaquer efficacement aux conditions propices à la propagation du terrorisme et de l'extrémisme violent dans le cadre d'une stratégie globale. Ces efforts sont fondamentaux si l'on veut réussir à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

¹ A/72/840, par. 28.

² A/HRC/45/27, par. 2.

II. Absence de définition du terrorisme à l'échelle internationale

5. Ces dernières décennies, le terrorisme est devenu une grande menace pour la paix et la sécurité internationales ainsi que pour l'exercice des droits de l'homme. Plusieurs initiatives internationales ont été lancées pour coordonner les mesures prises par les États pour faire face à ce qui est désormais perçu comme une question d'intérêt mondial. L'adoption d'une convention générale sur le terrorisme international constituerait à cet égard une étape importante, mais les efforts en ce sens sont toujours au point mort, car aucun accord n'a été trouvé sur la notion ou la définition en droit du terrorisme.

6. Les définitions traduisent généralement le point de vue et l'objectif de leurs auteurs. Les États dont la préoccupation principale est de garantir le respect des principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans leurs affaires intérieures et ceux qui redoutent d'attirer l'attention en fonction de leur avis sur des actes terroristes commis par des acteurs non étatiques sont plus réticents à formuler une définition du terrorisme universellement acceptée. Jusqu'à présent, les États ne se sont accordés que sur l'adoption d'un ensemble de conventions sectorielles définissant et criminalisant divers types d'activités terroristes. Au niveau régional, notamment au sein de l'Union européenne³, de l'Union africaine⁴ et de la Ligue des États arabes⁵, des mesures importantes ont été prises en vue de l'adoption d'une définition juridique commune. Comme l'ont souligné plusieurs organes chargés des droits de l'homme, dont le Conseil des droits de l'homme, les définitions du terrorisme devraient satisfaire aux conditions essentielles de légalité, de proportionnalité et de non-discrimination.

7. Le Comité consultatif partage les préoccupations de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, qui a estimé dans un rapport récemment soumis au Conseil des droits de l'homme que l'« extrémisme violent » restait une notion opaque et très litigieuse. Dans ce même rapport, la Rapporteuse spéciale met en garde contre l'utilisation d'expressions qui, comme le terme « terrorisme », sont excessivement vagues et peuvent être interprétées de nombreuses manières⁶.

III. Cadre juridique applicable

8. Le terrorisme vise à anéantir les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit. Il s'attaque aux valeurs fondamentales de la Charte des Nations Unies et d'autres instruments internationaux et influe directement sur l'exercice de tous les droits de l'homme, en particulier les droits à la vie, à la liberté et à l'intégrité physique. Il peut déstabiliser les gouvernements, affaiblir la société civile, compromettre la paix et la sécurité et menacer le développement social et économique⁷.

9. Le présent rapport visant essentiellement à évaluer les effets du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme, il importe d'examiner les différentes définitions du terrorisme figurant dans les principaux instruments internationaux déjà adoptés ou en cours d'élaboration, notamment ceux élaborés au sein de l'ONU et ceux ayant trait au droit des droits de l'homme et au droit international coutumier.

³ Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

⁴ Convention de 1999 de l'Organisation de l'unité africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

⁵ Convention arabe de 1998 relative à la répression du terrorisme.

⁶ A/HRC/43/46, par. 12.

⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste », Fiche d'information n° 32.

A. Conseil de sécurité

10. Les États sont parvenus à un consensus sur certains éléments de la définition approuvée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1566 (2004), dans laquelle celui-ci a rappelé que les actes criminels, notamment ceux visant des civils, qui ont pour objectif de causer la mort ou des blessures graves ou de prendre des otages et de semer ainsi la terreur au sein de la population ou d'un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire, lesquels sont définis et visés dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, ne sauraient en aucune circonstance être justifiés par des motifs de nature politique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire, et a demandé à tous les États de prévenir ces actes et, à défaut, de faire en sorte qu'ils soient réprimés par des sanctions à la mesure de leur gravité.

11. Dans cette même résolution, le Conseil de sécurité a décidé de créer un groupe de travail, composé de tous les membres du Conseil, appelé à étudier la possibilité de créer un fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des membres de leur famille, initiative qui n'a pas été suivie d'effet.

12. Le 19 juillet 2019, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2482 (2019), par laquelle il a établi un lien entre terrorisme international et criminalité organisée.

B. Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

13. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a réaffirmé qu'en l'absence d'une définition internationale complète du crime de terrorisme, les dispositions nationales en matière de lutte antiterroriste devaient respecter la qualification en trois étapes – chacune étant requise – selon laquelle, pour être considéré comme terroriste, un acte doit :

- a) Avoir été commis contre des membres de l'ensemble ou de groupes de la population, dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou de faire des otages ;
- b) Avoir été commis dans le but de semer la terreur, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ;
- c) Correspondre à tous les éléments d'un crime grave tel que défini par la loi⁸.

C. Assemblée générale et Pacte international relatif aux droits civils et politiques

14. Dans ses résolutions sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, dont la plus récente a été adoptée le 19 décembre 2017⁹, l'Assemblée générale a réaffirmé que les États devaient s'assurer que toute mesure prise pour combattre le terrorisme était conforme aux obligations que leur imposait le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire.

15. Par sa résolution 60/288 sur la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, adoptée le 8 septembre 2006, l'Assemblée générale a décidé d'encourager les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales compétentes à appuyer la mise en œuvre de la Stratégie, notamment en mobilisant des ressources et des compétences, et d'encourager en outre les organisations non gouvernementales et la société civile à se pencher, selon qu'il conviendrait,

⁸ A/HRC/25/59/Add.2, par. 40.

⁹ Résolution 72/180.

sur les moyens de renforcer les efforts visant à appliquer la Stratégie. Celle-ci s'articule autour de quatre axes, dont un consacré au respect des droits de l'homme.

16. L'article 4 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit, quelles que soient les circonstances, de déroger à certains droits, à savoir : le droit à la vie (art. 6), le droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7), le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude (par. 1 et 2 de l'art. 8), le droit de ne pas être emprisonné pour incapacité à exécuter une obligation contractuelle (art. 11), le droit de ne pas être condamné pour des actions ou des omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux au moment où elles ont été commises (art. 15), le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique (art. 16) et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 18).

17. Dans son observation générale n° 29 (2001), le Comité des droits de l'homme a étoffé la liste des interdictions et des droits auxquels on ne saurait déroger de façon proportionnée, de sorte qu'elle comprend la prise d'otages, l'imposition de châtiments collectifs, la privation arbitraire de liberté et l'observation de principes fondamentaux garantissant un procès équitable comme la présomption d'innocence. Au niveau régional, en particulier dans les systèmes interaméricain, africain et européen, la pratique consiste à contrôler le recours par les États aux pouvoirs exceptionnels.

D. Obligations incombant aux États en application du cadre des droits de l'homme

18. Il ne fait aucun doute que le terrorisme vise à détruire l'état de droit en privant les personnes de leurs droits. Les auteurs d'actes de terreur utilisent la violence pour répandre la peur et anéantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Surtout lorsqu'ils perdurent et sont commis par des acteurs non étatiques bien organisés, les actes terroristes peuvent causer d'atroces souffrances dans les sociétés et entraîner différentes violations des droits de l'homme, notamment du droit à la vie, à l'égalité, à la liberté et à la sécurité de la personne et du droit de ne pas être victime de discrimination, de ne pas être tenu en esclavage et de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁰.

19. Le respect des droits de l'homme suppose que les États adoptent des mesures appropriées, notamment des mesures législatives, judiciaires et administratives, afin de s'acquitter de leurs obligations légales. Les États doivent tout mettre en œuvre pour protéger leur population du fléau du terrorisme tout en respectant ses droits. L'accent est mis, tant dans le système international que dans les systèmes régionaux, sur l'obligation qui incombe aux États de protéger les personnes relevant de leur juridiction.

20. Les mesures antiterroristes sont admises lorsqu'elles sont conformes au droit international des droits de l'homme. C'est là la ligne suivie par l'Assemblée générale dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Le respect des droits de l'homme et de l'état de droit est l'un des quatre domaines que la coopération internationale et les mesures antiterroristes prises par les États doivent servir. Dans sa résolution 74/147 sur le terrorisme et les droits de l'homme, adoptée le 18 décembre 2019, l'Assemblée générale a condamné énergiquement tous les actes terroristes, qu'elle a jugés criminels et injustifiables, et exprimé sa vive inquiétude quant à leurs effets préjudiciables sur la jouissance de tous les droits de l'homme.

21. Bien que les États aient formellement pris l'engagement de se conformer au cadre des droits de l'homme défini dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, notamment de respecter les droits de l'homme et l'état de droit, la façon dont ils s'acquittent de cet engagement n'est pas pleinement satisfaisante. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte

¹⁰ Étant donné que les activités terroristes violent des droits de l'homme aussi importants, les États ont le devoir de prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou éviter que de telles violations ne soient commises (communication de la Journalists and Writers Foundation, novembre 2018) tout en respectant les libertés et droits fondamentaux.

antiterroriste estime que la volonté politique nécessaire pour appliquer toute la logique de la Stratégie fait manifestement défaut et qu'en outre, il faut trouver de nouvelles solutions innovantes reposant sur l'idée fondamentale selon laquelle la sécurité est vide de sens si elle ne s'accompagne pas de droits, lesquels, par définition, protègent et renforcent la sécurité¹¹. Dans le même ordre d'idées, le Secrétaire général a déclaré que ce n'était qu'en inscrivant la lutte contre le terrorisme dans le cadre de la légitimité que nous pourrions respecter les normes internationalement admises qui proscrivaient le terrorisme, tempéraient les circonstances qui alimentaient la dynamique terroriste et répondaient aux mécontentements et ressentiments qui pouvaient conduire à rejoindre un groupe terroriste¹².

E. Obligations envers les victimes du terrorisme

22. Certains groupes sont généralement visés par le terrorisme et doivent à ce titre bénéficier d'une protection spéciale pour pouvoir jouir véritablement de leurs droits humains. Ces groupes vulnérables comprennent les femmes, les enfants, les personnes âgées, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les personnes handicapées. Des mesures doivent être prises pour les protéger contre les actes terroristes. Les États ont l'obligation de respecter et de protéger les droits de toutes les victimes, sans aucune distinction notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

23. Aux termes de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, on entend par « victimes » des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou psychique, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actions ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir. En outre, 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 qu'elles ne deviennent victimes sont aussi considérées comme victimes¹³.

24. Dans le Document final du sommet mondial de 2005, adopté le 16 septembre 2005, les États Membres ont souligné qu'il importait d'aider les victimes du terrorisme et de leur apporter, à elles-mêmes ainsi qu'à leur famille, le soutien matériel et moral dont elles avaient besoin¹⁴.

25. Dans le cadre des 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, il a été convenu que des mesures appropriées devaient être prises pour assurer la sécurité, le bien-être physique et psychologique et la protection de la vie privée des victimes et de leur famille. Cinq formes de réparation y sont définies, à savoir la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition¹⁵.

26. En l'absence d'un fonds international, les États devraient appliquer pleinement les dispositions de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir et des 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 à l'égard des victimes du terrorisme.

¹¹ Communication sur l'application de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies soumise par la Rapporteuse spéciale au Bureau de lutte contre le terrorisme (16 décembre 2019).

¹² A/60/825 et Corr.1, par. 113.

¹³ Résolution 40/34 de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 et 2.

¹⁴ Ibid., résolution 60/1, par. 89.

¹⁵ Ibid., résolution 60/147, par. 10 et 18.

27. Le Comité consultatif convient qu'il est des circonstances où le problème du terrorisme peut s'aggraver au point de constituer une menace pour l'existence de la nation telle qu'elle justifie la suspension, conformément à l'article 4 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des obligations en matière de droits de l'homme qui incombent à un État. Il faut toutefois rappeler que l'exercice des pouvoirs exceptionnels ne peut être justifié, en droit international, que lorsque les actes terroristes constituent une menace pour l'existence de la nation (en particulier lorsque cette menace est durable et constante). Le terrorisme en soi ne justifie pas toujours de déclarer l'état d'urgence. Au contraire, comme l'a déclaré en 2018 la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, les dérogations exigent que l'ampleur de la menace qui pèse sur l'État soit exceptionnelle, compromette l'aptitude fondamentale de l'État à fonctionner normalement et atteigne sa sécurité et son indépendance mêmes, ainsi que sa fonction essentielle. La Rapporteuse spéciale a ainsi souligné que, pour que les mesures exceptionnelles de sécurité nationale puissent être légitimement appliquées en vertu du droit international, il fallait que des conditions particulièrement strictes soient remplies¹⁶. En outre, lorsque ces mesures ne sont pas absolument nécessaires, il convient de privilégier des mesures de droit commun. Les gouvernements doivent donc évaluer soigneusement la situation avant de décider d'user de pouvoirs exceptionnels car, en réagissant de façon excessive, ils risquent de provoquer une escalade de la violence, d'attiser les affrontements, de compromettre, plus généralement, la lutte contre le terrorisme et de renforcer involontairement les conditions qui lui sont favorables¹⁷.

F. Obligation de prévenir ou d'éviter la commission d'actes terroristes

28. Le terrorisme influe directement sur la jouissance des droits de l'homme, raison pour laquelle, en droit international, les États ont à la fois le droit et le devoir de protéger les individus relevant de leur compétence contre les attaques terroristes¹⁸. La prise en compte, au stade de l'élaboration de la législation et de l'application des politiques antiterroristes, de considérations relatives aux droits de l'homme peut se révéler essentielle si l'on veut éviter que des actes de terrorisme ne soient commis. De plus, il doit être tenu compte des effets préjudiciables que ces mesures peuvent avoir sur la consolidation de l'état de droit. Il faut donc s'attacher à examiner non seulement l'efficacité des mesures restrictives visant à limiter l'exercice des droits de l'homme et des libertés (à savoir le renforcement de la surveillance, la répression de nouvelles infractions pénales, l'usage accru de la force par la police et l'armée, etc.), mais aussi le coût de ces mesures pour la démocratie.

29. Pour adopter une approche globale fondée sur les droits de l'homme, les pouvoirs publics doivent en outre cerner les causes profondes du terrorisme, qui peuvent comprendre l'injustice sociale et économique et l'inégalité d'accès aux services. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les victimes du terrorisme obtiennent réparation, et notamment à ce qu'elles soient dûment indemnisées. Ils devraient en outre adopter des mesures pour encourager la participation et la mobilisation actives de la société civile, condamner les violations des droits de l'homme et les interdire dans leur législation interne, enquêter sans délai sur ces violations et poursuivre en justice leurs auteurs, empêcher que ces violations ne se produisent et accorder l'attention nécessaire aux droits des personnes qui en sont victimes¹⁹. Le risque que des mesures de sécurité exceptionnelles soient mal appliquées ou utilisées de manière arbitraire doit également être pris en compte, car les violations des droits de l'homme qui pourraient être commises au nom de la lutte contre le terrorisme contribueraient certainement à mettre en péril l'état de droit.

¹⁶ A/HRC/37/52, par. 12.

¹⁷ Ibid., par. 6.

¹⁸ HCDH, Fiche d'information n° 32.

¹⁹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *La réponse de la justice pénale pour soutenir les victimes du terrorisme* (New York, 2011).

IV. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme

A. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits économiques

30. Le terrorisme a d'importants effets préjudiciables sur les droits économiques. Il réduit la capacité des États d'investir dans des projets économiques ou sociaux, ce dont pâtit gravement la population, en particulier les groupes vulnérables. Selon l'Assemblée générale, le terrorisme peut entraver le développement, notamment parce qu'il détruit les infrastructures, nuit à l'industrie du tourisme, détourne l'investissement étranger direct, freine la croissance économique et entraîne une augmentation des dépenses de sécurité²⁰. Il peut avoir des coûts économiques considérables pour les sociétés, en raison non seulement des dégâts matériels directs qu'il occasionne, mais aussi de ses effets durables sur l'économie locale²¹. Les ressources normalement affectées à des programmes économiques et sociaux, à l'aide au développement et à la réduction de la pauvreté – par exemple dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement – sont redirigées vers le secteur de la sécurité, ce qui peut avoir de graves conséquences pour les collectivités et les pays concernés²². En outre, le terrorisme a des effets économiques directs désastreux sur les personnes qui vivent dans la crainte non seulement de mourir et de perdre des membres de leur famille, mais aussi de perdre leur travail, et de voir leurs droits sociaux et culturels restreints.

31. Au niveau macroéconomique, les conséquences du terrorisme prennent la forme d'une baisse du produit intérieur brut (PIB) ou d'une perte de points de croissance du PIB. Les effets indirects sur l'économie peuvent se manifester par un ralentissement de la croissance du PIB, une perte d'IED, de l'inflation ou du chômage²³. La réaffectation des IED ou des investissements publics vers le secteur de la sécurité et le ralentissement des échanges commerciaux font également partie des conséquences économiques indirectes du terrorisme²⁴. Ces coûts indirects ou secondaires sont liés aux dommages consécutifs aux attaques ; il s'agit par exemple de l'augmentation des primes d'assurance, des coûts de sécurité et des indemnités versées aux personnes se trouvant dans des lieux risqués et des coûts liés aux changements durables induits par les attaques. Tous ces aspects peuvent influencer directement ou indirectement sur le développement économique des pays et la réalisation des droits économiques, qui pourraient être freinés par le manque de ressources ou l'affectation aux politiques de lutte contre le terrorisme des ressources disponibles, jusque-là allouées aux initiatives de développement socioéconomique²⁵.

²⁰ Résolution 72/246, par. 5.

²¹ La détermination et l'estimation des coûts du terrorisme sont largement traitées dans bon nombre d'ouvrages et d'études économiques, surtout depuis les événements du 11 septembre 2001. L'Institute for the Analysis of Global Security estime par exemple que le coût des vies perdues, des dommages matériels et de la perte de biens et de services s'élève à plus de 100 milliards de dollars É.-U. La perte de valeur sur les marchés boursiers est elle aussi considérable.

²² HCDH, Fiche d'information n° 32, p. 49.

²³ Les pays frappés par des conflits sont les plus durement touchés par les effets économiques du terrorisme. Il s'agit principalement des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud. En 2016, c'est en Iraq que les effets économiques du terrorisme mesurés en pourcentage du PIB ont été les plus forts, suivi par l'Afghanistan, la République arabe syrienne, le Yémen et la Libye. Voir également www.wilsoncenter.org/article/report-terrorism-decline-middle-east-and-north-africa.

²⁴ Todd Sandler et Walter Enders, « Economic consequences of terrorism in developed and developing countries: an overview », in *Terrorism, Economic Development and Political Openness*, Philip Keefer et Norman Loayza (dir. publ.) (Cambridge University Press, 2008), p. 17 à 47.

²⁵ Le coût des programmes visant à réinsérer socialement les victimes du terrorisme et à protéger les personnes participant à la lutte contre le terrorisme peut par exemple avoir des incidences importantes sur le budget de l'État.

32. Le terrorisme peut réduire les moyens dont disposent les États pour investir dans des projets économiques ou sociaux. Les conséquences du terrorisme au niveau macroéconomique se répercutent effectivement de façon plus concrète sur les personnes dont les conditions économiques et sociales ont pu se détériorer. Ces répercussions se font peut-être d'autant plus sentir au sein des communautés vulnérables.

33. L'article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels définit l'obligation qu'ont les États d'agir, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels par tous les moyens appropriés. Or il est évident que le terrorisme et les mesures que les États prennent pour le combattre influent sur leur capacité de s'acquitter de cette obligation, et donc sur l'exercice des droits individuels ainsi que sur des objectifs de développement plus larges²⁶.

34. La protection sociale et les services publics peuvent eux aussi pâtir du fait que l'État affecte à des politiques privilégiant la sécurité des fonds publics qui étaient précédemment alloués aux politiques de développement socioéconomique, ce qui tend par ailleurs à limiter les droits et libertés des personnes. Comme l'a déjà souligné, en 2007, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, un certain nombre de droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont considérés comme menacés par les mesures antiterroristes, à savoir le droit au travail (art. 6 et 7), la protection et l'assistance accordées à la famille et aux enfants et adolescents (art. 10), le droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture et un logement suffisants (art. 11), le droit à une nourriture et à un logement suffisants (art. 11), le droit à la santé (art. 12) et le droit à l'éducation (art. 13 et 14)²⁷.

35. Le terrorisme a également des effets préjudiciables sur les IED, qui sont généralement redirigés vers des destinations plus sûres.

36. Le terrorisme a notamment pour effet de rediriger des fonds internationaux jusque-là consacrés au développement vers les politiques de lutte antiterroriste. Le développement économique et social, grâce notamment à la coopération et à l'assistance internationales, peut contribuer à réduire l'appui au terrorisme en empêchant l'apparition des facteurs qui donnent lieu à la violence en général et au terrorisme en particulier et en contribuant à la stabilité sociale et économique à long terme²⁸. Le terrorisme influence en outre les décisions relatives à l'affectation de fonds internationaux à l'application de politiques répressives et de programmes et stratégies visant à prévenir le terrorisme et à faire face au risque perçu de terrorisme. C'est ainsi que des fonds pourtant indispensables pour s'attaquer aux causes profondes du terrorisme, en particulier aux inégalités socioéconomiques, sont utilisés à d'autres fins, ce qui peut freiner la réalisation des objectifs de développement durable. Comme l'a déclaré le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, il faut ajuster soigneusement les apports d'aide lorsque la prévention du terrorisme constitue un objectif pertinent de développement. Il convient en particulier de veiller à ce que « les réaffectations budgétaires s'appuient sur une analyse approfondie des besoins et de l'efficacité de l'aide de telle sorte que l'aide au développement contribue à la stabilité structurelle à long terme et ne devienne pas un instrument au service d'intérêts sans rapport avec le développement »²⁹.

37. Les migrations forcées comptent également parmi les effets préjudiciables du terrorisme. Le lien entre le terrorisme, voire la menace de terrorisme, et les flux migratoires a été mis en évidence. À mesure que le problème du terrorisme s'aggrave, le niveau de vie et les conditions de travail des populations peuvent les inciter à immigrer vers des zones sûres où elles pourront bénéficier d'une protection internationale et de services d'aide et d'assistance. Comme l'a souligné le Secrétaire général en 2018, en tentant de lutter contre des terroristes présumés qui franchissaient des frontières internationales, certains États ont

²⁶ HCDH, Fiche d'information n° 32.

²⁷ A/HRC/6/17 et Corr.1, par. 33.

²⁸ Philip B. Heymann, « International cooperation in dealing with terrorism : a review of law and recent practice », *American University International Law Review*, vol. 6, n° 1 (1990).

²⁹ DCD/DAC(2003)11/Rev.1, par. 2.

également pris des mesures qui portaient atteinte aux droits des migrants et des réfugiés. Dans certains cas, des personnes fuyant des conflits ont vu violer leur droit absolu au non-refoulement, faute de procédures individualisées permettant de déterminer si elles couraient le risque d'être soumises à la torture ou à de mauvais traitements, tandis que d'autres États continuaient de procéder à des « expulsions assorties d'assurances » sans garantie que les personnes concernées ne seraient pas soumises à la torture ni à d'autres mauvais traitements³⁰.

38. Le tourisme est un secteur gravement touché par le terrorisme, qui influence systématiquement les choix de destination des touristes et a des effets préjudiciables sur les secteurs et services connexes, notamment le secteur de l'aviation.

B. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits sociaux

39. Comme les droits économiques et culturels, les droits sociaux sont protégés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacre notamment le droit à la sécurité sociale (art. 9), le droit à la protection de la famille, des mères et des enfants (art. 10), le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (art. 12) et le droit à l'éducation (art. 13 et 14).

40. Immédiatement après une attaque terroriste, laquelle peut faire des morts et des blessés et provoquer des traumatismes psychologiques, la vie sociale peine fortement à reprendre son cours. Le manque d'études et d'informations étayées sur les nombreux facteurs qui jouent un rôle en la matière prouve qu'il est difficile de mesurer l'étendue des effets du terrorisme ou l'aptitude d'une société à y faire face³¹. Le niveau élevé de stress et l'incertitude liée à l'insécurité compliquent la vie quotidienne, en particulier pour les populations des pays frappés depuis longtemps par des actes de terrorisme. En général, après de telles attaques, les personnes souffrent de troubles post-traumatiques, d'anxiété et de formes de dépression graves. En outre, les rescapés d'attaques terroristes peuvent se mettre à consommer des substances psychoactives et présenter des troubles psychosomatiques.

41. L'application prolongée de politiques antiterroristes motivées par la perception d'un risque élevé d'attaques terroristes peut elle aussi avoir des effets notables sur les sociétés. Ces mesures, surtout lorsqu'elles sont inutiles, discriminatoires ou disproportionnées, peuvent donner lieu à une rupture progressive entre la population et les institutions politiques et ainsi mettre en péril l'état de droit et la gouvernance démocratique. Dans de tels cas, le cours normal de la vie sociale est progressivement perturbé par l'adoption de mesures restrictives qui, parfois, correspondent à la perception d'un risque élevé d'attentat plutôt qu'à une menace réelle et imminente.

42. On constate en outre que le droit à la santé est gravement mis à mal par les groupes terroristes, notamment par leur ingérence directe dans la fourniture de l'aide humanitaire et par le fait qu'ils s'en prennent directement au personnel humanitaire³². La protection de la santé mentale de la population doit faire partie de la stratégie de défense nationale³³. Ces problèmes sont souvent écrasants au vu des ressources dont disposent les autorités et exacerbent les difficultés auxquelles la population se heurtait déjà.

43. Bon nombre de ressources qui pourraient être consacrées à l'éducation sont employées pour la sécurité, ce qui constitue une mauvaise stratégie et ne permet pas, à long terme, de maintenir la paix au sein des communautés³⁴. On s'inquiète en outre des mesures prises pour fermer les écoles religieuses ou limiter leur fréquentation, ou pour empêcher leur ouverture sous couvert de la lutte contre le terrorisme. À cet égard, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte

³⁰ A/73/347, par. 20.

³¹ Voir, par exemple, Heidi Resnick et al., « Research on trauma and PTSD in the aftermath of 9/11 », *PTSD Research Quarterly*, vol. 15, n° 1 (2004).

³² A/73/347, par. 23.

³³ Ezra Susser, Daniel Herman et Barbara Aaron, « Combating the terror of terrorism », *Scientific American* (septembre 2002).

³⁴ Voir A/HRC/6/17 et Corr.1, par. 17.

antiterroriste a rappelé aux États leur obligation de garantir le droit des familles d'assurer à leurs enfants une éducation conforme à leurs convictions religieuses ou autres³⁵. Les actes terroristes peuvent compromettre l'accueil des élèves dans leur établissement scolaire, ce qui nuit lourdement à leur avenir, à leur carrière et à leur santé mentale.

44. Compte tenu des dommages causés aux victimes du terrorisme, notamment en ce qui concerne leur vie personnelle, leur santé et leurs biens matériels, les autorités nationales doivent prendre des dispositions spéciales pour les indemniser, pourvoir à leur réadaptation psychologique, médicale et professionnelle et leur fournir une aide juridictionnelle et une aide à l'emploi et au logement. Elles devraient en outre adopter des mesures législatives et administratives afin d'apporter, au moyen d'une assistance matérielle, juridique et psychologique, une réponse appropriée à la situation des victimes du terrorisme.

45. La législation de certains pays garantit une protection juridique et une indemnisation aux victimes du terrorisme. Il est indispensable d'octroyer un statut juridique à ces victimes et de protéger leurs droits de l'homme, y compris leurs droits à la santé, à une assistance juridique, à la justice, à la vérité, à une indemnisation adéquate, efficace et rapide et à d'autres formes de réparation, à la commémoration et à des manifestations mémorielles. Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, la prise en compte de l'ensemble des droits des victimes et des survivants relève des pratiques optimales non seulement parce qu'elle aide ceux-ci à se reconstruire mais aussi parce qu'elle peut contribuer à réduire les clivages en renforçant la solidarité nationale³⁶.

1. Incidences sur les droits des enfants

46. Les enfants sont particulièrement vulnérables aux effets psychologiques préjudiciables de la menace terroriste. Ils sont généralement plus susceptibles que les adultes de souffrir de troubles post-traumatiques, d'anxiété ou de dépression. Les adolescents ont davantage tendance à gérer leurs symptômes en consommant des substances psychoactives, et des études menées après des attaques terroristes en Israël et les événements du 11 septembre 2001 ont permis de constater une augmentation de la consommation d'alcool, de substances illicites et de nicotine chez les adolescents³⁷. En outre, l'exposition indirecte à des actes et menaces terroristes dans les médias n'a pas les mêmes conséquences, à court et à long terme, sur la santé mentale des enfants que sur celle des adultes. En raison de leur âge, les enfants n'ont pas les ressources nécessaires pour gérer ce type de stress, qui peut perturber le développement de leur cerveau et d'autres organes, et avoir des conséquences à vie.

47. Dans sa résolution 72/246 sur les effets du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme, adoptée le 24 décembre 2017, l'Assemblée générale a fermement condamné le recrutement et l'utilisation systématiques d'enfants pour la perpétration d'attentats terroristes, ainsi que les violations et atteintes commises par les groupes terroristes contre des enfants, comme les meurtres, les atteintes à l'intégrité physique, les enlèvements et les viols et autres formes de violence sexuelle, et a souligné que ces violations et atteintes pouvaient constituer des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. Les terroristes réduisent en effet des enfants à l'état d'esclaves sexuels, les violent ou les marient de force, ou se rendent coupables d'enlèvements de masse visant des enfants.

48. Comme l'a récemment signalé la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, les enfants sont les grands oubliés du discours antiterroriste. Il faut poursuivre l'étude des effets qu'a le terrorisme, à court et à long terme, sur les enfants et des principaux facteurs qui favorisent l'exploitation des enfants par les terroristes. Les politiques et programmes de

³⁵ Ibid., par. 53.

³⁶ A/HRC/40/52/Add.5, par. 47. Voir aussi Nations Unies, Manuel de bonnes pratiques destinées à soutenir les associations de victimes en Afrique et au Moyen-Orient (2018).

³⁷ Marion Grenon *et al.*, « Impact of a terrorist attack on the mental health of directly exposed French adolescents: study protocol for the first step of the AVAL cohort study », *Frontiers in Psychiatry*, vol. 10, n° 744 (25 octobre 2019).

lutte contre le terrorisme doivent toutefois s'appuyer sur les données empiriques disponibles, plutôt que sur des théories non éprouvées, telles que les discours sur la radicalisation³⁸.

49. Parfois, les enfants sont enrôlés par des groupes tels que Daech, le Front el-Nosra et Al-Qaida. Les groupes terroristes et les groupes extrémistes violents exploitent les enfants pour être mieux vus. En effet, dans certains cas, ils exploitent la vulnérabilité des enfants pour faire croire à telle ou telle communauté qu'ils constituent un rempart contre la violence dont un autre groupe, voire l'État, est susceptible de faire usage. Les jeunes enfants sont aussi plus facilement intimidables et beaucoup plus faciles à contrôler, tant physiquement que mentalement, que les adultes³⁹. Leur enrôlement est contraire au Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, dont l'article 77 (par. 2) interdit le recrutement et la participation aux hostilités des enfants de moins de 15 ans. En outre, dans l'article premier du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, l'âge minimum légal pour l'enrôlement des enfants et leur participation aux hostilités est fixé à 18 ans. De nombreuses résolutions du Conseil de sécurité portent également sur la protection des enfants dans les situations de conflit armé⁴⁰.

50. Les enfants dont les parents sont associés à des groupes terroristes sont déconsidérés et exclus, en particulier les enfants étrangers. Isolés dans des camps et des centres de détention sordides, ces enfants ne jouissent souvent pas pleinement de leurs droits fondamentaux tels que le droit à l'alimentation et au logement et le droit d'accéder à l'eau potable, à des médicaments et à un enseignement ; ils sont en outre exposés à une violence omniprésente, à l'exploitation, à des atteintes sexuelles, à la traite, au harcèlement et à la radicalisation. Face à ce nouveau phénomène, il faut mettre au point une solution qui soit fondée sur le respect des principes pertinents afin de mieux protéger les enfants en situation de conflit armé. Dans la Convention relative aux droits de l'enfant, il est souligné que les enfants ont des droits à part entière, droits qui ne sauraient être remis en cause en raison des actes de leurs parents. L'État dont l'enfant est ressortissant est tenu de respecter ce principe et, plus particulièrement, de rapatrier les enfants concernés afin qu'ils soient réunis avec leur famille dans leur pays d'origine et qu'ils y retrouvent leur place. Quelles que soient les circonstances, il faut avant tout tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Incidences sur les droits des femmes

51. Les femmes et les filles victimes de terrorisme sont particulièrement vulnérables et ont donc besoin d'une protection spéciale. Les droits humains des femmes doivent être protégés dans le cadre des conflits, des déplacements de population et dans d'autres situations dans lesquelles les femmes subissent les effets de l'extrémisme violent. En outre, il convient de garder à l'esprit que certains groupes terroristes font souvent des actes de violence sexuelle et fondée sur le genre un objectif stratégique. Les femmes et les jeunes filles sont utilisées comme des esclaves sexuelles et sont victimes de la traite. Comme l'a souligné l'Assemblée générale, la violence sexuelle et fondée sur le genre sert à accroître le pouvoir des terroristes en ce qu'elle concourt au financement des activités terroristes et au recrutement de combattants et désunit les communautés⁴¹.

52. L'Assemblée générale a exhorté les États à faire en sorte que l'égalité des sexes et la non-discrimination soient prises en compte lors de l'élaboration, de l'examen et de l'application de toutes les mesures antiterroristes, et à promouvoir la participation pleine et effective des femmes à ces processus⁴².

³⁸ A/HRC/40/28, par. 68.

³⁹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Manuel sur les enfants recrutés et exploités par des groupes terroristes et extrémistes violents : Le rôle du système judiciaire (Vienne, 2017).

⁴⁰ Communication soumise au Comité consultatif par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

⁴¹ Résolution 73/174. Voir aussi les résolutions 2331 (2016) et 2388 (2017) du Conseil de sécurité.

Nations Unies, Bureau de lutte contre le terrorisme, Manuel de bonnes pratiques destinées à soutenir les associations de victimes en Afrique et au Moyen-Orient (2018).

⁴² Résolution 70/148, par. 6 (al. t).

53. De nombreux groupes extrémistes répandent une idéologie qui relègue les femmes à un statut inférieur et offrent des avantages notamment financiers pour contraindre les femmes à se soumettre. Les groupes terroristes ont recours à la violence sexuelle pour semer la terreur au sein des populations, chasser les civils des zones stratégiques et tirer des recettes de la traite. Priver les femmes de leurs droits permet aussi aux extrémistes d'exploiter le travail des femmes et de maîtriser la procréation⁴³.

54. Au paragraphe 17 de sa recommandation générale n° 30 (2013), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé que les États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes rejettent toutes les formes de retour en arrière en matière de protection des droits des femmes qui auraient pour objectif d'amadouer des acteurs non étatiques, qu'il s'agisse notamment de terroristes, de particuliers ou de groupes armés.

55. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste s'est dite consciente que le terrorisme était particulièrement préjudiciable à la protection des droits des femmes et que les femmes qui en étaient victimes se heurtaient à des difficultés particulières, ajoutant que les femmes subissaient des préjudices particuliers qui résultaient d'inégalités de genre généralisées, de stéréotypes et de suppositions concernant leurs besoins, leur vécu et leur vulnérabilité après un acte terroriste, éléments qui engendraient des politiques et des pratiques qui, à leur tour, faisaient subir des préjudices cumulés aux femmes victimes du terrorisme⁴⁴.

C. Effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits culturels

56. Aux termes de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ». Il convient cependant de souligner que ce droit n'a rien d'absolu. Selon l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il peut en effet être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; ou b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Quant à l'article 20 (par. 2) du Pacte, il 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.

57. Les droits culturels sont liés à l'art et à la culture ; l'article 15 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels joue à cet égard un rôle central, les États parties reconnaissant, par son intermédiaire, que toute personne a le droit : a) de participer à la vie culturelle ; b) de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications ; et c) de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont elle est l'auteur. En application du paragraphe 3 du même article, les États parties s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices. Le droit de participer aux activités culturelles est interprété au sens large et comprend le droit de bénéficier des valeurs culturelles créées par l'individu ou la communauté⁴⁵.

58. Il importe d'encourager la liberté d'échange de vues et d'idées. En effet, l'expression artistique et culturelle fait partie des formes de liberté d'expression protégées par de nombreux instruments internationaux⁴⁶.

⁴³ Council on Foreign Relations, *Women and Terrorism: Hidden Threats, Forgotten Partners* (mai 2019).

⁴⁴ A/HRC/46/36, par. 8.

⁴⁵ E/1993/22-E/C.12/1992/2, par. 217.

⁴⁶ Voir, par exemple, l'Acte constitutif de l'UNESCO, adopté en 1945.

59. Les États doivent veiller à ce que la participation aux activités culturelles soit exempte de discrimination (art. 5 e) vi) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale). Les droits culturels des minorités et des peuples autochtones sont en outre protégés par des instruments spécialisés, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 27), la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

60. Conformément à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, les États devraient s'efforcer de créer un environnement qui encourage les individus et les groupes sociaux à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et à y avoir accès, en tenant dûment compte de la situation et des besoins particuliers des femmes, ainsi que de divers groupes sociaux, notamment des personnes appartenant à des minorités et des peuples autochtones.

61. Certains types d'attaques terroristes qui font beaucoup de victimes et de dégâts, comme c'est le cas des attentats-suicides, compromettent la jouissance des droits culturels. Il arrive que les artistes soient tout particulièrement visés par ces attaques. La Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels s'est penchée sur la question du fondamentalisme, de l'extrémisme et des droits culturels, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression artistique et les attaques lancées contre les artistes, les intellectuels, les défenseurs des droits culturels et les droits culturels des femmes, attaques motivées par la perception ou la présomption d'une « différence » de foi ou de culture, ainsi que les actes prenant pour cible les établissements d'enseignement, leur personnel ou les élèves et les étudiants⁴⁷. Elle a souligné que ces questions relevaient des droits de l'homme et nécessitaient une riposte fondée sur les droits de l'homme.

62. Dans sa résolution 33/20, le Conseil des droits de l'homme a constaté que la destruction ou l'endommagement du patrimoine culturel pouvaient avoir des conséquences néfastes et irréversibles pour l'exercice des droits culturels, en particulier le droit de chacun de participer à la vie culturelle, y compris la possibilité d'avoir accès au patrimoine culturel et d'en jouir. Or, il existe un risque majeur que des acteurs non étatiques détruisent des biens culturels, ce qui pourrait avoir des effets désastreux sur la jouissance des droits culturels. En l'occurrence, le coût de cette forme de destruction ne serait pas seulement monétaire : la valeur non pécuniaire de ces biens pour la civilisation humaine serait totalement perdue.

63. Dans sa résolution 2347 (2017), le Conseil de sécurité a déploré et condamné la destruction illégale du patrimoine culturel, notamment la destruction de sites et d'objets religieux, ainsi que le pillage et le trafic de biens culturels provenant de sites archéologiques, de musées, de bibliothèques, d'archives et d'autres sites, en période de conflit armé, notamment par des groupes terroristes ; il a en outre affirmé que le fait de lancer une attaque contre des sites et des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à la bienfaisance, ou contre des monuments historiques pouvait constituer, dans certaines circonstances et en vertu du droit international, un crime de guerre et que les auteurs de ce genre d'attaques devaient être traduits en justice. Il a souligné que c'était aux États Membres qu'il incombait au premier chef de protéger leur patrimoine culturel et que les initiatives qu'ils prenaient dans ce sens en période de conflit armé devaient être mises en œuvre dans le respect de la Charte des Nations Unies, ainsi que de la souveraineté de tous les États.

64. Le 20 janvier 2017, lors d'une réunion du Conseil de sécurité, la Directrice générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)⁴⁸ a déclaré que la destruction du patrimoine culturel était un crime de guerre et une tactique de guerre et s'inscrivait dans une stratégie de nettoyage culturel. À cette occasion, il a été souligné que la défense du patrimoine était une priorité et que les États devaient redoubler d'efforts pour protéger les biens historiques tout en respectant les principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États.

⁴⁷ A/HRC/34/56.

⁴⁸ S/PV.7907.

65. Dans un rapport de 2016, la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a déclaré que la destruction intentionnelle du patrimoine culturel était une question qui relevait des droits de l'homme, a demandé que des stratégies nationales et internationales soient mises en place pour prévenir cette destruction et traduire en justice les personnes soupçonnées d'y avoir pris part, et a appelé au soutien et à la protection des défenseurs du patrimoine culturel⁴⁹.

V. Vers la reconnaissance des droits des victimes du terrorisme

66. Malgré d'importantes initiatives et l'adoption par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme d'un certain nombre de résolutions et de documents visant à reconnaître les droits des victimes du terrorisme, et en dépit des efforts faits pour traiter la question d'une manière globale et cohérente moyennant l'adoption d'un instrument international à l'échelle de l'ONU, aucune de ces initiatives n'a encore porté ses fruits⁵⁰.

67. Le droit international des droits de l'homme évolue vers la reconnaissance des droits des victimes du terrorisme à un recours et à réparation, y compris dans une certaine mesure à une indemnisation financière pour les dommages causés par des violations lourdes ou graves du droit international⁵¹. Selon la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, aucune mesure concrète n'a été prise aux fins de l'adoption d'un instrument international consacrant les droits des victimes du terrorisme. Un tel instrument contribuerait à la mise en œuvre d'une stratégie mondiale globale et coordonnée de lutte antiterroriste et garantirait que les victimes du terrorisme ne soient pas exploitées par les États à des fins essentiellement politiques⁵².

68. Certaines mesures importantes ont déjà été prises en ce sens. En 2012, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a élaboré un ensemble de principes de base permettant de garantir les droits de l'homme des victimes du terrorisme et a recommandé que les États prennent des mesures pour consacrer ces droits et obligations dans le cadre d'un instrument international spécifique⁵³. Dans le même ordre d'idées, des lignes directrices révisées sur la protection des victimes d'actes terroristes ont été adoptées, en mai 2017, par le Conseil de l'Europe⁵⁴.

69. L'Union européenne a reconnu, dans une bonne mesure, le rôle des victimes et des lignes directrices ont été adoptées pour aider ses États membres à soutenir celles-ci et à protéger leurs droits. La directive (UE) 2017/542 relative à la lutte contre le terrorisme⁵⁵ modifie une précédente directive sur les victimes, qui date de 2012, et exige que les États membres fournissent aux victimes du terrorisme un accès à des services d'aide professionnels et spécialisés immédiatement après un attentat et aussi longtemps que nécessaire⁵⁶. Les États devraient se doter de protocoles et de mécanismes permettant d'intervenir efficacement en cas d'urgence, notamment en assurant l'accès à des informations fiables, afin d'éviter que les victimes du terrorisme et leur famille ne souffrent davantage⁵⁷.

⁴⁹ A/71/317.

⁵⁰ Commission internationale de juristes, *Human Rights of Victims of Terrorism: a Compilation of International Sources* (août 2019).

⁵¹ M. Cherif Bassiouny, « International recognition of victims' rights », *Human Rights Law Review*, vol. 6, n° 2 (2006), p. 203 à 279.

⁵² A/HRC/34/61, par. 16.

⁵³ A/HRC/20/14, par. 66.

⁵⁴ Voir <https://rm.coe.int/protection-des-victimes-d-actes-terroristes/168078ab53>.

⁵⁵ Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

⁵⁶ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

⁵⁷ La directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité ouvre les régimes nationaux d'indemnisation aux victimes de la criminalité intentionnelle

70. Il conviendrait de redoubler d'efforts pour attirer l'attention sur les victimes du terrorisme et mieux protéger leurs droits. Cependant, les États ne peuvent invoquer les souffrances des victimes pour justifier le recours accru aux mesures répressives adoptées au nom de la lutte contre le terrorisme. Au contraire, il est important pour les victimes de voir leurs droits officiellement reconnus dans un document international qui pourra servir de guide pour l'application de politiques nationales en la matière. Dans le même ordre d'idées, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a fait part de sa préoccupation concernant la ligne suivie par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale dans le cadre de résolutions qui instrumentalisaient les victimes afin de justifier des mesures antiterroristes plus fermes et affaiblissaient ainsi le système international dans son ensemble⁵⁸. Cette tendance inquiétante se manifeste par l'évolution des résolutions de l'Assemblée générale sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, lesquelles ont été fusionnées dans une nouvelle résolution « rationalisée » sur le terrorisme et les droits de l'homme⁵⁹. Dans le cadre de cette rationalisation, certaines questions essentielles relatives à la protection des droits de l'homme, entre autres considérations figurant dans les résolutions précédentes, ont disparu. Compte tenu de la diversité des mesures qui peuvent s'appliquer à la société civile, l'Assemblée générale doit combler ces lacunes.

71. Il en résulte que le système dans son ensemble est dévoyé : au lieu de le consolider pour protéger les droits des victimes, on s'attache à l'affaiblir progressivement, précisément au nom des victimes. Des organisations non gouvernementales ont en outre demandé aux États et aux décideurs de ne pas utiliser l'argument des souffrances des victimes du terrorisme pour justifier le durcissement de mesures qui, sans permettre véritablement d'aider les victimes ni de faire en sorte qu'elles obtiennent justice ou réparation, pourraient engendrer des atteintes aux droits de l'homme et des violations de ces droits. Dans un exposé écrit qu'elles ont conjointement soumis au Comité consultatif en février 2020, cinq organisations non gouvernementales ont déclaré que, s'ils invoquaient les souffrances des victimes du terrorisme pour justifier des mesures répressives et contraires aux droits de l'homme au nom de la lutte contre le terrorisme, dans la pratique, bien trop d'États se gardaient basement de reconnaître et de respecter les droits humains des victimes du terrorisme⁶⁰. Par sa résolution 73/305, l'Assemblée générale a récemment introduit à l'échelle internationale des nouveautés tendant à protéger les victimes : elle a demandé aux États Membres d'élaborer, en prenant en compte les questions de genre, des plans complets d'assistance aux victimes du terrorisme, et au Bureau de lutte contre le terrorisme, en particulier au Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, d'aider, dans le cadre de leur mandat respectif, les États Membres qui en faisaient la demande à élaborer leurs plans complets d'assistance aux victimes du terrorisme et à renforcer leurs capacités à cette fin. Il est toutefois regrettable que, faute d'une définition du terrorisme acceptée au niveau international, il n'existe pas non plus de définition des victimes du terrorisme.

VI. Conclusions et recommandations

72. Le terrorisme compromet la jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, et, plus généralement, la réalisation des objectifs de développement⁶¹. Les droits de l'homme doivent être une composante essentielle de la lutte contre le terrorisme, lutte que l'on ne pourra gagner que si ces droits sont protégés. Le

violente. En mars 2019, la conseillère spéciale auprès du Président Juncker pour l'indemnisation des victimes de la criminalité a publié un rapport intitulé « Renforcement des droits des victimes : de l'indemnisation à la réparation ». La Commission européenne a récemment créé le Centre d'expertise pour les victimes du terrorisme afin d'offrir une expertise, des conseils et un soutien aux autorités nationales, ainsi qu'un soutien aux organisations œuvrant auprès des victimes du terrorisme (voir https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en).

⁵⁸ A/HRC/40/52, par. 29.

⁵⁹ Résolution 73/174.

⁶⁰ A/HRC/AC/24/NGO/1.

⁶¹ HCDH, Fiche d'information n° 32, p. 48.

respect des droits de l'homme et de l'état de droit doit être le fondement de la lutte mondiale contre le terrorisme et des contre-mesures adoptées par les États pour le combattre. Les lois, politiques et pratiques antiterroristes doivent donc être conçues et appliquées de manière à protéger les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'état de droit, y compris les droits des victimes du terrorisme. Des précautions devraient être prises, dans le cadre de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions à tous les niveaux, pour ne pas risquer d'affaiblir ou de mettre à mal ce système.

73. Les travaux et les rapports des organes et mécanismes chargés des droits de l'homme mettent en évidence l'existence, dans certains États, d'une tendance particulièrement inquiétante à la normalisation des violations des droits de l'homme commises au nom de la sécurité nationale ou internationale, ce qui affaiblit les systèmes de protection des droits de l'homme et porte atteinte aux garanties individuelles. Dans ces conditions, il conviendrait d'insister davantage sur l'axe consacré aux droits de l'homme dans le cadre de l'application de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Il faudrait en outre s'attaquer aux causes profondes du terrorisme et s'attacher à protéger les droits des victimes.

74. Les mesures nationales et internationales ne peuvent s'appuyer exclusivement sur des stratégies, politiques et programmes qui ne tiennent généralement pas compte des causes profondes du terrorisme. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 offre une occasion unique de s'attaquer aux facteurs de propagation du terrorisme, tels que le manque de perspectives socioéconomiques, la marginalisation et la discrimination, la mauvaise gouvernance, les violations des droits de l'homme et de l'état de droit ainsi que la non-résolution des conflits et leur installation dans la durée.

A. Recommandations adressées aux États

75. Les États devraient :

a) Élaborer et adopter une définition universelle du terrorisme dans le cadre d'un instrument de droit international juridiquement contraignant. Convenir d'une définition serait une étape importante dans la mise en conformité des normes internationales et des législations et pratiques nationales avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et dans la prévention des atteintes portées à ces normes ou de leur violation dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;

b) Achever et adopter la convention générale sur le terrorisme international en tenant compte du fait qu'un tel instrument international devrait s'attaquer aux causes profondes du terrorisme, aux effets préjudiciables du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme et à la menace que le terrorisme fait peser sur les initiatives de développement ;

c) Renforcer encore la coopération internationale pour faire échec à ceux qui aident, encouragent, parrainent, financent ou soutiennent d'une autre manière le terrorisme, étant donné que celui-ci a des effets préjudiciables sur les droits économiques, sociaux et culturels et compromet plus généralement la réalisation des objectifs de développement ;

d) Élaborer et adopter un instrument international fournissant aux États des orientations sur les droits des victimes du terrorisme qui devraient être consacrés et protégés dans leur législation interne. Une telle démarche ne devrait ni entamer ni entraver le principe de responsabilité des États pour les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;

e) Échanger des enseignements et des informations sur les bonnes pratiques en la matière, notamment en ce qui concerne la législation nationale et les régimes et obligations d'indemnisation, de réadaptation et d'assistance, afin de mieux protéger et défendre les droits humains des victimes. En ce qui concerne les violations des droits de l'homme qui seraient commises dans le cadre 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 effectif, y compris une indemnisation dans le cas de violations du droit à une procédure régulière⁶². Les États

⁶² A/HRC/34/30, par. 58.

devraient poursuivre aussi bien les auteurs présumés d'infractions liées au terrorisme que les responsables présumés de violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et les punir s'ils sont reconnus coupables⁶³. Ils devraient demander au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de les aider à recueillir des informations sur ces bonnes pratiques ;

f) Renforcer la coopération internationale avec le Bureau de lutte contre le terrorisme, afin que les victimes du terrorisme bénéficient d'une reconnaissance et d'une assistance, comme prévu dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies ;

g) Coopérer avec d'autres autorités nationales et organisations internationales pour s'attaquer aux causes profondes du terrorisme et éviter toute forme de discrimination, établir un système de sécurité sociale solide et créer de l'emploi. En outre, les États devraient redoubler d'efforts pour résoudre tous les conflits armés et pour désamorcer et apaiser toute forme de violence et de conflit par des moyens pacifiques ;

h) Examiner régulièrement leur législation interne en matière de lutte antiterroriste pour déterminer si les effets qu'elle produit sur l'exercice des droits de l'homme satisfont aux conditions de nécessité et de proportionnalité ;

i) Envisager d'appliquer les recommandations formulées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste et d'autres organes chargés des droits de l'homme ;

j) Aider les institutions nationales et la société civile à promouvoir des projets visant à favoriser la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels pour s'attaquer et parer aux facteurs de propagation du terrorisme, tels que le manque de perspectives socioéconomiques, la marginalisation et la discrimination, la mauvaise gouvernance, les violations des droits de l'homme et de l'état de droit ainsi que la non-résolution des conflits et leur installation dans la durée ;

k) Il est impératif que les États Membres et les organismes internationaux de financement aident les femmes qui doivent faire face à l'extrémisme, à la violence et au terrorisme et tiennent systématiquement compte des questions de genre dans tout programme de paix et de sécurité. Les États ne devraient pas être insensibles à ces questions dans les mesures qu'ils prennent et les lois qu'ils adoptent. Davantage de femmes doivent être recrutées à des postes de direction et de décision dans les institutions nationales et dans les organisations du système des Nations Unies participant à la lutte contre le terrorisme ;

l) Expressément interdire et ériger en infraction, conformément à leurs obligations internationales, l'enrôlement d'enfants par des groupes armés non étatiques, y compris des groupes terroristes, et leur utilisation dans des hostilités. Les cas d'exploitation d'enfants par ces groupes devraient faire l'objet d'enquêtes et les responsables devraient être traduits en justice. Les enfants victimes d'exploitation devraient avoir accès à des services de réadaptation et de réinsertion complets et tenant compte des questions de genre⁶⁴. Les États doivent s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant et mettre en œuvre des programmes de rapatriement et de réinsertion des enfants se trouvant dans des zones de conflit et dont les parents sont associés à des terroristes ;

m) Continuer à accorder une assistance technique et une aide au renforcement des capacités aux pays subissant les effets du terrorisme, en particulier aux pays en développement qui en font la demande.

⁶³ A/HRC/45/27, par. 52.

⁶⁴ A/HRC/40/28, par. 72.

B. Recommandations adressées aux mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme

76. Les mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme devraient :

a) Continuer d'aider les États à lutter contre le terrorisme en respectant scrupuleusement leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme et renforcer leurs capacités à cet égard, notamment en leur fournissant une assistance aux fins de la répression des violations des droits de l'homme commises tant par les auteurs d'actes de terrorisme que par les responsables de l'application des mesures antiterroristes ;

b) Continuer de fournir une assistance technique aux États luttant contre le terrorisme dans le cadre des programmes pertinents des Nations Unies, et notamment de mener des campagnes de sensibilisation à la promotion et à la protection des droits de l'homme en situation d'urgence et de dispenser des formations spécialisées aux représentants de l'État.

C. Recommandations adressées aux organisations de la société civile

77. Les organisations de la société civile devraient :

a) Continuer d'aider toujours plus les victimes du terrorisme, notamment en leur fournissant une assistance et un accompagnement médical, juridique et psychologique, en les défendant et en les aidant à sensibiliser l'opinion publique aux incidences des actes terroristes sur le plan humain ;

b) Aider les organisations de femmes de la société civile qui s'emploient, dans des conditions extrêmes, à combattre et à ne pas alimenter la violence et l'extrémisme dans leur communauté, notamment en empêchant l'enrôlement d'enfants ;

c) Sensibiliser la population aux effets préjudiciables des actes terroristes et contribuer à lutter contre les causes profondes du terrorisme, notamment en réduisant la pauvreté et en remédiant à l'exclusion sociale, afin de prévenir le terrorisme.
