



Assemblée générale

Distr. générale
27 août 2024
Français
Original : anglais

Soixante-dix-neuvième session

Point 71 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Saul, en application de la résolution [72/180](#) de l'Assemblée générale et de la résolution [49/10](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/79/150](#).

** Le présent document a été soumis après la date prévue afin que l'information la plus récente puisse y figurer.



**Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion
et la protection des droits de l'homme et des
libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,
Ben Saul**

**Protection des droits humains par les organisations régionales
dans la lutte antiterroriste : questions relatives aux normes,
à la coopération, aux victimes du terrorisme et à la reddition
de comptes**

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Saul, examine la protection des droits humains par les organisations régionales dans la lutte antiterroriste et, plus particulièrement, les questions liées aux normes régionales, à la coopération régionale, aux victimes du terrorisme et aux dispositifs de contrôle, de reddition de comptes et de recours. Il recense les bonnes pratiques et les lacunes et recommande des améliorations à apporter.

I. Activités du Rapporteur spécial

1. Au Conseil des droits de l'homme, en mars 2024, le Rapporteur spécial a présenté son premier rapport, dans lequel il a défini ses priorités ; il a également dialogué avec 50 États, 2 institutions nationales des droits humains et 10 organisations de la société civile. Il a coorganisé des manifestations parallèles sur le terrorisme, sur ses priorités et sur les violations perpétrées contre les enfants détenus dans le nord-est de la République arabe syrienne. À Genève, il a aussi reçu des spécialistes à l'occasion d'une table ronde sur la lutte antiterroriste, fait des réunions d'information pour les groupes régionaux et rencontré des représentantes et représentants des États et des entités des Nations Unies. Toujours à Genève, il a été l'auteur de maintes communications et a fait des interventions en qualité d'*amicus curiae*. Trois États ont accepté ses demandes de visite officielle de pays.

2. En ce qui concerne ses rapports avec le dispositif antiterroriste de l'ONU à New York, le Rapporteur spécial est un membre actif du Pacte mondial des Nations Unies de coordination contre le terrorisme et de ses groupes de travail ; il a rencontré la direction du Bureau de lutte contre le terrorisme, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le Bureau du Médiateur créé par la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Il a fait des présentations au Comité contre le terrorisme, au Comité de coordination du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme et au secrétariat du Pacte, et a pris la parole devant les États Membres à la réunion trimestrielle organisée par le Bureau de lutte contre le terrorisme. Durant une visite d'étude à New York, il a rencontré de nombreux États et animé des réunions d'information pour les groupes régionaux ; il a pris la parole à la publication du manuel du HCDH sur le renforcement des droits humains dans les stratégies et mesures antiterroristes et au lancement de l'étude exploratoire consacrée à la collaboration entre les acteurs indépendants de la société civile et les organismes de lutte antiterroriste de l'ONU ; il a fait des présentations à des manifestations sur la mobilisation de la société civile.

3. Le Rapporteur spécial a fait une présentation à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à Vienne et lui a adressé une contribution écrite ; il a fait un exposé à un atelier de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sur les combattants terroristes étrangers organisé en République-Unie de Tanzanie, et il a publié une évaluation du projet de convention des Nations Unies sur la cybercriminalité. Il a participé au groupe de référence pour la rédaction du mémorandum de Bruxelles sur le mécanisme de supervision et de reddition de compte en matière de lutte antiterroriste du Forum mondial de lutte contre le terrorisme et a fait une présentation à Nairobi à ce titre. Pour établir le présent rapport, il a rencontré des organisations régionales du monde entier et fait des exposés à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, au Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme et au Comité interaméricain contre le terrorisme de l'Organisation des États américains (OEA). Il a effectué des visites d'étude au Népal, aux Pays-Bas, en France, en Belgique, en Gambie, en Éthiopie, en Türkiye et au Kenya, y rencontrant les équipes de pays des Nations Unies. Il s'est rendu à la Cour d'appel de Paris pour entendre le témoignage des victimes de l'attentat terroriste de Nice (France). Il a également travaillé avec des centaines d'organisations de la société civile à travers le monde.

4. Le Rapporteur spécial a fait de nombreuses autres présentations, notamment à la Conférence panafricaine sur les droits humains et la lutte antiterroriste, au Kenya, à la Journée internationale du procès équitable, aux Philippines, à une manifestation sur la sécurité des frontières pour le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, à une manifestation de l'International Peace Institute sur les dérogations aux sanctions pour raison humanitaire, à un briefing sur les mesures administratives organisé par le

Centre international pour la lutte contre le terrorisme, et à une manifestation célébrant la remise du prix Sydney de la paix au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il a tenu des réunions d'information sur les conflits à l'intention de parlementaires, pris la parole à diverses réunions – publiques ou à huis clos – sur le détournement des lois antiterroristes et animé des séminaires sur les procédures spéciales dans divers pays. Nombre de ses interventions sont consultables sur le site du mandat¹.

5. Le Rapporteur spécial remercie l'Université de Sydney, le Centre des droits humains de la Faculté de droit de l'Université du Minnesota, le Centre Leitner pour le droit international et la justice de la Faculté de droit de l'Université Fordham, les juristes de Leigh Day et les avocats londoniens pour leur aide. Il souligne que, pour s'acquitter efficacement de ses missions (A/HRC/55/48, par. 15 et 16) et pallier les carences de la protection des victimes, il a besoin que les États Membres accordent des moyens financiers et humains supplémentaires. Il exhorte les États à se montrer à la hauteur de leurs déclarations d'intention en faveur de la protection des droits humains dans la lutte antiterroriste en finançant correctement les mécanismes internationaux indépendants de suivi prévus par le titulaire du mandat, comme c'est déjà le cas pour les autres activités internationales de lutte antiterroriste de l'ONU.

II. Protection des droits humains par les organisations régionales dans la lutte contre le terrorisme

6. Les organisations régionales jouent un rôle de plus en plus important dans la lutte contre le terrorisme, en particulier grâce aux 38 instruments juridiquement contraignants (voir annexe I²), au caractère prolifique du droit souple et aux institutions spécialisées. Toutefois, elles sont globalement peu contrôlées sur la question du respect des droits humains. La solidarité régionale peut favoriser l'élaboration de normes et une coopération utiles pour agir au niveau régional. Comme l'ont fait remarquer des parties prenantes, les organisations régionales peuvent contribuer à apporter des solutions régionales aux problèmes régionaux et faciliter l'appropriation des normes et des dispositifs. Elles peuvent également constituer une passerelle intéressante entre l'universel et le national, qu'il s'agisse d'appliquer les normes mondiales ou de les rendre plus dynamiques. Dans le même temps, les mesures régionales de lutte antiterroriste sont parfois insuffisamment mises en œuvre, financées, suivies et respectées et peuvent pâtir de désaccords politiques. Il arrive aussi que les normes et pratiques soient contraires au droit international des droits humains.

7. Le foisonnement et la diversité des activités antiterroristes conduites par les nombreuses organisations régionales engagées sur ce terrain ne sauraient être traités en une fois. Le présent rapport est axé sur la question de la protection des droits humains en lien avec : a) les normes régionales contraignantes ; b) la coopération régionale ; c) les victimes du terrorisme ; d) le contrôle, la reddition de comptes et les recours. Un rapport ultérieur sera consacré aux mesures de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent, y compris les stratégies régionales, aux circonstances favorables à la propagation du terrorisme, aux sanctions et mesures de rétorsion

¹ Voir : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/statements-special-rapporteur-terrorism>.

² Disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/reports/srct-report-protection-human-rights-regional-organisations-annex1.pdf. Voir également A/78/221, par. 26 et 41.

contre le financement du terrorisme, à la mobilisation de la société civile, aux opérations militaires régionales et aux relations avec l'ONU et les autres partenaires³.

A. Normes régionales de la lutte antiterroriste et droits humains

8. Historiquement, les instruments transnationaux de coopération pénale se sont peu appesantis sur la question des droits humains. Dans les conventions universelles adoptées depuis les années 1970 en matière de lutte antiterroriste, on s'est ainsi limité à garantir le « traitement équitable » des suspects, l'accès à l'assistance consulaire et la non-discrimination concernant l'extradition et l'entraide judiciaire. On a généralement considéré qu'il suffisait d'appliquer par ailleurs le droit international des droits humains pour protéger ceux-ci, et que les conventions pouvaient donc porter strictement sur des modes d'action spécifiques au terrorisme. La plupart des instruments régionaux ont été adoptés à partir de la fin des années 1990, au moment où la lutte antiterroriste accélérât. Certaines approches ont outrepassé les cadres fixés par les instruments universels, soulevant des questions sur le plan des droits humains.

9. Au demeurant, de nombreux instruments régionaux mentionnent les droits humains et s'ajoutent aux habituelles déclarations politiques faites par les organisations régionales sur ce sujet en lien avec la lutte antiterroriste. Premièrement, certains d'entre eux rappellent que les terroristes violent les droits humains⁴ et font ainsi de la protection de ces derniers un objectif de la lutte antiterroriste⁵. Deuxièmement, la plupart des instruments régionaux (mais pas tous⁶) entérinent l'obligation de respecter les droits humains en général tout en combattant le terrorisme⁷. En outre, certains font référence au droit régional des droits humains⁸, au

³ Le présent rapport n'examine pas les activités du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, du Groupe d'action financière et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, ni les opérations militaires, qui feront l'objet de travaux ultérieurs.

⁴ Préambules à la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), à la Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international (1999), à la Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme (2001), à la Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), à la Convention du Conseil de coopération des États arabes du Golfe sur la lutte contre le terrorisme (2004), au Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (2004) [voir aussi l'article 3, par. 1, al. a)], à la Convention de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la lutte contre le terrorisme (2007) et directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme (considérant 2).

⁵ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 2.

⁶ Convention régionale de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) sur la répression du terrorisme (1987) ; Traité de coopération entre les États membres de la Communauté d'États indépendants (CEI) dans la lutte contre le terrorisme (1999).

⁷ Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international (1999) ; Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme (2001) ; Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (2003) ; Convention du Conseil de coopération des États arabes du Golfe sur la lutte contre le terrorisme (2004) ; Convention sur la coopération en matière de lutte contre le terrorisme international, la criminalité transnationale organisée et le trafic illicite de drogues de l'Initiative du golfe du Bengale pour la coopération technique et économique multisectorielle (2009) ; Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005) ; Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme (2007) ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 35.

⁸ Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), art. 22, par. 1 ; Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (2004) ; Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 3, par. 1 ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 35.

droit international des réfugiés⁹, au droit international humanitaire ou au droit international en général¹⁰. Le fait que nombre d'engagements figurent dans le préambule des textes n'empêche pas certains d'avoir une valeur contraignante, que ce soit en affirmant l'obligation de respecter les droits humains¹¹ ou, plus souvent, en déclarant sous la forme d'une clause de sauvegarde que l'instrument ne viole pas ces droits¹².

10. Seuls quelques instruments appliquent la bonne pratique consistant à désigner les droits particuliers qu'ils affectent¹³ – qu'ils le fassent globalement ou par certaines dispositions. Ainsi, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adoptée en 2005, et son protocole additionnel, adopté en 2015, demandent que les mesures préventives nationales respectent les droits humains dans leur ensemble, que la condamnation des infractions préparatoires ne viole pas les libertés d'expression, d'association et de religion, et que les mesures soient nécessaires et proportionnées au but légitime recherché et excluent toute forme d'arbitraire, de discrimination ou de racisme¹⁴. Dans les considérants non contraignants de sa directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, l'Union européenne reprend les mêmes précautions de nécessité et de proportionnalité et cherche à préserver la liberté d'expression tout en condamnant la provocation publique à commettre des infractions terroristes (considérants 39 et 40). Elle évoque également la question de la liberté des médias (art. 23, par. 2). Le Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adopté en 2004, interdit la torture, la discrimination et le racisme [art. 3, par. 1, al. k)].

11. Les instruments régionaux comportent également des dispositions protectrices concrètes dans des domaines précis, comme le « traitement équitable » lors des procédures judiciaires¹⁵, le principe de légalité et la présomption d'innocence en matière pénale¹⁶, la non-discrimination en matière d'extradition et d'entraide judiciaire, le droit d'asile¹⁷, la protection des données¹⁸ et la protection des témoins¹⁹. Les vulnérabilités intersectionnelles, telles que le genre ou le handicap, sont rarement mentionnées ; un instrument énumère les motifs de non-discrimination²⁰, un autre

⁹ Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 15, par. 2 ; Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme (2007), art. 10.

¹⁰ Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), art. 22, par. 1 ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 37 ; Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 15, par. 2.

¹¹ Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 15, par. 1.

¹² Par exemple, les instruments de l'OEA, de l'ASACR, de l'OUA et de l'Union européenne.

¹³ Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2015), art. 8 ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 35 (une douzaine de droits énumérés).

¹⁴ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 12, par. 1 et 2 ; Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2015), art. 8.

¹⁵ Convention de l'OEA pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales (1971), art. 4 ; Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme (2007), art. 8 ; Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 15, par. 3.

¹⁶ Directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 35.

¹⁷ Convention de l'OEA pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales (1971), art. 6.

¹⁸ Directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 35.

¹⁹ Convention arabe relative à la répression du terrorisme (1998), chap. III.

²⁰ Directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 35.

traite de la question du choix de la peine pour les enfants²¹. Si les sanctions relèvent du droit national dans la plupart des textes, il convient de souligner que l'un d'eux encourage la mise en commun des pratiques exemplaires en matière de réadaptation et de réintégration sociale des auteurs d'infraction²². Le même instrument réaffirme l'impossibilité d'associer le terrorisme à aucune religion, nationalité, civilisation ou groupe ethnique²³. La référence aux droits humains est plus courante dans les stratégies régionales de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, mais ces mesures manquent généralement de force exécutoire.

12. Divers instruments mentionnent le droit international humanitaire²⁴. Ceux du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne déclarent être sans préjudice du droit international humanitaire et ne pas régir les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire²⁵, suivant en cela les conventions universelles postérieures à 1997. À noter que la directive 2017/541 de l'Union européenne exclut de son champ d'application les activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international²⁶. Les instruments régionaux qui définissent le terrorisme en renvoyant aux conventions universelles incorporent implicitement les clauses d'exclusion des « forces armées » qu'elles comportent. La Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme, adoptée en 2001, exclut de sa définition les attaques perpétrées contre des personnes prenant une part active aux hostilités dans le cadre d'un conflit armé [art. 1, par. 1, al. 1)], à l'instar de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée en 1999.

13. L'adoption de dispositions protégeant le droit humanitaire est une bonne pratique que les organisations régionales devraient appliquer. Contrairement à l'instrument du Conseil de l'Europe, celui de l'Union européenne n'a pas de dispositions contraignantes en la matière, et tous les États membres ne les mettent pas en œuvre. Dans certains pays, bien qu'elles aient été incorporées dans la législation nationale, l'interprétation qu'en font les tribunaux n'a pas toujours reflété le droit humanitaire international, par exemple quand ceux-ci n'appliquent pas la clause d'exclusion des « forces armées » aux groupes armés non étatiques²⁷. Il est toutefois à noter que les instruments africains écartent toute ambiguïté en excluant expressément de leur champ d'application tant les forces gouvernementales que les groupes armés organisés²⁸. L'Union européenne n'a pas non plus appliqué la clause

²¹ Ibid., art. 15, par. 4.

²² Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme (2007), art. 11.

²³ Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme (2007), art. 8.

²⁴ Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), art. 22, par. 1 ; Protocole portant amendements au Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (Protocole de Malabo) (2014), art. 28G, par. D ; Protocole additionnel à la Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme (2004), art. 19 ; Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 15, par. 2 ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérants 37 et 38.

²⁵ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 26, par. 4 et 5 ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 37.

²⁶ Considérant 38.

²⁷ Voir : Ben Saul, « From conflict to complementarity: reconciling international counter-terrorism law and international humanitarian law » (Du conflit à la complémentarité : réconcilier le droit international antiterroriste et le droit international humanitaire), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 103, n^{os} 916-917 (avril 2021).

²⁸ Protocole de Malabo (2014), art. 28G, par. D ; loi modèle africaine contre le terrorisme (2011), partie I, sect. 4, par. xl) al. c).

d'exclusion en reprenant sa définition du terrorisme incluse dans sa directive 2017/541 comme base pour des sanctions antiterroristes autonomes²⁹.

14. La criminalisation problématique des activités protégées par le droit international humanitaire, telles que l'aide humanitaire et les soins médicaux, est un fait bien connu³⁰. Le droit régional antiterroriste devrait éviter sans ambiguïté d'entrer en conflit avec le droit humanitaire. Il faudrait également que les instruments régionaux distinguent les dispositions réglementant les conflits armés de celles relevant de la lutte antiterroriste, afin de ne pas criminaliser des pratiques qui ne sont pas illégales au titre du droit humanitaire (comme la simple participation aux hostilités) et de ne pas décourager les acteurs de s'y conformer. Le droit international humanitaire régit déjà de manière exhaustive l'exercice de la violence en période de conflit armé et condamne, par exemple, les violences contre les populations civiles. Une approche inspirée des « pratiques exemplaires » consisterait à exclure les activités des forces armées – étatiques et non étatiques – qui « ne dérogent pas » au droit humanitaire. Cela offrirait la garantie que le droit régional antiterroriste ne sape pas le droit humanitaire tout en obligeant les acteurs – étatiques et non étatiques – qui ciblent les civils à rendre des comptes, au titre du droit humanitaire et du droit antiterroriste. Cela élargirait la marge de manœuvre pour l'établissement des responsabilités et permettrait de traiter de la même manière des situations équivalentes, quels que soient les acteurs mis en cause, tout en répondant aux préoccupations légitimes concernant l'application de deux poids, deux mesures à des cas de violence comparables.

15. Cinq instruments régionaux excluent effectivement de leur champ d'application les luttes pour l'autodétermination, conformément au droit international³¹. Ce faisant, ils n'exemptent pas de toute sanction la violence perpétrée au nom de l'autodétermination, puisque celle-ci fait l'objet d'autres règles internationales, mais ils la font échapper aux lois réprimant le terrorisme. La communauté internationale a résolulement condamné ce dernier à maintes reprises, quelles que soient l'identité des terroristes et leurs motivations³², et affirmé que la lutte pour l'autodétermination ne saurait faire exception. Par ailleurs, le fait que divers instruments ne régissent pas la violence perpétrée par les forces armées étatiques et non étatiques en période de conflit ni « les activités menées par les forces militaires d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles », donc en temps de paix, est déjà largement admis³³. Les définitions du terrorisme ne recouvrent généralement pas uniquement les attaques contre les civils mais également celles visant les autorités de l'État. Le droit international autorise la lutte armée comme forme de résistance, dans les cas de répression par la force des aspirations à l'autodétermination, celle-ci étant prévue par le droit international humanitaire et le droit des droits humains³⁴. Il s'agit d'un droit légitime qui devrait être respecté par les instruments de lutte contre le terrorisme, de

²⁹ Position commune du Conseil de l'Union européenne du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (2001/931/CFSP), art. 1, par. 3.

³⁰ Voir : [A/75/337](#) ; *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 103, n^{os} 916–917 (avril 2021), p. 1 à 762.

³¹ Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international, art. 2, par. a) ; Convention arabe relative à la répression du terrorisme (1998), art. 2, par. 1 ; Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), art. 3, par. 1 ; Protocole de Malabo (2014), art. 28G, par. C ; Convention du Conseil de coopération des États arabes du Golfe sur la lutte contre le terrorisme (2004), art. 2, par. a). Voir également la loi modèle africaine contre le terrorisme (2011), partie I, sect. 4, par. xl) al. b).

³² Résolution 49/60 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3.

³³ Directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, considérant 37.

³⁴ Voir, par ex., la résolution 37/43 de l'Assemblée générale, par. 2 ; *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, opinion individuelle de la juge Charlesworth, C.I.J. Recueil 2024*, par. 23.

même que sont exclues certaines violences commises par des acteurs étatiques et non étatiques. Au demeurant, les dispositions des instruments régionaux excluent les violences perpétrées au nom de l'autodétermination de manière trop large, au point d'ignorer les attentats contre les civils (A/59/2005, par.91). Il conviendrait plutôt d'exclure non pas les luttes pour l'autodétermination en tant que telles mais les activités des forces armées en temps de conflit, étant entendu que cela inclurait les forces d'autodétermination³⁵ agissant dans le respect du droit international humanitaire.

16. Si certains instruments régionaux suivent l'approche sectorielle très circonscrite des conventions universelles antiterroristes³⁶, d'autres définissent les infractions de manière plus générale³⁷. Par exemple, le Conseil de l'Europe propose de reprendre la définition de l'Union européenne³⁸. La plupart des définitions générales comportent des éléments qui ne respectent pas le principe de légalité, matérialisé dans l'interdiction des peines rétroactives³⁹, à savoir l'obligation de définir les infractions avec précision afin que les personnes sachent à l'avance ce qu'elles encourent. D'autres incluent des actes qui ne sont pas suffisamment graves pour être caractérisés comme relevant véritablement du terrorisme, notamment les dommages matériels ne présentant aucun danger pour la vie. On trouve des défauts similaires dans les trois instruments régionaux traitant de l'« extrémisme » et du « séparatisme »⁴⁰. Comme le Rapporteur spécial l'a déjà montré, le flou et l'imprécision permettent de détourner les lois antiterroristes et d'enfreindre de nombreux droits fondamentaux pour des raisons politiques. Les instruments régionaux rendent la situation d'autant plus problématique que le droit risque d'être dévoyé non seulement à l'occasion de leur application au niveau national mais également lorsque se mettent en place les coopérations transnationales que ces instruments favorisent.

17. Les définitions régionales, adaptées aux problématiques régionales, sont légitimes mais ne doivent pas se substituer à celles du droit international des droits humains. En outre, les définitions qui s'écartent trop du consensus général trouvé par

³⁵ Conformément au Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 (1977), art. 1, par. 4, et à l'art. 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

³⁶ Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme (1987) ; Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002) ; Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme (2007).

³⁷ Convention arabe relative à la répression du terrorisme (1998) ; Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international (1999) ; Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999) ; Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme (2001) ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme ; Traité de coopération entre les États membres de la CEI dans la lutte contre le terrorisme (1999) ; Convention du Conseil de coopération des États arabes du Golfe sur la lutte contre le terrorisme (2004), art. 1, par. 2. Protocole additionnel à la Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme (2004) ; Convention arabe sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (2010). Voir également la loi modèle africaine contre le terrorisme (2011), partie I, sect. 4, par. xxxix).

³⁸ Le Conseil de l'Europe propose de reprendre la définition de l'Union européenne dans un protocole portant amendement à sa convention pour la prévention du terrorisme (voir : <https://rm.coe.int/cdet-2024-06-fr-liste-des-decisions-2754-4812-7753-1/1680afd7f5>). Voir également la note du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la proposition de révision de la définition des infractions à caractère terroriste.

³⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 15.

⁴⁰ Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme (2001), Convention de l'Organisation de coopération de Shanghai contre le terrorisme (2012) et Convention de l'Organisation de coopération de Shanghai relative à la lutte contre l'extrémisme (2017). Voir également : A/HRC/43/46, par. 12 à 15 ; note du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE sur la Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme.

la communauté internationale sur la notion de terrorisme risquent d'anéantir les espoirs de coopération avec les États d'autres régions en créant des obstacles à l'application de la règle sur la double incrimination (dans les procédures d'extradition et d'entraide judiciaire) ou le non-refoulement. Elles peuvent aussi compliquer les discussions ayant cours depuis 2001 sur l'adoption d'une grande convention des Nations Unies sur la lutte antiterroriste. Le Rapporteur spécial plaide depuis longtemps en faveur de définitions cohérentes avec la résolution [1566 \(2004\)](#) du Conseil de sécurité et avec sa propre définition type ([A/HRC/16/51](#), par. 28). En outre, il serait bon d'exclure des définitions le plaidoyer, la protestation, la dissidence et l'activité syndicale, dès lors que ces activités n'entraînent ni la mort ni des préjudices corporels graves⁴¹, comme le fait la loi modèle africaine contre le terrorisme⁴².

18. Si nombre d'instruments régionaux condamnent des formes traditionnelles d'infraction inchoative au même titre que les activités terroristes, certains textes récents qualifient en outre d'infractions préparatoires⁴³ des actes liés à la formation, au recrutement, à la participation à un groupe terroriste, à la direction d'un tel groupe, à l'incitation publique, à la publication de contenus à caractère terroriste, aux déplacements liés à des activités terroristes ou encore à la facilitation de tels déplacements. Il s'agit d'essayer d'intervenir plus tôt que le permet le droit pénal traditionnel afin de perturber la préparation d'activités terroristes, même en l'absence de menace imminente ou de projet terroriste précis, sur la base de soupçons. Cette approche n'est pas dénuée de légitimité, mais elle constitue par elle-même un danger pour les droits humains, notamment quand elle s'accompagne d'une définition trop large et problématique du terrorisme. Dans une région où les infractions préparatoires sont pourtant définies de façon relativement précise, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a exprimé sa préoccupation à propos de dispositions qui sont trop englobantes et manquent de clarté et de prévisibilité (ce qui va à l'encontre du principe de légalité), qui incriminent des actes pouvant n'avoir qu'un lien vague avec la perpétration d'un attentat, qui risquent de limiter ou suspendre l'exercice légitime de certains droits, qui peuvent poser problème s'agissant de prouver objectivement l'intention terroriste (ce qui peut donner lieu à des discriminations fondées sur l'appartenance religieuse ou autre) et qui peuvent englober des activités n'ayant rien de proprement terroriste, comme la participation à des mouvements non violents, à des manifestations publiques et à des organisations non gouvernementales⁴⁴. La Commission européenne a toutefois largement rejeté les demandes de l'Agence en faveur de plus de clarté et de précision⁴⁵.

19. Dans toutes les régions, la constitution d'une infraction préparatoire devrait dorénavant : a) nécessiter la preuve que l'acte a été effectué avec l'intention de contribuer en toute connaissance de cause à commettre une infraction à caractère

⁴¹ Voir : Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, « CTED Analytical Brief: a commentary on the codification of the terrorism offence » (Note analytique : commentaire sur la codification de l'infraction de terrorisme), juin 2024, p. 17.

⁴² Partie I, sect. 4, par. xl), al. a).

⁴³ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 5 à 7 ; Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2015), art. 2 à 6 ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, art. 5 à 12.

⁴⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Directive (UE) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms* (Directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme : incidence sur les droits fondamentaux et les libertés) (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2021). Voir également, sur les préoccupations de la société civile : Open Society Foundations *et al.*, « Joint civil society report on the fundamental rights impact of the EU Directive on Combating Terrorism » (Rapport conjoint de la société civile sur l'incidence sur les droits fondamentaux de la directive de l'UE sur la lutte antiterroriste), novembre 2021.

⁴⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM/2021/701 final), p. 7.

véritablement terroriste ; b) reposer sur un lien de causalité suffisamment direct avec la perpétration ou la menace objective de perpétration d'une telle infraction ; c) être étayée par des éléments matériels clairement définis et prévisibles ; d) être sanctionnée d'une peine strictement nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime de sécurité recherché⁴⁶. En outre, il conviendrait de proposer des guides pertinents et constamment mis à jour⁴⁷ et des formations sur la manière de traiter les infractions en respectant les droits, de sorte notamment à éviter que les politiques et les enquêtes judiciaires soient orientées par des préjugés discriminatoires et des stéréotypes.

20. Divers instruments régionaux prévoient des infractions à caractère terroriste liées au fait de tenir certains propos⁴⁸. Ceux de l'Organisation de Shanghai pour la coopération, de la LEA et du Conseil de coopération des États arabes du Golfe sont particulièrement vagues et englobants puisqu'ils recourent, sans les définir, à des notions comme la « promotion », la « défense », l'« éloge », la « demande de reconnaissance » des mouvements terroristes ou encore la diffusion de symboles terroristes. Les dispositions de ce genre risquent de criminaliser les idées qui offensent, choquent ou dérangent et que la liberté d'expression protège dans une société pluraliste, tolérante, ouverte, d'esprit et démocratique⁴⁹. Le Rapporteur spécial a déjà recommandé que l'infraction d'incitation concerne uniquement les comportements relevant véritablement du terrorisme, que sa définition soit conforme au principe de légalité et évite les expressions vagues telles que la « glorification » et la « promotion » du terrorisme, que les restrictions soient nécessaires et proportionnées à un but sécuritaire légitime relatif à la sécurité, que la caractérisation de l'infraction dépende du risque objectif de passage à l'acte, et que l'on considère s'il y a effectivement double intention de transmettre un message et d'appeler à perpétrer un acte terroriste (A/HRC/16/51, par. 31)⁵⁰. Le Plan d'action de Rabat donne des indications sur la manière d'évaluer les discours de haine incitant à la violence en analysant : a) le contexte ; b) le profil de l'auteur du message ; c) son intention ; d) le contenu et la forme du message ; e) la portée des propos ; f) la probabilité d'un passage à l'acte et son imminence (A/HRC/22/17/Add.4, par. 29).

21. En plus de condamner l'incitation publique à commettre une infraction terroriste, la directive 2017/541 de l'Union européenne exige que les États membres suppriment ou bloquent rapidement les contenus en ligne constituant une telle provocation, que les mesures prises à cet égard fournissent des garanties suffisantes et soient limitées à ce qui est nécessaire et proportionné, que la raison de leur adoption soit donnée et que des recours juridictionnels soient prévus (art. 21). Le règlement

⁴⁶ Voir également : Andrew Ashworth et Lucia Zedner, *Preventive Justice* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 103 à 116 ; Ben Saul, « Precursor crimes of international terrorism » (Les crimes précurseurs du terrorisme international), dans *Precursor Crimes of Terrorism: the Criminalization of Risk in Comparative Perspective*, Cliver Walker et al. (dir. publ.) (Northampton, Edward Elgar Publishing, 2022) ; Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, *Gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers » : orientations sur une approche conforme aux droits de l'homme* (Varsovie, 2020), par. 37 et 38.

⁴⁷ Voir, par ex. : Commission internationale de juristes, *La lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme devant les tribunaux : guide d'application de la Directive européenne 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme à l'intention des juges, des procureurs et des avocats* (Genève, 2020).

⁴⁸ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 5 ; directive 2017/541 de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme, art. 5 ; Convention de l'Organisation de coopération de Shanghai contre le terrorisme (2009), art. 9, par. 4 ; Convention de l'Organisation de coopération de Shanghai relative à la lutte contre l'extrémisme (2017), art. 9, par. 1, 6 et 7.

⁴⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, requête n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976, par. 49.

⁵⁰ Voir également : Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 46.

2021/784 de l'Union européenne relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne propose des règles supplémentaires, dont des garanties procédurales et des droits de contrôle juridictionnel. Des spécialistes mandatés au titre d'une procédure spéciale ont déjà fait part de leur préoccupation – toujours d'actualité pour la plupart – du fait que ce qui était encore un projet de réglementation enfreignait les libertés d'opinion, d'expression, d'association, d'information et de participation à la vie politique⁵¹. Les critiques portent sur les définitions vagues (« contenu à caractère terroriste », « glorifier », etc.), les délais courts imposés pour retirer les contenus et le manque d'indépendance institutionnelle présidant à la prise de décision en la matière, l'absence d'indications concernant l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des mesures (par exemple l'analyse du contexte et le sens à donner aux propos en fonction des pays), les risques supplémentaires qu'entraîne le fait d'obliger les hébergeurs à filtrer eux-mêmes les contenus (censure anticipée et exagérée par précaution excessive, utilisation d'outils automatisés sans contrôle humain, conditions d'utilisation démesurément restrictives) et le peu d'attention portée aux normes relatives au respect des droits humains dans les entreprises dès lors que l'application des règles est privatisée⁵². La surveillance extrême, politisée, de certains contenus liés au conflit israélo-palestinien, a récemment posé problème⁵³. Compte tenu de l'« effet Bruxelles », à savoir l'influence que les décisions de l'Union européenne peuvent avoir sur la réglementation à travers le monde, il est de la plus haute importance que les mesures prises par l'Union se concilient pleinement avec le droit des droits humains.

B. Coopération régionale

22. La plupart des instruments régionaux encouragent diverses formes de coopération transnationale – enquêtes conjointes, extradition, entraide judiciaire, échange d'informations, prévention, coordination, formation et assistance technique. Certains facilitent la collaboration dans des domaines précis tels que le contrôle des armes, la lutte contre le financement du terrorisme, les contrôles aux frontières, les manœuvres conjointes et les activités des forces spéciales antiterroristes. Cela peut avoir des conséquences profondes pour les droits humains, en particulier là où les textes ne prévoient aucune garantie en la matière et où les droits sont peu protégés au niveau régional ou national.

23. Certains textes permettent de refuser d'extrader ou d'accorder l'entraide judiciaire sur la base d'une suspicion de discrimination, sans toutefois imposer ce refus dans la plupart des cas⁵⁴. Les autres instruments ne comportent pas de clause de

⁵¹ Communication OL OTH 71/2018.

⁵² Communication OL OTH 71/2018. European Digital Rights, « Between policy and reality: EDRI's assessment of the implementation challenges in the troubled terrorist content online regulation » (Entre politique et réalité : évaluation des problèmes d'application de la complexe réglementation concernant les contenus en ligne liés au terrorisme), 29 mai 2024 ; Tarik Gherbaoui et Martin Scheinin, « A dual challenge to human rights law: online terrorist content and governmental orders to remove it » (Un double défi pour le droit des droits humains : les contenus en ligne relatifs au terrorisme et les mesures prises par les autorités pour les faire retirer), *Journal européen des droits de l'homme*, vol. 1 (2023), p. 3.

⁵³ European Digital Rights, « Between policy and reality: EDRI's assessment of the implementation challenges in the troubled terrorist content online regulation » (Entre politique et réalité : évaluation des problèmes d'application de la complexe réglementation concernant les contenus en ligne liés au terrorisme), 29 mai 2024.

⁵⁴ Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 14 ; Protocole additionnel à la Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme (2004), art. 17 ; Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 21, par. 1.

ce type⁵⁵. Une convention prévoit une clause de sauvegarde en cas de risque de torture, de traitement ou de peine inhumaine ou dégradante, de peine de mort ou de prison à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle mais, là encore, cette disposition n'est pas contraignante⁵⁶. Un texte permet de refuser de coopérer dans les cas contraires au principe *ne bis in idem* et de double incrimination⁵⁷ ; dans un autre, le refus de coopérer est obligatoire en cas de possible condamnation pour une infraction déjà jugée, pour des questions d'amnistie ou d'irresponsabilité pénale due à l'âge, mais facultatif en cas de double incrimination⁵⁸.

24. Tous les instruments régionaux devraient au minimum faire du non-refoulement un motif obligatoire de refus de coopérer en matière pénale, en pleine application du droit international des droits humains, en particulier dans les cas suivants : risque de privation arbitraire de la vie, par exemple là où la peine de mort peut être prononcée en violation du droit international ; risque de disparition forcée ; risque de détention arbitraire ; risque de torture et de peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant ; risque de persécution ; risque de déni de justice flagrant (condamnation pour une infraction déjà jugée ou peine rétroactive) ; risque de violence sexuelle et fondée sur le genre ; risque d'autres graves violations des droits. Il conviendrait aussi de faire de la double incrimination un motif de refus.

25. Divers instruments régionaux imposent de refuser le statut de réfugié ou l'asile aux personnes suspectées de terrorisme⁵⁹. Si certains textes exigent que les décisions prises en la matière soient conformes au droit international, ce n'est pas le cas de quelques autres⁶⁰. Face au risque que l'on invoque le motif terroriste de façon excessive et abusive pour refuser le statut de réfugié, il est indispensable de prévoir des dispositions rigoureuses préservant explicitement le droit international des réfugiés et les droits humains. À ce propos, à l'heure où l'on suspend ou restreint de plus en plus le principe de non-extradition pour délit politique à travers le monde, l'éventail des comportements criminels plus ou moins graves prévus par les instruments régionaux justifie que l'on observe une grande prudence et que l'on n'écarte pas systématiquement l'application de ce principe, en particulier dans les cas où les violences ne visent pas des civils innocents.

26. De nombreuses dispositions relatives à la coopération prévoient la collecte et la mise en commun des informations personnelles, que ce soit dans le cadre de procédures judiciaires officielles, de collaborations informelles ou spontanées entre services de police ou de la diffusion de listes de surveillance aux frontières. Les instruments régionaux détaillent rarement les conditions de protection des données personnelles dans ces différents cas, alors que des règles précises s'appliquent dans

⁵⁵ Instruments de la LEA, de l'OCI, de l'OUA, de l'ASACR, de l'Organisation de Shanghai pour la coopération et du Conseil de coopération des États arabes du Golfe.

⁵⁶ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 21, par. 2 et 3.

⁵⁷ Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (2005), art. 28, par. 1, al. f) et g).

⁵⁸ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, art. 3 et 4.

⁵⁹ Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), art. 4, par. 2, al. g) ; Protocole additionnel à la Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme (2004), art. 16 ; Convention sur la coopération en matière de lutte contre le terrorisme international, la criminalité transnationale organisée et le trafic illicite de drogues de l'Initiative du golfe du Bengale pour la coopération technique et économique multisectorielle (2009), art. 7 ; Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 12 et 13 ; Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme (2007), art. 10 ; Convention de l'Organisation de coopération de Shanghai relative à la lutte contre l'extrémisme (2017), art. 21.

⁶⁰ Instruments de l'OUA, de l'Initiative du golfe du Bengale pour la coopération technique et économique multisectorielle et de l'Organisation de Shanghai pour la coopération.

certaines régions⁶¹. Les organismes régionaux ont de plus en plus tendance à gérer les données directement⁶². Il faut ainsi saluer les règles et principes directeurs du Système d'information policière pour l'Afrique de l'Ouest (SIPAO), grâce auquel la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) encadre la communication par 17 États des données biométriques et des renseignements relatifs aux affaires pénales⁶³. Par respect du droit à la vie privée, il faudrait que les instruments régionaux comportent des garanties explicites de protection des données⁶⁴ qui s'appliquent au traitement tant national que régional de ces informations. Elles reposeraient sur les principes de licéité et d'impartialité, de nécessité et de proportionnalité, de non-discrimination, de transparence, de limitation des finalités, de minimisation des données, d'exactitude, de limitation de la conservation, de sécurité des données, d'obligation de rendre des comptes et de possibilité de recours. Dans le cadre du mandat, les bonnes pratiques ont été identifiées en matière de partage d'information (voir [A/HRC/14/46](#)).

27. Des garanties renforcées sont nécessaires lorsque des organisations régionales dressent des listes de personnes ou d'entités « terroristes ». Le Conseil des Ministres de l'intérieur des pays arabes gère une liste noire de ce type sur la base des informations fournies par les États membres, mais il s'agit d'un dispositif politique qui ne repose pas sur des procédures ou des critères juridiques. Le Conseil diffuse également aux pays participants les mandats d'arrêt nationaux relatifs aux affaires de terrorisme⁶⁵. S'il existe théoriquement des procédures de contestation et de contrôle de ces mandats, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont fait part au Conseil de leur inquiétude concernant les notices rouges, qui ne semblent pas respecter les principes de non-refoulement, de non-discrimination, de diligence raisonnable et de procès équitable et risquent de porter atteinte aux libertés d'opinion et d'expression⁶⁶. En Afrique, des propositions sont à l'examen concernant la création par l'Organisation africaine de coopération policière (AFRIPOL) d'un mandat d'arrêt africain et d'une liste de numéros de passeport interdits d'accès et la création d'un mandat d'arrêt et d'une liste noire antiterroriste valables dans l'espace de la CEDEAO. Les principes de protection des droits humains à appliquer aux listes de

⁶¹ Par ex. le Règlement général 2016/679 de l'Union européenne sur la protection des données. Voir aussi : par. 51 du présent rapport. Voir également : Mikaela Heikkilä et Elina Pirjatanniemi, « EU security and counter-terrorism policies and human rights » (Les droits humains et la politique de l'UE en matière de sécurité et de lutte antiterroriste), dans *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Jan Wouters *et al.* (dir. publ.) (Oxford, Oxford University Press, 2020), p. 457.

⁶² Par ex. : Système de communication sécurisé africain d'AFRIPOL ; Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique orientale ; organe policier du Conseil de coopération des États arabes du Golfe ; Centre de coopération et de coordination policières de l'OCI ; Unité de surveillance du terrorisme de l'ASACR ; Centre de lutte contre le terrorisme de la CEI ; Instance régionale de lutte contre le terrorisme de l'Organisation de Shanghai pour la coopération.

⁶³ Acte additionnel A/SA.1/01/10 relatif à la protection des données à caractère personnel dans l'espace de la CEDEAO ; Guide de bonnes pratiques du SIPAO en matière de protection des données à caractère personnel (2020).

⁶⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 16 (1988), par. 10 ; [A/HRC/39/29](#) ; résolution [77/211](#) de l'Assemblée générale.

⁶⁵ Convention arabe de Ryad relative à l'entraide judiciaire (1983) ; Convention arabe relative à la répression du terrorisme (1998).

⁶⁶ Communications OL OTH 71/2023, UA MAR 1/2023 et UA ARE 3/2022. Voir également les résultats de la consultation de la société civile au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sur l'incidence des mesures antiterroristes sur la société civile et l'espace civique et la communication de MENA Rights.

surveillance⁶⁷, définis par les mécanismes relevant des procédures spéciales, demeurent pertinents s'agissant des organisations régionales.

28. Les organisations régionales attribuent les fonctions de lutte antiterroriste à une grande variété d'organismes de compétences diverses et de niveaux d'intégration institutionnelle différents : des centres, des unités, des services, des groupes ou équipes de travail, des comités, des réunions, des instances, des bureaux de liaison, des envoyés ou encore des coordonnateurs (voir annexe II⁶⁸). Nombre de ces entités ne consacrent pas de poste spécifique à la protection des droits humains et à l'égalité des genres ni ne possèdent de personnel formé à ces questions dans leurs rangs qui sont souvent limités et composés majoritairement de spécialistes de l'application des lois et d'anciens fonctionnaires. Certaines s'appuient au cas par cas sur les compétences d'autres départements de leur organisation, comme les services spécialisés dans le conseil juridique ou le droit international, les mécanismes de défense des droits humains ou encore les consultants et les experts de l'ONU⁶⁹. Par ailleurs, les effectifs affichent souvent un fort déséquilibre entre femmes et hommes : un acteur régional a relevé que le préjugé selon lequel l'antiterrorisme serait un travail d'hommes était répandu. Les femmes sont presque absentes des abondantes publications d'un organisme régional antiterroriste sur les médias sociaux. Même dans les régions comme l'Europe, qui disposent de solides compétences techniques en la matière, il est primordial de veiller à ce que la haute direction s'engage en faveur des droits humains et de l'égalité des genres.

29. La précédente titulaire du mandat a montré que certaines organisations régionales ne prenaient pas toujours toutes les précautions qui s'imposent concernant les droits humains lorsqu'elles fournissaient une aide technique⁷⁰. La plupart d'entre elles ne semblent pas posséder de politiques ni de procédures de diligence voulue à appliquer systématiquement à la lutte antiterroriste. Il faut saluer le fait que l'Union européenne ait adopté en 2024 une politique de diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire pour l'aide sécuritaire apportée aux tierces parties⁷¹, s'inspirant en cela d'autres mesures existantes et suivant la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes, mise en place en 2011⁷². Les principes sous-tendant ces mesures – entre autres l'identification et l'atténuation des risques, le suivi et l'évaluation des mesures, l'obligation de rendre des comptes et la possibilité de recours – devraient s'appliquer de façon pertinente aux activités de coopération entre les organisations régionales et leurs États membres, et non plus seulement aux seuls États tiers (comme le prévoient les dispositifs déjà cités), étant entendu que des États posent de graves problèmes du point de vue des droits humains dans certaines régions. Comme l'a noté un acteur régional, certains services de police considèrent qu'il ne faut pas leur parler des droits humains des terroristes étant donné que ceux-ci ont privé leurs victimes de tous leurs droits. Les organisations régionales devraient adopter des politiques claires et exhaustives d'évaluation de la situation relative aux droits humains et les appliquer aux décisions prises en matière de fourniture d'aide, puis rendre compte de manière publique et transparente des missions réalisées et

⁶⁷ Disponible à l'adresse suivante :

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/ApplicableWatchlisting.docx>.

⁶⁸ Disponible à l'adresse suivante :

www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/reports/srct-report-protection-human-rights-regional-organisations-annex2.pdf.

⁶⁹ Par ex. : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « Regional framework for the Arab States (2023-2028) », 2023, p. 23 à 25.

⁷⁰ A/76/261, par. 26 à 36 et 56 à 60.

⁷¹ Disponible à l'adresse : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13848-2023-INIT/en/pdf>.

⁷² Voir A/67/775-S/2013/110, annexe.

garantir l'accessibilité des mécanismes de plainte et des voies de recours. Beaucoup d'organes de lutte antiterroriste manquant de ressources, les États devraient s'engager à ce qu'ils disposent des fonds nécessaires pour recruter du personnel spécialisé dans les droits humains et réaliser des études d'impact.

30. Il est indispensable que les organisations régionales associent véritablement les organisations de la société civile à la conception, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation de leurs mesures antiterroristes, notamment afin d'évaluer de manière constructive et d'atténuer les répercussions sur la situation des droits humains. Si l'apport des spécialistes et des organismes civils locaux est généralement reconnu, beaucoup d'organisations régionales n'y ont encore que peu recouru à ce jour en matière de lutte antiterroriste⁷³.

C. Droits des victimes du terrorisme

31. Les instruments (internationaux et régionaux) de lutte antiterroriste protègent implicitement les victimes du terrorisme : ils préviennent les menaces et font advenir la vérité et la justice en favorisant la poursuite des terroristes. Certains font également du principe de la personnalité passive (la nationalité des victimes) une base de la compétence pénale. Si les instruments universels ne se sont appesantis qu'à de rares exceptions près⁷⁴ sur la question des victimes, les organisations régionales sont allées plus loin en accordant une place à celles-ci dans les textes, les déclarations politiques et les stratégies, plans et directives. Toutefois, les normes contraignantes demeurent limitées, et l'on peut encore largement améliorer la protection juridique des victimes dans la plupart des régions, si possible en suivant les pratiques exemplaires issues des dispositions législatives types définies par l'ONU pour aider les victimes du terrorisme, protéger leurs droits et répondre à leurs besoins⁷⁵.

32. Sept instruments régionaux contraignants mentionnent les victimes, mais généralement brièvement. Deux instruments imposent simplement aux États d'étendre l'assistance nécessaire aux victimes du terrorisme⁷⁶ sans toutefois définir qui sont les « victimes », ni préciser le contenu de l'assistance, ni reconnaître les victimes comme titulaires de droits, ni les considérer comme des parties susceptibles d'être consultées. Deux autres instruments obligent⁷⁷ les États ou les encouragent⁷⁸ à dédommager les victimes au moyen des biens confisqués dans le cadre de la lutte antiterroriste, sans leur imposer de proposer d'autres modes de compensation lorsqu'il n'y a pas eu de confiscations. Un dernier instrument encourage – sans

⁷³ Matthew Schwartz *et al.*, *Independent Civil Society-UN Counterterrorism Engagement: A Scoping Report* (Société civile indépendante-organismes de lutte antiterroriste de l'ONU : rapport de cadrage) (Washington, Global Centre on Cooperative Security and Rights and Security International, 2024).

⁷⁴ Convention internationale contre la prise d'otages (1979), art. 3, par. 1 (obligation d'améliorer le sort d'un otage et d'assurer sa libération) et 2 (restitution des biens) ; Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999), art. 8, par. 4 (indemnisation des victimes au moyen des sommes provenant des confiscations).

⁷⁵ Assemblée parlementaire de l'OSCE, Résolution de 2022 relative aux victimes du terrorisme, par. 26.

⁷⁶ Convention arabe relative à la répression du terrorisme (1998), art. 3, par. II, al. 4 ; Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international, art. 3, par. B, al. 4.

⁷⁷ Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (2004), art. 3, par. 1, al. c).

⁷⁸ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 25, par. 2.

l'imposer – la protection des victimes, mais uniquement dans le cadre des procès pénaux⁷⁹.

33. La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme améliore la situation puisqu'elle demande aux États parties de protéger et de soutenir les victimes d'attentats terroristes commis sur leur sol, par exemple en leur accordant une aide financière et un dédommagement (art. 13). S'il est encouragé, ce soutien matériel n'est pas obligatoire, la décision dépendant de la législation en vigueur dans le pays et des dispositifs nationaux pertinents. Rien n'est prévu non plus pour les victimes étrangères. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a noté qu'un certain nombre d'instruments existants n'avaient pas été pleinement mis en œuvre et a demandé que l'on suive une approche plus systématique⁸⁰. En 2005, le Conseil de l'Europe a adopté les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes, qui régit les situations d'urgence, l'accompagnement (médical, psychologique, social et financier) à long terme, les enquêtes et poursuites, les dispositifs judiciaires et l'accès à la justice, la protection, la sensibilisation du public et la formation. Les Lignes ont été révisées en 2017⁸¹, notamment pour encourager les États à créer des instances et des cadres légaux et administratifs ainsi que des fonds d'indemnisation⁸². Des observations formulées sur ce sujet sont également consultables. Les Lignes constituent une initiative favorable qui a influencé les pratiques nationales, mais elles ne sauraient remplacer les obligations conventionnelles prescriptives.

34. Les protections prévues par l'Union européenne sont les plus contraignantes et les plus complètes. Premièrement, la directive 2012/29/EU, qui fixe des normes minimales concernant les droits des victimes de crime, l'aide à leur apporter et leur protection, s'applique à toutes les victimes de crime et encadre les droits à l'information et au soutien, la participation aux procès pénaux, la protection, les réponses aux besoins particuliers, la formation ainsi que la coopération et la coordination des services. Les mesures détaillées dans le texte apportent une réponse bienvenue à un grand nombre de besoins des victimes du terrorisme, tandis que les considérants 16 et 57 – non contraignants – actent la spécificité de leurs besoins en matière d'assistance, de protection et de reconnaissance. L'Union européenne a constaté que le texte était imparfaitement mis en œuvre⁸³, malgré l'existence d'un solide système de suivi visant à imposer la transposition des dispositions dans le droit des États membres. En 2023, la Commission européenne a proposé de renforcer l'accès à l'information, la protection des victimes vulnérables (y compris les victimes du terrorisme), l'aide spécialisée, la participation aux procès pénaux et le recouvrement des dédommagements dus par les auteurs d'infraction⁸⁴. Toutefois, certaines idées n'ont pas été suivies d'effets, en particulier celles portant sur des

⁷⁹ Convention de l'Organisation de coopération de Shanghai contre le terrorisme, art. 7, par. 2, al. 8.

⁸⁰ Résolution 2303 (2019) du Conseil de l'Europe : « Protéger et soutenir les victimes du terrorisme », par. 3.

⁸¹ Disponible à l'adresse suivante : <https://edoc.coe.int/fr/terrorism/7543-protection-des-victimes-d-actes-terroristes.html>.

⁸² Voir également : Conseil de l'Europe, « Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme », juillet 2002, art. XVII ; Conseil de l'Europe, Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (1983), art. 2.

⁸³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2020) 188 final). Voir aussi : Aleksandra Ivanković *et al.*, *VOCIARE Synthesis Report* (2018).

⁸⁴ Voir : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-eu_en#:~:text=On%2012%20July%202023%2C%20the,Directive%20adopted%20in%20June%202022.

normes standards de protection, les droits à une aide juridictionnelle et à être partie aux procès pénaux ou encore la fixation de montants minimums d'indemnisation.

35. Deuxièmement, la directive 2004/80/EC relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité impose aux États de proposer un dispositif d'indemnisation « juste et appropriée » aux victimes d'actes criminels violents perpétrés sur leur sol et de coopérer avec les victimes étrangères. Les programmes de dédommagement sont communément soumis à la législation nationale, et la directive ne fournit aucune liste des chefs de dommage ni aucune indication sur la manière de fixer le montant des dédommagements. Le Parlement européen a exprimé sa préoccupation à propos des « fortes disparités » s'agissant des indemnisations financières nationales octroyées par les États membres⁸⁵.

36. Troisièmement, la directive 2017/541 prévoit des mesures supplémentaires pour les victimes du terrorisme, portant sur : les réponses à apporter – immédiatement et à long terme – à leurs besoins spécifiques ; l'aide médicale et psychologique et le soutien émotionnel ; la communication d'informations utiles ; la coordination et la globalité des interventions d'urgence ; l'aide juridictionnelle pour les parties aux procès pénaux ; la protection de l'intégrité physique et de la dignité face aux tentatives d'intimidation et de représailles ; l'information, l'assistance et l'aide fournies aux victimes vivant dans un autre État membre (art. 24 à 26). Les examens menés en 2020 et 2021 ont permis de repérer des lacunes dans la mise en œuvre du texte⁸⁶, notamment s'agissant des problématiques transfrontières et de l'échange d'informations⁸⁷. En 2018, le Conseil européen a rendu des conclusions sur l'amélioration de l'aide aux victimes du terrorisme, dans lesquelles il a demandé aux États membres de nommer des référents nationaux chargés de faciliter la diffusion des informations et l'assistance. La décision n'ayant aucun caractère obligatoire, tous les États ne l'ont pas appliquée⁸⁸.

37. Publié en 2021, le Manuel de l'Union européenne relatif aux victimes du terrorisme accompagne la mise en œuvre des dispositions mentionnées ci-avant. Il est complété par 26 manuels nationaux. La Stratégie de l'Union européenne relative aux droits des victimes (2020-2025) reconnaît aussi la spécificité des besoins des victimes du terrorisme. S'agissant des institutions, le Centre d'expertise de l'Union européenne pour les victimes du terrorisme a été créé en 2020 de concert avec les organisations d'aide aux victimes ; conçu comme un pôle de compétences, il promeut la mise en œuvre des normes de l'Union en diffusant de la documentation, en proposant des formations et en facilitant le partage d'informations. Il s'agit de la seule entité consacrée aux victimes jamais instaurée par une organisation régionale. En outre, le Réseau de sensibilisation à la radicalisation de l'Union européenne dispose d'un groupe de travail chargé de faire entendre la voix des victimes du terrorisme et de prévenir la radicalisation. Le Coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme figure parmi les 34 membres de la plateforme globale pour la défense des droits des victimes. L'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale facilite le traitement des demandes d'entraide judiciaire relatives aux droits des victimes.

38. Si les dispositifs proposés par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sont relativement complets, des points peuvent encore être améliorés. Ainsi, seules les personnes directement touchées et leurs proches parents sont considérés comme des

⁸⁵ P8_TA(2018)0229, par. 75. Voir également P8_TA(2018)0512, par. 218 ; voir aussi la Stratégie de l'Union européenne relative aux droits des victimes (2020-2025).

⁸⁶ Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0619%3AFIN>.

⁸⁷ Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0701>.

⁸⁸ La Présidence allemande du Conseil a indiqué des bonnes pratiques en la matière (voir : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13175-2020-REV-1/en/pdf>).

victimes⁸⁹, alors que le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une extension de l'aide aux victimes indirectes que sont les témoins et les premiers secours, demandant que l'on s'entende sur une définition commune du statut de victime du terrorisme⁹⁰. Il n'existe aucune règle fixant les bases minimales du droit à compensation et la méthode d'évaluation des montants, contrairement aux normes internationales, et aucun texte n'envisage de dédommagement ultérieur le cas échéant ; en outre, les démarches pourraient être simplifiées et accélérées⁹¹. Le Parlement européen s'est également prononcé en faveur d'un fonds européen d'aide aux victimes⁹² ou de l'extension aux attentats terroristes du champ d'application du Fonds de solidarité⁹³.

39. Comme dans les autres régions, les normes européennes ne couvrent pas convenablement les autres formes de réparation, en particulier la satisfaction – par exemple les commémorations publiques ou les hommages aux victimes –, ni la prévention du terrorisme (notamment la lutte contre les circonstances qui le favorisent). Point positif, les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes incitent à reconnaître les victimes et à leur rendre hommage, et la Stratégie de l'Union européenne relative aux droits des victimes encourage les commémorations (ouverture de mémoriaux, de musées, remise de médailles, etc.) ; néanmoins, ces textes ne sont pas contraignants. Chaque année, l'Union européenne rend hommage aux victimes lors de la Journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme ; d'autres régions commémorent la Journée internationale du souvenir, en hommage aux victimes du terrorisme⁹⁴. L'Union européenne et l'Organisation de la coopération islamique (OCI) sont membres du Groupe informel des Amis des victimes du terrorisme, et l'Union a soutenu la tenue du Congrès mondial des Nations Unies des victimes du terrorisme.

40. Le Parlement européen a recommandé de criminaliser la glorification d'un acte terroriste spécifique car celle-ci humilie les victimes et occasionne un préjudice secondaire à leur encontre en portant atteinte à leur dignité et leur rétablissement⁹⁵. Or, au regard de sa définition, l'infraction pourrait porter atteinte de manière injustifiée à la liberté d'expression. Le flou entourant le champ d'application de l'infraction d'incitation publique à commettre un acte terroriste, la possibilité de son détournement et les risques qui existent à poursuivre les auteurs de déclarations perçues comme humiliantes pour les victimes sont déjà préoccupants⁹⁶.

41. Dans les autres régions, la question des victimes est peu traitée, hormis dans les instruments déjà mentionnés dans le présent rapport. Les Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique, adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, définissent dans trois paragraphes les victimes du terrorisme en général, la protection et la justice (enquête et établissement des responsabilités). Si les normes internationales y sont invoquées, rien n'est dit de l'assistance, de l'indemnisation, de la satisfaction et des autres mesures relatives aux victimes. La Déclaration de la Réunion africaine de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme tenue à Abuja en 2024, qui a été approuvée par

⁸⁹ Directive 2012/29/EU, art. 2, par. 1, al. a) ; Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes (2017), ligne directrice I.

⁹⁰ P8_TA(2018)0512, par. 201 et 204.

⁹¹ Ibid.

⁹² P8_TA(2018)0229, par. 72.

⁹³ P8_TA(2018)0512, par. 217.

⁹⁴ LEA et Autorité intergouvernementale pour le développement.

⁹⁵ P8_TA(2018)0512, par. 212. Voir également P8_TA(2018)0229, par. 56.

⁹⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms* (Directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme : incidence sur les droits fondamentaux et les libertés), opinion 2.

l'Union africaine, n'encourage qu'en passant la collaboration en matière d'assistance, d'aide et de protection des victimes⁹⁷. Le Centre de l'Union africaine pour la lutte contre le terrorisme administre un réseau de victimes. En 2022, les États parties à la Convention interaméricaine contre le terrorisme ont fait des recommandations concernant la protection, la recherche de la vérité, la justice, le relèvement et les réparations pour les victimes du terrorisme. La LEA a élaboré une loi type sur le sujet, mais sa mise en œuvre demeure limitée.

42. Certaines stratégies régionales tiennent compte des victimes. Celle de l'Union africaine en faveur de la stabilisation, du redressement et de la résilience des zones du bassin du lac Tchad touchées par Boko Haram affirme la nécessité de déployer un dispositif complet d'assistance pour les personnes et les communautés concernées par le conflit, comprenant des mesures dans les domaines suivants : aide humanitaire ; aide à un retour digne en toute sécurité ; protection, sûreté et sécurité ; soutien psychosocial ciblé pour les personnes traumatisées ; interventions locales visant à promouvoir la cohésion sociale et la consolidation de la paix (objectifs stratégiques 13 à 16). Adoptées en 2013, la déclaration politique et la position commune de la CEDEAO contre le terrorisme comporte un volet complet consacré à la reconstruction, mais les choses ont peu évolué concrètement. À l'inverse, certaines stratégies régionales ont été axées sur la réadaptation et la réintégration des anciens terroristes, sans accorder la même attention aux victimes⁹⁸. L'ASEAN commence à s'intéresser à l'aide aux victimes, en particulier en matière de justice restaurative, et ce dans le cadre limité de la réhabilitation et de la réintégration des anciens extrémistes violents ; en outre, sa commission intergouvernementale des droits de l'homme conduit des consultations sur la question de la protection des victimes⁹⁹. Le Centre d'excellence régional pour la lutte contre le terrorisme de l'Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique orientale (EAPCCO) a publié une étude destinée à orienter la législation et les politiques relatives aux victimes dans des États particuliers¹⁰⁰.

43. En règle générale, la question des victimes est rarement incluse de façon explicite dans le mandat des organismes régionaux de lutte contre le terrorisme, et elle fait l'objet d'une attention insuffisante de la part des organisations régionales, que ce soit au niveau du travail normatif que des programmes. On peut se réjouir du fait que l'appel conjoint des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme en Afrique vise à faire avancer la coopération régionale sur ce sujet et que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et le département spécialisé dans les victimes du terrorisme au Bureau de lutte contre le terrorisme soient présents à l'échelon régional, même si ce n'est pas systématique. Un soutien politique de haut niveau pourrait augmenter ces efforts. La résolution 73/305 de l'Assemblée générale sur le renforcement de la coopération internationale en matière d'aide aux victimes du terrorisme ne mentionne pas les organisations régionales ; à l'avenir, les résolutions thématiques devraient le faire.

⁹⁷ Déclaration de la Réunion africaine de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme, 22 et 23 avril 2024, par. 42 et 55.

⁹⁸ Par ex., la stratégie régionale de prévention et de répression de l'extrémisme violent de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (2018) et le Plan d'action de l'ASEAN pour prévenir et combattre la montée de la radicalisation et de l'extrémisme violent (2018-2025).

⁹⁹ Plan de travail du Plan d'action de l'ASEAN pour prévenir et combattre la montée de la radicalisation et de l'extrémisme violent (2019-2025).

¹⁰⁰ Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique orientale et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « Law enforcement engagement with victims of terrorism » (Coopération avec les victimes du terrorisme en matière d'application de la loi), Centre d'excellence régional de l'EAPCCO pour la lutte contre le terrorisme, document de réflexion n° 3/2021 (2021).

D. Contrôle, reddition de comptes et recours

44. Les mécanismes efficaces de contrôle et d'établissement des responsabilités et les voies de recours associées sont essentiels pour que les organisations régionales en lutte contre le terrorisme respectent et protègent les droits humains. Nombre d'entre elles ne sont pas directement engagées dans des opérations antiterroristes mais fixent des normes, apportent leur assistance technique, renforcent les capacités, proposent des formations, conduisent des études et des analyses, etc. Cela peut indirectement provoquer des violations des droits de la part des États membres lorsque les normes préconisées ou les compétences encouragées vont « dans le mauvais sens ». Il ne faut donc pas seulement évaluer à l'avance l'incidence de ces activités sur la situation des droits humains, mais également suivre leur déroulement et les réexaminer à la moindre conséquence négative constatée : cela permettra de mettre en place des voies de recours efficaces et d'empêcher que les violations ne se reproduisent. Par ailleurs, certaines activités régionales de lutte antiterroriste, comme le partage d'informations et de renseignements concernant des personnes ou des groupes, la diffusion de mandats d'arrêt ou de listes noires, les mesures conjointes ou régionales de coopération policière, la sécurisation des frontières et les opérations militaires, peuvent avoir une incidence plus directe sur les droits humains.

45. Les organisations régionales qui ont une personnalité juridique internationale sont soumises au droit international coutumier, qui recouvre le droit des droits humains, le droit des réfugiés et le droit humanitaire, ainsi qu'à tous les accords applicables, comme les actes constitutifs, qui reconnaissent généralement le droit international. Une organisation régionale engage sa responsabilité internationale pour toute violation d'une obligation internationale qui lui est imputable¹⁰¹, qu'un État membre soit responsable du même fait illicite ou non¹⁰². Malheureusement, les États sont rarement enclins à invoquer la responsabilité d'une organisation internationale ou d'un autre État en cas de violation des droits humains ou du droit humanitaire au détriment de personnes. Dans le même temps, peu d'organisations régionales permettent aux particuliers de revendiquer directement leurs droits contre une organisation.

46. La plupart des organisations régionales ne se sont pas dotées d'organismes ni de procédures de contrôle et de suivi des activités antiterroristes, mais il existe d'autres dispositifs et mécanismes régionaux de protection des droits humains. L'Union européenne est l'une des rares organisations à donner à la justice régionale les moyens d'examiner directement les textes législatifs et les mesures prises par ses instances, ce qui témoigne d'un remarquable degré d'intégration régionale. Les entités de l'Union, les États membres et les particuliers¹⁰³ peuvent s'adresser à la Cour de justice de l'Union européenne, par exemple pour des questions de compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux. Dans l'affaire Kadi, la Cour a veillé à ce que les mesures de l'Union appliquant des sanctions du Conseil de sécurité respectent le droit européen des droits humains¹⁰⁴ et encouragé le Conseil de sécurité à renforcer les garanties de procédure en matière de sanctions. La Cour de justice de la CEDEAO permet à des personnes de faire valoir leurs droits humains contre la Communauté et ses États membres. Le Tribunal de la Communauté de développement de l'Afrique australe a examiné les plaintes individuelles contre la Communauté à partir de 2005, mais elle a malheureusement cessé ses activités en 2010.

¹⁰¹ Commission du droit international, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales (2011), art. 3 et 4.

¹⁰² Ibid., art. 48.

¹⁰³ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 263 et 265.

¹⁰⁴ Voir [A/67/396](#).

47. La plupart des mécanismes régionaux de protection des droits humains – généralement des commissions des droits de l’homme et des tribunaux – peuvent permettre à des particuliers ou à des États de déposer plainte contre d’autres États membres, avec des effets parfois contraignants. Il est ainsi possible de contester l’application nationale de lois régionales antiterroristes mais pas directement les mesures prises au niveau régional. Depuis 2007, il est néanmoins prévu que l’Union européenne adhère à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l’homme)¹⁰⁵, permettant à des particuliers de contester ses décisions. Les mécanismes régionaux peuvent être adaptés aux contextes régionaux, jouir d’une légitimité régionale et promouvoir l’appropriation régionale des normes universelles.

48. La Cour européenne des droits de l’homme a été la plus active, avec plus de 400 affaires liées à la lutte antiterroriste ; en outre, elle met régulièrement à jour un guide juridique facile à utiliser sur sa jurisprudence¹⁰⁶. L’examen d’un volume élevé d’affaires a progressivement clarifié les grandes questions relatives aux droits humains et contribué ainsi à faire progresser le droit international des droits humains. Néanmoins, la Cour a aussi pris des décisions contestables du point de vue des droits humains internationaux, par exemple sur les sujets suivants : l’extension de la « marge d’appréciation » accordée aux États sur l’évaluation des risques sécuritaires ; le seuil justifiant une dérogation pour situation exceptionnelle ; l’étendue des limitations imposées aux droits (en lien avec le port du voile, la glorification ou l’apologie d’actes terroristes, la surveillance de masse et les infractions préparatoires) ; l’extraterritorialité des droits humains en situation de conflit armé. Le Comité des ministres du Conseil de l’Europe contrôle l’application des décisions. La Cour interaméricaine des droits de l’homme a également été active sur des affaires particulières¹⁰⁷, par exemple s’agissant du détournement de la législation antiterroriste contre des mouvements sociaux autochtones ou des activités médicales¹⁰⁸. Pratique novatrice, les États membres peuvent demander l’avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l’homme concernant la compatibilité des lois nationales avec les droits humains. La Commission interaméricaine des droits de l’homme a fixé des normes en matière de lutte antiterroriste¹⁰⁹, défini des mesures de précaution au sujet du centre de détention des États-Unis d’Amérique à Guantanamo (Cuba) et collabore avec le Comité interaméricain contre le terrorisme de l’OEA.

49. Quelques rares dispositifs régionaux de défense des droits humains ont directement pris des mesures en matière de lutte antiterroriste. Instance quasi judiciaire, la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples est un

¹⁰⁵ Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l’Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (2007), art. 6, par. 2.

¹⁰⁶ Voir : https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_terrorism_fre.

¹⁰⁷ Voir : Cour interaméricaine des droits de l’homme, *Velazquez-Rodriguez c. Honduras*, décision du 29 juillet 1988 ; Cour interaméricaine des droits de l’homme, *Neira Alegria et al. c. Pérou*, décision du 19 septembre 1996 ; Cour interaméricaine des droits de l’homme, *Lori-Berenson-Mejia c. Pérou*, décision du 25 novembre 2004 ; Cour interaméricaine des droits de l’homme, *Castillo Petruzzi et al. c. Pérou*, décision du 30 mai 1999 ;

¹⁰⁸ Voir respectivement : Cour interaméricaine des droits de l’homme, *Norin Catrimán et al. c. Chili*, décision du 29 mai 2014 ; Cour interaméricaine des droits de l’homme, *De La Cruz Flores c. Pérou*, décision du 18 novembre 2004.

¹⁰⁹ Résolution de la Cour interaméricaine des droits de l’homme sur le terrorisme et les droits humains (2001) ; Cour interaméricaine des droits de l’homme, « Report on Terrorism and Human Rights » (Rapport sur le terrorisme et les droits humains), 2002 ; Cour interaméricaine des droits de l’homme, « Recommendations for the protection by OAS Member States of human rights in the fight against terrorism » (Recommandations concernant la protection des droits humains par les États membres de l’OEA dans la lutte antiterroriste), 2006.

mécanisme dynamique quoique sous-financé, qui possède un référent pour les conflits armés et des commissaires spéciaux chargés de suivre la situation des États touchés par le terrorisme, mais pas de bureau s'occupant spécifiquement de ce sujet. Seuls 34 États membres de l'Union africaine sur 55 reconnaissent la compétence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, et seuls 8 (anciennement 11) autorisent les plaintes émanant de particuliers. Les forces et faiblesses des divers mécanismes régionaux sont bien connues¹¹⁰, et la question de leur efficacité se pose souvent en matière de sécurité. Nombre d'organisations régionales ont des organes chargés des droits humains mais pas de tribunaux¹¹¹, le projet de cour arabe des droits de l'homme demeurant au point mort. Certaines instances veillent à ce que les États respectent les droits humains, mais la plupart disposent de procédures de plainte peu efficaces – quand elles existent. Enfin, les instruments régionaux relatifs aux droits humains ne se révèlent pas tous pleinement conformes au droit international¹¹².

50. Parmi les autres entités relatives aux droits humains figurent l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (qui a passé en revue de manière détaillée les mesures antiterroristes de l'Union), le représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (qui a formulé des recommandations sur la surveillance des services de sécurité¹¹³ et peut intervenir en cas de différend) et la Commission arabe permanente pour les droits de l'homme (distincte du Comité arabe des droits de l'homme chargé du suivi de la Charte arabe des droits de l'homme). Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a pour mission d'aider les États membres à respecter les droits humains¹¹⁴, notamment en leur fournissant une assistance technique, en les conseillant et en proposant des formations sur l'application des mesures antiterroristes¹¹⁵. Il œuvre également à la prise en compte des droits humains par les autres organes de l'OSCE. Il a promu les droits humains avec force dans des manuels¹¹⁶, des directives et des publications consacrées à diverses problématiques en lien avec la lutte antiterroriste¹¹⁷. Il a émis des observations sur les effets négatifs des normes antiterroristes adoptées par d'autres organisations régionales¹¹⁸ et contribué au développement des mécanismes de l'ONU relatifs aux droits humains. Les parlements régionaux et leurs commissions chargées des droits humains ou de la sécurité peuvent aussi proposer des plateformes éclairées de contrôle. Cependant, dans certaines régions, les efforts de suivi sont entravés par la faiblesse du financement des organes chargés des droits humains en comparaison des activités pléthoriques de la lutte antiterroriste, par l'insuffisance des consultations

¹¹⁰ Voir [A/HRC/39/58](#).

¹¹¹ ASEAN, ASACR, CEI, LEA, OCI et Organisation de Shanghai pour la coopération.

¹¹² Charte arabe des droits de l'homme (2004) et Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en Islam (1990, révisée en 2020). Voir aussi : Mona Rishmawi, « The revised Arab Charter on Human Rights: A step forward? » (La révision de la Charte arabe : un pas en avant ?), *Human Rights Law Review*, vol. 5, n° 2 (2005), p. 361.

¹¹³ Aidan Wills, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services* (La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale) (Conseil de l'Europe, 2015).

¹¹⁴ Déclaration du Sommet de Helsinki (1992).

¹¹⁵ Plan d'action de Bucarest pour lutter contre le terrorisme (2001) et Déclaration ministérielle de Madrid (2007).

¹¹⁶ OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual* (Lutter contre le terrorisme, protéger les droits humains : manuel) (Varsovie, 2007).

¹¹⁷ Enquêtes, combattants terroristes étrangers, sécurité des frontières et données personnelles, police de proximité et contrôle des conditions de détention.

¹¹⁸ TERR-All/479/2023 (2023) (instrument du Conseil de l'Europe) ; TERR-BiH/382/2020 (2020) (instrument de l'Organisation de Shanghai pour la coopération).

conduites par les organes antiterroristes avec les entités chargées des droits humains, et par le manque de culture des droits humains dans ces organes.

51. Quelques rares régions chargent d'autres mécanismes spécialisés de contrôler la situation des droits humains dans la lutte antiterroriste¹¹⁹ ; c'est notamment le cas dans l'Union européenne, où des centaines de dispositions législatives concernent l'antiterrorisme. Organe indépendant, le Contrôleur européen de la protection des données examine la manière dont les données personnelles sont traitées par les institutions, notamment l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)¹²⁰ et veille au respect des règles communautaires. Il peut enquêter à la suite de plaintes, exiger des mesures d'ajustement, suspendre ou faire cesser des opérations de traitement des données, imposer des amendes et renvoyer les dossiers devant la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, Europol a également son groupe de contrôle parlementaire conjoint¹²¹, qui ne dispose toutefois d'aucun pouvoir d'exécution, un spécialiste de la protection des données et un officier aux droits fondamentaux¹²², dont l'indépendance n'est pas garantie et dont les pouvoirs et les ressources sont limités¹²³. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) est soumise au contrôle et à la supervision de sept mécanismes, dont un officier aux droits fondamentaux, des contrôleurs des droits fondamentaux et un forum consultatif sur les droits fondamentaux ; malgré cela, des opérations menées par l'Agence sur le terrain ont soulevé de sérieuses questions quant au respect des droits humains¹²⁴. Les particuliers ont le droit d'accéder à leurs données personnelles détenues par les institutions de l'Union européenne¹²⁵ comme Europol, Eurojust et Frontex, et ces agences sont soumises au contrôle du Parlement européen (y compris les réunions interparlementaires de la commission chargée de l'évaluation d'Eurojust), du Médiateur européen, de l'Office européen de lutte antifraude et de la Cour des comptes européenne. Le Médiateur enquête sur les cas de mauvaise administration dans l'action de l'Union européenne¹²⁶ : il veille à ce que les institutions se dotent de procédures garantissant le respect des droits fondamentaux, examine les plaintes de particuliers concernant des violations des droits et remédie aux problèmes systémiques en la matière. Le Conseil de l'Europe a sa direction de l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation, organe indépendant qui tient compte de la situation des droits humains et de l'égalité des genres dans ses rapports d'évaluation¹²⁷.

52. Un autre moyen de détecter les manquements des pays en matière de droits humains consiste à demander que l'application des normes de la lutte antiterroriste fasse l'objet d'un examen. La Commission européenne fournit un exemple convaincant de cette pratique, son évaluation de la transposition du droit communautaire dans les systèmes législatifs nationaux pouvant aboutir à une procédure d'infraction contraignante et échelonnée, voire à un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne. Ce système a été instauré eu égard aux mesures de lutte antiterroriste de l'Union et peut contribuer à faire respecter les droits. S'agissant

¹¹⁹ Par ex., l'OSCE (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme).

¹²⁰ Voir respectivement les règlements 2016/794 et 2018/1727.

¹²¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 88.

¹²² Règlement (UE) 2022/991 de l'Union européenne, art. 41 quater.

¹²³ Conseil des Barreaux européens, « Position du CCBE sur la proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2016/794 », 6 mai 2021.

¹²⁴ Office européen de lutte antifraude, document Olaf.03(2021)21088 ; Human Rights Watch, « Frontex manque à son devoir de protéger les migrants aux frontières de l'UE », 23 juin 2021.

¹²⁵ Règlement (UE) 2018/1725.

¹²⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 228.

¹²⁷ Voir : Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe, par. 23 ; lignes directrices pour l'évaluation du Conseil de l'Europe, p. 24.

des voies non contraignantes, la directive 2017/541 de l'Union européenne prévoit que la Commission européenne évalue l'incidence de cette directive sur les droits (art. 29, par. 2), et la Commission a dûment demandé un rapport à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est problématique de constater que les conclusions globalement positives auxquelles est parvenue la Commission¹²⁸ ne rendent pas vraiment compte des manquements relevés par l'Agence¹²⁹.

53. Certains instruments régionaux prévoient la tenue périodique ou ponctuelle de consultations¹³⁰ ou de conférences¹³¹ où les États parties discutent de l'application de ces textes, mais il ne s'agit en aucun cas de mettre en cause des pays en particulier. De façon novatrice, le Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme charge le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine d'examiner les rapports de mise en œuvre émanant des États (art. 4), tandis que, dans sa convention sur la lutte contre le terrorisme de 2007, l'ASEAN attribue les fonctions de suivi et d'examen à ses organes sectoriels (art. 16). Aucun de ces textes ne met l'accent sur le respect des droits humains. Cependant, il faudrait utiliser de manière préventive les dispositifs conventionnels de consultation et de bilan pour analyser l'incidence sur les droits humains. Point positif, la Conférence des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme a pris en compte ce sujet dans ses rapports publics sur la mise en œuvre¹³². Elle peut également, à la demande d'une partie, donner un avis sur toute question concernant l'interprétation et l'application de la Convention¹³³, ce qui permet de clarifier certains points relatifs aux droits.

54. Par ailleurs, les procédures conventionnelles d'examen périodique portant sur la pertinence des textes et sur les projets de modification peuvent servir à revoir les cadres normatifs eux-mêmes dès lors que la pratique a fait ressortir certaines difficultés. Nombre de conventions régionales ont ainsi été mises à jour, au fur et à mesure, par l'adoption de protocoles. Le Conseil de l'Europe est actuellement en train de remanier sa définition du terrorisme afin qu'elle corresponde à celle de l'Union européenne, tandis que l'OCI retravaille son instrument de 1999 et envisage un nouveau protocole sur la question des droits humains¹³⁴. Il convient de s'assurer que les nouveaux textes associent des dispositifs de protection des droits humains aux mesures visant à renforcer la prévention et la répression du terrorisme.

55. D'autres dispositifs permettent de contrôler la situation relative aux droits humains. D'ordinaire, les stratégies régionales de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent comportent des dispositions relatives aux droits humains qui correspondent globalement à ce que prévoit la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Elles fixent ainsi un cadre facilitant l'estimation du niveau de conformité des États et promouvant les améliorations. Des dialogues crédibles sur les droits humains, conduits par des acteurs africains, ont généralement lieu à l'occasion

¹²⁸ Commission européenne, document COM(2021) 701 final (2021), p. 4.

¹²⁹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Directive (UE) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms* (Directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme : incidence sur les droits fondamentaux et les libertés).

¹³⁰ Protocole additionnel à la Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme (2004), art. 21 ; Traité de coopération entre les États membres de la CEI dans la lutte contre le terrorisme (1999), art. 16 ; Convention interaméricaine contre le terrorisme (2002), art. 18.

¹³¹ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), art. 30 ; Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (2005), art. 48.

¹³² Voir : <https://www.coe.int/fr/web/counter-terrorism/consultation-of-parties-cop->.

¹³³ Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (2005), art. 48, par. 1, al. b).

¹³⁴ Voir : https://www.oic-oci.org/topic/?t_id=11150&t_ref=4385&lan=fr.

des visites de pays et des évaluations du Centre de l'Union africaine pour la lutte contre le terrorisme. Quant aux États membres de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique, ceux qui dressent eux-mêmes le bilan de leurs plans d'action antiterroriste nationale en matière de sécurité des échanges et des transports sont tenus de tenir compte des droits humains, mais beaucoup ne le font pas et il semble y avoir peu de suivi.

56. Les mesures régionales peuvent théoriquement être soumises au contrôle des procédures internationales de défense des droits humains, mais cela ne se fait généralement que de manière indirecte, à l'occasion de l'examen des mesures nationales de mise en œuvre, étant donné que la plupart des dispositifs internationaux de suivi ont seulement affaire aux États. Les procédures spéciales se sont parfois intéressées aux organisations régionales¹³⁵. Les systèmes régionaux de protection des droits humains dialoguent avec les entités des Nations Unies, et les mécanismes régionaux échangent aussi entre eux, mais la question de l'antiterrorisme est rarement au centre des débats. Certaines organisations régionales ont encouragé les dispositifs de contrôle et d'établissement des responsabilités au niveau mondial : ainsi du soutien de l'Union européenne au Forum mondial de lutte antiterroriste par le biais d'un projet de memorandum concernant les mécanismes de contrôle et d'établissement des responsabilités dans la lutte contre le terrorisme. La composition restreinte du Forum peut toutefois limiter l'ambition universelle de ses normes, à l'instar de certaines postures adoptées par les organisations régionales, lorsque celles-ci ne sont pas assez à l'écoute des préoccupations légitimes propres aux autres régions.

57. Le niveau de communication des informations et de transparence concernant les activités antiterroristes varie fortement d'une organisation régionale à l'autre, en particulier sur les sites Internet officiels. L'absence d'information peut être due à un manque de ressources mais également à la culture du secret que les États membres entretiennent. Il est inquiétant de constater qu'un certain nombre d'organisations régionales n'ont pas publié leurs stratégies de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent alors que celles-ci constituent la base de l'exercice extensif et intrusif de la puissance publique. Il est souhaitable que les organisations régionales rendent compte de leurs activités relatives à la lutte antiterroriste de manière publique, complète, régulière et accessible, y compris s'agissant de l'incidence sur les droits humains et l'égalité des genres, et qu'elles publient à l'avance le calendrier des réunions et les documents connexes – et leurs archives *a posteriori*. Il est toujours possible de protéger les informations classifiées le cas échéant, de manière proportionnée, pour des questions de sécurité.

58. Les organisations de la société civile peuvent aussi jouer un rôle crucial dans le suivi et l'évaluation des activités régionales de lutte antiterroriste en recensant les violations des droits humains et en recueillant les preuves, en militant pour l'exercice des recours et l'établissement des responsabilités, en représentant les victimes et en faisant appel aux procédures de défense des droits humains. Tout cela contribue à rendre les organisations régionales plus respectueuses des droits humains et, en conséquence, plus légitimes et efficaces. Au demeurant, les organisations régionales doivent s'abstenir d'exercer des représailles et de chercher à intimider les défenseurs et défenseuses des droits humains, les protéger systématiquement contre les représailles exercées par les États membres, en particulier dans les régions où les États sont souvent hostiles à ces personnes, promouvoir l'espace civique et collaborer activement avec la société civile.

¹³⁵ Voir, par ex., les communications : OL OTH 71/2023 (Conseil des Ministres de l'intérieur des pays arabes) ; AL VNM 5/2023 (ASEAN) ; OL OTH 71/2018 (Union européenne). Voir également [A/76/261](#), par. 26 à 36.

III. Recommandations

A. Recommandations aux organisations régionales et aux États

1. Normes régionales

59. Veiller à ce que tous les instruments régionaux de lutte contre le terrorisme, en particulier ceux qui seront instaurés à l'avenir, imposent de respecter le droit international des droits humains, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire en général ainsi que les différents droits touchés par des dispositions particulières.

60. Réviser les définitions régionales du terrorisme de sorte qu'elles soient conformes au principe de légalité (certitude et prévisibilité), qu'elles recouvrent uniquement les conduites relevant réellement et par nature du terrorisme tel que défini dans les normes internationales, et qu'elles n'enfreignent pas les droits et les libertés protégées. Exclure des définitions : a) les activités menées par les forces étatiques et non étatiques pendant un conflit armé lorsqu'elles sont « conformes » au droit humanitaire ; b) les actes relevant du militantisme, de la protestation, de la dissidence ou de l'action syndicale, lorsqu'ils n'entraînent ni la mort ni des préjudices corporels graves. Ne pas utiliser l'extrémisme comme qualification pénale ni n'imposer de peine à ce titre¹³⁶.

61. Veiller à ce que les dispositions relatives aux infractions préparatoires définissent avec précision les éléments prouvant l'intentionnalité et satisfassent les principes de proximité et d'objectivité des risques, de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Veiller à ce que les infractions liées au fait de tenir certains propos reposent sur les critères recommandés par le Rapporteur spécial et le Plan d'action de Rabat¹³⁷.

62. Veiller à ce que les règles visant à enlever ou modérer les contenus en ligne à caractère terroriste respectent la liberté d'expression et ne soient pas discriminatoires, notamment : en évitant les définitions trop larges ; en prévoyant des délais suffisants pour la prise de décision en la matière et en garantissant l'indépendance institutionnelle de l'entité décisionnaire ; en veillant à ce que soit posée la question de la nécessité, de la proportionnalité et du contexte ; en contrôlant strictement l'activité d'automodération des fournisseurs de services, y compris la fonction de supervision humaine des outils automatiques ; en assurant le respect des procédures, des garanties judiciaires et des recours utiles.

63. Lorsque de nouveaux instruments sont proposés, consulter sérieusement les mécanismes indépendants – régionaux et internationaux – spécialisés dans la protection des droits humains ainsi que les divers acteurs de la société civile sur la compatibilité des textes avec le droit des droits humains, et introduire des amendements en fonction des réponses reçues¹³⁸.

2. Coopération régionale

64. Reconnaître le principe du non-refoulement, défini par le droit international des réfugiés et le droit international des droits humains, comme fondement obligatoire de refus des demandes d'extradition et d'entraide judiciaire formulées au titre des instruments régionaux. Veiller à ce que les

¹³⁶ A/HRC/43/46, par. 14.

¹³⁷ A/HRC/16/51, par. 31, et A/HRC/22/17/Add.4, par. 29.

¹³⁸ A/76/261, par. 59 et 60.

normes régionales qui imposent de refuser le statut de réfugié ou l'asile en lien avec des affaires de terrorisme soient encadrées et appliquées en stricte conformité avec le droit international des réfugiés et le droit des droits humains.

65. Garantir que les listes d'interdiction de déplacement et autres listes d'exclusion liées au terrorisme ainsi que les procédures connexes d'échange de renseignements respectent les obligations internationales en matière de légalité, de procédure et de non-discrimination ; en particulier, écarter les projets de liste abusifs et prévoir des procédures équitables et indépendantes de radiation.

66. Veiller à ce que les organismes régionaux de lutte antiterroriste disposent de compétences suffisantes en matière de droits humains, et ce en affectant ou en formant du personnel à ces questions et en se coordonnant avec le personnel qualifié d'organisations plus grandes.

67. Adopter des politiques claires de diligence voulue en matière de droits humains et les appliquer systématiquement aux activités antiterroristes afin d'estimer et d'atténuer les risques voire de stopper ces activités lorsque les risques ne peuvent être atténués. Intégrer des directives et des formations aux droits humains à toutes les opérations d'assistance technique et de renforcement des capacités.

3. Victimes du terrorisme

68. Adopter des normes régionales contraignantes concernant les victimes du terrorisme, et veiller à ce qu'elles soient conformes au droit international des droits humains et basées sur les dispositions législatives types définies par l'ONU pour aider les victimes du terrorisme, protéger leurs droits et répondre à leurs besoins¹³⁹ et d'autres principes¹⁴⁰. Il s'agit, en particulier, de définir largement les « victimes » et de prévoir une aide globale, une protection physique et psychologique (y compris face aux atteintes à la vie privée), des réparations (y compris des indemnisations de la part de l'État), des dispositifs de satisfaction (droit à la vérité, reconnaissance publique, etc.), la mise à disposition d'informations suffisantes et la possibilité d'accéder à la justice et de participer aux procès pénaux.

69. Veiller à ce que les normes et programmes régionaux d'aide aux victimes prennent en compte les victimes ayant des besoins spécifiques, soient axés sur les victimes, respectent les droits humains, ne causent aucun tort et ne provoquent aucune victimisation secondaire. Former le personnel, faire en sorte que les autorités nationales et les fournisseurs de services répondent de leurs actes, traiter équitablement tous les auteurs d'infraction et travailler avec les associations de victimes et la société civile.

70. Instituer un coordonnateur ou un service régional qui promeuve les droits des victimes, coordonne les mesures régionales, tisse des liens avec la société civile (y compris les associations de victimes) et les acteurs internationaux, et élabore et exécute des programmes régionaux.

¹³⁹ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/counterterrorism/publication/The-Model-Legislative-Provisions>.

¹⁴⁰ Voir : A/HRC/20/14 ; ONUDC, *Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale* (Vienne, 2015) ; ONUDC, *La réponse de la justice pénale pour soutenir les victimes du terrorisme* (Vienne, 2011) ; Conseil de l'Europe, *Protection des victimes d'actes terroristes : droits de l'homme et lutte contre le terrorisme – lignes directrices révisées* ; Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Mémoire de Madrid sur les bonnes pratiques en matière d'aide aux victimes du terrorisme immédiatement après un attentat et pendant la procédure pénale », 2019.

71. Créer un fonds régional d'aide aux victimes du terrorisme qui soutienne notamment les États manquant de moyens et qui traite les situations de grande ampleur et les conflits prolongés.

4. Contrôle régional, reddition de comptes et recours

72. Veiller à ce que toutes les activités de lutte antiterroriste soient soumises à des mécanismes et procédures internes et externes de contrôle et de suivi (concernant le respect des droits humains mais pas uniquement) adaptés à l'étendue et à la nature desdites activités. Prévoir des recours efficaces permettant d'établir rapidement les responsabilités lorsque des opérations régionales violent le droit régional ou international des droits humains.

73. Instaurer des garanties et des procédures efficaces pour protéger les données personnelles utilisées pour les activités antiterroristes, conformément au droit international.

74. Veiller à ce que le suivi de l'application des normes et instruments antiterroristes régionaux prévu par les traités ou par d'autres accords respecte les droits humains.

75. Rendre compte des activités de lutte antiterroriste (y compris de l'incidence sur les droits humains et l'égalité des genres) de manière publique, exhaustive, accessible et régulière.

76. Renforcer le dialogue et la coopération entre les acteurs régionaux de la lutte antiterroriste et les procédures internationales de protection des droits humains, y compris le Rapporteur spécial et les autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, ainsi qu'entre les organisations régionales.

77. Créer et faire connaître les moyens existants, pour les divers acteurs de la société civile, de participer régulièrement, facilement, concrètement et sans discrimination à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures antiterroristes ; veiller à ce que les mécanismes d'établissement des responsabilités et de recours soient accessibles à la société civile ; protéger cette dernière contre les représailles.

B. Recommandations aux États

78. Adhérer aux traités régionaux de protection des droits humains, reconnaître la compétence des mécanismes régionaux de défense des droits humains (y compris les procédures de dépôt de plainte accessibles aux particuliers) et accepter et suivre leurs conclusions.

79. Renforcer les pouvoirs de suivi, d'exécution et de réparation des mécanismes régionaux de protection des droits humains, et les financer de façon satisfaisante.

80. Passer en revue les normes relatives aux droits humains et les pratiques d'interprétation afin qu'elles soient cohérentes avec le droit international des droits humains.

81. Fournir au Rapporteur spécial des ressources suffisantes et prévisibles afin qu'il puisse s'acquitter, de manière efficace et dans la durée, du mandat extrêmement étendu qui lui est conféré au titre des résolutions des Nations Unies. Un poste supplémentaire, basé à New York, devrait être financé par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies afin de traiter les activités de lutte antiterroriste des entités des Nations Unies et des organisations régionales.

Abréviations

ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
LEA	Ligue des États arabes
OEA	Organisation des États américains
OUA	Organisation de l'unité africaine
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
OCI	Organisation de la coopération islamique
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ASACR	Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale
