



Assemblée générale

Distr. générale
16 septembre 2022
Français
Original : anglais

Soixante-dix-septième session

Point 68 b) de l'ordre du jour

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 de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, présenté en application de la résolution [72/180](#) de l'Assemblée générale et de la résolution [49/10](#) du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite afin que puissent y figurer les informations les plus récentes.



**Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,
Fionnuala Ní Aoláin**

Impact de la lutte antiterroriste sur le rétablissement, la consolidation et la pérennisation de la paix ainsi que sur la prévention et le règlement des conflits

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste traite du lien inextricable qui existe entre les principaux objectifs de l'Organisation des Nations Unies, à savoir le maintien, la consolidation et la préservation de la paix, d'une part, et la promotion et la protection des droits humains et des libertés fondamentales, d'autre part, en retraçant l'évolution de ces objectifs au sein de l'architecture de l'Organisation. Elle met en avant la volonté croissante de l'Organisation et de ses entités de veiller à ce que toute action en faveur de la paix, notamment le rétablissement, la consolidation et le maintien de la paix, soit conçue non seulement par les États Membres mais aussi par les principaux bénéficiaires, à savoir « les peuples des Nations Unies », et dictée par leur intérêt. En se penchant sur l'ensemble des travaux de paix menés par les diverses entités des Nations Unies, la Rapporteuse spéciale met au jour une série de problématiques qui surviennent dans des contextes où l'action des États est de plus en plus guidée par des considérations relatives à la lutte contre le terrorisme plutôt qu'à la paix ; de ce fait, les cadres juridiques internationaux fondamentaux applicables sont souvent supplantés et il devient difficile d'œuvrer à la consolidation de la paix et à la protection des droits humains au niveau local ou de faciliter et de soutenir la médiation des conflits locaux. L'ONU se retrouve dès lors dans des situations complexes dans lesquelles sont mis à mal les normes de neutralité en matière de maintien de la paix ainsi que le respect des droits humains et de l'état de droit.

La Rapporteuse spéciale souligne que les engagements pris par l'ONU en matière de prévention et de pérennisation de la paix évoluent dans le bon sens, à la faveur d'une plus grande synergie entre les objectifs, les programmes et l'appui aux communautés et aux États Membres. Elle observe cependant des changements néfastes imputables à l'expansion rapide du dispositif de lutte antiterroriste de l'Organisation qui fait que les États souscrivent à un modèle d'assistance technique et de renforcement des capacités sous-tendu par une logique de prestation de services sur demande, sans que soit réellement prise en considération la façon dont ce genre d'activités bénéficiera *in fine* aux principaux intéressés, à savoir les populations des États concernés. La Rapporteuse spéciale observe que les acteurs de l'ONU et de la société civile qui mettent en évidence ces dynamiques dans les activités de programme, la pratique et les cadres normatifs de l'Organisation se heurtent à des difficultés croissantes. Elle s'attend à de nouvelles modifications touchant à des questions centrales relatives à la diligence voulue en matière de droits humains, aux principes consistant à « ne pas nuire » et à des lacunes de longue date concernant la mise en œuvre d'objectifs clés tels que les objectifs de développement durable, Notre Programme commun ainsi que d'autres cadres normatifs.

Dans le rapport, la Rapporteuse spéciale revient sur la prééminence de la paix et des droits humains dans l'architecture de l'ONU, détaille les outils juridiques et stratégiques disponibles aux fins de la promotion et de la protection des droits humains dans le cadre du travail de paix de l'Organisation, retrace l'évolution du dispositif de lutte antiterroriste et du dispositif de paix ainsi que leurs interactions, met en lumière les problèmes que posent la lutte antiterroriste et la prévention et la répression de l'extrémisme lorsque celles-ci empiètent sur le rétablissement, la consolidation et la pérennisation de la paix ainsi que sur la prévention et le règlement des conflits, y compris dans les situations de maintien de la paix et de conflit armé, et sur la médiation et les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Enfin, elle explicite les interactions entre le droit de l'occupation et les pratiques propres à la lutte antiterroriste.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, conformément à la résolution 72/180 de l'Assemblée et à la résolution 49/10 du Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale y analyse l'incidence de la lutte antiterroriste sur le rétablissement, la consolidation et le maintien de la paix ainsi que sur la prévention et le règlement des conflits. Elle met l'accent sur la relation cruciale entre la cessation des conflits et la protection des droits humains, sur la quête de justice pour les violations graves du droit international et sur le rôle essentiel que joue l'ONU dans l'avènement de sociétés pacifiques, justes et inclusives, notamment tel qu'inscrit dans la Charte des Nations Unies et tel que régulièrement énoncé par le Secrétaire général.
2. On trouvera ci-après un compte rendu des travaux entrepris par la Rapporteuse spéciale depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/76/261).

II. Activités de la Rapporteuse spéciale

3. La priorité de la Rapporteuse spéciale demeure d'assurer une collaboration positive et solide avec les États Membres au niveau national. La Rapporteuse spéciale a effectué des visites de pays particulièrement constructives en Ouzbékistan (voir A/HRC/49/45/Add.1) et aux Maldives¹. Elle a reçu la confirmation qu'elle pourrait se rendre en Iraq au cours du dernier trimestre de 2022 et a formulé des demandes en vue de faire des visites de pays à Bahreïn, au Cameroun, en Colombie, au Kenya, en Macédoine du Nord, au Portugal et au Sénégal. Elle a effectué une visite de travail auprès de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en juillet 2022, où elle a dispensé une formation relative à la lutte antiterroriste et aux droits humains. Elle a reçu une invitation préliminaire du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, l'autorisant à effectuer une visite technique au centre de détention de Guantanamo (Cuba), et des discussions sont en cours pour déterminer la forme que pourra prendre une telle visite².

4. En mars 2022, la Rapporteuse spéciale a présenté au Conseil des droits de l'homme le rapport de suivi de l'étude conjointe sur les pratiques mondiales concernant le recours à la détention secrète dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (A/HRC/49/45). Dans ce rapport, elle a fourni un suivi complet de l'étude conjointe publiée par quatre titulaires de mandats au titre d'une procédure spéciale en 2010 (A/HRC/13/42), et elle a de nouveau demandé aux États qui pratiquaient systématiquement la torture et l'extradition ou encourageaient ces pratiques de répondre de leurs actes et de prendre les mesures voulues pour accorder réparation aux victimes et garantir la transparence. Elle s'est dite vivement inquiète du fait que les recommandations figurant dans l'étude conjointe n'avaient pas été mises en œuvre, ce qui avait rendu possible – et facilitait encore à ce jour – la commission de violations des droits humains au nom de la lutte contre le terrorisme aux quatre coins du monde. Elle pointe du doigt le fait que certains États ont normalisé la détention de masse et arbitraire en dehors de tout cadre légal (A/HRC/49/45, par. 30 à 34), et que le recours aux procédures exceptionnelles reste courant dans les affaires de terrorisme. Elle a joint au rapport une annexe qui retrace le sort juridique réservé à toutes les personnes dont on sait qu'elles ont été transférées et torturées à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 (« 11 septembre »). Elle conclut qu'aucune

¹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/srct-eom-preliminary-findings.docx>.

² Voir Nations Unies, « Interactive dialogue: Special Rapporteur on countering terrorism » – 27th meeting, 49th regular session of the Human Rights Council, vidéo, 15 mars 2022.

de ces personnes n'a obtenu une réparation suffisante pour les préjudices qu'elle avait subis. La Rapporteuse spéciale demande instamment que l'impunité prenne fin, que des entités indépendantes puissent accéder sans entrave à tous les lieux de détention sans exception, et que les personnes qui ont souffert des détentions secrètes bénéficient de mesures de réadaptation et de réparation.

5. La Rapporteuse spéciale a continué de collaborer avec divers acteurs de la société civile afin d'intégrer pleinement dans son travail les expériences « de terrain » en matière de lutte antiterroriste et de pratiques sécuritaires. En 2022, elle a tenu des consultations avec des organisations de la société civile des cinq continents. En amont de la Conférence internationale de haut niveau sur les droits humains, la société civile et la lutte contre le terrorisme, elle a coorganisé avec l'Espagne, à l'intention de la société civile, un atelier sur le renforcement du rôle moteur de la société civile et la promotion et la protection des droits humains dans la lutte antiterroriste, qui a eu lieu le 9 mai à Malaga. Avec le soutien de la Rapporteuse spéciale, des représentantes et représentants de la société civile de 43 pays ont pris part à une série de consultations afin de produire le document final de l'atelier³, sur lequel feraient fond les documents finaux de la Conférence. La Rapporteuse spéciale a également tenu des réunions consultatives à New York, à Genève et à Washington, et a produit un court métrage exposant les effets des mesures de lutte antiterroriste sur les acteurs de la société civile dans le monde. En mars 2022, elle a lancé une étude mondiale sur l'incidence des mesures de lutte antiterroriste sur la société civile et l'espace civique, et elle est profondément reconnaissante à l'Espagne et à l'Allemagne pour le soutien financier qu'ils ont apporté à cette étude.

6. Depuis octobre 2021, la Rapporteuse spéciale a rendu des analyses juridiques portant sur la législation relative à la lutte contre le terrorisme, aux mesures d'urgence, à la lutte contre le financement du terrorisme et contre l'extrémisme (violent) à la demande de l'Algérie, du Bélarus, de la Chine, d'Israël, de Sri Lanka, de la Nouvelle-Zélande, du Nicaragua, du Qatar, de la République bolivarienne du Venezuela et de l'Union européenne⁴. Elle a publié des documents de position sur la façon dont les sanctions prises pour lutter contre le terrorisme influaient sur les obligations des États en matière de droits humains et de droit international, s'intéressant spécifiquement aux régimes de sanctions créés en application des résolutions 1267 (1999) et 1988 (2011) du Conseil de sécurité⁵, sur les conséquences en matière de droits humains découlant du retrait de la citoyenneté dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, particulièrement dans le nord-est de la Syrie⁶, et sur les mesures visant à lutter contre le financement du terrorisme et leur compatibilité avec les obligations en matière de droits humains.⁷

7. Pour la Rapporteuse spéciale, qui appartient à l'une des 45 entités membres de l'Équipe spéciale du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, laquelle s'inscrit dans le dispositif de lutte antiterroriste de l'ONU, il convient de travailler en

³ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/civilsocietyworkshop-malaga/2022-08-16/Civil-Society-Workshop-Outcome-Document-Malaga-Spain.pdf>.

⁴ Voir : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy>.

⁵ Fionnuala Ní Aoláin, Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « The impact of counter-terrorism targeted sanctions on human rights », document de position, 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/position-paper-unsrct-on-unsct-use-of-ct-targeted-sanctions.pdf>.

⁶ Voir : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/return-and-repatriation-foreign-fighters-and-their-families>.

⁷ Fionnuala Ní Aoláin, Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « The human rights and rule of law implications of countering the financing of terrorism measures », document de position, 2022.

priorité au sein de la structure même de l'Organisation. Elle estime essentiel de mobiliser tout le système des Nations Unies dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, tout en intégrant systématiquement les droits humains, conformément à la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies⁸. Elle participe activement aux travaux des huit groupes de travail thématiques du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme. Elle entretient une collaboration productive avec le Groupe d'action financière. Elle a participé à trois réunions du Comité interaméricain contre le terrorisme.

8. La Rapporteuse spéciale a transmis deux mémoires en qualité d'*amicus curiae* à la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Domenjoud c. France* (Requêtes n° 34749/16 et 79607/17) et *Daoudi c. France* (Requête n° 48638/18), qui portaient respectivement sur le recours à des mesures d'urgence dans la lutte contre le terrorisme et sur le recours généralisé à des mesures administratives pour faire face aux menaces à la sécurité nationale.

III. La paix : condition nécessaire à la protection des droits humains

A. Prééminence de la paix et des droits humains dans l'architecture de l'Organisation des Nations Unies

9. Comme il est énoncé élégamment dans la Charte des Nations Unies, les États doivent « unir [leurs] forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». La prévention des conflits, la négociation des processus de paix, la consolidation, le maintien et la promotion de la paix sont autant de défis qui sont au cœur du mandat de l'ONU et de ses entités depuis plus de 70 ans. La paix s'entend bien au-delà de l'absence de violence entre combattants ou adversaires : elle est une condition essentielle pour que les sociétés et les personnes jouissent pleinement et équitablement d'avantages économiques, sociaux, culturels et politiques⁹. De nos jours, alors que des conflits extraordinairement destructeurs – qui souvent s'accompagnent de violations éhontées du droit international – font rage dans le monde entier¹⁰, il est incroyablement difficile de relever les défis propres à la promotion de la paix, qu'il s'agisse d'obstacles à surmonter ou d'occasions à saisir¹¹.

10. Dans la Charte, la protection des droits et la promotion de la paix sont présentées comme interdépendantes. Le tout premier paragraphe du préambule établit un lien fondamental entre le fait de « préserver les générations futures du fléau de la guerre » et celui de « proclamer (...) notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes ». Ce lien fondamental guide l'analyse du présent rapport, dans lequel la Rapporteuse spéciale explique comment le débordement des normes et pratiques en matière de lutte antiterroriste sape notre capacité collective à faire progresser la paix tout en facilitant et en faisant persister la commission de violations systématiques des droits humains et de l'état de droit.

⁸ Voir résolution 60/288 de l'Assemblée générale.

⁹ Johan Galtung, « Violence, Peace and Peace Research » 6(3) *Journal of Peace Research*, vol. 6, n° 3 (1969).

¹⁰ Antonio Guterres, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, déclaration du Secrétaire général sur l'Ukraine, 24 février 2022. La Rapporteuse spéciale met en exergue la guerre dans le Tigré, la guerre civile du Yémen et la guerre civile de la République centrafricaine.

¹¹ Institute for Economics and Peace *Global Peace Index 2022: Measuring Peace in a Complex World*, (Sydney, 2022).

11. L'ONU a créé sa première mission de maintien de la paix en 1948. Même si, pendant de nombreuses décennies, le « travail » de paix de l'ONU se bornait à la fonction classique de « maintien de la paix » – assimilé, dans sa perception la plus étroite, à une « ligne bleue » entre des factions en guerre – il s'agit en réalité d'un travail divers, épars et multidimensionnel (historiquement comme de nos jours) qui inclut entre autres des mesures de consolidation, de maintien et de rétablissement de la paix¹². Dans le présent rapport, qui tient compte de la diversité de ce travail de paix, la Rapporteuse spéciale se concentre spécifiquement sur la paix et la promotion des droits humains, deux objectifs interdépendants majeurs de l'ONU, et observe comment les normes, les structures et les objectifs des programmes et des politiques de lutte contre le terrorisme de l'Organisation ont constitué des obstacles à la prévention à long terme des conflits, au règlement des conflits existants et au travail de paix qu'elle accomplit dans le monde entier.

B. Développement des régimes juridiques généraux et principales préoccupations y relatives

12. Il est à noter que, jusqu'en 2001, l'action de l'ONU dans les domaines de la prévention et de la médiation des conflits et du maintien et de l'imposition de la paix était largement fondée sur l'idée que le régime juridique applicable aux conflits armés était le droit humanitaire international et que, dans les situations d'après conflit, il convenait d'appliquer soit la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève) et son annexe, le Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Règlement de La Haye) (droit de l'occupation), soit le droit international des droits humains, modifié le cas échéant par des limitations ou des dérogations. La Rapporteuse spéciale n'est pas sans savoir que les États n'appliquent pas toujours le droit international humanitaire ou qu'ils s'y montrent réticents, en particulier en ce qui concerne les conflits armés internes qui ont actuellement cours. Souvent, pour les États, il s'agit de trancher la question de savoir si les critères sont réunis pour qu'un conflit survenu sur un territoire souverain puisse être qualifié de « conflit armé » déclenchant l'application du droit international humanitaire, ou si la situation correspond à des tensions ou troubles internes qui relèvent du droit pénal national. Sachant que le droit international humanitaire a valeur de *lex specialis* dans les situations de conflits armés, la Rapporteuse spéciale affirme que, dans ces mêmes situations, les normes relatives aux droits humains doivent s'appliquer de la même manière. Elle souligne que dans les contextes où l'existence d'un conflit armé est niée, ou lorsqu'un tel conflit a pris fin, les normes relatives aux droits humains priment.

13. Avant 2001, la réglementation en matière de lutte contre le terrorisme répondait principalement à des impératifs nationaux et était régie par le droit interne : législation antiterroriste spécifique ou droit pénal ordinaire¹³. Avant les attentats du 11 septembre, la réglementation multilatérale en matière de lutte antiterroriste consistait principalement en la conclusion de traités¹⁴. Ces traités à caractère répressif, qui visaient à réagir à certaines menaces et à certains actes, allaient d'accords de portée très vaste à des accords à objet très précis, et montraient que les

¹² Joachim A. Koops, Norrie MacQueen, Thierry Tardy et Paul D. Williams (dir.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations* (Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Oxford University Press, 2015).

¹³ Oren Gross et Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2006).

¹⁴ Voir par exemple la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (1963) et la Convention pour la répression de la capture illicite (1970).

États pouvaient, multilatéralement, adopter des textes quasi législatifs face au terrorisme (A/73/361, par. 9 et 10). Il est à souligner qu'aucun accord n'avait été trouvé en vue de créer un traité multilatéral complet régissant la lutte antiterroriste. L'élaboration de traités demeure un aspect important de la lutte antiterroriste¹⁵, mais le Conseil de sécurité a pris le pas dans ce domaine et, par ses multiples résolutions (généralement) juridiquement contraignantes, il réglemente les mesures prises par les États pour combattre le terrorisme (ibid.). Ces résolutions, qui souvent soumettent les États à un grand nombre d'exigences, ne prennent jamais en compte ni ne précisent les obligations concurrentes ou complémentaires qui découlent du droit international, notamment du droit international des droits humains. Parallèlement, la lutte contre le terrorisme a été marquée par la mise au point et l'utilisation généralisées de normes de « droit souple » (voir A/74/335), élaborées sans que tous les États, toutes les parties prenantes et tous les experts des droits humains concernés ne soient véritablement consultés (ibid.). Selon la Rapporteuse spéciale, ces changements conjugués ont incontestablement entravé les progrès généraux visant à garantir une véritable protection des droits humains au sein de la lutte antiterroriste. En outre, l'accent particulier mis sur le « terrorisme » a empêché le Conseil de sécurité d'entreprendre de rétablir ou de négocier la paix dans des contextes plus délicats, qui supposent de se heurter à des conflits complexes et à des violences multidimensionnelles.

14. Parallèlement à l'explosion normative dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, un investissement massif a été consenti pour mettre au point un dispositif mondial de lutte contre le terrorisme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ONU¹⁶. Le dispositif de l'Organisation comprend le Conseil de sécurité, le Comité contre le terrorisme, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le Bureau de lutte contre le terrorisme et le Pacte mondial des Nations Unies de coordination contre le terrorisme. Toutes ces entités se consacrent pleinement à la réglementation de la lutte antiterroriste ainsi qu'au renforcement des capacités et à la fourniture d'assistance technique. En revanche, la portée de la lutte antiterroriste et les activités de programmes visant à prévenir et contrer l'extrémisme violent telles que mises en œuvre par chaque entité des Nations Unies sont moins bien comprises et font l'objet d'un suivi plus limité¹⁷. Toutes les entités des Nations Unies qui travaillent dans ces domaines doivent encore progresser pour respecter pleinement la politique de diligence voulue des Nations Unies en matière de droits humains, mettre au point des mesures de suivi et d'évaluation transparentes et réaliser des études d'impact en matière de droits humains. Enfin, ces organismes du système des Nations Unies s'inscrivent dans un réseau beaucoup plus vaste d'entités mondiales, régionales et spécialisées qui participent activement à la lutte contre le terrorisme, dont les effets sur la protection des droits humains au niveau national sont directs et visibles¹⁸. La Rapporteuse spéciale observe que l'essor sans entraves de ce dispositif qui, entre autres lacunes, ne possède pas de système de contrôle indépendant et ne dispose que de capacités de suivi et d'évaluation limitées, a des incidences négatives sur l'équilibre global du système des Nations Unies, notamment le rétablissement, la consolidation et la pérennisation de la paix ainsi que la prévention et le règlement des conflits.

¹⁵ Protocole portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (2014).

¹⁶ Voir A/73/361, et Ali Altiok et Jordan Street, *A Fourth Pillar for the United Nations? The Rise of Counter-Terrorism* (Saferworld, 2020).

¹⁷ En 2020, la Rapporteuse spéciale a fait état de plus de 400 projets visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent, mis en œuvre par 18 entités des Nations Unies, bénéficiant à plus de 90 États Membres dans toutes les régions du monde et portant sur les 7 domaines prioritaires recommandés dans le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent (voir A/HRC/43/46).

¹⁸ Funders Initiative for Civil Society, « FICS report reveals proliferation of agencies influencing counter-terrorism », 25 mai 2022.

15. Alors que la création d'institutions et l'élaboration de normes relatives à la lutte contre le terrorisme s'accéléraient après le 11 septembre, l'ONU s'est attachée à opérer une refonte de son travail de prévention et de règlement des conflits dans le souci de ne pas outrepasser ses prérogatives, d'éviter toute mauvaise gestion, de prendre en compte la vulnérabilité des soldats de la paix et de pallier le manque de clarté lié à la portée des missions dans des situations complexes. Par exemple, dans son rapport de 2000 (rapport Brahimi), le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies a souligné que l'ONU devait mettre en place sans délai des méthodes plus efficaces de prévention et de règlement des conflits (voir [A/55/305-S/2000/809](#)). Il arguait qu'afin que les stratégies de prévention et de règlement des conflits soient efficaces, il fallait un « changement de doctrine » dans les opérations de paix de façon à « favoriser le travail d'équipe chaque fois qu'il s'agi[ssait] de promouvoir l'état de droit et le respect des droits de l'homme » (ibid. p. ix). Toutes les recommandations reposaient sur des prémisses qui se renforçaient mutuellement, notamment celle selon laquelle il était « essentiel que le système des Nations Unies, dans tous les aspects des activités concernant la paix et la sécurité, se conforme aux normes et instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, et en favorise l'application » [ibid., par. 6 e)].

16. Dans le contexte de l'après-11 septembre, le Secrétaire général, dans son rapport de 2004 sur l'application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix ([A/59/608](#)) affirmait : « La plupart des opérations dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix ont actuellement un mandat qui va au-delà des tâches relatives à la sécurité traditionnellement liées à l'expression "maintien de la paix" et, en fait, il serait plus correct de les appeler des opérations de paix. » C'est précisément cela – à savoir l'expansion de ces mandats, au titre de laquelle les forces de l'ONU mènent des opérations de lutte antiterroriste ou fournissent un appui technique direct et des services de renforcement des capacités à des gouvernements qui ont eux-mêmes lancé de telles opérations – qui préoccupe profondément la Rapporteuse spéciale et dont traite le présent rapport.

IV. Interactions entre lutte antiterroriste et dispositif de paix

17. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude que la rapidité de l'expansion du dispositif de lutte antiterroriste de l'ONU emporte des conséquences institutionnelles et pratiques sur le dispositif de paix de l'Organisation et, plus largement, sur la perception de sa légitimité et de son efficacité. Les deux dispositifs se recoupent au niveau institutionnel, mais – étant donné l'expansion des activités de renforcement des capacités, d'assistance technique et des activités de programmes mis en œuvre par le Bureau de lutte contre le terrorisme dans les zones de conflit – ils se rencontrent également souvent sur le terrain.

18. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale prend acte des nombreuses réformes menées par le Secrétaire général. Les réformes du pilier Paix et sécurité de l'Organisation, ainsi que la réforme de la lutte antiterroriste qui a abouti à la création du Bureau de lutte contre le terrorisme, présentent un intérêt particulier¹⁹. La Rapporteuse spéciale se félicite de l'objet des réformes menées dans le domaine de la paix et de la sécurité, particulièrement lorsque celles-ci visent à accroître la cohérence entre la paix et la sécurité, le développement et les droits humains, notamment dans les missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix. Cependant, elle note que lorsque ces efforts visant à améliorer la cohérence sont contrariés au sein même de l'ONU, notamment par le poids énorme donné au renforcement des capacités et à l'assistance technique dans le cadre de la lutte antiterroriste, cela peut

¹⁹ Voir résolution [72/262](#) de l'Assemblée générale.

anéantir certaines avancées – déjà fragiles – obtenues dans les domaines de la paix et des droits humains (voir [A/76/261](#)). Il convient de noter que, comme suite à la précédente réforme du dispositif de lutte contre le terrorisme, opérée en 2017 par le Secrétaire général, l'ancien Bureau de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme ont été détachés du Département des affaires politiques et regroupés pour former l'actuel Bureau de la lutte contre le terrorisme²⁰. La Rapporteuse spéciale se déclare une nouvelle fois préoccupée par le fait qu'au sein de l'Organisation, certaines fonctions centrales de la lutte antiterroriste qui concernent la paix et la sécurité sont dissociées des efforts visant à faire en sorte que le pilier Paix et sécurité soit unifié et intégré²¹. Elle constate que depuis que le Bureau a été créé, son activité et ses pratiques se développent sans être soumises à des mesures de contrôle prévues pour garantir la diligence voulue en matière de droits humains et analyser les conflits et la paix, y compris analyser les questions de genre, ni à des contraintes institutionnelles qui découlent d'autres mandats relatifs à la paix et à la sécurité. Il faut s'intéresser de près aux relations qu'entretiennent les deux dispositifs d'un point de vue institutionnel, tant à l'intérieur de l'ONU qu'à l'extérieur, et l'Organisation doit réévaluer ses fonctions et objectifs principaux pour se donner et s'assurer les moyens d'accomplir son travail de paix dans ses multiples dimensions.

A. Interactions entre la consolidation de la paix et les programmes et objectifs de lutte contre le terrorisme et de prévention et répression de l'extrémisme violent

19. Le dispositif de paix de l'ONU a connu diverses réformes au fil des ans et se compose d'un ensemble robuste d'entités chargées de consolider la paix. Les évaluations et les réformes²² ont été conçues pour mesurer les progrès accomplis et améliorer le soutien que l'ONU apporte à la société civile, aux États Membres et aux autres parties prenantes dans le domaine de la consolidation de la paix. La Rapporteuse spéciale souscrit aux vues exprimées par le Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix, selon lesquelles « les acteurs internationaux, y compris au sein du système des Nations Unies, n'ont pas encore pleinement pris en compte le fait que leurs outils et actions (...) préfèrent trop souvent les interventions militaires. Certes, pour un arrêt immédiat de la violence, ce type de réponse peut s'avérer efficace, mais il s'attaque aux symptômes plutôt qu'aux causes profondes. De telles interventions, par leur objectif de sécurité à court terme et, corrélativement, les ressources importantes qu'elles mobilisent, réduisent le soutien et l'attention accordées à des actions de maintien d'une paix durable » (voir [A/69/968-S/2015/490](#)). La Rapporteuse spéciale constate que les formes les plus patentées d'approche sécuritaire et de militarisation perdurent dans l'action de lutte antiterroriste de l'ONU et dans les opérations d'appui à la lutte contre le terrorisme, dans lesquelles les bénéficiaires des activités de l'ONU, y compris les femmes et les jeunes, sont vus comme des groupes à risque plutôt que comme des acteurs et actrices constructifs de changement.

20. La Rapporteuse spéciale affirme que les mandats rattachés au dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation, tels que ceux de la Commission de consolidation de la paix, du Fonds pour la consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, sont éminemment importants. Ces entités ont

²⁰ Voir résolutions [71/291](#) et [71/858](#) de l'Assemblée générale.

²¹ Voir <https://reform.un.org/fr/content/peace-and-security-reform>.

²² Voir résolutions [70/262](#) et [72/276](#) de l'Assemblée générale et résolutions [2282 \(2016\)](#) et [2413 \(2018\)](#) du Conseil de sécurité.

adopté des pratiques positives, notamment l'utilisation des marqueurs de genre²³, les principes relatifs à la prise en compte des risques de conflit, le fait de mettre l'accent sur la prise en main aux niveaux national et local et les efforts faits pour mobiliser véritablement la jeunesse (voir la résolution 76/306 de l'Assemblée générale) grâce à une approche fondée sur les droits humains – autant de domaines dans lesquels le dispositif de lutte antiterroriste de l'ONU n'est pas encore au point, même si des modèles sont disponibles.

21. La Rapporteuse spéciale signale que les États Membres ont des responsabilités en matière d'intégration, en particulier dans le contexte de la Commission de consolidation de la paix, et souligne le fait que le travail de paix de l'ONU ne peut être accompli qu'avec leur plein soutien et au moyen d'investissements financiers. Elle appelle l'attention sur le fait que les dépenses engagées par les États Membres au titre d'activités de renforcement des capacités et d'assistance technique bilatérales et internationales, ou s'inscrivant dans le cadre de la lutte antiterroriste de l'ONU, n'ont cessé d'augmenter de façon exponentielle. Si l'on met en regard l'évolution du financement de l'aide au développement dédié aux pays touchés par des conflits et la part de ce financement qui va à la consolidation de la paix, le résultat est frappant. Comme l'a observé le Secrétaire général dans son rapport de 2021, « les flux d'[aide publique au développement] à destination de zones touchées par un conflit ont augmenté au cours des dernières années pour atteindre 31 % du total de l'APD en 2019, mais seuls 13,5 % de ces fonds ont été consacrés à la consolidation de la paix », contre 19,9 % en 2012 (A/76/668-S/2022/66 et A/76/668/Corr.1-S/2022/66/Corr.1, par. 34) et « la part de l'aide bilatérale allouée aux organisations et mouvements féministes, dirigés par des femmes et défendant les droits des femmes dans les pays fragiles ou touchés par des conflits reste étonnamment faible : seulement 0,4 % (179 millions de dollars) » (S/2021/827). Dans le cadre de la poursuite de l'examen relatif aux postes financés par le budget ordinaire au sein du Bureau de lutte contre le terrorisme, il importe de tenir compte de l'équilibre du système lorsque l'on remarque que le nombre actuel de postes pour le Bureau d'appui à la consolidation de la paix est de 17, contre 45 postes demandés pour le Bureau de lutte contre le terrorisme.

22. Le présent rapport n'a pas pour objet d'évaluer le dispositif de consolidation de la paix dans son ensemble, mais la Rapporteuse spéciale met en garde contre la pratique qui voit le jour au sein des entités chargées de la lutte antiterroriste et qui consiste à employer la terminologie des activités de consolidation de la paix dans leurs activités. Elle a d'ores et déjà pu observer que ce genre d'activités axées sur les enjeux de sécurité empiétaient sur les activités de consolidation de la paix menées à l'échelle nationale, satisfaisant ainsi les intérêts des donateurs. Elle sait que le Fonds pour la consolidation de la paix avait déjà servi à financer des projets de prévention et de répression de l'extrémisme violent au Burkina Faso, au Kirghizistan, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Nigéria, au Tadjikistan, au Togo et au Tchad (voir A/76/687). Elle souligne le fait que de tels programmes sapent le droit international des droits humains, les principes consistant à « ne pas nuire » et les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, en particulier lorsque les activités sont exécutées en étroite coordination avec des forces nationales de sécurité et qu'elles mettent à mal les principes de consentement éclairé et de diligence voulue en matière de droits humains et posent d'importants problèmes d'efficacité. Elle sait qu'il existe des exemples positifs dans lesquels les entités de consolidation de la paix des Nations Unies se sont efforcées de s'écarter des cadres de prévention et répression de l'extrémisme violent qui étaient axés sur l'enjeu de sécurité après concertation avec les entités de la société civile concernées. En s'appuyant sur les conclusions du rapport de métasynthèse du Pacte mondial des Nations Unies de coordination contre

²³ Fonds pour la consolidation de la paix, « PBF guidance note on gender marker scoring », 2019.

le terrorisme²⁴, le Secrétaire général devrait évaluer de manière critique la portée de l'action de prévention et de répression de l'extrémisme violent menée par les entités de consolidation de la paix et assurer une séparation des mandats – l'objectif étant d'éviter que les activités propres à la consolidation de la paix des Nations Unies ne finissent par se retrouver dans des programmes dont il n'a pas été prouvé jusqu'à présent qu'ils avaient un impact significatif. La croissance continue de ces activités pourrait sinon entraîner une confusion quant à la nature des mandats confiés aux organismes de l'ONU et à l'intégrité du travail de paix de l'Organisation. Cette évaluation, de même que l'évaluation des déséquilibres qui existent entre le financement de la lutte antiterroriste et le financement de la consolidation de la paix, pourrait être réalisée dans le contexte du Sommet de l'avenir de 2024, de l'examen d'ensemble des activités de consolidation de la paix des Nations Unies demandé pour 2025 et du Nouvel Agenda pour la paix²⁵.

B. Opérations de maintien de la paix et lutte antiterroriste

23. Depuis leur création, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont connu maintes évolutions. Les opérations traditionnelles consistaient en des déploiements dans des contextes où il y avait « une paix à maintenir ». Les nouvelles générations d'opérations de paix sont des missions hybrides. Néanmoins, l'ancienne approche était centrée sur l'optimisation des droits et des protections des civils pris dans des conflits. Les opérations de cinquième génération, qui voient actuellement le jour, sont des missions hybrides dans lesquelles des contingents et du personnel de police sont déployés sous un commandement mixte²⁶, et qui se caractérisent notamment par la séparation des tâches. Sous toutes les formes qu'ont pris les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, la protection des droits humains a constitué un motif majeur permettant de justifier et de légitimer les opérations de paix des Nations Unies.

24. En observant les différentes générations d'opérations de paix, la Rapporteuse spéciale convient qu'il était à l'évidence nécessaire que les institutions et les normes évoluent pour s'adapter à la nature complexe et changeante des conflits qui prenaient forme sur le terrain, ainsi qu'à l'évolution du rôle du Conseil de sécurité dans les situations de conflit²⁷. Elle accueille favorablement le fait que les changements institutionnels survenus dans le cadre des opérations de paix se sont accompagnés d'engagements en faveur de la protection des droits humains. Cependant, elle s'inquiète vivement de voir que la lutte antiterroriste a été intégrée aux opérations de paix lorsque les États ont avancé l'argument selon lequel le terrorisme présentait une menace pour la paix et la sécurité internationales. À présent, les opérations de paix hybrides soutiennent directement les opérations de lutte antiterroriste menées par les États, ou fournissent à ces derniers une assistance technique et un appui leur permettant d'accomplir ces opérations eux-mêmes. Dans de nombreux cas, la lutte antiterroriste est justement utilisée de manière délibérée pour masquer et détourner la réalité de conflits armés complexes, qui en principe devraient être régis par le droit international humanitaire et dans lesquels les droits humains devraient être respectés.

²⁴ https://www.unodc.org/documents/evaluation/Meta-Analysis/Meta_Synthesis_United_Nations_Global_Counter_Terrorism_Strategy_Report.pdf, p. xvi.

²⁵ Voir la résolution 2558 (2020) du Conseil de sécurité.

²⁶ Voir Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix et Département de l'appui aux missions, « Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2009.

²⁷ Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 2^e éd. (Stanford University Press, 2007). S'applique en particulier aux « nouvelles guerres », dans lesquelles sont impliqués des États nouvellement indépendants, et à la complexité des contextes de conflit après la fin de la guerre froide (par exemple, la Bosnie).

En l'absence de définition convenue du terrorisme, il arrive en pratique, comme l'a souvent montré la Rapporteuse spéciale²⁸, que des États restreignent divers droits humains légitimes en invoquant l'argument du « terrorisme », qu'il s'agisse de la promotion des droits des minorités, de la liberté d'expression et de réunion ou encore du droit fondamental – quoique contesté – à l'autodétermination. Comme les activités de lutte antiterroriste menées à l'échelle mondiale, régionale et nationale ne font l'objet d'aucun véritable contrôle, les opérations de paix qui sont menées à l'appui de la lutte antiterroriste (quelle que soit la définition retenue) des États donnent inmanquablement lieu à des atteintes aux droits humains. Ces risques revêtent une importance particulière pour l'ONU et compromettent gravement son impartialité et son intégrité.

25. La Rapporteuse spéciale fait valoir qu'en 2015, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a formulé des recommandations clés qui font écho aux principales préoccupations exprimées dans le présent rapport (voir [A/70/95-S/2015/446](#)). Le Groupe a tracé ce qui apparaît comme une démarcation nette entre la lutte antiterroriste et le maintien de la paix, déclarant sans équivoque que « les missions de maintien de la paix des Nations Unies [n'étaient] pas adaptées pour mener des opérations militaires de lutte antiterroriste. Elles ne disposent pas du matériel, des renseignements, des moyens logistiques, des capacités et de la formation militaire spécialisée nécessaires, entre autres aspects » (ibid. par. 119). Il a en outre insisté sur le fait que le Conseil de sécurité devrait veiller à ce que, lors du départ des missions de maintien de la paix, l'ONU n'ait pas à assumer des tâches résiduelles au-dessus de ses capacités. Il a affirmé sans ambiguïté que l'Organisation devait rester fidèle à son engagement de faire respecter les droits humains en toute impartialité. La Rapporteuse spéciale fait siennes les conclusions du Groupe et demande qu'elles soient placées au cœur des principes des opérations de paix de l'ONU et qu'elles soient systématiquement mises en œuvre sur le terrain. Elle souligne également la valeur et l'importance du projet du Secrétaire général sur l'avenir du maintien de la paix.

26. Le fait que des Casques bleus prennent part à des tâches actives de lutte contre le terrorisme présente des risques opérationnels importants et menace sérieusement d'entacher la réputation de l'Organisation. La Rapporteuse spéciale sait bien que d'importantes pressions pratiques et politiques sont exercées sur l'ONU pour que ses forces pratiquent un maintien de la paix « musclé », ce qui inclut de prendre directement part à des opérations de lutte antiterroriste, mais elle signale que les risques encourus sont extraordinairement élevés. De toute évidence, de telles actions mettent en péril la protection juridique dont bénéficient d'autres membres du personnel de l'Organisation, elles peuvent entraver fondamentalement la capacité de l'Organisation d'arbitrer des conflits de manière impartiale et, encore plus inquiétant, elles peuvent empêcher d'autres organismes des Nations Unies de s'acquitter de leurs travaux humanitaires essentiels²⁹. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par le fait que les actions cinétiques de lutte antiterroriste auxquelles participent ou que soutiennent les opérations de paix de l'ONU nuisent à la protection des civils dans des contextes complexes et que, de nombreux reprises, elles ont entraîné une aliénation et un manque de confiance entre les représentants de l'Organisation sur le terrain et les communautés locales. Dès lors qu'elle s'engage dans une action de lutte antiterroriste, il devient difficile pour l'Organisation de tenir un discours cohérent, qui ne soit pas source de problèmes, a fortiori dans des communautés et des endroits où des groupes

²⁸ Voir les communications suivantes : NZL 1/2021 ; DZA 12/2021 ; AUT 2/2021 ; LKA 3/2021. Disponibles à l'adresse suivante : www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy.

²⁹ John Karlsrud, « UN peace operations, terrorism and violent extremism », dans *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Cedric de Coning et Mateja Peter, dir. (Cham, Suisse, Palgrave Macmillan, 2020).

armés désignés cohabitent avec des civils. La conclusion que l'on pourrait tirer est qu'il vaut mieux s'abstenir et suspendre ce type de déploiements.

27. Pour résumer, du fait que la lutte antiterroriste empiète sur les opérations de paix, des préoccupations interdépendantes en matière de droits humains émergent et sont présentées ci-après :

a) La participation directe à des opérations de lutte contre le terrorisme impliquant l'emploi de la force, qui laisse craindre des exécutions extrajudiciaires, un manque de transparence, une application insuffisante du principe de responsabilité et l'inadéquation des réparations pour les victimes de cette lutte³⁰ ;

b) La fourniture d'un soutien technique et d'un renforcement des capacités en matière de lutte antiterroriste à des secteurs de sécurité qui ont été impliqués dans de graves violations des droits humains, sans les contrôles adéquats ni la diligence voulue en matière de droits humains qu'imposent les politiques en vigueur de l'ONU ;

c) Le détournement de ressources militaires et de ressources dédiées à la sécurité, destinées à des gouvernements et qui finissent aux mains de groupes armés désignés par l'ONU, ce qui est en partie dû à manque de transparence et de contrôle au sein du secteur de la sécurité et au fait que le matériel ne fait pas l'objet d'une protection suffisante ;

d) Le fait que la population puisse assimiler les forces de l'ONU sur le terrain à des forces de sécurité nationales, qui dans certains cas sont profondément impopulaires et commettent des abus, ce qui compromet la crédibilité et la neutralité des forces de l'ONU et la capacité globale de l'Organisation de mener à bien des activités plus larges ayant trait au suivi de la situation des droits humains, à la paix et à la sécurité, au développement et à l'aide humanitaire, ce qui risque de prolonger et d'intensifier le conflit ;

e) Faire obstacle indirectement à l'accès humanitaire et à la fourniture d'aide humanitaire en n'envisageant une situation donnée que sous l'angle du terrorisme et en faisant ainsi fi des principes plus larges du droit humanitaire relatifs à l'accès à un territoire.

C. Lutte antiterroriste et conflit armé

28. La Rapporteuse spéciale a expliqué dans ses rapports précédents (A/73/361 et A/75/337) que les mesures antiterroristes surviennent souvent dans le contexte d'un conflit armé auquel s'appliquait le droit international humanitaire. Cette réalité ressort par ailleurs des multiples conflits armés non internationaux impliquant des groupes armés non étatiques qualifiés de terroristes par l'ONU et donc visés par son régime de sanctions ciblées, ou figurant sur des listes de sanctions régionales ou nationales. Les réglementations et pratiques antiterroristes, dont la portée ne fait que s'élargir, sont appliquées à une multitude de contextes nationaux où le caractère de conflit armé peut être théoriquement établi au regard du droit international mais sans que les conséquences en soient tirées dans la pratique. Il en va de même dans des contextes où la situation de conflit armé est bien établie mais où les mesures et le discours antiterroristes jouent un rôle de plus en plus prédominant dans la riposte à la violence. Ces contextes sont souvent qualifiés de terroristes alors qu'il faudrait les envisager comme des situations de conflit complexe au sein desquelles surviennent des actes terroristes, et, partant, faire respecter les droits humains et le droit

³⁰ Les rapports annuels de la Rapporteuse spéciale sur la lutte contre le terrorisme et les droits humains sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly>.

humanitaire applicables. La Rapporteuse a toujours soutenu que l'application du droit international humanitaire permettait d'assurer et de garantir la protection des droits humains fondamentaux dans des contextes de conflits armés (voir [A/75/337](#)).

29. Quelle différence y a-t-il à envisager une situation selon le prisme de la lutte antiterroriste plutôt que celui du conflit armé ? La réponse est multiple. Tout d'abord, le droit international humanitaire dispose d'un ensemble incontesté de normes de droit conventionnel et de droit coutumier qui encadrent les obligations des États et des acteurs non étatiques dans les situations de conflit armé, y compris, mais sans s'y limiter, pour ce qui est de la détention, de la protection des civils, du statut des combattants, des moyens et méthodes de combat et de l'action humanitaire impartiale. Il n'existe aucune définition arrêtée du terrorisme en droit international, ce qui se traduit par une grande imprécision dans l'emploi du terme et dans son application. Lorsqu'un ensemble de réglementations vagues, inexactes et subjectives s'applique à un phénomène extrêmement complexe, il ne saurait y avoir de cohérence dans les normes qui s'appliquent à la conduite des États ; aucun consensus clair ne se dégage quant à ce qui pourrait caractériser une violation de ces normes et, compte tenu de l'ambiguïté qui en découle, il existe un risque permanent d'abus. Deuxièmement, d'un point de vue conceptuel, la logique fondamentale de la rhétorique et de la pratique antiterroriste est axée sur la destruction du groupe terroriste, la prise pour cible et l'extinction de ses formes de soutien, ainsi que le démantèlement du commandement et des structures qui sous-tendent les actes de violence. La formule consacrée « on ne négocie pas avec les terroristes », reprise dans de multiples contextes politiques, signifie qu'une fois qu'une situation ou un groupe est envisagé sous le prisme du « terrorisme », le dialogue et la négociation sont souvent formellement proscrits et deviennent inacceptables sur le plan politique. Les conflits armés n'interdisent ni n'excluent la négociation avec l'« ennemi » et, dans la pratique, il existe une multitude de voies pour mettre fin à un conflit, que ce soit l'amnistie [article 6 (5) du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)], la négociation (règle 64 de l'étude du Comité international de la Croix-Rouge sur le droit international humanitaire coutumier) ou l'échange de prisonniers (règle 128 de l'étude sur le droit international coutumier). Troisièmement, lorsqu'un cadre antiterroriste est mis en place, un certain nombre de réglementations qui s'y rapportent entrent généralement en vigueur, notamment les mesures d'interdiction visant des groupes et des personnes, les sanctions, les pouvoirs d'urgence qui ont un impact sur les procédures légales, sur les procédures judiciaires et sur la liberté de circulation, les mesures de lutte contre le financement du terrorisme et les limitations de la liberté d'expression (par exemple, les coupures d'Internet). Nombre de ces mesures ont pour effet d'exacerber les motifs de mécontentement qui étaient à l'origine de la violence et sont systématiquement associées à des violations systématiques des droits humains dans de nombreux pays. Ces mesures entravent la possibilité de faire cesser la violence ou de répondre aux revendications par une approche plus globale, par exemple moyennant des accords de cessez-le-feu ou de paix.

30. En outre, les conflits armés continuent d'éclater, de gagner en intensité et de ressurgir, et, à l'inverse, il reste difficile de maintenir la paix dans les sociétés qui traversent des violences cycliques. Les conditions qui font germer une violence durable dans de nombreuses sociétés – à savoir des violations continues des droits humains et l'absence d'état de droit, de mécanismes de justice ou d'institutions chargées d'établir les responsabilités – restent insuffisamment prises en compte. Des difficultés persistantes déclenchent des conflits armés et les alimentent, notamment : les changements climatiques, les inégalités croissantes, les questions non résolues d'autodétermination, de participation politique véritable et de représentation adéquate dans des contextes de souveraineté fragile, complexe et contestée. Aucun cadre de

lutte antiterroriste n'aborde ces questions de manière adéquate, que celles-ci soient appréhendées isolément ou envisagées de façon combinée.

1. Stabilisation et lutte antiterroriste

31. Le concept de stabilisation a été explicité dans des résolutions du Conseil de sécurité et a abouti à une (re)définition du rôle des forces de maintien de la paix dans certaines situations de conflit³¹. Ce dernier rejoint largement ce qui est prévu en cas de menaces majeures exigeant une riposte urgente en matière de sécurité, notamment la mise en place de pratiques de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, ainsi que de mesures relatives à l'édification de l'État dans certains pays. L'objectif primordial de la stabilisation est de renforcer et de soutenir l'État dont on reconnaît qu'il est menacé par des acteurs non étatiques ou terroristes³². Le problème étant, dans ce cas de figure, que le fait de fournir sans réserve un soutien politique et un appui en matière de sécurité à des gouvernements qui sont faibles, non représentatifs, corrompus et qui ne rendent de comptes à personne conduit inéluctablement à de nouveaux cycles d'insécurité et de violence, ce qui alimente et exacerbe souvent le mécontentement qui avait présidé à la mobilisation militaire des Nations Unies ou à une intervention militaire régionale. L'ordre et la stabilité – mots d'ordre de la stabilisation – peuvent facilement reléguer au dernier plan le besoin de changement social et même institutionnaliser la corruption. La « paix » qui s'instaure ainsi peut se révéler inique et qui plus est, en cas d'attentes déçues, elle peut être précaire. La Rapporteuse spéciale reconnaît qu'il est nécessaire de clarifier la voie à suivre, étant donné le nombre croissant de conflits dans lesquels des groupes terroristes désignés sont actifs, ainsi que de définir clairement le rôle plus large de l'ONU en matière de paix et de sécurité. Dès lors, il est possible que l'Organisation doive intervenir davantage dans des contextes où opèrent à proximité des groupes terroristes désignés. La Rapporteuse spéciale est d'avis qu'il est contre-productif d'opter pour des principes et des pratiques antiterroristes qui ne reposent pas sur une compréhension claire des causes à l'origine de la montée de groupes violents et qu'il n'est pas prouvé que leur mise en œuvre permette de s'attaquer directement aux problèmes sous-jacents d'insécurité, d'aliénation, de luttes de pouvoir et de violence ; elle risque simplement d'aggraver la situation à long terme.

32. Les mandats de stabilisation de l'ONU sont mis à rude épreuve lorsque le Gouvernement entreprend de lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent³³. En introduisant un élément offensif dans le mandat et en donnant l'impression que l'ONU est partie au conflit, l'impartialité et la légitimité de l'Organisation est remise en cause. Pareil soutien est particulièrement problématique lorsque les forces armées ou le secteur de la sécurité du Gouvernement sont responsables de graves violations des droits humains et de crimes de guerre, étant donné que cela pourrait laisser penser que l'ONU s'en rend complice. Au Mali, la commission présumée de très graves violations des droits humains contre des civils et de crimes de guerre par une entreprise privée d'un État tiers mobilisé dans la lutte contre le terrorisme aux côtés du Gouvernement illustre bien le problème³⁴.

³¹ Résolution 2640 (2022) du Conseil de sécurité.

³² Résolutions 2643 (2022) (Yémen) et 2628 (2022) (Somalie) du Conseil de sécurité.

³³ La Rapporteuse spéciale note également qu'il peut être difficile d'obtenir des financements en faveur de la société civile lorsque les fonds sont affectés aux efforts de stabilisation – lesquels ne peuvent pas faire l'objet d'exemptions humanitaires – et non à l'action humanitaire.

³⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Central African Republic: UN expert calls for end to impunity, urges armed groups to lay down arms », 5 août 2022.

33. La MINUSMA s'est vu confier un rôle direct de stabilisation dans un pays plongé dans divers conflits avec des groupes armés non étatiques, dont certains sont désignés comme terroristes par l'ONU. Grâce à l'élargissement de son mandat, la Mission a contribué à restaurer l'autorité de l'État et à prévenir l'action des groupes extrémistes violents. Elle s'est aussi acquittée de fonctions plus spécifiques à la lutte contre le terrorisme, telles que la coopération formelle et informelle avec les opérations antiterroristes déployées dans la région³⁵, l'« action directe » visant à atténuer les menaces asymétriques que représentent les groupes terroristes au Mali et à y répondre, et un rôle d'appui au Comité du Conseil de sécurité concernant la lutte antiterroriste³⁶. Il est possible que, du fait de sa proximité avec le Gouvernement et d'autres opérations antiterroristes, la MINUSMA ait été la cible d'attaques de groupes variés, lesquelles ont fait de nombreuses victimes. Au mois de février 2022, la MINUSMA avait perdu, en onze ans, un total de 462 membres du personnel des Nations Unies et du personnel associé³⁷.

2. Rétablissement de la paix et lutte antiterroriste : les mesures d'interdiction et leur impact sur la médiation et la négociation

34. La médiation, la négociation et les efforts visant à faire cesser un conflit se traduisent essentiellement par la capacité de réunir tous les acteurs concernés autour de discussions à différents niveaux. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, c'est en préservant les lignes de communication à travers la violence que l'on peut porter un coup à l'engrenage conflictuel et tracer des voies de désengagement. Avant même qu'entrent en jeu des formalités de cessez-le-feu ou d'autres formes de mesures de prévention de la violence³⁸, le dialogue avec une variété d'acteurs, tant armés que civils, dans des contextes fragiles et complexes, est essentiel pour prévenir et faire cesser la violence³⁹. Ces activités, souvent négligées et sous-estimées, sont aux antipodes des grands gestes symboliques que représentent les accords de paix : elles s'inscrivent dans les gestes du quotidien qui servent à faire progresser la paix durable dans des sociétés traversées par des violences extrêmes ou aux prises avec un conflit⁴⁰. Les mesures d'interdiction frappant les groupes armés non étatiques, sous forme de résolutions et de régimes de sanctions de l'ONU ou sous l'effet de mesures gouvernementales, entravent la recherche de solutions politiques à la violence complexe, la reddition de compte et le respect des droits des victimes⁴¹. Les termes « terroriste » et « extrémiste » ont une forte résonance dans la société. Ils peuvent également être employés de manière sélective et préjudiciable dans des sociétés violentes, conflictuelles ou fragiles pour miner la confiance, limiter les possibilités

³⁵ C'est également la première fois qu'une opération multidimensionnelle a été déployée parallèlement à une opération antiterroriste en cours, l'opération Serval, menée par la France et devenue par la suite l'actuelle opération Barkhane.

³⁶ Voir les résolutions 2100 (2013) du Conseil de sécurité ; 2295 (2016) et 2640 (2022).

³⁷ Nations Unies, « At least 25 peacekeeping, associated personnel killed in malicious attacks during 2021 », 3 février 2022.

³⁸ Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, 2008).

³⁹ Prenant note de la communication de la Suisse dans laquelle il est dit qu'il faut tendre la main à tout acteur qui souhaite réellement prendre part au dialogue.

⁴⁰ Roger Mac Ginty, *Everyday Peace: How So-Called Ordinary People Can Disrupt Violent Conflict* (New York, Oxford University Press, 2021).

⁴¹ La Rapporteuse spéciale se dit particulièrement préoccupée par le fait que la grande majorité des procédures engagées contre des personnes accusées de terrorisme ont été lancées au motif d'un voyage ou de l'appartenance à une organisation frappée d'interdiction. Ces procédures ne répondent pas aux besoins des victimes du terrorisme, ne tiennent pas compte de leurs droits et font fi des principaux crimes internationaux.

de mobilisation intercommunautaire ou collective et empêcher la prise de risques visant à mettre un terme à la violence.

35. La terminologie relative au terrorisme a son importance, et l'emploi des termes a des conséquences marquées. L'utilisation de termes tels que « terroriste », « extrémiste » et « extrémiste violent » renforce la position selon laquelle les personnes qualifiées comme telles font partie d'une catégorie singulière, semblable à celle du pirate d'autrefois : « l'ennemi du genre humain »⁴². Cette terminologie désigne un type particulier de vilénie et d'opprobre moral : les personnes qui y sont assimilées ne peuvent prétendre être considérées comme une partie au conflit. Dans ces conditions, il est impossible de dialoguer avec ces groupes ou personnes et l'on privilégie le recours à des mesures juridiques exceptionnelles (voir [A/HRC/37/52](#)). L'effet cumulatif des mesures antiterroristes qui se succèdent et qui se déclinent à l'infini dans des contextes de conflit complexes pèse fortement sur la capacité à faire régner la coexistence dans une société profondément clivée et, *in fine*, à imposer le rétablissement de la paix. Dès lors, dans de nombreuses situations complexes de conflit, il faut, pour faire progresser la sécurité collective, commencer par imposer un « cessez-le-feu linguistique »⁴³, et ainsi créer des conditions équitables pour lutter contre la violence en reconnaissant que l'utilisation générique d'une terminologie relative au terrorisme crée des obstacles structurels au dialogue qu'il est nécessaire d'instaurer entre tous les acteurs pour mettre fin à la violence et s'attaquer aux conditions propices à la propagation du terrorisme et à la violence collective.

36. Le Rapporteuse spéciale fait observer que des gouvernements peuvent qualifier des groupes de « terroristes » ou d'« extrémistes (violents) » de manière opportuniste en vue de miner leur crédibilité et de les empêcher purement et simplement de prendre part à des solutions négociées au conflit. Elle note, tout d'abord, qu'il existe de nombreux exemples dans lesquels des groupes ont abandonné la violence illégale pour participer pleinement aux processus politiques, ce qui rend encore plus mouvante la distinction entre groupes terroristes et groupes non terroristes⁴⁴. Elle souligne également que les mesures d'interdiction ne substituent pas au droit international humanitaire et n'en restreignent pas l'application, ce qui signifie que les groupes désignés qui sont reconnus comme parties à un conflit au regard du droit international humanitaire ne perdent pas ce statut même s'ils commettent des actes terroristes au sens entendu dans le droit interne ou le droit des conflits armés. Malheureusement, une fois que l'étiquette de terrorisme ou d'extrémisme violent a été apposée, il est extrêmement difficile de s'en débarrasser.

37. Les régimes d'interdiction qui découlent des résolutions du Conseil de sécurité sont un aspect essentiel du cadre multilatéral de lutte contre le terrorisme⁴⁵. Cependant, en modifiant la manière dont le conflit est dépeint et circonscrit, les mesures d'interdiction limitent l'éventail des choix politiques disponibles. La catégorisation terroriste peut faire obstacle à diverses formes de réconciliation, en renforçant les préjugés et l'exclusion, et en éliminant la possibilité de se raccrocher à un sens social partagé qui permet à des sociétés profondément divisées et en conflit de passer lentement de la violence à la coexistence. Les mesures d'interdiction excluent

⁴² Du latin, « hostis humani generis ».

⁴³ Sophie Haspeslagh, *Proscribing Peace: How Listing Armed Groups as Terrorists Hurts Negotiations* (Manchester, Royaume-Uni, Manchester University Press, 2021).

⁴⁴ Dans la pratique, il peut être difficile de distinguer les groupes « terroristes » des groupes « non terroristes », notamment au Mali, étant donné la fluidité des allégeances entre les groupes « terroristes » transnationaux et les groupes autochtones appuyant des revendications locales. Voir John Karlsrud, « Towards UN Counterterrorism Operations? », *Third World Quarterly*, vol. 38, n° 6 (2017).

⁴⁵ Voir les résolutions [1267 \(1999\)](#) ; [1373 \(2001\)](#) ; [1390 \(2002\)](#) ; [1988 \(2011\)](#) ; [1989 \(2011\)](#) ; [2170 \(2014\)](#) ; [2178 \(2014\)](#) ; [2253 \(2015\)](#) ; et [2368 \(2017\)](#) du Conseil de sécurité.

généralement la possibilité d'accorder l'amnistie pour certains crimes, et limite donc directement les moyens par lesquels les combattants peuvent être incités et encouragés à cesser les hostilités et à s'associer à des processus comprenant des mesures de justice, d'établissement de la vérité et des garanties de non-répétition. Elles excluent généralement les personnes désignées des programmes de désengagement, ce qui complexifie le processus de réintégration lorsque ces personnes restent présentes dans la sphère publique dans des contextes fragiles d'après-conflit.

38. La Rapporteuse spéciale sait bien que, dans des sociétés qui ont connu des actes terroristes dans le contexte d'un conflit armé, la profonde blessure et la souffrance humaine, en particulier celles subies par les victimes du terrorisme, peuvent rendre profondément douloureux le dialogue et l'activation de mesures inclusives destinées aux groupes et aux personnes frappés par les mesures d'interdiction. Elle ne minimise ni ne néglige ces blessures et affirme que les mesures de reddition de comptes et de justice restent un aspect essentiel de la fin et du règlement des conflits. Elle reste convaincue qu'il est essentiel de prendre des mesures visant à remédier aux conditions propices aux conflits. Pour ce faire, il faut, quoi qu'il en coûte, une volonté d'associer tous les acteurs impliqués dans la violence. Il ne s'agit pas d'oublier les victimes du terrorisme et des conflits, mais d'être lucide sur ce qu'il faut faire pour briser le cercle de la violence. Cela passe, en priorité, par la sécurité des populations au quotidien, l'instauration de la confiance et du respect et par la participation véritable des communautés concernées par la consolidation de la paix. Dans des sociétés profondément divisées comme l'Irlande du Nord et la Colombie, il existe des exemples frappants (et douloureux) de compromis et de concessions réalisés pour parvenir à des processus de paix inclusifs, qui, par définition, associent expressément des représentants de groupes armés interdits par les régimes nationaux de lutte contre le terrorisme. En outre, la Rapporteuse spéciale a souligné que les sanctions ciblées contre le terrorisme continuaient d'avoir un impact sur l'exercice des droits humains dans leur ensemble, en particulier en Afghanistan sous l'effet du régime des sanctions institué par le Comité 1988 du Conseil de sécurité et des sanctions nationales. Il convient de faire preuve d'une plus grande transparence dans le cadre des travaux des comités des sanctions pour les régimes de lutte contre le terrorisme dans leur ensemble, notamment en ce qui concerne la participation des dirigeants de la société civile et des défenseurs de l'égalité des genres. Les États Membres doivent faciliter la contribution des experts humanitaires dans les crises humanitaires complexes en Afghanistan, notamment par l'intermédiaire d'acteurs humanitaires internationaux et afghans qui s'efforcent de fournir une assistance et des soins médicaux⁴⁶.

39. La Rapporteuse spéciale précise qu'elle n'entend pas, dans son propos, préconiser la réconciliation totale avec certains groupes terroristes désignés dont le refus d'abandonner la violence et le mépris des normes internationales d'humanité les plus fondamentales rendent une telle position moralement intenable. Elle reste cependant foncièrement pragmatique et sait bien que l'impératif fondamental de mettre fin ou de limiter la violence peut exiger de négocier partiellement ou sous conditions avec ces groupes dans le cadre de pourparlers axés sur les résultats et l'action et respectueux des principes applicables, en particulier lorsqu'il peut être utile de négocier l'accès humanitaire, les cessez-le-feu ou le traitement des prisonniers. L'impératif fondamental est de protéger les droits humains des personnes qui subissent la violence de plein fouet, de réduire la violence lorsque cela est possible et d'aider les civils pris dans le maelström des conflits. D'après son expérience, c'est au moyen de cet exercice périlleux mais nécessaire que l'on peut jeter les bases d'une solution plus globale. Elle reste profondément préoccupée par le fait qu'on observe, dans de nombreux conflits, que la mise en œuvre de mesures d'interdiction, qui sont

⁴⁶ Ní Aoláin, « The impact of counter-terrorism » (voir note de bas de page 6).

elles-mêmes profondément défectueuses du point de vue du respect des formes régulières, sert en fait à intensifier et à enraciner la violence et les exclusions qui mettent le feu aux poudres⁴⁷.

40. Elle fait également part de ses préoccupations quant à la manière dont les mesures d'interdiction empêchent les tierces parties d'ouvrir un dialogue avec les groupes visés dans le but de faire progresser la paix ou de réguler la violence dans les faits. En effet, certaines formes de soutien – y compris le soutien matériel au terrorisme⁴⁸, sont interdites, ce qui emporte des conséquences de taille sur les personnes et les organisations en charge de la négociation et de la médiation dans le monde entier⁴⁹. Elle souligne en particulier que, dans le droit interne de certains États, la portée trop large donnée au « soutien matériel »⁵⁰ a des effets délétères, puisque la législation interdit presque d'appuyer les activités et les programmes de rétablissement et de consolidation de la paix, y compris le travail vital consistant à créer les conditions nécessaires aux négociations de paix et l'appui aux processus de paix dans les environnements les plus complexes et les plus difficiles. Celles et ceux qui en pâtissent le plus sont les civils vivant dans des zones désignées comme étant sous le contrôle d'organisations terroristes, qui n'ont pas fait le choix d'être affiliés à ces groupes et qui ne peuvent décider comme bon leur semble de partir. Elle met également en exergue le problème plus large que posent les processus verticaux, hiérarchisés et non représentatifs qui font fi des connaissances et de l'expérience des communautés locales dans les sites touchés par les conflits et la violence. Pour s'attaquer véritablement aux facteurs du conflit, tous les acteurs doivent écouter les parties prenantes sur le terrain, trouver des moyens de faire entendre leur voix et observer le principe central du programme pour les femmes et la paix et la sécurité, qui consiste à mobiliser et à soutenir activement les femmes dans les efforts de paix, y compris dans les zones où des groupes désignés ont le contrôle ou sont présents.

41. Comme il est établi clairement dans le premier volet de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, dans lequel l'Assemblée générale reconnaît que le règlement pacifique de conflits qui perdurent contribuerait au renforcement de la lutte mondiale contre le terrorisme, il est nécessaire de s'intéresser aux conflits sous l'angle de leur rôle de moteur et d'accélérateur du terrorisme. De même, l'Assemblée a demandé aux États Membres de veiller à ce que la législation ou les mesures antiterroristes ne fassent pas obstacle « au dialogue avec tous les acteurs concernés »⁵¹. Le Secrétaire général a demandé aux États Membres de soutenir les tentatives de prise de contact des organismes humanitaires avec les groupes armés (même ceux qui tombent sous le coup des mesures d'interdiction) tendant à faire mieux protéger les civils (S/2009/277, par. 45) et de renoncer à adopter des mesures qui font obstacle au dialogue avec les groupes armés non étatiques ou même l'érigent en délit (S/2010/579, par. 55). Les envoyés spéciaux et médiateurs sur la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique soulignent que les solutions politiques doivent être au cœur des stratégies globales de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et associer des médiateurs locaux et intermédiaires. En tant

⁴⁷ Voir A/HRC/34/61 ; A/67/396 et A/65/258. Voir également Ní Aoláin, « The impact of counter-terrorism » (voir note de bas de page 6).

⁴⁸ Cour suprême des États-Unis d'Amérique, *Holder v. Humanitarian Law Project*, affaire n° 130 S. Ct, 2705, 2725 (2010). Voir A/70/371, par. 36 à 38.

⁴⁹ Kate Mackintosh et Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), p. 40 à 42.

⁵⁰ Voir, par exemple aux États-Unis, les amendements 18 USC §2339A et §2339B à la loi de 1996 sur la lutte contre le terrorisme et la peine capitale.

⁵¹ Voir résolution 72/284, par. 79.

qu'outils centraux des réponses politiques, la négociation et la médiation doivent toujours être envisagées et mises en œuvre au cas par cas⁵².

3. Processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration et lutte antiterroriste

42. La Rapporteuse spéciale dit être préoccupée par le fait que l'application de la législation et de la pratique antiterroristes interdit aux personnes qui ont volontairement quitté les organisations terroristes désignées (et autres) de participer aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration. En effet, la simple qualification de « terroriste » peut servir de manœuvre politique pour bloquer les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration, ainsi que d'autres processus visant à réintégrer les personnes dans les communautés, à remédier aux préjudices subis moyennant l'introduction de mesures de justice transitionnelle et à créer des incitations et des freins institutionnels pour empêcher la résurgence d'actes de violence. Elle reconnaît qu'il y a eu des points de friction entre les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration et l'application des droits humains, mais elle ajoute qu'il existe bel et bien des bonnes pratiques en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration⁵³, qui ont permis à des processus de paix fondés sur les droits humains de prospérer et qui ont servi à instaurer la sécurité, à protéger le droit à la vie et à faire progresser le respect des droits humains en général dans des sociétés sortant d'un conflit.

43. Elle appelle l'attention sur la situation qui règne actuellement dans le nord-est de la République arabe syrienne, où l'on sait qu'un nombre important de personnes ont quitté des sites de détention (y compris, mais sans s'y limiter, les camps de Haoul et de Roj). Elle croit savoir que des accords de retour ont été négociés de manière informelle avec les chefs de tribus et les communautés locales de la région. Ces retours permettent certes de soulager la catastrophe humanitaire qui se produit dans ces sites de détention, mais ils ne peuvent se substituer à des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration pleinement fonctionnels pour les personnes qui avaient rejoint les rangs de groupes armés, y compris de groupes terroristes désignés, et ils ne règlent pas la question de l'impunité liée aux violations graves des normes internationales ou de la transparence due aux victimes du terrorisme. En outre, de nombreux observateurs, auxquels s'associe la Rapporteuse spéciale, estiment que, pour faire face au problème de la détention d'environ 10 000 hommes dans des établissements pénitentiaires de la région, il sera nécessaire d'opter pour une solution globale qui devrait légitimement se traduire par l'ouverture de poursuites pour violations graves du droit international, mais qui, de manière pragmatique, pourrait également s'accompagner de programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration pour les personnes qui remplissent les conditions, lesquelles seraient sélectionnées selon une procédure conforme aux droits humains afin de pouvoir rentrer chez elles ou simplement de réintégrer la vie en société.

44. La Rapporteuse spéciale souligne que, dans des cas complexes, les victimes du terrorisme, y compris les femmes et les filles enlevées que l'on force et prépare à entrer dans des organisations terroristes, sont souvent considérées comme des soutiens ou des leviers du terrorisme plutôt que comme des victimes du terrorisme *prima facie*. Elle s'inquiète tout autant du traitement réservé aux enfants accusés d'association avec des groupes terroristes, qui sont qualifiés d'« associés » à une organisation terroriste plutôt que considérés comme victimes principales de violations

⁵² Envoyés spéciaux et médiateurs de l'Union africaine sur la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, Déclaration de Windhoek, octobre 2015, par.14.

⁵³ Accord du vendredi saint (Accord de Belfast) de 1998, Prisonniers, 37 International Legal Materials à 774.

des droits humains et du droit humanitaire ou d'atteintes à ces droits et comme victimes du terrorisme (voir [A/76/871-S/2022/493](#))⁵⁴. Outre qu'ils sont exclus des programmes d'aide aux victimes et de réadaptation, il arrive souvent, et de manière inacceptable, qu'ils ne remplissent pas les conditions pour participer aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration étant donné que les dispositions juridiques relatives au soutien matériel au terrorisme s'applique au financement du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration⁵⁵.

V. Lutte antiterroriste, occupation et droits humains

45. L'objectif primordial du rétablissement de la paix et la priorité des États et de l'ONU devraient être de faire cesser les situations d'occupation, étant donné les violations profondes des droits humains qui y sont fréquemment associées⁵⁶. Les occupations « transformatives » ou à long terme sont particulièrement préoccupantes, étant donné qu'elles sont incompatibles *prima facie* avec le droit des conflits armés, qu'elles empêchent les États de s'acquitter pleinement de leurs obligations de mettre en œuvre le Règlement de La Haye et les Conventions de Genève, et qu'elles occasionnent des violations soutenues et systématiques des droits humains fondamentaux⁵⁷. La Rapporteuse spéciale souligne en particulier la manière dont les occupations transformatives ont un effet négatif durable sur les droits fondamentaux des femmes et des filles⁵⁸. Elle note que ces violations sont exacerbées par les projets de colonisation des puissances occupantes, et qu'elles sont fortement aggravées lorsque les colons se livrent à une violence soutenue qui n'est peut-être pas réglementée mais tolérée et encouragée par la Puissance occupante. La Rapporteuse spéciale a observé que certains États cherchaient à éviter d'appliquer le droit de l'occupation en s'appuyant, sur le plan rhétorique et pratique, sur la législation antiterroriste⁵⁹. On observe, selon elle, une pratique consistant à traiter tout acte de violence dans un territoire occupé comme un acte terroriste, au lieu de partir du principe consistant à appliquer en premier lieu le droit de l'occupation au territoire en question, puis à déterminer si l'acte terroriste a été commis dans ce cadre juridique⁶⁰. L'extension de la législation antiterroriste nationale d'un État à un territoire occupé constitue une violation *prima facie* du droit humanitaire international et porte atteinte à la substance et à l'esprit des Conventions de Genève.

46. La Rapporteuse spéciale répertorie une série de mesures antiterroristes appliquées dans des territoires occupés qui constituent des violations flagrantes du droit international, notamment du droit international humanitaire et du droit international des droits humains : la torture, la détention au secret, la saisine de commissions militaires pour des crimes dont est accusée la population civile, la détention et l'interrogatoire d'enfants par l'armée, l'inculpation et la condamnation

⁵⁴ Plus de 2 864 enfants ont été détenus pour leur association présumée avec des groupes armés.

⁵⁵ Notant les exemples de lois sur le « soutien matériel » qui constituent des obstacles à la consolidation de la paix en Colombie, au Népal, au Nigéria et à Sri Lanka, présentés dans Alliance for Peacebuilding et Charity and Security Network, « Preventing peace: how 'material support' laws undermine peacebuilding », juillet 2021.

⁵⁶ Voir communications n° AL MAR 4/2021, [A/HRC/50/21](#) et [A/HRC/50/65](#).

⁵⁷ Adam Roberts, « Transformative military occupation: applying the laws of war and human rights », *American Journal of International Law*, vol. 100, n° 3 (juillet 2006).

⁵⁸ Fionnuala Ní Aoláin, « The gender of occupation », *Yale Journal of International Law*, vol. 45 (2020).

⁵⁹ Voir la communication n° ISR 6/2022 ; et le récent arrêt dans lequel la Cour suprême russe a jugé que le bataillon ukrainien Azov était une « organisation terroriste ».

⁶⁰ Voir l'article 33 de la quatrième Convention de Genève, qui interdit « toute mesure d'intimidation ou de terrorisme » dans le cadre d'une peine collective, qui pourrait induire un état de terreur, ainsi que l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 4 du Protocole additionnel II.

d'enfants pour des délits de « terrorisme » par des commissions militaires, la destruction de résidences privées comme mesure « punitive » pour délit de terrorisme, le transfert de personnes hors du territoire occupé pour délit de « terrorisme » et l'application de la réglementation relative au terrorisme à des organisations de la société civile⁶¹.

47. La Rapporteuse spéciale souligne qu'à l'évidence, dans un contexte d'occupation belligérante, le devoir primordial de l'occupant est d'assurer la protection des « personnes protégées » et de veiller à ce que le statut du territoire ne soit pas compromis par des actes unilatéraux qui empêcheraient le règlement pacifique du conflit armé sous-jacent. Elle est profondément préoccupée par le fait que l'utilisation opportuniste et très rétrograde de la législation antiterroriste en territoire occupé est un moyen de soumettre et d'humilier davantage la population protégée et de lui rendre l'existence « invivable » dans chaque parcelle de la vie quotidienne, par l'établissement et la défense d'une architecture antiterroriste. Dans de tels contextes, la rhétorique de la lutte contre le terrorisme est utilisée pour tenter de supplanter et d'occulter les obligations juridiques plus larges de la Puissance occupante, ainsi que pour éluder les obligations qui incombent à tous les États, dont l'objectif, aux côtés de l'ONU, doit être de mettre fin au conflit, d'assurer la protection des droits humains et de protéger réellement les personnes vivant dans les territoires occupés en tant que personnes protégées de manière unique par le droit international.

VI. Recommandations

48. La Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes pour prévenir toute nouvelle obstruction et tendance négative liées aux mesures antiterroristes et éviter d'autres atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales dans ce contexte, ainsi que pour préserver la capacité de l'ONU et des États à entreprendre des opérations efficaces et durables de rétablissement, de maintien et d'imposition de la paix, l'objectif étant de protéger et de promouvoir les droits humains fondamentaux, de lutter contre le terrorisme et de garantir la réalisation des objectifs fondamentaux et communs énoncés dans la Charte des Nations Unies.

A. Recommandations à l'intention des États

49. Faire en sorte, lors des examens biennaux de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, d'étudier les lacunes en matière de droits humains, de prise en compte des risques de conflit et des questions de genre, d'état de droit et de suivi que l'on recense dans le cadre des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique exécutées par les Nations Unies dans la lutte antiterroriste, en examinant l'impact que ces activités ont sur les objectifs plus larges de prévention des conflits, de négociation de la paix et de consolidation et de maintien de la paix.

50. Envisager d'équilibrer les déficits et les besoins de financement au sein de l'architecture de paix des Nations Unies et tenir compte de la fragilité que constitue la dépendance envers les contributions volontaires pour l'architecture de consolidation de la paix et le pilier Droits humains, en dépit du rôle central que jouent ces derniers dans les réformes de l'Organisation. En 2022, seulement

⁶¹ Voir communications n^{os} S/2022/504, JUA EGY 11/2020, JAL AUS 1/2022, JAL NIC 2/2022 et JAL SAU 8/2022.

3 % du budget ordinaire total de l'ONU a été affecté au pilier Droits humains⁶². La question de l'attribution de contributions statutaires issues du budget ordinaire au Fonds pour la consolidation de la paix est actuellement à l'examen (2022)⁶³. Lors de son examen prochain des propositions de budget ordinaire pour le Bureau de lutte contre le terrorisme, le Secrétaire général devrait tenir compte des objectifs d'ensemble de l'Organisation, en évaluant de façon critique le montant des financements alloués au titre du budget ordinaire à la consolidation de la paix, à l'égalité des genres et aux droits humains et devrait inclure des analyses mesurées sur la manière dont les objectifs généraux de l'ONU en matière de paix et de droits humains tiennent compte des observations et des préoccupations soulevées lors du septième examen biennal de la Stratégie antiterroriste mondiale pour ce qui est de la diligence raisonnable, du suivi et de l'évaluation des droits humains ainsi que de l'équilibre général du système des Nations Unies⁶⁴.

51. Appliquer et respecter le droit international humanitaire, le « faire respecter » par les autres États conformément à l'article premier commun aux Conventions de Genève dans les contextes de conflit, y compris ceux touchés par le terrorisme, et s'abstenir de donner une interprétation large de la formulation « association avec des organisations terroristes », qui conduit à la stigmatisation de communautés entières et à des cycles de revictimisation, sape la présomption d'innocence et limite la responsabilité pénale individuelle.

52. Faire en sorte, conformément aux articles 9 et 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que personne ne soit poursuivi pour des crimes commis par des membres de sa famille.

53. Faire bénéficier les enfants pris dans un conflit armé, y compris ceux victimes du terrorisme dans les conflits impliquant des actes terroristes, de la pleine application de la protection prévue par la Convention relative aux droits de l'enfant. Les États et toutes les entités des Nations Unies chargées de la lutte antiterroriste doivent faire leur la position fondamentale selon laquelle les enfants jouent un rôle crucial dans l'instauration d'une paix et d'une sécurité durables, et selon laquelle ils doivent être protégés indépendamment de leur association réelle ou présumée avec des parties au conflit et quelle que soit la partie au conflit à laquelle ils sont associés.

54. Protéger l'action humanitaire impartiale dans tous les contextes, étant donné son rôle essentiel dans la protection des droits et de la dignité de chaque personne.

55. Veiller à ce que l'ONU bénéficie d'un soutien politique total pour exercer ses bons offices dans tous les efforts de négociation et de médiation des conflits, y compris dans les situations où se retrouvent des groupes armés désignés et dans lesquelles surviennent des actes terroristes graves. Les États doivent veiller à préserver pleinement le rôle diplomatique de l'Organisation grâce à des mandats solides visant à prévenir et à résoudre les conflits par le dialogue et la médiation.

⁶² 134 millions.

⁶³ Voir [A/76/732](#) et [A/76/821](#).

⁶⁴ Résolution [75/291](#), par. 86, 93 et 118.

B. Recommandations à l'intention des Nations Unies

56. Procéder à une analyse et à un examen approfondis des méthodes relatives à l'établissement des activités de programmes des Nations Unies liées à la prévention et à la lutte contre l'extrémisme violent conduisant au terrorisme, notamment en apportant un soutien aux travaux menés dans le cadre du Pacte mondial des Nations Unies de coordination contre le terrorisme en vue de définir la terminologie à employer dans les programmes, étant donné le risque potentiel qui se pose pour la diligence voulue en matière de droits humains et l'état de droit. L'ONU se doit d'opter pour une approche cohérente des questions politisées liées à la qualification de terroristes ou d'« extrémistes violents » directs ou « associés » apposée à certains groupes et personnes, au vu de l'utilisation abusive attestée de ces qualificatifs et des stratégies dirigées contre la société civile.

57. Compte tenu du prochain examen mondial du Fonds pour la consolidation de la paix qui aura lieu en 2024, le Secrétaire général et les entités concernées devraient intégrer une analyse et des conclusions solides concernant l'éventail croissant de programmes relatifs à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent qui entrent dans la catégorie de la consolidation de la paix. Un tel examen doit prendre en compte les conclusions et les recommandations de la société civile et d'autres acteurs locaux du monde entier.

58. Redoubler d'efforts pour entreprendre un travail de prévention des conflits et donner la priorité à l'application des normes du droit international humanitaire et du droit international des droits humains selon qu'il convient, y compris dans des contextes où surviennent des actes terroristes, malgré les obstacles d'ordre politique et le manque de volonté politique à cet égard. Les Nations Unies doivent préserver l'intégrité de l'application du droit international humanitaire et du droit international des droits humains, et ne pas laisser la réglementation antiterroriste se substituer à ces régimes juridiques. Il convient de promulguer et d'appliquer des orientations politiques internes claires sur la pleine application de ces cadres.

59. Les Nations Unies doivent s'employer activement à empêcher que la lutte antiterroriste ne « dévore » les opérations de paix et finisse par les affaiblir. Rappelant les conclusions du rapport de 2015 du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, l'initiative Action pour le maintien de la paix et le projet sur l'avenir du maintien de la paix, la Rapporteuse spéciale invite les Nations Unies à déterminer comment un examen approfondi des opérations de paix actuelles peut empêcher que celles-ci ne soient subordonnées à l'extrême aux approches rigides qui sous-tendent la lutte contre le terrorisme, lesquelles réduisent l'efficacité des programmes essentiels de paix et de sécurité et peuvent compromettre les objectifs primordiaux de l'ONU et ses réformes. Il faut de toute urgence procéder à cet examen pour répondre aux conclusions indépendantes dégagées à l'échelle du système concernant l'impact des mesures antiterroristes sur les droits humains.

60. Assurer la mise en œuvre immédiate et l'application cohérente de la politique de diligence des Nations Unies en matière de droits humains dans toutes les activités de l'ONU, et amorcer un processus visant à mettre à jour les orientations liées à sa mise en œuvre dans toutes les activités de soutien apporté aux gouvernements en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent, notamment par l'intermédiaire des opérations de maintien de la paix, des missions politiques spéciales et de tous les bureaux, organismes, fonds et programmes des Nations Unies qui mènent des activités de lutte contre

le terrorisme, y compris la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le Bureau de lutte contre le terrorisme et le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés. Il conviendrait de rendre publique la mise en exécution de la politique de diligence voulue afin de soutenir les activités de plaidoyer de la société civile locale liées à l'utilisation abusive des mesures antiterroristes et de renforcer la confiance en la riposte cohérente orchestrée par les Nations Unies.

61. Soutenir et poursuivre les activités globales de médiation, de négociation et d'observation des négociations de paix dans les conflits complexes, y compris ceux où des groupes terroristes (ceux désignés par l'ONU entre autres) sont présents. La Rapporteuse spéciale souligne que, lorsque ces groupes armés sont exclus des négociations, ils s'emploient peu à respecter les accords de paix ou à participer aux processus qui y sont associés, ils conservent leurs revendications auxquelles aucune réponse n'a été apportée et continuent de vouloir recourir à la violence pour atteindre leurs objectifs.

62. Élaborer, adopter et mettre en œuvre, à l'échelle du système des Nations Unies, des orientations sur la manière de prendre des mesures à l'égard des groupes armés désignés comme des organisations terroristes dans le cadre des Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration. Ces orientations devraient être fermement ancrées dans les principes des droits humains et du droit humanitaire. Elles doivent servir à ce que la décision prise au niveau national de désigner des groupes comme terroristes ne soit pas simplement entérinée d'office par les entités des Nations Unies, mais plutôt à ce que celles-ci emploient cette terminologie uniquement après qualification comme telle par le Conseil de sécurité. De plus, dès lors qu'un groupe entre dans la catégorie des groupes armés non étatiques à l'aune des critères définis par le droit international humanitaire, ce dernier devient le cadre juridique applicable selon la hiérarchie des normes.

63. Déceler et décourager les interprétations des résolutions du Conseil de sécurité que donnent les entités des Nations Unies chargées de la lutte contre le terrorisme et qui sont incompatibles avec la Charte des Nations Unies ou avec l'intention des États Membres qui négocient et conviennent desdites résolutions. Ce type d'interprétations créent des obstacles évidents à l'avancement des mesures de consolidation de la paix et de règlement des conflits, et risquent en outre de limiter indûment la portée prévue des positions du Conseil de sécurité. La Rapporteuse spéciale met également en garde contre la tendance des entités des Nations Unies chargées de la lutte contre le terrorisme à aller trop loin en conférant aux résolutions du Conseil de sécurité une portée plus large que celle que les États Membres ont entendu leur donner.

64. Mener une réflexion créative et pertinente au sein des Nations Unies pour traiter de la qualification ou non de groupe terroriste ou désigné, pour éviter le recrutement et pour atténuer la violence. Il importe pour ce faire d'adopter une approche à l'échelle du système des Nations Unies qui ne soit pas axée sur la « lutte contre le terrorisme », mais qui mette l'accent sur les objectifs de développement durable et sur « Notre Programme commun », en ce que ces derniers constituent le moyen le plus efficace et le plus durable de prévenir la violence et de s'attaquer à ses causes profondes enracinées dans la société.