



# Assemblée générale

Distr. générale  
17 décembre 2012  
Français  
Original: anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-deuxième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

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

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

## Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

### *Résumé*

Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 19/19 du Conseil des droits de l'homme. Il expose les faits nouveaux pertinents intervenus depuis la soumission du précédent rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, notamment avec les initiatives de l'Assemblée générale à sa soixante-septième session, les faits nouveaux pertinents intervenus au sein de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, les autres activités récentes du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, ainsi que les activités pertinentes récentes du Comité contre le terrorisme, du Conseil de sécurité, et de sa Direction exécutive.

Le rapport aborde ensuite certaines des difficultés que soulève le respect de la régularité de la procédure et du droit à un procès équitable dans le contexte de la lutte antiterroriste. Pour en illustrer les débats, le rapport présente dans leurs grandes lignes les observations faites, les difficultés signalées et les recommandations relatives aux bonnes pratiques formulées au cours des trois premiers colloques régionaux d'experts organisés par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme en sa qualité de président du Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, en collaboration avec le bureau de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–2	3
II. Faits nouveaux récents.....	3–20	3
A. Activités de l'Assemblée générale.....	3–8	3
B. Activités de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme.....	9–15	5
C. Autres activités du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.....	16–18	6
D. Autres faits nouveaux: activités du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité et de sa Direction exécutive.....	19–20	8
III. Garanties d'une procédure régulière et droit à un procès équitable dans le contexte de la lutte antiterroriste.....	21–49	9
IV. Conclusions et recommandations.....	50–55	17

## I. Introduction

1. Dans sa résolution 19/19, le Conseil des droits de l'homme a accueilli avec satisfaction le rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/16/50), ainsi que ses travaux tendant à mettre en œuvre le mandat confié par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/80 et par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/158, et il a prié la Haut-Commissaire de poursuivre ses efforts dans ce domaine. Le Conseil a en outre encouragé les organismes, institutions, fonds et programmes des Nations Unies apportant un soutien à la lutte contre le terrorisme à continuer de favoriser dans le cadre de cette lutte la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que le respect de la régularité de la procédure et de la primauté du droit.

2. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 19/19 du Conseil. Il expose les faits nouveaux pertinents intervenus depuis la soumission du précédent rapport de la Haut-Commissaire, notamment avec les initiatives de l'Assemblée générale à sa soixante-septième session, dont l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU et la tenue de la réunion de haut niveau sur l'état de droit aux niveaux national et international, les faits nouveaux intervenus au sein de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, les autres activités récentes du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), ainsi que les activités pertinentes récentes du Comité du Conseil de sécurité établi conformément à la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste (Comité contre le terrorisme) et de sa Direction exécutive. Dans le prolongement du précédent rapport sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste soumis au Conseil par la Haut-Commissaire, plusieurs préoccupations spécifiques relatives aux garanties d'une procédure régulière et au droit à un procès équitable dans le contexte de la lutte antiterroriste sont ensuite abordées. Nombre de ces préoccupations ont été mentionnées au cours des débats intervenus dans le cadre des trois colloques régionaux d'experts organisés récemment par le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme. La section III donne donc un aperçu de ces débats. Les conclusions et les recommandations relatives à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme sont résumées dans la section IV.

## II. Faits nouveaux récents

### A. Activités de l'Assemblée générale

#### Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU

3. Par l'adoption de la résolution 66/282 du 28 juin 2012, l'Assemblée générale a achevé son troisième examen biennal de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU. La Haut-Commissaire note avec satisfaction la réaffirmation de la Stratégie mondiale, qui témoigne de la volonté manifeste des États Membres de garantir la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit comme fondement de la lutte contre le terrorisme. La résolution 66/282 souligne l'importance d'une application intégrée et équilibrée des quatre piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale. Ce faisant, elle réaffirme le rôle fondamental revenant à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément au pilier IV, dans la mise en œuvre de tous les piliers de la Stratégie. La Haut-Commissaire constate également avec satisfaction que les États

Membres reconnaissent expressément le rôle que peut jouer la société civile dans l'application de la Stratégie et sont résolus à aider les victimes du terrorisme.

#### **Réunion de haut niveau sur l'état de droit aux niveaux national et international**

4. Le 24 septembre 2012, en application de sa résolution 65/32, l'Assemblée générale a tenu une réunion de haut niveau sur l'état de droit aux niveaux national et international. S'adressant aux États Membres au cours de la réunion de haut niveau, la Haut-Commissaire a souligné l'importance de l'état de droit en tant que pilier de la protection juridique des droits de l'homme, et a rappelé les quatre volets essentiels de l'état de droit, à savoir la légalité, l'égalité, la responsabilité et la participation. Elle a aussi insisté sur l'importance cruciale que revêtait l'appropriation nationale des principes de l'état de droit. Les États étaient tenus de se conformer à l'échelon national aux engagements qu'ils avaient pris au niveau international en faisant en sorte que les normes et règles internationales servent de fondement à l'état de droit sur le plan national, y compris dans leurs efforts de prévention et de lutte contre le terrorisme.

5. À la réunion de haut niveau, des chefs d'État et de gouvernement ont adopté une Déclaration sur l'état de droit aux niveaux national et international<sup>1</sup> qui établit une base conceptuelle commune concernant les éléments de définition et la portée de l'état de droit. Il est important de noter que la Déclaration reconnaît que l'état de droit vaut aussi bien pour tous les États que pour les organisations internationales, y compris l'ONU et ses organes principaux. Elle souligne que le respect et la promotion de l'état de droit et de la justice devraient guider toutes leurs activités et conférer certitude et légitimité à leurs actions.

6. Tous les engagements énoncés dans la Déclaration, notamment la réaffirmation spécifique du fait que toutes les mesures de lutte contre le terrorisme doivent être conformes aux obligations incombant aux États au regard du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme, ont de grandes incidences sur les efforts déployés pour prévenir et combattre le terrorisme. À cet égard, la Déclaration renforce les engagements pris par les États Membres en vertu de la Stratégie antiterroriste mondiale.

7. De nombreux États Membres et observateurs ont pris à l'occasion de la réunion de haut niveau des engagements volontaires<sup>2</sup> spécifiques assortis d'un calendrier, soit à titre individuel, soit conjointement, en détaillant les mesures concrètes qu'ils allaient prendre pour faire progresser l'état de droit. Les engagements pris consistaient notamment à ratifier des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres instruments, à renforcer les systèmes de justice pénale fondés sur l'état de droit, à apporter un soutien à la Cour pénale internationale, à incorporer dans le droit national des dispositions réprimant les crimes internationaux, à améliorer le cadre international relatif à l'entraide judiciaire, à améliorer l'accès des groupes défavorisés à la justice, notamment en élargissant l'accès à l'aide juridictionnelle, à assurer la mise en cause des auteurs de violations des droits de l'homme et de crimes, à combattre la corruption, à promouvoir et à protéger les droits de l'homme des victimes et à renforcer l'administration de la justice. Nombre de ces mesures contribueraient grandement à renforcer l'efficacité d'une approche pénale fondée sur l'état de droit et respectueuse des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme.

8. Dans la Déclaration, les États Membres ont appelé le Conseil de sécurité à continuer de veiller à mettre les sanctions ciblées avec soin au service d'objectifs clairs et à en limiter les éventuels contrecoups, et de continuer également à suivre des procédures équitables et

---

<sup>1</sup> A/RES/67/1.

<sup>2</sup> Certains de ces engagements sont inspirés des recommandations formulées par le Secrétaire général dans le programme d'action intitulé «Rendre la justice: programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international» (A/66/749).

claires et à les préciser. Certains États ont en outre pris l'engagement spécifique de soumettre au Conseil de sécurité des suggestions concrètes sur les moyens de renforcer le système de sanctions de l'ONU en continuant d'améliorer les procédures équitables et claires, en particulier s'agissant d'élargir le champ d'action et le mandat de la procédure de médiation. La Haut-Commissaire n'a cessé de plaider en faveur d'un régime de sanctions, dont une procédure d'inscription sur les listes et de radiation qui soit transparente, reposant sur des critères clairs assortis de normes appropriées, explicites et uniformément appliquées en matière de preuve. Cette procédure devrait comporter un mécanisme d'examen effectif, accessible et indépendant permettant d'accorder une réparation effective en cas de violation des droits de l'homme<sup>3</sup>. La Haut-Commissaire exhorte les États Membres à tenir dûment compte de ces critères dans l'élaboration des suggestions qu'ils soumettront au Conseil pour examen.

## B. Activités de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

9. Le Haut-Commissariat continue de diriger le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, afin de soutenir les efforts déployés par les États Membres pour mieux connaître, comprendre et mettre en œuvre le cadre international des droits de l'homme et l'état de droit dans la lutte antiterroriste, et de les appuyer dans leurs efforts visant à mettre en œuvre le pilier IV de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU.

10. En 2011 et en 2012, le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a organisé trois ateliers régionaux d'experts sur le respect du droit à un procès équitable et à une procédure régulière dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Un quatrième atelier est prévu pour le début de 2013. La section III ci-après contient des renseignements détaillés, notamment un aperçu des débats des trois ateliers tenus à ce jour.

11. En octobre 2012, le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a lancé un nouveau projet sur la formation aux droits de l'homme et le renforcement des capacités à l'intention des responsables de l'application des lois engagés dans des activités liées à la lutte contre le terrorisme. Avec l'appui des gouvernements donateurs, le projet vise à soutenir les États Membres dans les efforts qu'ils déploient pour veiller à ce que leurs politiques et activités d'application de la loi soient conformes aux obligations leur incombant en vertu du droit international des droits de l'homme. Dans un premier temps il s'agira notamment d'élaborer des modules de formation et d'autres outils et d'établir une liste d'experts aptes à dispenser une formation et des conseils techniques aux États selon que de besoin.

12. Le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a en outre élaboré une série de guides de référence sur les droits de l'homme, qui visent à fournir des orientations claires et concrètes sur les mesures de lutte antiterroriste conformes aux droits de l'homme dans les domaines retenus et à servir de support à la formation aux niveaux national et régional. Le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme a décidé d'affecter des fonds en vue de la traduction et de la publication dans toutes les langues officielles de l'ONU des deux guides de référence existants relatifs aux droits de l'homme, portant l'un sur *le contrôle d'identité et la fouille des personnes* et l'autre sur *les infrastructures de sécurité*. Il a décidé aussi de financer l'élaboration d'autres guides portant sur: la détention dans le cadre de la lutte antiterroriste; la conformité de la législation nationale relative à la

<sup>3</sup> Voir aussi le Rapport soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/67/396).

lutte antiterroriste avec le droit international des droits de l'homme; l'interdiction d'organisations; le droit à un procès équitable et à une procédure régulière dans le contexte de la lutte antiterroriste.

13. En septembre 2012, le Groupe de travail a adopté son plan de travail annuel, au titre duquel il sollicitera un financement pour l'organisation d'une série d'ateliers régionaux sur la promotion de l'établissement des responsabilités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en suivant une approche axée sur les victimes, il procédera à un inventaire des lois antiterroristes adoptées au niveau national depuis le 11 septembre 2001 et de leurs effets sur l'exercice des droits de l'homme et s'intéressera à la mise en œuvre au niveau concret des guides de référence relatifs aux droits de l'homme portant sur le droit à un procès équitable et à une procédure régulière dans le contexte de la lutte antiterroriste. Le Groupe de travail continuera aussi: à faciliter l'échange d'informations sur les préoccupations prioritaires en matière de droits de l'homme, ainsi que sur les exemples de bonnes pratiques concernant la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste tirées de l'expérience acquise aux niveaux national et régional; à évaluer l'appui et l'assistance apportés actuellement aux États Membres pour leur permettre de promouvoir et protéger les droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste; à mettre en évidence les lacunes et les faiblesses et à élaborer des propositions tendant à renforcer l'assistance fournie pour aider les États Membres à protéger les droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste au niveau national. Dans cette entreprise, le Groupe de travail collaborera avec des organisations de la société civile.

14. Au titre du rôle du HCDH au sein du Groupe de travail sur le soutien aux victimes du terrorisme et la sensibilisation à leur cause de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme a participé en qualité d'expert à une réunion sur les droits des victimes du terrorisme. Cette réunion, tenue à New York le 2 avril 2012, était organisée par la Mission permanente de l'Espagne et le Bureau de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme. Le Haut-Commissariat a au cours de la période considérée continué à insister sur les préoccupations liées aux droits de l'homme et s'est attaché à réserver une place centrale aux normes et règles relatives aux droits de l'homme dans les activités de ce groupe de travail, dans le cadre fixé par la Stratégie antiterroriste et la résolution 65/221 de l'Assemblée générale.

15. En tant que membre du Groupe de travail sur la gestion des frontières dans le contexte de la lutte contre le terrorisme de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, le Haut-Commissariat a apporté une vaste contribution relative aux droits de l'homme au recueil Internet d'instruments juridiques, de normes et de pratiques recommandées concernant la gestion des frontières, mis en ligne le 18 juillet 2012. Le Haut-Commissariat s'est en outre employé à ce que les questions relatives aux droits de l'homme soient dûment prises en considération dans le cadre de l'initiative conjointe de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et du Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale, adoptée le 30 novembre 2011, en faveur de la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'application de la Stratégie antiterroriste mondiale en Asie centrale. Le Haut-Commissariat a participé aux séances organisées régulièrement pour informer les États Membres des activités en cours des entités membres de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, ainsi qu'aux réunions sur la coordination interinstitutions de l'Équipe spéciale.

### **C. Autres activités du Haut-Commissariat aux droits de l'homme**

16. Sur l'invitation du Département fédéral suisse des affaires étrangères, le HCDH a participé à la conférence qui a rassemblé à Interlaken du 22 au 24 février 2012 des membres du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, l'ONU et d'autres organisations,

internationales, régionales et sous-régionales. À cette réunion, le HCDH a appelé l'attention sur les différentes actions en cours au sein du système des droits de l'homme de l'ONU qui présentaient un intérêt pour le Forum mondial de lutte contre le terrorisme et pour ses différentes initiatives. En mai 2012, le HCDH a participé à la troisième réunion du groupe de travail sur la justice pénale et l'état de droit du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, à La Haye. Au cours des débats des deux réunions, le HCDH a exposé ses initiatives pertinentes, notamment les activités de renforcement des capacités destinées aux juges, aux procureurs, aux avocats de défense et aux agents des organes chargés de l'application des lois, ainsi que les travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, des procédures spéciales des droits de l'homme et de l'Examen périodique universel. Les travaux au titre de ces mandats jouent un rôle crucial en aidant les États à veiller à ce que leurs efforts en matière de lutte contre le terrorisme soient efficaces et respectueux des droits de l'homme et ils donnent des orientations concrètes et pratiques en lien direct avec le Mémorandum de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale adopté par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme<sup>4</sup>. À cet égard, il convient de noter qu'un lien explicite entre ces bonnes pratiques et le droit international des droits de l'homme contribuerait à renforcer leur légitimité et permettrait, conformément aux dispositions de l'introduction du Mémorandum de Rabat, de faire en sorte que les mesures de lutte contre le terrorisme adoptées au niveau national sur la base des bonnes pratiques soient ancrées dans les obligations relatives aux droits de l'homme et l'état de droit. Le HCDH a de plus apporté une contribution de fond à d'autres initiatives du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, selon les besoins, afin de soutenir les efforts déployés pour veiller à ce que ces initiatives se fondent sur le droit international des droits de l'homme et y soient conformes<sup>5</sup>. Il a participé à un bilan des approches fondées sur la justice pénale et l'état de droit pour l'élaboration de programmes de lutte contre le terrorisme en Asie du Sud-Est effectué à l'initiative du Groupe de travail sur le renforcement des capacités en Asie du Sud-Est du Forum mondial de lutte contre le terrorisme.

17. Le HCDH continue à collaborer étroitement avec le Comité contre le terrorisme, du Conseil de sécurité, et sa Direction exécutive. En avril 2011, il a pris une part active à une réunion spéciale sur la prévention du terrorisme, coorganisée à Strasbourg par le Comité contre le terrorisme et le Conseil de l'Europe, qui a rassemblé des organisations internationales, régionales et sous-régionales. En septembre 2011, le HCDH a participé à une réunion du Comité contre le terrorisme tenue à New York à l'occasion de la commémoration de l'adoption de la résolution 1373 du Conseil de sécurité et de la création du Comité. Des représentants du HCDH ont en outre participé à un atelier régional sur la mise en œuvre de la résolution 1624 (2005) organisé par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme en novembre et en décembre 2011 à Nairobi, ainsi qu'à un séminaire sur le rôle des procureurs dans les affaires de terrorisme organisé par la Direction exécutive à Alger en juin 2012 à l'intention des professionnels concernés.

<sup>4</sup> Il s'agit, par exemple, du Rapport de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/16/50) et du Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste intitulé «Dix pratiques optimales en matière de lutte antiterroriste» (A/HRC/16/51).

<sup>5</sup> Il a notamment apporté une contribution de fond au projet de Mémorandum d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent et au Mémorandum de Madrid sur les bonnes pratiques de l'aide aux victimes du terrorisme immédiatement après l'attentat et durant les procédures criminelles, ainsi qu'au Plan d'action du Forum mondial de lutte contre le terrorisme pour les victimes du terrorisme, tous établis par le Groupe de travail du Forum de lutte contre le terrorisme sur la lutte contre l'extrémisme violent.

18. Le HCDH a de plus participé à une réunion de la société civile sur la détention au motif de la sécurité nationale en Afghanistan et au Pakistan, qui s'est tenue à Istanbul du 26 au 29 janvier 2012. En mars 2012, à Copenhague, le HCDH a participé à une conférence sur le thème «Assurer le respect des droits de l'homme et de l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme: poursuites pénales pour actes terroristes» organisée sous les auspices de la présidence danoise de l'Union européenne. Le 8 mai 2012, il a pris part à une réunion-débat tenue à New York sur la réforme de l'ONU, l'état de droit et la lutte contre le terrorisme. Les 9 et 10 octobre 2012, à Londres, le HCDH a participé à un atelier à l'intention des juges de la Haute Cour fédérale du Nigéria organisé conjointement par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Secrétariat du Commonwealth et consacré à des questions relatives au jugement des affaires liées au terrorisme. Les 12 et 13 novembre 2012, à Vienne, le HCDH a pris part à une réunion organisée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur le renforcement de la coopération régionale, des institutions pénales et des capacités en matière d'état de droit en vue de prévenir et de combattre le terrorisme et la radicalisation qui conduit au terrorisme.

#### **D. Autres faits nouveaux: activités du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité et de sa Direction exécutive**

19. Le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive continuent à tenir compte des préoccupations pertinentes relatives aux droits de l'homme dans leurs programmes d'action axés sur l'application des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité. Sous la présidence de l'Inde depuis janvier 2011, le Comité a consacré des débats thématiques à diverses questions en relation avec ces résolutions, en faisant référence dans tous les cas aux aspects pertinents relatifs aux droits de l'homme. Il s'agissait notamment de la nécessité de tenir compte des droits de l'homme dans la gestion des demandes d'extradition et d'entraide judiciaire, ainsi que de l'importance de garantir un traitement équitable dans le gel des avoirs des personnes suspectées d'implication dans la commission d'actes terroristes. Les questions pertinentes relatives aux droits de l'homme ont été abordées dans les études mondiales sur la mise en œuvre des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) par les États établies par le Comité et soumises au Conseil de sécurité. De plus, conformément à la résolution 1963 (2010) du Conseil de sécurité, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme appelle l'attention sur les questions liées aux droits de l'homme lors de chaque mission organisée avec son accord dans un État Membre.

20. Conformément à la résolution 66/171 de l'Assemblée générale et de la résolution 19/19 du Conseil des droits de l'homme, le Comité contre le terrorisme et sa Direction exécutive ont continué à dialoguer avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste et d'autres organismes des droits de l'homme. En octobre 2011, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a organisé une séance interne de réflexion sur les questions liées aux droits de l'homme dans la mise en œuvre de la résolution 1624 (2005) et y a invité le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction. La Direction exécutive a en outre continué à jouer un rôle actif au sein du Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, notamment en participant aux trois ateliers régionaux sur le droit à un procès équitable et à une procédure régulière dans le contexte de la lutte antiterroriste organisés par le HCDH en tant que président du Groupe de travail.



### III. Garanties d'une procédure régulière et droit à un procès équitable dans le contexte de la lutte antiterroriste

21. Dans son rapport au Conseil (A/HRC/16/50), la Haut-Commissaire note avec une vive préoccupation que des mesures de lutte contre le terrorisme adoptées par certains États continuent de porter atteinte aux normes fondamentales d'un procès équitable ou restreignent d'une autre manière l'accès à la procédure judiciaire. Il s'agit notamment de l'adoption et de l'application, dans de nombreux États, de lois contenant des définitions excessivement larges et vagues des actes terroristes. Ces lois ne sont pas conformes au principe de légalité<sup>6</sup> en ce qu'elles ne définissent pas avec une précision raisonnable les actes qu'elles visent ou sont si larges qu'elles visent des actes qui ne devraient pas être qualifiés de terroristes, ni même être considérés comme des infractions. Le champ et la portée de ces lois a en outre permis aux autorités de les appliquer de manière arbitraire et discriminatoire et a conduit, dans de nombreux cas, à des violations des droits à la liberté d'expression, de réunion, d'association et de religion ou de conviction, ainsi que des droits garantissant une procédure régulière, notamment du droit à un procès équitable<sup>7</sup>.

22. En outre, en réponse aux problèmes soulevés par la menace du terrorisme, certains États ont cherché à contourner le système de justice pénale dans les affaires de lutte contre le terrorisme. Pour ce faire, ils ont eu recours à des mesures administratives de lutte contre le terrorisme, notamment au placement en détention administrative, à des ordonnances de contrôle, à l'établissement de listes de terroristes et à la législation relative à l'immigration et à l'expulsion de préférence au système de justice pénale. Dans certains États, les autorités en sont venues à placer en détention des personnes accusées d'actes terroristes sans respecter les garanties prévues par le droit international pour toutes les personnes privées de liberté<sup>8</sup>. Certaines juridictions ont allongé la durée de détention avant jugement des personnes soupçonnées d'activités terroristes, ainsi que la durée pendant laquelle une personne peut être placée en détention sans autorisation judiciaire ou sans examen des motifs de sa détention. Il en est résulté que, dans bien des cas, les personnes accusées d'exercer des activités terroristes ont été placées en détention pendant de longues périodes sans être inculpées ni traduites en justice et, dans certains cas, sans aucun examen judiciaire indépendant. De telles pratiques peuvent être attentatoires au droit à la liberté et au droit de ne pas être soumis à une détention arbitraire consacrés par le droit international<sup>9</sup>. Elles accroissent aussi le risque de torture et de mauvais traitements et empêchent d'établir les responsabilités lorsque de tels actes sont commis. La détention provisoire prolongée peut de plus nuire à la présomption d'innocence et hypothéquer ainsi le droit à un procès équitable.

23. D'autres politiques et pratiques ont aussi porté atteinte au droit à un procès équitable des personnes accusées de terrorisme. Le recours à des témoignages anonymes et l'élargissement de l'éventail des éléments de preuve susceptibles de ne pas être communiqués à la défense dans les procédures visant des personnes suspectées d'activités terroristes sont des pratiques qui ont nui au droit à un procès équitable dans plusieurs États. Dans certaines juridictions, des preuves, notamment des aveux, obtenues par la torture ou par des mauvais traitements ont, en violation du droit international des droits de l'homme, pu être utilisées. Différents pays ont institué des chambres extraordinaires ou spécialisées au sein des tribunaux ordinaires, ou créé des tribunaux spéciaux pour les affaires de terrorisme, parfois en violation des normes relatives aux droits de l'homme, notamment du

<sup>6</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 15.

<sup>7</sup> Ibid., art. 9 3) et 14.

<sup>8</sup> Le droit international humanitaire prévoit des mesures de protection semblables pour les personnes jugées dans le cadre de conflits armés. Voir A/HRC/16/50, par. 30.

<sup>9</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9.

droit à un procès équitable par un tribunal indépendant et impartial, et sans offrir de garanties suffisantes à l'accusé<sup>10</sup>.

### **Colloque régional d'experts sur le droit à un procès équitable et les garanties d'une procédure régulière dans la lutte antiterroriste**

24. Soucieux de s'attaquer à ces problèmes et de diffuser les bonnes pratiques concernant les garanties d'une procédure régulière et le droit à un procès équitable dans la lutte antiterroriste, en sa qualité de président du Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, le HCDH a organisé une série de colloques régionaux d'experts, en collaboration avec le Bureau de l'Équipe spéciale. Ces réunions visaient à rassembler des experts régionaux et nationaux et des professionnels s'occupant de questions liées aux garanties d'une procédure régulière dans la lutte antiterroriste afin de tirer parti de leurs connaissances pratiques de première main sur les défis et questions complexes rencontrés, ainsi que sur les bonnes pratiques recommandables.

25. Le premier colloque régional d'experts a eu lieu en février 2011, à Bangkok, pour l'Asie du Sud-Est. Une deuxième réunion s'est tenue en février 2012 à Istanbul, pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, et une troisième à Bruxelles en juillet 2012, pour la région européenne. Une dernière réunion d'experts est prévue pour le début 2013.

26. Ces colloques régionaux d'experts avaient pour objet d'évaluer et d'analyser les obstacles et les difficultés entravant la mise en œuvre des garanties en matière de procès équitable consacrées par le droit international des droits de l'homme, de déterminer les autres droits essentiels pour satisfaire aux critères fondamentaux d'un procès équitable dans la lutte antiterroriste et d'échanger des données d'expérience sur les bonnes pratiques pour la protection des droits de l'homme en la matière. Les colloques ont en outre, le cas échéant, permis d'examiner le rôle joué par les instruments régionaux de lutte antiterroriste, ainsi que leur conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables. Ils ont de plus facilité l'examen des questions relatives à l'établissement des responsabilités pour les violations passées, tant au plan individuel qu'institutionnel, et de tenir des débats prospectifs sur la manière dont les institutions et les autorités peuvent concilier une lutte efficace contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme liés aux garanties de procédure régulière de toutes les personnes relevant de leur juridiction.

27. Les conclusions des colloques d'experts serviront à élaborer un guide de référence sur les droits de l'homme que publiera le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, dirigée par le HCDH. Ce guide, qui fera fond sur les bonnes pratiques mises en œuvre dans différentes régions, apportera aux États Membres et aux autres parties intéressées des orientations sur les moyens d'assurer au mieux le respect d'une procédure régulière et du droit à un procès équitable dans le cadre de la lutte antiterroriste.

28. Pour illustrer les débats des trois premiers colloques régionaux d'experts, le présent rapport expose dans leurs grandes lignes, eu égard à son objet, certaines questions abordées et observations communes d'ordre général formulées, ainsi que les difficultés signalées et les bonnes pratiques recensées.

### **Observations générales**

29. Lors des trois colloques régionaux, les participants ont noté que la protection des droits de l'homme et le respect de l'état de droit contribuaient à la lutte contre le terrorisme, en particulier en instaurant un climat de confiance entre l'État et les personnes relevant de

<sup>10</sup> Voir le rapport de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme (A/HRC/16/50).

sa juridiction, tout en permettant par exemple d'écarter les preuves obtenues de manière attentatoire aux droits de l'homme. À l'inverse, porter atteinte aux droits de l'homme – en particulier à la régularité de la procédure et au droit à un procès équitable dans le cadre de la lutte antiterroriste – peut être contreproductif en créant des conditions propices à la propagation du terrorisme.

30. De l'avis général, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont essentiels pour mettre en œuvre des mesures efficaces de lutte contre le terrorisme aux niveaux national, régional et international. À cet égard, il convient de rappeler que la Stratégie antiterroriste mondiale reconnaît expressément que pour être efficaces, les mesures prises pour lutter contre le terrorisme doivent être conformes aux obligations que les États assument en vertu du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme. Ces obligations sont clairement énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels les États sont parties. Les États sont donc vivement encouragés à adhérer à tous ces instruments, dans le cadre d'une stratégie globale et efficace de lutte contre le terrorisme. Pareille démarche confère en outre à l'État une crédibilité et une légitimité aux yeux de la communauté tout en fixant des règles élémentaires acceptées au niveau international pour la conduite de son action.

31. Les débats des colloques régionaux d'experts ont en outre insisté sur l'impératif d'une approche pénale fondée sur l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme. Les bonnes pratiques et l'expérience accumulée font toujours plus apparaître que les personnes soupçonnées de terrorisme peuvent et devraient être traduites devant les juridictions pénales ordinaires. Pour prévenir et combattre le terrorisme, il est essentiel de poursuivre les auteurs d'actes terroristes conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Cela permet d'établir les responsabilités en traduisant les auteurs en justice, ainsi que d'accorder une réparation aux victimes du terrorisme et de décourager les auteurs potentiels d'actes terroristes. Une réponse pénale fondée sur l'état de droit au terrorisme contribue de plus à garantir la transparence, l'efficacité et la légitimité des institutions nationales, régionales et internationales. Ce principe est reconnu dans la Stratégie antiterroriste mondiale, qui souligne le rôle important que joue le système des Nations Unies «pour renforcer l'architecture juridique internationale en promouvant la primauté du droit, le respect des droits de l'homme et les appareils efficaces de justice pénale, qui constituent les fondements essentiels de notre lutte commune contre le terrorisme»<sup>11</sup>.

### **Difficultés et bonnes pratiques**

32. Les débats des trois colloques régionaux d'experts ont en outre permis de mettre en évidence certaines difficultés spécifiques entravant le respect d'une procédure régulière et du droit à un procès équitable dans le cadre de la lutte antiterroriste, ainsi que des principes et des bonnes pratiques tirés de l'analyse, des expériences et des connaissances des participants.

#### *Interdiction de la torture et des mauvais traitements*

33. Les participants ont, par exemple, estimé que le risque accru de torture et de mauvais traitements dans le cadre de la lutte antiterroriste était une des plus grandes difficultés à surmonter liées aux droits de l'homme. Les débats ont notamment porté sur le caractère de normes de *jus cogens* et non susceptibles de dérogation – même en temps d'urgence – que possédaient l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'obligation de non-refoulement et les éléments essentiels du droit à un procès équitable, qui rendait d'autant plus important un

<sup>11</sup> Stratégie antiterroriste mondiale, Plan d'action: Pilier IV, par. 5.

strict respect de ces droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Les participants ont noté que dans cette optique, il était essentiel d'instituer des mécanismes de contrôle et de suivi efficaces, en particulier en devenant partie au Protocole facultatif à la Convention contre la torture et en l'appliquant. On a fait valoir que des mesures spécifiques, telles que des examens médicaux systématiques lors du placement en détention et de la remise en liberté, constituaient des garanties essentielles. L'importante contribution du Sous-Comité pour la prévention de la torture de l'ONU à l'élargissement des connaissances concernant les meilleures pratiques de prévention et la mise en commun des données d'expérience internationales a été soulignée.

#### *Législation nationale*

34. Parmi les préoccupations communes exprimées figuraient l'adoption et l'application de législations nationales antiterroristes formulées en termes très généraux, ainsi que le recours abusif à la législation antiterroriste par les autorités pour réprimer certaines activités par ailleurs légitimes. Des participants ont fait valoir que les lois antiterroristes et l'application des mesures antiterroristes devaient être spécifiquement destinées à combattre les activités de nature véritablement terroriste, de sorte que ces lois et mesures soient conformes au principe de légalité. Dans ce sens, la nécessité urgente d'une définition universellement reconnue, précise et étroite d'un acte de terrorisme, considérée comme une étape sur la voie de la prévention des violations au niveau national, a été mise en exergue.

#### *Présomption d'innocence*

35. Les débats de chacun des colloques ont fait ressortir l'importance cruciale du droit à un procès équitable dans le cadre de la lutte antiterroriste et du respect du droit qu'a toute personne d'être présumée innocente et d'être traitée comme telle jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie<sup>12</sup>. En vertu de ce principe fondamental, c'est à l'accusation qu'il incombe de prouver la culpabilité du prévenu au-delà de tout doute raisonnable. Comme l'a précisé le Comité des droits de l'homme, le pouvoir exécutif doit lui aussi respecter la présomption d'innocence et ne doit pas préjuger de l'issue d'un procès en faisant connaître ses vues sur la culpabilité de l'accusé<sup>13</sup>. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la détention provisoire prolongée peut aussi porter atteinte à la présomption d'innocence quand elle revient à punir une personne détenue avant son jugement.

#### *Égalité des armes*

36. Il a également été souligné que le principe de l'égalité des armes était essentiel au respect du droit à un procès équitable dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ce principe veut que toutes les parties jouissent des mêmes droits procédurals, les seules distinctions possibles étant celles qui sont prévues par la loi et fondées sur des motifs objectifs et raisonnables n'entraînant pas pour le défendeur un désavantage ou une autre inégalité<sup>14</sup>. Il concerne notamment un certain nombre d'aspects du droit à un procès équitable, dont l'accès aux éléments de preuve, la participation à l'audience et la représentation effective en justice. Les débats ont mis en évidence certaines des difficultés entravant ce principe fondamental du droit à un procès équitable, notamment: l'application englobante de la doctrine de la sécurité nationale ou des «secrets d'État» en vue d'empêcher la divulgation d'informations; l'utilisation d'informations obtenues par

<sup>12</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14 2).

<sup>13</sup> Voir par exemple la communication n° 770/1997, *Gridin v. Russia* (Constatations adoptées le 20 juillet 2000).

<sup>14</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, par. 13. Le Comité a expressément constaté que le principe s'appliquait aussi bien aux procédures pénales qu'aux procédures civiles.

l'intermédiaire des services de renseignements et d'informations secrètes comme éléments de preuve; le recours à des témoins anonymes. Le recours dans certaines juridictions à des «avocats spécialisés» qui ne peuvent – sauf dans certaines circonstances particulières et avec l'autorisation du tribunal – communiquer avec quiconque après avoir pris connaissance d'éléments de preuve confidentiels, a été considéré comme constituant un problème plutôt que comme un moyen de parvenir à un équilibre entre les intérêts nationaux légitimes en matière de sécurité et les droits de l'accusé à une procédure régulière et à un procès équitable. L'insuffisance des ressources à la disposition de ces avocats, notamment en termes d'appui à la recherche par le canal de personnes ayant des connaissances linguistiques suffisantes ou une habilitation de sécurité, a également été signalée.

*Application de la loi sous la conduite des services de renseignements et utilisation des services de renseignements*

37. Les débats ont porté sur les préoccupations suscitées par le recours grandissant aux services de renseignements et par l'avènement d'une «application de la loi sous la conduite des services de renseignements», qui se traduit par un élargissement du champ d'autorité des organes de renseignements, bien souvent sans due prise en considération des garanties de procédure nécessaires pour éviter les abus. Là où la distinction entre organes chargés de l'application des lois et services de renseignements s'est estompée parce que ces derniers sont investis de pouvoirs normalement réservés aux premiers, tels que ceux de mener des enquêtes, de procéder à des arrestations, de placer des personnes en détention et de les interroger, les services de renseignements doivent exercer ces pouvoirs dans le respect des mêmes normes que celles auxquelles sont assujettis les organes chargés de l'application des lois, en particulier du droit international des droits de l'homme.

38. Les participants ont constaté que le recours aux services de renseignements aux fins des procédures judiciaires suscitait inévitablement des tensions. Les services de renseignements opèrent en se fondant sur le principe que les informations ne devraient pas être divulguées, sauf si des raisons impérieuses l'exigent, alors que le déroulement des procès a pour fondement leur nécessaire et pleine divulgation. En effet, l'utilisation d'éléments de preuve confidentiels ou anonymes peut enfreindre le droit à un procès équitable, à moins d'être justifiée par un objectif légitime, comme la protection de la sécurité publique ou le maintien de la sécurité nationale, et de répondre à certains critères, dont la proportionnalité. Il a été rappelé que même dans pareilles circonstances, un défendeur ou un suspect doit toujours recevoir des informations suffisantes pour assurer sa défense. De même, l'utilisation d'informations obtenues par les services du renseignement d'une manière incompatible avec les garanties relatives aux droits de l'homme compromet la procédure pénale dans son ensemble. Les systèmes de justice doivent réguler les tensions et ce sont les tribunaux – et non l'exécutif – qui doivent déterminer si l'invocation du secret d'État est justifiée dans le cadre d'un procès pénal donné. Cela étant, le secret d'État ne devrait pas être invoqué de telle manière qu'il empêche l'établissement des responsabilités ou dénie aux victimes leur droit à un recours effectif.

*Protection des témoins*

39. Les participants ont insisté à ce sujet sur l'importance revenant à des dispositions novatrices propres à assurer la protection des témoins et compatibles avec la tenue d'un procès équitable, eu égard aux difficultés particulières en lien avec la sécurité éprouvées dans le cadre de la lutte antiterroriste. Des exemples de bonnes pratiques ont été donnés pour montrer que, conformément aux garanties d'un procès équitable, les témoins pouvaient fournir des preuves pertinentes pour le procès tout en bénéficiant d'une protection, par exemple l'enregistrement vidéo de leur témoignage dans un lieu éloigné ou la déformation de leur voix dans leur témoignage oral. Pour garantir un procès équitable, il

est parfois nécessaire qu'un tribunal accorde moins de valeur à la déclaration d'un témoin, par exemple s'il n'a pas été possible de le soumettre à un contre-interrogatoire, en particulier si cela a eu une incidence sur l'évaluation de la crédibilité de son témoignage.

#### *Indépendance de la justice*

40. Les débats ont en outre fait ressortir que l'indépendance de la justice était indispensable au respect du droit par l'État, qu'il s'agisse de la législation nationale ou des instruments internationaux applicables. L'indépendance de la justice est essentielle à sa crédibilité, à sa légitimité et à son aptitude à mener des procès équitables dans le cadre de la lutte antiterroriste. Un appareil judiciaire indépendant et perçu comme tel par la population est plus susceptible d'administrer la justice de manière crédible et équitable et d'amener la population à avoir confiance dans la qualité de ses décisions. Une stratégie de lutte contre le terrorisme qui n'intègre pas ce contrepois perd beaucoup en efficacité<sup>15</sup>.

#### *Droit des personnes privées de liberté à une procédure régulière*

41. Il a été souligné que la reconnaissance du droit qu'a toute personne de connaître les motifs de sa détention, du droit qu'ont les membres de la famille d'une personne détenue de savoir pour quelles raisons elle est détenue et du droit qu'a toute personne détenue d'avoir accès à un avocat et de contester la légalité de sa détention, étaient des éléments essentiels du droit à un procès équitable<sup>16</sup>. Les participants ont noté que si les personnes soupçonnées de terrorisme jouissent en principe de tous les droits fondamentaux liés au respect d'une procédure régulière au même titre que les autres personnes accusées d'actes délictueux, dans bien des juridictions ce principe fondamental n'est pas pleinement accepté ni respecté dans la pratique. Il en est résulté de nombreux dénis manifestes de justice, notamment de confusions sur les personnes, qui auraient pu être limités par le respect de ces éléments du droit à un procès équitable. Les débats ont fait ressortir que le droit de voir rapidement un avocat revêtait aussi de l'importance en tant que moyen de prévenir la torture et les mauvais traitements. De tels traitements pouvant de plus amener à des aveux forcés, le respect de ces garanties revêt une importance particulière pour le droit à un procès équitable. Les participants ont souligné aussi qu'il était important de signaler l'arrestation d'un suspect à sa famille, surtout dans le cas où ce suspect est le principal soutien de famille, cette famille risquant alors de tomber rapidement dans le dénuement à moins que des mesures d'aide ne puissent être mises en œuvre.

42. Les participants ont aussi insisté sur l'importance de reconnaître dans la pratique la légitimité du rôle indépendant de l'avocat dans la défense des personnes accusées de terrorisme, ainsi que sur la nécessité d'accorder une rémunération adéquate aux avocats fournissant des services d'aide juridictionnelle au défendeur. Les participants ont considéré qu'après l'indépendance de la justice, le respect du rôle légitime et indépendant de l'avocat était le second pilier d'une procédure contradictoire effective, car il devait lui être permis, dans les limites de la loi, d'invoquer tous les arguments en faveur de l'accusé, même si cela allongeait la durée de la procédure ou rendait l'affaire plus complexe à examiner pour le tribunal. Il était inadmissible d'accuser un avocat de terrorisme ou de soutien au terrorisme au simple motif qu'il défendait au mieux un suspect ou critiquait des agissements inappropriés de l'État ou de ses organes répressifs. Il était difficile de concevoir un procès crédible sans que le rôle de l'avocat ne soit respecté. Les participants ont noté que dans le

<sup>15</sup> Dans la Déclaration de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international, tous les États membres ont récemment réaffirmé l'importance de l'indépendance, de l'impartialité et de l'intégrité de la justice en tant que soubassement de l'état de droit et d'une administration de la justice exempte de toute discrimination (A/RES/67/1).

<sup>16</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9 3) et 14.

cadre de la reconnaissance effective de ce principe, l'avocat devait percevoir une rémunération appropriée, fournie au besoin par les services d'aide juridictionnelle de l'État.

43. Certains États contournaient certaines garanties supplémentaires comme l'examen par la justice de la détention avant jugement des personnes accusés d'actes délictueux en redéfinissant le caractère de cette détention comme «administratif» au motif que les personnes en cause constituaient une menace future pour la sécurité nationale, même dans des cas où des personnes avaient été acquittées au terme d'un procès pénal. Les participants ont reconnu le risque immédiat d'abus dans les systèmes de détention préventive et administrative, et la facilité avec laquelle ces types de détention pouvaient être étendus à des catégories plus larges. Ces formes de détention peuvent en certaines circonstances très particulières être appropriées pour des cas extrêmes, mais la loi doit les définir clairement et elles doivent donner lieu à un examen par la justice ainsi qu'à un examen régulier par un organe indépendant pour les faire cesser envers l'individu en cause dès qu'elles cessent d'être strictement nécessaires. L'expérience a montré que le recours généralisé à cette forme de détention pouvait susciter une méfiance et une perte de confiance envers les organes chargés de l'application des lois et les forces de sécurité. Des efforts accrus s'imposent pour restreindre le recours à la détention préventive/administrative aux situations tout à fait exceptionnelles et très strictement encadrées. Les participants ont aussi souligné que le droit à un procès équitable présupposait un droit à un procès rapide si la personne en cause est soupçonnée de terrorisme au sens du droit international des droits de l'homme. Un retard dans le procès pourrait rendre vaines les garanties additionnelles pour les personnes détenues énoncées au paragraphe 3 de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et accroître le risque d'une détention à durée indéterminée en violation du droit international des droits de l'homme.

*Risque de banalisation des «mesures d'exception»*

44. Le risque de banalisation des «mesures d'exception» a constitué un sujet de préoccupation général. Il s'agit de l'adoption des dispositions législatives d'exception antiterroriste qui finissent par devenir permanentes, en particulier de dispositions qui ne sont pas regroupées dans un texte unique mais modifient les lois et procédures pénales en vigueur applicables aux situations «normales», ou du recours à des juridictions spéciales pour juger les personnes soupçonnées de terrorisme et d'autres actes délictueux dans des circonstances qui ne le justifient pas. Avec le temps, les mesures antiterroristes temporaires adoptées en temps de crise ou de tension politique extrême peuvent facilement s'enraciner dans le droit national et être régulièrement utilisées par les organes chargés de l'application des lois. En outre dans certains cas, des instruments antiterroristes de grande portée destinés à remédier à une lacune spécifique dans le contexte de la lutte contre le terrorisme ont fini par être appliqués dans d'autres domaines ou à être utilisés en tant que composante des pouvoirs généraux de répression.

45. Il était donc crucial de réexaminer régulièrement la conformité des lois et pratiques antiterroristes avec les droits de l'homme. Les lois et pratiques antiterroristes devraient, dans la mesure du possible, être compatibles avec le principe de normalité. Si des mesures spéciales sont adoptées, elles devraient également être réexaminées régulièrement pour s'assurer qu'elles sont conformes aux droits de l'homme et éviter qu'elles ne deviennent permanentes. Les participants ont souligné qu'un rôle important revenait aux mécanismes de réexamen pour faire en sorte que les dispositions et la mise en œuvre dans les faits des lois antiterroristes soient spécifiques, nécessaires, efficaces et proportionnées<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Voir le rapport du Rapporteur spécial (A/HRC/16/51) (voir la note 4 ci-dessus), par. 20: «Le réexamen régulier et l'insertion de clauses de caducité sont des pratiques optimales qui contribuent à garantir que les pouvoirs spéciaux relatifs à la lutte antiterroriste sont efficaces et

46. Il a été souligné que la suppression, dans certaines juridictions, des tribunaux d'exception chargés de juger les personnes suspectées de terrorisme afin de juger ce type d'infractions dans le cadre du système ordinaire de justice pénale constituait une bonne pratique. Dans plusieurs pays les tribunaux d'exception avaient pu être supprimés, ce qui avait renforcé la confiance de la population tant dans la capacité de l'État à combattre le terrorisme que dans l'équité du jugement par les tribunaux ordinaires des affaires pénales de terrorisme. La suppression de ces tribunaux a entre autre permis d'enrayer la tendance à y recourir dans des circonstances autres que celles prévues initialement. Pour les mêmes motifs, il a été préconisé de faire preuve de circonspection au stade même de la création de tels tribunaux. Il était préférable de renforcer le système de justice ordinaire et les meilleures pratiques internationales dont s'inspirer en la matière étaient toujours plus nombreuses. Là où le système de justice pénale ordinaire est perçu comme inapte à faire face aux difficultés que présente le jugement des affaires de terrorisme, des efforts devraient être entrepris en vue de renforcer ce système au lieu de créer des tribunaux spéciaux. Des civils ne devraient être jugés par des tribunaux militaires ou spéciaux qu'à titre exceptionnel et uniquement dans les affaires où l'État peut démontrer que c'est nécessaire et justifié par des motifs objectifs et sérieux, les tribunaux civils ordinaires étant inaptes à statuer sur ces affaires eu égard aux personnes et infractions spécifiques en cause.

*Établissement des responsabilités et droits des victimes*

47. Les débats des colloques régionaux d'experts ont fait ressortir l'importance fondamentale d'établir les responsabilités pour les violations des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'absence d'établissement des responsabilités est préjudiciable aux victimes, à l'état de droit et à la capacité des États à concourir à promouvoir et à protéger les droits de l'homme dans d'autres juridictions et donc à éviter de créer des conditions propices à la propagation du terrorisme et à la radicalisation. Les États doivent notamment mener des enquêtes rapides, indépendantes, impartiales et approfondies lorsqu'ils disposent des indices crédibles donnant à penser que des violations des droits de l'homme ont été commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

48. Quand une enquête établit qu'une violation a été commise, une réparation effective doit être accordée aux victimes. Il s'agit notamment d'accorder une indemnisation aux personnes n'ayant pas bénéficié des garanties d'une procédure régulière, en particulier dans les cas d'une durée excessive de la détention avant jugement et d'autres manquements. Tout en notant que les pratiques des pays en matière d'indemnisation diffèrent beaucoup, les participants ont estimé que le paiement d'une indemnité par l'État en cas de non-respect de la régularité de la procédure était une forme de réparation particulièrement efficace, qui concourait grandement à éviter de susciter chez les personnes lésées et leur famille de la rancœur suite au recours à des pratiques inéquitables, voire illégales, envers elles. Le versement d'une indemnité peut être à un certain point considéré comme un investissement dans une stabilité future par lequel l'État reconnaît un manquement et accorde une réparation concrète. Outre l'octroi de ces indemnités, il était essentiel de procéder rapidement aux réformes juridiques requises pour prévenir de nouvelles atteintes à la régularité de la procédure et garantir ainsi que de tels faits ne se reproduisent pas.

49. Les colloques régionaux d'experts ont mis en évidence l'importance revêtue par des processus de contrôle, des contre-pouvoirs suffisants et des mécanismes de plainte efficaces en tant qu'éléments essentiels de l'établissement des responsabilités. Les participants ont souligné que différents moyens d'établir les responsabilités dans le cadre de lutte contre le terrorisme existaient, mais que les stratégies éprouvées présentaient des éléments communs,

---

continuent d'être nécessaires, et à éviter la «normalisation» ou l'existence permanente de fait de mesures extraordinaires. [...].



dont des processus de contrôle crédibles (y compris au sein des assemblées législatives), des procédures de plainte accessibles aux personnes et pouvant être mises en œuvre sans crainte de représailles, et la répartition des pouvoirs et des compétences entre différents organes et structures dans un système de contre-pouvoirs afin d'éviter une concentration abusive des pouvoirs au sein d'une autorité particulière. Ces éléments sont indispensables pour faire en sorte que l'utilisation des pouvoirs en matière de lutte contre le terrorisme soit encadrée et adaptée eu égard aux fins visées et éviter que ces pouvoirs ne soient utilisés d'une manière trop large ou oppressive. La valeur potentielle des mécanismes non judiciaires a été reconnue, mais il a aussi été souligné que les victimes devraient toujours avoir la possibilité, même en dernière extrémité, d'accéder à des recours judiciaires.

#### IV. Conclusions et recommandations

50. Les participants aux trois colloques régionaux d'experts sur le respect du droit à une procédure régulière et à un procès équitable organisés par le Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme ont constaté que des difficultés se manifestaient dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment les pressions exercées sur les autorités des États en faveur de l'adoption rapide de mesures de sécurité visant à prévenir et combattre les actes terroristes. Ils ont toutefois souligné que, comme l'expérience le démontrait, la protection des droits de l'homme et le respect de l'état de droit concouraient à combattre le terrorisme, notamment en instaurant un climat de confiance entre les États et les personnes relevant de leur juridiction. À l'inverse, les violations des droits de l'homme – notamment des garanties d'une procédure régulière et du droit à un procès équitable dans le cadre de la lutte contre le terrorisme – peuvent être contre-productives en ce qu'elles risquent de favoriser des conditions propices à la propagation du terrorisme.

51. La Haut-Commissaire salue la réaffirmation de la Stratégie antiterroriste mondiale, par laquelle les États Membres s'engagent à nouveau à assurer la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit en tant que fondement de la lutte contre le terrorisme. En sa qualité de Président du Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme demeure résolu à appuyer les États Membres dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer la mise en œuvre des obligations leur incombant en vertu du droit international des droits de l'homme dans leur lutte contre le terrorisme, conformément aux engagements énoncés dans le pilier IV de la Stratégie. La Haut-Commissaire encourage l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et ses entités à continuer à intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme et l'état de droit dans leurs activités, ainsi qu'à renforcer leur collaboration avec la société civile, afin d'appuyer la mise en œuvre de la Stratégie.

52. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont essentiels pour des mesures antiterroristes efficaces aux niveaux national, régional et international. Les États Membres qui ne l'ont pas encore fait sont exhortés à devenir parties à tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, à lever leurs réserves restantes et à reconnaître la compétence de la Cour internationale de Justice, ainsi que des procédures de plaintes individuelles des organes conventionnels.

53. Le caractère de normes de *jus cogens* et non susceptibles de dérogation que possèdent l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'obligation de non-refoulement et les aspects essentiels du droit à un procès équitable, rend d'autant plus important le strict respect

de ces droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Les efforts déployés aux niveaux national et international pour éliminer la torture doivent être axés sur la prévention, notamment par la mise en place de systèmes de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, dans les lieux où se trouvent des individus privés de liberté. La Haut-Commissaire encourage tous les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier au plus vite le Protocole facultatif à la Convention contre la torture. Les États Membres sont encouragés en outre à renforcer les garanties contre la détention arbitraire, en prenant pour modèle le dispositif prévu dans la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

54. Au cours des dix dernières années, plus de 140 États Membres ont adopté ou modifié des lois spécifiques relatives à la lutte contre le terrorisme. Le moment est venu de procéder à un bilan de ces lois et d'évaluer leur conformité au droit international des droits de l'homme. Il est crucial de réexaminer régulièrement la conformité des lois et pratiques antiterroristes pour veiller, dans la pratique et dans les faits, à ce qu'elles soient spécifiques, nécessaires, efficaces et proportionnées. Dans la mesure du possible, les lois et pratiques antiterroristes doivent être compatibles avec le principe de normalité. Si des mesures spéciales sont adoptées, elles doivent également être réexaminées régulièrement pour s'assurer de leur conformité aux droits de l'homme et éviter qu'elles ne deviennent permanentes.

55. La Haut-Commissaire exhorte les États Membres à continuer à investir dans une approche pénale fondée sur l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme. Pour que les efforts déployés en vue de combattre le terrorisme soient crédibles et efficaces à long terme, il est essentiel que la population fasse confiance aux institutions judiciaires. Cela suppose que les lois soient précises et intègrent le moins de dispositions d'exception ou d'urgence possible, que l'indépendance de la justice et du barreau soit respectée et que l'exécutif soit disposé à se soumettre à des contrôles, à des mécanismes de plaintes et à des contre-pouvoirs.

---