



Assemblée générale

Distr. générale
22 janvier 2021
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-sixième session

22 février-19 mars 2021

Point 3 de l'ordre du jour

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

Incidences des politiques et pratiques relatives à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme (violent) sur les droits humains des filles, des femmes et de la famille

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

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 examine les effets, sur les plans national, régional et international, du recours généralisé à une législation, des politiques et des pratiques de lutte antiterroriste et de prévention et de répression de l'extrémisme (violent) sur la vie des filles et des femmes, ainsi que sur les familles.

Les liens entre droit de la famille et lutte antiterroriste ne cessent de se resserrer, ce qui a pour l'un et l'autre de profondes répercussions, offre à l'État un accès considérable et sans précédent à la sphère privée et permet d'inscrire, au nom de la sécurité nationale, la vie de famille dans un cadre juridique qui était jusqu'ici inimaginable. Ces répercussions, que l'on retrouve dans nombre de mesures antiterroristes, sont particulièrement délétères pour les droits humains des filles et des femmes et fragilisent directement l'intégrité et la protection de la famille.

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



I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale a fait de l'intégration systématique des questions de genre dans des lois et pratiques relatives à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et à la sécurité définies en des termes très généraux, et de la prise en compte des effets différenciés de celles-ci selon le sexe, un aspect fondamental de son action. En particulier, elle a continué de recenser les conséquences, s'agissant du genre et des droits de l'homme, des mesures de lutte antiterroriste¹ et des méthodes de prévention et de répression de l'extrémisme violent². Elle s'est également intéressée, dans certains rapports sur des pays, aux moyens de lutter contre le terrorisme et de prévenir l'extrémisme violent³. Plus récemment, elle s'est penchée sur les effets différenciés selon le genre de la restriction de l'espace civique⁴, sur les risques liés aux programmes de prévention et de répression de l'extrémisme violent qui se focalisent sur les femmes, notamment le risque de détourner ces programmes de leur objectif premier⁵, et sur l'utilisation problématique des stéréotypes sexistes pour promouvoir le rôle des femmes dans la lutte antiterroriste ainsi que dans la prévention et la répression de l'extrémisme violent⁶. Dans le présent rapport, elle dresse un tableau complet des effets que la mise en œuvre de ces programmes a sur les droits des filles et des femmes. Elle aborde en particulier les conséquences de la législation et des pratiques liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme sur le droit à la vie de famille⁷, notamment en ce qui concerne la structure et le contrôle de la famille et la réglementation applicable.

2. La Rapporteuse spéciale constate que des efforts considérables ont été déployés pour intégrer une perspective de genre dans le domaine de la sécurité nationale. Une telle démarche trouve son ancrage dans le développement du droit international et de dispositifs visant à promouvoir l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes. Elle s'étend désormais au cadre législatif de la lutte antiterroriste, en particulier au sein du dispositif des Nations Unies pour la lutte antiterroriste, au moyen, en partie, du programme pour les femmes et la paix et la sécurité du Conseil de sécurité⁸. La Rapporteuse spéciale a déjà exposé, dans de précédents rapports au Conseil des droits de l'homme, ces avancées⁹, qui tiennent également à une meilleure prise en compte par les acteurs de la sécurité des multiples rôles que les femmes occupent dans la société, par exemple pendant un conflit ou dans la structure et les pratiques des groupes terroristes, notamment ceux désignés comme tels par l'Organisation des Nations Unies. La Rapporteuse spéciale a observé que des politiques de sécurité nationale avaient donné lieu à une série de préjudices différenciés selon le genre, y compris lorsque les gouvernements s'évertuaient expressément à prendre en compte cette question¹⁰. Ces préjudices surviennent par exemple lorsque le « genre » est considéré comme un synonyme de « femmes »¹¹, lorsque les questions relatives aux droits humains et à l'égalité des genres ne sont pas prises en compte dans les stratégies différenciées selon le sexe de lutte antiterroriste et de prévention et de répression de l'extrémisme violent, lorsque l'égalité des genres est instrumentalisée, au moyen de la promotion de celle-ci de l'autonomisation des femmes, pour assurer la sécurité nationale et lorsqu'une perspective de genre est utilisée pour

¹ Voir A/64/211.

² Voir, par exemple, A/HRC/31/65, A/HRC/40/52 et A/HRC/43/46.

³ A/HRC/43/46/Add.1.

⁴ Voir A/HRC/40/52.

⁵ A/HRC/43/46, par. 39 et 40.

⁶ A/HRC/31/65, par. 52 et 53.

⁷ Reconnue comme étant l'élément fondamental de la société, la famille a droit, à ce titre, à la protection et à l'assistance prévues à l'article 16 (par. 3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 23 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 10 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁸ Voir la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité.

⁹ Voir A/HRC/31/65.

¹⁰ Jayne C. Huckerby, « In harm's way: gender and human rights in national security », vol. 27, *Duke Journal of Gender Law & Policy* (2020).

¹¹ Fionnuala Ní Aoláin et Jayne Huckerby, « Gendering counterterrorism: how to and how not to » (part II), *Just Security*, 3 mai 2018. Emily Winterbotham et Elizabeth Pearson, « Different cities, shared stories: a five-country study challenging assumptions around Muslim women and CVE interventions », *The Rusi Journal*.

mettre l'accent sur les femmes terroristes, de sorte à déclencher une attitude punitive de la part de l'État, les femmes payant alors souvent un plus lourd tribut que les hommes placés dans des situations comparables.

3. S'appuyant sur la définition utilisée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la Rapporteuse spéciale relève que le « genre » renvoie à l'identité, aux attributs et au rôle de la femme et de l'homme tels qu'ils sont définis par la société, et à la signification sociale et culturelle que la société donne aux différences biologiques, ce qui engendre des rapports hiérarchiques entre femmes et hommes et se traduit par une répartition du pouvoir et des droits favorable aux hommes et désavantageux pour les femmes¹². Elle confirme en outre la précision apportée par l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) selon laquelle ces caractéristiques, rôles et relations sont des constructions sociales et sont intériorisés dans le cadre du processus de socialisation¹³. Bien que le présent rapport porte en premier lieu sur le vécu des filles et des femmes, la Rapporteuse spéciale précise que les garçons et les hommes sont également l'objet de stéréotypes sexistes et que les masculinités et les féminités déterminent également les rôles des uns et des autres, les attentes et les préjugés que l'on observe dans ce domaine. Elle souligne le caractère binaire de la construction sociale du genre et insiste sur le fait que celle-ci ne rend pas pleinement compte de la manière dont les minorités sexuelles et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queer et intersexes ressentent les effets des lois et des pratiques en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme (violent). Elle aborde également les conséquences que ces politiques et pratiques ont pour ces personnes. Une approche intersectorielle, traduisant la manière dont les mesures de lutte contre le terrorisme sont perçues, montre que la discrimination et les atteintes aux droits de l'homme convergent et sont accentuées en fonctions d'autres identités sociales telles que la race, l'origine ethnique, la religion, le handicap, l'âge et la sexualité, notamment.

4. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par le fait que les filles et les femmes paient au prix fort et sans que ce soit apparent les effets directs et indirects de la législation et des pratiques antiterroristes. Elle constate que faute d'une définition du terrorisme convenue au niveau mondial, de nombreux États ont adopté une législation nationale souvent contraire au principe de sécurité juridique¹⁴. De nombreux pays incriminent des actes qui sont protégés par le droit international des droits de l'homme, notamment l'exercice des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique, à la vie privée, aux convictions et à l'expression religieuses, à un procès équitable et à la vie de famille, ainsi que le droit de quitter son pays et d'y revenir. La lutte antiterroriste est souvent considérée à tort comme neutre du point de vue du genre, tant dans ses pratiques que dans ses conséquences. La Rapporteuse spéciale tient à rappeler qu'une telle vision des choses est erronée. Elle insiste sur le fait que la législation et les politiques antiterroristes, en particulier dans des milieux officiels, élitistes, nationaux et internationaux, sont débattues dans des espaces où les hommes sont majoritaires et où les stéréotypes sexistes sont courants.

5. L'application des lois, politiques et pratiques relatives à la lutte contre le terrorisme et à la prévention et la répression de l'extrémisme violent est également empreint de sexisme. Les femmes ont toujours eu du mal à être dûment représentées dans les forces de sécurité chargées au premier chef de la lutte antiterroriste, notamment la police, l'armée, le personnel

¹² Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 28 (2010) ; E/CN.4/1996/105, par. 13 ; Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles, « Gender equality and gender backlash », note d'information.

¹³ Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme, « Gender mainstreaming: strategy for promoting gender equality » (2002), réaffirmé dans le document « Gender mainstreaming: a global strategy for achieving gender equality and the empowerment of women and girls » (2020) de l'Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes).

¹⁴ Voir, par exemple, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, « Note on the Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism », sect. 3.1-3.3 (2020).

pénitentiaire et les services de renseignement¹⁵. À l'échelle nationale, les sphères dirigeantes des services de sécurité sont dominées par des hommes nantis et manquent de diversité ethnique, religieuse et culturelle. Si quelques progrès, obtenus à la faveur de stratégies de parité, ont permis aux femmes d'accéder plus largement aux carrières dans le secteur de la sécurité, les postes de direction et de prise de décisions leur restent très majoritairement fermés et inaccessibles. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui a adopté en 2018 une stratégie révisée de sécurité et de paix en vue d'accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de postes civils et militaires, est un exemple positif de la plus grande attention accordée aux approches différenciées selon le genre et aux moyens de contrôle mis en place à l'échelle d'une organisation¹⁶. En 2018, la France a adopté une stratégie pour la promotion de l'égalité des sexes qui favorise une représentation accrue des femmes aux postes de prise de décisions dans les secteurs de la paix et de la sécurité et de l'administration publique, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix¹⁷. En revanche, en ce qui concerne les services de renseignement nationaux, peu d'informations sont disponibles, même si des exemples de bonnes pratiques peuvent exister¹⁸. Une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes pourrait contribuer efficacement à la conception, à l'application et au contrôle des lois et pratiques antiterroristes, notamment en ce qui concerne les filles et les femmes¹⁹.

6. La Rapporteuse spéciale rappelle toutefois que les organes et responsables politiques chargés de la lutte antiterroriste traversent non seulement une grave « crise de la diversité » au regard du genre et de la race, y compris aux plus hauts niveaux de la prise de décisions, mais agissent également dans des cadres institutionnalisés de discrimination, de misogynie et de préjugés sexistes qui perpétuent l'inégalité de genre et la culture d'impunité, tout en valorisant un ensemble très particulier de traits et de comportements traditionnellement « masculins », notamment le savoir technocratique, la justification du recours à la force, la prise de décisions au détriment de considérations morales et les discours protecteurs masculinistes²⁰. Cette réalité complique la quête de parité dans ces milieux, empêche les autorités d'apporter une réponse efficace aux crises et de traiter tous les groupes sur un pied d'égalité et conduit à instrumentaliser les femmes dans la pratique et à ne pas les considérer comme des expertes à part entière. La Rapporteuse spéciale admet que le fait que certaines femmes occupent des fonctions de conception et de direction dans des organes et unités militaires chargés de promouvoir et d'encadrer la lutte contre le terrorisme sur le territoire national et à l'étranger ne va pas sans poser de problèmes²¹. Le fait d'affecter des femmes, notamment issues de la même élite sociale, à de tels organes ne rend pas ces derniers nécessairement plus aptes à prendre en compte les questions de genre ou à protéger les droits des femmes issus de la diversité. La Rapporteuse spéciale souligne la complexité d'une telle situation et met en garde contre la propension à faire de la parité le seul marqueur de progrès en matière de non-discrimination. Il faut regretter que certaines femmes affirment porter la voix du féminisme dans ces milieux et instrumentalisent et s'approprient une version sécuritaire du programme pour les femmes et la paix et la sécurité, dans le but de promouvoir les objectifs étroits de la lutte antiterroriste ou de la répression de l'extrémisme violent²². C'est ainsi que des transformations pourtant nécessaires ne sont pas mises en œuvre, sans que l'on reconnaisse les préjudices et les conséquences générées de ces approches sécuritaires

¹⁵ Micah Zenko et Amelia Mae Wolf, « Leaning from behind », *Foreign Policy*, 24 septembre 2015 ; J. Ann Tickner, *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security* (Columbia University Press, 1993).

¹⁶ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), « Les femmes, la paix et la transformation de la sécurité, visions de l'avenir du programme "femmes, paix et sécurité" pour l'OTAN » (2018).

¹⁷ France, « Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022) », sect. 2.3.5.

¹⁸ Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et ONU-Femmes, « Intelligence and gender, gender and security toolkit » (2020).

¹⁹ Ibid.

²⁰ S/2018/900, par. 14.

²¹ Negar Razavi, « NatSec feminism: women security experts and the US counterterror State », *Signs: Journal of Women dans Culture and Society*, et International Crisis Group, « A course correction for the women, peace and security agenda » (2020).

²² Ibid.

et leurs effets sur les femmes, ni que l'on prenne en compte le fait que les répercussions des mesures de lutte antiterroriste sont subies par des femmes qui sont le plus souvent d'une race, d'une ethnique et d'une religion différentes de celles des décideurs²³.

7. Forte de son engagement au long cours auprès des militantes de la société civile, la Rapporteuse spéciale a conscience que les organisations de la société civile dirigées par des femmes et des défenseuses des droits humains ont subi de plein fouet les effets du renforcement de la politique sécuritaire et de la législation en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Elle confirme l'importance qu'accordent le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes²⁴ et la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains à la nécessité de protéger plus particulièrement les défenseuses des droits humains²⁵, notamment des effets négatifs des lois et pratiques de lutte antiterroriste mal conçues et mal appliquées. De récents rapports ont décrit les menaces croissantes qui pèsent sur de nombreuses défenseuses des droits humains dans des pays en conflit ou sortant d'un conflit, en particulier ceux en proie au terrorisme ou concernés au premier chef par des mesures mondiales de lutte contre le terrorisme²⁶. Les défenseuses des droits humains sont prises pour cible dans des proportions alarmantes, car elles dénoncent les causes profondes des conflits, notamment la corruption, les carences de la gouvernance, les problèmes d'accès à la terre ou aux ressources et la conception traditionnelle de la famille et des rôles des hommes et des femmes dans la société qu'ont les acteurs étatiques et non étatiques²⁷. Les États ont de multiples obligations découlant du droit international des droits de l'homme, notamment celles de respecter, protéger et promouvoir les droits de toutes les personnes relevant de leur juridiction et de leur offrir un recours effectif²⁸. Ces obligations ont été précisées à la lumière des violations de droits, du ciblage et des représailles dont des défenseuses des droits humains sont victimes du fait de leur action²⁹.

8. Le prix à payer par les femmes est particulièrement élevé dans des États fragiles et touchés par des conflits, où elles subissent la pression redoublée des préjudices causés par des acteurs non étatiques dont la marque de fabrique est la violence aveugle³⁰. Les femmes et les filles sont prises entre le marteau et l'enclume dans des situations où des groupes armés non étatiques et des organisations terroristes interdites disputent à l'État le contrôle du territoire et de la gouvernance³¹. La Rapporteuse spéciale est consciente du fait que le terrorisme est particulièrement préjudiciable à la protection des droits des femmes et que les femmes qui en sont victimes se heurtent à des difficultés particulières. Elle affirme que les femmes subissent des préjudices particuliers qui résultent d'inégalités de genre généralisées, de stéréotypes et de suppositions concernant leurs besoins, leur vécu et leur vulnérabilité après un acte terroriste, éléments qui engendrent des politiques et des pratiques qui, à leur tour, font subir des préjudices cumulés aux femmes victimes du terrorisme. Elle est profondément préoccupée par le fait que les femmes et les jeunes filles continuent d'être prises pour cible par des acteurs non étatiques et certains groupes, et plus particulièrement par le fait que la violence sexuelle, le viol, et l'esclavage sexuel sont couramment utilisés

²³ Il est à noter qu'en matière de lutte antiterroriste, les interventions, qui font appel à tout un arsenal de mesures et de stratégies reposant notamment sur des services de renseignement, des forces spéciales, des drones et des sanctions, sont rarement analysées sous l'angle des effets qu'elles produisent sur les femmes qui les subissent concrètement. Ibid.

²⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30 (2013), par. 6, 36, 37 et 57 b). Voir également les déclarations du Comité, notamment l'appel lancé en 2020, à l'occasion de la Journée internationale des défenseuses des droits humains, en faveur de la libération de toutes les défenseuses des droits humains, en particulier de la militante saoudienne des droits de la femme Loujain Al-Hathloul.

²⁵ A/HRC/43/51, par. 28.

²⁶ S/2018/900, par. 1.

²⁷ Ibid., par. 61.

²⁸ Voir la résolution 53/144 de l'Assemblée générale.

²⁹ Voir la résolution 45/36 du Conseil des droits de l'homme, en particulier les paragraphes 29 à 31, et la décision 71/II du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

³⁰ Fionnuala Ní Aoláin *et al.*, dir. publ., *The Oxford Handbook of Gender and Conflict* (Oxford University Press, 2018).

³¹ A/HRC/43/51, par. 28.

pour nuire aux femmes et à leur famille. Elle soutient les efforts déployés pour poursuivre les auteurs d'actes de violence sexuelle en application du droit international³² et salue les initiatives visant à promouvoir l'application des normes de ce droit aux interventions axées sur les victimes et aux poursuites engagées³³.

9. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale analyse les points de convergence entre les stratégies relatives au genre et à la sécurité nationale en ce qui concerne les filles, les femmes, les familles, la vie de famille et les relations familiales, vus plus particulièrement sous l'angle des droits de l'homme et de leurs effets, et formule des orientations et des recommandations à l'intention des États³⁴.

II. Incidences des lois et pratiques relatives à la lutte antiterroriste, à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent sur les filles et les femmes

10. Depuis 2001, l'ampleur, la portée et le rythme d'élaboration des lois antiterroristes augmentent de manière exponentielle. La législation antiterroriste s'applique des frontières jusque dans la chambre à coucher et s'inscrit plus que jamais dans des cadres réglementaires qui influent sur l'ensemble des droits de l'homme. Or, lorsqu'elle est omniprésente, cette législation entraîne des ruptures, des bouleversements et des transformations dans la vie privée des personnes et l'organisation interne des groupes et des communautés. Ces effets et ces préjudices passent en grande partie inaperçus et restent invisibles, non seulement parce qu'ils sont vécus dans la sphère « privée », mais surtout parce que ce sont les filles et les femmes qui en paient le prix fort, sans que cela soit reconnu. Dans le même temps, la législation antiterroriste place les institutions et les informations sur la santé, les ressources financières, l'éducation et le foyer au cœur des dispositifs de détection précoce, de surveillance et de prévention globale de l'« extrémisme violent ». Ce faisant, elle soumet certains aspects les plus essentiels de la vie privée et intime des personnes au cadre législatif de la politique sécuritaire de l'État. Le renforcement par les États des programmes et pratiques de prévention et de répression de l'extrémisme violent a accéléré l'intrusion de la sécurité dans la vie privée et fait basculer les institutions et les professions qui traditionnellement protégeaient la santé, la maternité, l'éducation et le bien-être dans le camp des garants des politiques nationales de sécurité, avec des effets qui se font sentir sur plusieurs générations. Il est à noter que ces intrusions, préjudices et violations des droits humains ne touchent pas de la même manière toutes les filles, les femmes et les familles. La réglementation excessive et l'attention portées à certaines d'entre elles par l'appareil de sécurité de l'État reposent en grande partie sur des critères raciaux, ethniques et religieux bien ancrés³⁵. Cette attention traduit des lignes de fractures plus larges et préexistantes au titre desquelles certains groupes ne bénéficient pas des privilèges attachés à la présomption d'un droit à la vie privée.

11. La Rapporteuse spéciale rappelle qu'elle a analysé, dans le cadre de son mandat, la manière dont la surveillance, notamment la surveillance de masse aux fins de lutte contre le terrorisme, et l'accès aux nouvelles technologies portent atteinte au droit à la vie privée³⁶. Elle souligne que le droit à la vie privée ouvre la voie et contribue à l'exercice de toute une série d'autres droits, dont le droit à la vie de famille. Elle affirme que les nouvelles technologies et les méthodes de collecte de données, en particulier, ont des effets divers sur

³² A/75/337, par. 21.

³³ Voir, par exemple, le projet de code de conduite mondial pour les enquêtes et la collecte d'informations sur les violences sexuelles liées aux conflits.

³⁴ Elle observe que s'agissant du genre, les conseils (contrairement à l'analyse basée sur les droits de l'homme) émanent d'organes des Nations Unies et d'autres entités. Voir, par exemple, Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, « Gender dimensions of the response to returning foreign terrorist fighters: research perspectives » (2019) ; Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Addendum to the GCTF good practices on women and countering violent extremism, with a focus on mainstreaming gender » (2019).

³⁵ Voir A/73/362.

³⁶ Voir A/69/397.

les minorités et sont profondément sexistes³⁷. Les nouvelles technologies qui allègent les dispositifs opérationnels de surveillance tout en réduisant les investissements dans les infrastructures de surveillance créés depuis le 11 septembre 2001 continuent d'être développées à un rythme exponentiel. Le droit international des droits de l'homme exige des États qu'ils justifient clairement et en se fondant sur des faits toute restriction du droit à la vie privée³⁸. Lorsque la surveillance est assurée par des moyens illicites, le préjudice individuel est manifeste et souvent au cœur de débats portant sur les droits. Pourtant, lors d'opérations antiterroristes, la famille et le domicile sont souvent clairement visés par ces mesures de surveillance. En outre, il a été montré que le recours illicite à des mesures antiterroristes conduisait régulièrement à ce que des familles entières soient prises pour cible, ce qui pouvait, dans certains cas, rompre totalement la stabilité de la cellule familiale³⁹. Le fait d'être associé à un suspect porte directement atteinte au droit à la vie privée des membres de sa famille et de ses proches, mais participe aussi d'un climat dans lequel les forces de l'ordre et d'autres groupes ont davantage tendance à présumer que le suspect est coupable qu'ils ne l'auraient fait dans le contexte d'autres enquêtes pénales. Les femmes, par exemple, sont immédiatement présumées suspectes en raison de leur liens de famille ou de proximité avec certains hommes. En outre, depuis plus de vingt ans, l'application discriminatoire de mesures antiterroristes aux personnes et communautés musulmanes a sapé, directement ou indirectement, les droits de leurs proches. D'importants travaux de recherche ont montré qu'en prenant pour cible des communautés ou des groupes particuliers sur la base de l'origine ethnique, de la race et de la religion, certains États avaient fait une utilisation très largement excessive, abusive et discriminatoire des lois sur la surveillance⁴⁰. C'est ainsi que certaines formes d'expression masculine (exacerbées par l'identité ethnique et religieuse) retiennent particulièrement l'attention des forces de l'ordre, tandis que d'autres, en particulier les discours protecteurs masculinistes, sont considérées comme étant au-dessus de tout soupçon. Des instituts de recherche ont non seulement mis au jour des violations directes de droits, mais ont également montré que la surveillance suscitait la peur, favorisait la volonté de contrôle et une politique sécuritaire⁴¹, aggravait les préjudices et dénaturait l'esprit de tolérance qui caractérise le lien social au profit d'un climat de suspicion accrue et d'une plus grande permissivité à l'égard des discours et des crimes de haine. La création de « groupes suspects » a également engendré des suspects de l'intérieur dans les foyers, où les personnes se replient sur elles-mêmes et s'observent par le prisme de l'État⁴². Il s'agit là du résultat fréquent d'une application discriminatoire des lois, à savoir que, pour ne pas attirer l'attention de l'État, des groupes commencent à réglementer eux-mêmes la manière dont ils exercent d'autres libertés, notamment la liberté d'expression et la liberté de religion.

12. L'arrestation et la détention des membres de la famille d'un suspect lors d'opérations antiterroristes ou de répression de l'extrémisme menées par l'État ont des conséquences particulières pour les familles et au regard du principe de l'inviolabilité du domicile. La Rapporteuse spéciale indique avoir, à plusieurs reprises, été informée de pratiques telles qu'arrestations matinales déstabilisantes⁴³ et comportements déplacés, sur les plans culturel et social, à l'égard des femmes et d'enfants présents au domicile, par exemple le fait de ne pas les laisser se couvrir ou de dénigrer leurs croyances et leur ou le fonctionnement de la famille.

³⁷ A/HRC/44/57, par. 4 à 9 et 17. Voir également Anna Kovacs, « Informed consent - said who? A feminist perspective on principles of consent in the age of embodied data », rapport d'Internet Democracy Project (2020).

³⁸ Article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir également A/69/397, par. 28 à 31.

³⁹ Voir A/75/385 ; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25374> ; Résolution 40/113 du Conseil des droits de l'homme.

⁴⁰ Voir, par exemple, l'avis de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique dans l'affaire *Tanzin v. Tanvir* (592 U. S. ____ (2020)) ou la décision de la Cour d'appel des États-Unis, troisième circuit, *Hassan v. City of New York*, du 13 octobre 2015.

⁴¹ Nadera Shalhoub-Kevorkian, *Security Theology, Surveillance and the Politics of Fear* (Cambridge University Press, 2015).

⁴² Voir, par exemple, Mary J. Hickman *et al.*, « Social cohesion and the notion of 'suspect communities': a study of the experiences and impacts of being 'suspect' for Irish communities and Muslim communities in Britain », *Critical Studies on Terrorism* ; <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23130&LangID=F>.

⁴³ A/HRC/40/52/Add.4, par. 25.

Or ces situations peuvent provoquer un traumatisme psychologique et favoriser la stigmatisation. La Rapporteuse spéciale souligne en particulier que, lorsque des opérations de sécurité sont menées illicitement ou par erreur, les réparations des dégâts causés au domicile sont lentes, les excuses rares et d'autres réparations ne sont pas octroyées. Après l'arrestation et le placement en détention d'un suspect, ses proches ne disposent souvent d'aucun renseignement et ne sont pas informés des motifs de son arrestation ; la mise au secret est fréquente dans les affaires de terrorisme et les extraditions restent une pratique courante et regrettable en cas d'accusations d'infractions à la législation antiterroriste⁴⁴. Il convient de souligner qu'il est extraordinairement difficile pour les femmes ayant de jeunes enfants qui sont détenues dans des établissements de haute sécurité de remplir leur rôle de mère et de maintenir l'unité familiale⁴⁵. Elle insiste en particulier sur les effets permanents qu'a sur leurs proches le maintien en détention dans la baie de Guantanamo (Cuba) de 40 personnes, dont beaucoup n'ont, au départ, pas été inculpées, ou ne l'ont été que plusieurs années plus tard ou ne l'ont jamais été⁴⁶. Ces personnes subissent des violations sans fin de leur droit à la vie de famille, ce qui ne devrait pas être toléré dans une société civilisée. La Rapporteuse spéciale appelle l'attention sur les violations des droits humains subies par les proches lorsque leur fils, frère, femme ou sœur est soumis à la torture pendant sa détention après une inculpation pour terrorisme ou extrémisme⁴⁷. Elle souligne les conséquences à long terme, s'agissant des droits de l'homme, des législations récemment adoptées dans plusieurs pays visant à alourdir les peines de prison pour fait de terrorisme et imposant, une fois la sanction pénale exécutée, des mesures administratives supplémentaires qui auront des conséquences considérables sur les relations familiales et les droits humains des membres de la famille⁴⁸.

13. Il a été démontré que les lois sur la répression du financement du terrorisme ont des effets négatifs sur les organisations de défense des droits des femmes, car elles font obstacle, dans l'espace civique, à la promotion de l'égalité des genres, à l'autonomisation des femmes et à la défense de leurs intérêts⁴⁹, et réduisent davantage encore les moyens dont disposent ces organisations pour parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes et protéger les droits des filles et des femmes. La Rapporteuse spéciale rappelle ses précédentes observations⁵⁰ sur les effets négatifs des lois sur la répression du financement du terrorisme. Ce n'est pas seulement la « petite échelle » du travail mené par les femmes dans la société civile qui est perçue comme un risque par les donateurs et les institutions financières, mais bien le fait qu'elles font entendre des « voix divergentes » ou remettent en cause les normes de genre traditionnelles, ce qui peut entraîner une réaction négative et conduire les autorités à restreindre la liberté d'expression et d'association des femmes⁵¹. Lorsqu'elle est associée aux effets délétères des moyens matériels consacrés à l'application des lois antiterroristes, la faible marge de manœuvre dont disposent ces acteurs peut véritablement geler tous leurs efforts. En outre, il apparaît que la lutte contre le financement du terrorisme sert également à sanctionner les proches du soutien minime qu'ils apportent, parfois même lorsque ce sont les politiques publiques de détention ou de rapatriement qui ont créé les conditions du besoin financier⁵². S'agissant de la lutte contre le financement du terrorisme, les mesures touchant à l'appui matériel apporté au terrorisme qui ciblent les pratiques habituelles de soutien matériel accordé par les proches fragilisent les familles et portent directement atteinte aux droits économiques et sociaux de leurs membres, y compris des enfants. Les femmes, en particulier, dont l'accès

⁴⁴ Voir, par exemple, A/HRC/WGAD/2020/41 ; A/HRC/WGAD/2020/6 ; A/HRC/WGAD/2018/39 ; A/HRC/WGAD/2018/30 ; A/HRC/WGAD/2018/2 ; A/HRC/WGAD/2017/78 ; A/HRC/WGAD/2013/10 ; A/HRC/13/30/Add.1, p. 145 ; E/CN.4/2005/6/Add.1, p. 23.

⁴⁵ Voir A/HRC/WGAD/2020/14.

⁴⁶ Voir A/HRC/13/42. Voir également, par exemple, A/HRC/WGAD/2013/10 ; A/HRC/13/30/Add.1, p. 140 et 145 ; E/CN.4/2005/6/Add.1, p. 23.

⁴⁷ Cour d'appel des États-Unis, deuxième circuit, *Arar v. Ashcroft*, décision du 30 juin 2008.

⁴⁸ Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25443> ; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25375>.

⁴⁹ Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, « Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security » (2017).

⁵⁰ A/64/211, par. 42.

⁵¹ Ibid. Voir également A/HRC/WGAD/2020/33.

⁵² Duke Law International Human Rights Clinic, « Families in the crosshairs: a human rights analysis of the Netherlands' national security policy », communication adressée à la Rapporteuse spéciale (2020).

à l'information peut être encore plus restreint, savent peu de choses des activités de leur conjoint ou de leurs proches ou ne sont pas en mesure de remettre en cause leur comportement, même si elles en ont connaissance⁵³. Citons, à titre d'exemple, l'envoi, par certaines familles, de petites sommes d'argent à des femmes et des enfants se trouvant dans des camps en République arabe syrienne et l'envoi, par des proches de détenus, de sommes d'argent, par l'intermédiaire de certains ministères, à des personnes figurant sur des listes de sanctions. En outre, comme on le verra ci-après, le recours croissant aux sanctions a des conséquences de plus en plus lourdes sur les droits des proches de ceux dont les avoirs sont gelés⁵⁴.

14. Ces trente dernières années, le recours aux régimes de sanctions est devenu une pratique nationale, régionale et internationale de plus en plus courante⁵⁵. Ces régimes ont permis au Conseil de sécurité de réinterpréter de manière « souple » les menaces contre la paix et la sécurité internationales susceptibles de justifier son intervention, par des sanctions qui visent à promouvoir les droits de l'homme, rétablir la démocratie et favoriser le contrôle des armes, et de contribuer ainsi de manière déterminante à asseoir la gouvernance mondiale de l'Organisation des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme⁵⁶. Les régimes de sanctions ont été renforcés et étendus au point de devenir méconnaissables dans le cadre de la lutte antiterroriste engagée au lendemain du 11 septembre 2001. Cette évolution remonte précisément à l'adoption de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité, dans laquelle les États ont été priés de geler les fonds et autres ressources financières appartenant directement aux Taliban ou leur bénéficiant indirectement. La résolution 1333 (2000) du Conseil a étendu ce régime à Al-Qaida et aux personnes associées à Oussama ben Laden. Cette tendance s'est poursuivie avec la résolution 2253 (2015), qui visait l'État islamique d'Iraq et du Levant (ISIL). Les sanctions ont une portée mondiale et une durée potentiellement illimitée⁵⁷. Les titulaires du présent mandat ont exprimé à plusieurs reprises la crainte qu'en matière de lutte contre le terrorisme, les sanctions concernent des actes délictueux allégués, mais soient également appliquées à titre purement préventif⁵⁸. Les sanctions fonctionnent comme un régime juridique de prévention peu soumis aux contraintes juridiques et au contrôle, et autorisent l'exercice d'un pouvoir supranational sans précédent. Les raisons pour lesquelles des personnes sont soumises aux plus graves violations des droits de l'homme sont secrètes. Les données sont collectées avant tout par des services de renseignement, dont la plupart opèrent en dehors de tout contrôle indépendant. Enfin, s'agissant des dispositifs mis en place au niveau national ou par l'Organisation des Nations Unies, il n'existe aucun recours effectif pour les personnes auxquelles ils s'appliquent, malgré les vigoureuses protestations de responsables politiques prétendant le contraire. La résolution 2560 (2020) du Conseil de sécurité, si elle tient dûment compte des règles et procédures encadrant les sanctions, ne répond pas pour autant aux graves préoccupations juridiques qu'ils suscitent.

⁵³ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, « Note on the Shanghai Convention », par. 69, citant le « Manuel sur les dimensions de genre dans les ripostes pénales au terrorisme » de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Gavin Sullivan, *The Law of the List: UN Counterterrorism Sanctions and the Politics of Global Security Law* (Cambridge University Press, 2020). Au cours des quarante-cinq premières années d'existence de l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions à seulement deux reprises (résolution 232 (1966) concernant la situation en Rhodésie du Sud et résolution 418 (1977) concernant la situation en Afrique du Sud). Voir également Union européenne, Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, 2020-2024, par. 1.6 a).

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Voir la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité.

⁵⁸ Selon les Directives régissant la conduite des travaux du 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, l'existence d'une inculpation ou d'une condamnation pénale n'est pas une condition préalable à l'inscription sur une liste, les sanctions ayant un caractère préventif (par. 6 d)). Voir également A/61/267, par. 31.

15. L'Organisation des Nations Unies s'est dotée, au fil de multiples résolutions du Conseil de sécurité⁵⁹, d'une infrastructure réunissant des comités de sanctions qui administrent les listes d'exclusion sur lesquelles figurent des noms de personnes et d'entités. L'absence de contrôle juridique adéquat et approfondi des régimes de sanctions n'a cessé de préoccuper des tribunaux nationaux⁶⁰ et régionaux⁶¹, mais également des acteurs de la défense des droits de l'homme, notamment les titulaires successifs du présent mandat. Répondant en partie à ces préoccupations, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1904 (2009) créant le Bureau du Médiateur, qui a pour mission de recevoir et d'examiner les demandes de radiations et de formuler des recommandations à leur sujet⁶². Tous les titulaires du poste de Médiateur qui se sont succédé étaient des juristes reconnus pour leur intégrité⁶³. Pourtant, malgré tous leurs efforts pour travailler dans le respect des procédures prévues⁶⁴, l'inscription sur ces listes au nom du principe de la primauté du droit continue de susciter des préoccupations. Des personnes sont souvent visées pour des motifs confus et ou qui ne sont pas établis de manière indépendante. L'origine des renseignements fournis soulève, à juste titre, les critiques de ceux qui y ont accès, en particulier le Médiateur⁶⁵. Il s'agit d'une procédure fortement politisée et les droits des personnes ciblées par les sanctions et de leurs proches pèsent peu lors des délibérations ou dans la décision d'inscription. Si le Bureau du Médiateur accomplit un travail important et utile aux fins de la radiation, la procédure d'inscription n'est pas équitable et n'offre aucun recours équitable aux personnes qui en font l'objet, contrairement à ce qu'exige le droit international⁶⁶.

16. Les conséquences pour les filles, les femmes et les familles des sanctions prises dans le cadre de la lutte antiterroriste et l'inscription sur des listes sont de vaste portée. Ces conséquences vont bien au-delà du sort réservé à telle ou telle personne dont le nom figure sur une liste. Les personnes inscrites sur une liste⁶⁷, femmes comme hommes, subissent une procédure politique opaque et kafkaïenne qui porte atteinte à leurs droits politiques, sociaux,

⁵⁹ Il existe 14 comités de sanctions actifs, dont ceux établis en application des résolutions 751 (1992) ; 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) ; 1518 (2003) ; 1533 (2004) ; 1591 (2005) ; 1636 (2005) ; 1718 (2006) ; 1970 (2011) ; 1988 (2011) ; 2048 (2012) ; 2127 (2013) ; 2140 (2014) ; 2206 (2015) ; et 2374 (2017) du Conseil de sécurité.

⁶⁰ Cour suprême du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *Her Majesty's Treasury v. Ahmed and others*, arrêt du 27 janvier 2010, UKSC 2, dans lequel Lord Hope a déclaré que les sanctions étaient une arme juridique de portée mondiale unique en son genre, qui faisait des suspects des « prisonniers de fait de l'État » ne disposant d'aucun recours politique ou juridique ; Cour fédérale du Canada, *Abdelrazik c. Canada*, décision du 5 juin 2009 ; Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre), *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* (requête n° 5809/08), arrêt du 21 juin 2016.

⁶¹ Union européenne, Cour de justice (grande chambre), *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et al.* (affaires jointes n° C-402/05 P & C-415/05 P), arrêt du 3 septembre 2008.

⁶² La procédure a été mise à jour par la résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité, sans que l'on constate toutefois d'avancées notables quant à sa régularité.

⁶³ La Rapporteuse spéciale partage l'avis du précédent titulaire du mandat, Ben Emmerson, selon lequel le mécanisme est aussi équitable qu'il peut l'être compte tenu des limites de son mandat, mais les failles structurelles demeurent, malgré l'apparence d'indépendance (A/67/396, par. 34).

⁶⁴ Voir www.un.org/securitycouncil/ombudsperson/approach-and-standard.

⁶⁵ Par exemple, le fait que le Médiateur n'ait pas pour mandat de réexaminer la décision initiale du Comité d'inscrire une personne sur une liste de sanctions ; l'absence d'égalité des armes concernant les informations mises à la disposition des requérants ; l'absence d'indépendance judiciaire officielle du Médiateur, ainsi que la portée et la nature des conditions de sa désignation (dans la pratique et contractuellement, étant donné qu'il est nommé pour environ une année) ; le fait qu'il n'ait pas droit à un laissez-passer des Nations Unies ; les conditions contractuelles, moins favorables que celles qui s'appliquent aux postes de magistrat comparables, bien qu'elles soient officiellement assimilées à un mandat ; le fait que les États n'autorisent pas que des avis motivés (même expurgés, le cas échéant) expliquent les décisions motivées du Médiateur.

⁶⁶ Les préoccupations portent notamment sur la violation de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sur l'incompatibilité avec les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.

⁶⁷ Au 21 décembre 2020, seules quatre femmes étaient inscrites sur une liste de sanctions. Voir la liste établie et tenue en application des résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité.

économiques et culturels. Cette procédure a de graves conséquences et soulève des questions fondamentales quant à l'absence de légalité, de sécurité juridique et de proportionnalité⁶⁸. Par exemple, après une telle inscription, il sera difficile d'obtenir un travail (art. 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), la location ou l'achat d'un logement sera problématique, voire impossible (art. 25, par. 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme), et les voyages seront interdits (art. 13, par. 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme) ; accepter une aide financière engagera la responsabilité pénale de tiers, ce qui peut, notamment, nuire à la famille de la personne concernée (art. 16, par. 3, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et art. 23, par. 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Les recours judiciaires utiles sont peu nombreux (art. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). D'aucuns assimilent l'inscription sur une liste de sanctions à une « peine de mort civile »⁶⁹. Les femmes dont les proches ou conjoints figurent sur une liste paient le prix fort, notamment parce que, dans de nombreux systèmes juridiques ou en raison de la structure patriarcale des finances familiales, elles n'ont pas forcément accès de manière autonome au travail, à l'argent, aux comptes bancaires ou à des sources de revenus indépendantes. Dans les pays où elles n'ont pas le droit de propriété, les femmes ne sont pas autorisées à aliéner les biens détenus par leur conjoint ou un proche figurant sur une liste. Si des dérogations pour raison humanitaire sont possibles dans certaines situations⁷⁰, la Rapporteuse spéciale constate qu'elles sont financièrement inadaptées et difficiles d'accès, et qu'au lieu d'atténuer le phénomène de stigmatisation et d'exclusion subi par les membres de la famille de l'intéressé, elles ont tendance à l'amplifier. Le fait qu'aucune aide juridictionnelle ne soit accordée aux personnes qui contestent leur inscription sur une liste de sanctions peut avoir des conséquences particulièrement graves pour les femmes et les familles qui n'ont guère les moyens de s'attacher les services d'un avocat et de s'atteler à ce travail ardu de contestation. Dans un rapport établi à l'issue de l'Examen de haut niveau des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies, les questions de genre et de droits des femmes étaient abordées sous l'angle des conséquences des conflits armés pour les femmes, sans que soient examinées les conséquences négatives, pour elles, de l'inscription de leurs conjoints ou proches sur des listes de sanctions⁷¹. La Rapporteuse spéciale a pu prendre directement la mesure de ces effets lors de visites de pays et a été témoin de la pauvreté, de la honte et de la vulnérabilité que l'inscription sur une liste entraînait pour les familles. Elle est profondément préoccupée par les pratiques qu'elle a observées dans de nombreux pays où les États ont conçu leurs propres procédures d'inscription et de sanctions visant les personnes soupçonnées, accusées ou reconnues coupables, en application du droit interne, d'actes de terrorisme ou d'extrémisme. Les définitions très opaques et problématiques adoptées par de nombreux États et un excès de zèle dans l'application de ces mesures font que des femmes et des familles sont sanctionnées pour des actes commis par leurs proches, dans le cadre de procédures d'inscription et de sanctions généralisées et destructrices qui ne sont tout simplement pas conformes au droit international. La Rapporteuse spéciale souligne qu'au niveau national ces procédures sont le plus souvent appliquées à des personnes qui exercent raisonnablement leurs droits à la liberté d'expression et d'association et à la liberté d'opinion et de conviction religieuse, ainsi que leur droit de participer à la vie politique. Les répercussions sur la vie familiale sont intergénérationnelles et s'inscrivent dans le long terme. Les enfants pâtissent directement des sanctions et de la stigmatisation à laquelle sont soumis (souvent de manière abusive et en toute opacité) les adultes de leur famille. Les jeunes, en particulier les garçons, sont harcelés et surveillés par les services de sécurité simplement parce qu'un de leurs proches figure sur une liste de sanctions. La Rapporteuse spéciale dispose d'informations crédibles selon lesquelles à la sanction que constitue une inscription pour défaut de coopération s'ajoute la pression exercée sur les intéressés pour qu'ils deviennent des informateurs des services de sécurité et de renseignement.

⁶⁸ A/61/267, par. 32 à 37 ; A/67/396, par. 33 à 35.

⁶⁹ Voir www.sueddeutsche.de/politik/dick-marty-bericht-zu-terrorlisten-zivile-todesstrafe-1.344886 (en allemand), citant Dick Marty, Rapporteur du Conseil de l'Europe.

⁷⁰ Voir, par exemple, les résolutions 1267 (1999), par. 4 a), et 1591 (2015) du Conseil de sécurité.

⁷¹ Voir www.hlr-unsanctions.org/HLR_WG3_report_final.19.1.15.pdf.

17. La Rapporteuse spéciale dénonce, s'agissant de la procédure d'inscription sur les listes de sanctions, la violation des principes les plus élémentaires de l'état de droit, tant par des entités des Nations Unies que dans la pratique interne des États. Ces manquements frappent particulièrement durement les femmes et les enfants, dont la capacité d'accéder à la justice est fortement réduite dans de nombreuses régions du monde⁷². Il est plus que temps de réformer à nouveau et en profondeur le régime d'inscription du Conseil de sécurité. Une telle réforme devrait, au minimum, viser à mettre ce régime en adéquation avec le discours sur l'indépendance et s'accompagner d'un renforcement des compétences du Médiateur assorti, à cet effet, de garanties juridiques précises. Le Bureau du Médiateur devrait être étoffé et doté des pouvoirs nécessaires pour examiner toutes les procédures d'inscription sur les listes de sanctions.

III. Incidences de la législation antiterroriste sur les familles, la vie familiale et les relations familiales

18. La protection des droits de la famille⁷³ sous toutes ses formes reste un enjeu distinct et complexe dans le cadre juridique international relatif à la protection et la promotion des droits de l'homme⁷⁴. La famille peut constituer un espace éminemment propice à la réalisation des droits individuels. Cependant, elle peut également constituer un lieu d'exclusion pour certains types de familles, un lieu de discrimination fondée sur le genre où les droits des femmes n'ont qu'une importance secondaire par rapport à ceux des hommes ou un lieu de violence, de secret et de répression. Historiquement, par exemple, certaines violations de droits, en particulier ceux des femmes et des enfants, telles les actes de violence familiale et de violence contre les femmes, étaient considérées comme sortant du champ de compétence des pouvoirs publics et étaient dénoncées précisément parce qu'elles étaient commises dans l'intimité du foyer et de la famille⁷⁵. Cela reste vrai dans de nombreux endroits. Néanmoins, dans divers contextes, on continue d'exclure et de hiérarchiser des familles en fonction de leur structure perçue ou de leur origine, telles que celles qui sont perçues comme étant dirigées par un homme, hétérosexuelles ou, dans certains contextes, occidentales ou laïques. Le résultat en est que certaines familles ne jouissent pas de l'égalité des voies de recours ni de l'égalité de statut au regard de la loi et sont de plus en plus vulnérables à l'intervention de l'État au nom de la lutte contre le terrorisme, et que des familles sont stigmatisées pour toute une série de raisons, aggravant les préjudices et les violations de droits qu'elles subissent. Les conséquences pour la famille, tant collectivement que pour ses membres individuels, sont considérables.

19. Aujourd'hui, alors que les critiques concernant les questions de l'égalité des sexes et de la non-discrimination sont à juste titre au centre des débats sur la question, la structure familiale dans toute sa diversité perdure et évolue. La famille et le foyer restent, dans divers contextes et communautés, un lieu important, où l'on peut souffler et exercer tout l'éventail des droits individuels. C'est dans ce contexte dynamique et évolutif que la Rapporteuse spéciale s'est donné pour tâche de dresser un tableau complexe des incidences de la législation antiterroriste sur les familles et la vie familiale.

20. À mesure que s'élargit le champ d'action du contre-terrorisme, celui-ci tend insidieusement à réglementer la vie de famille et à s'immiscer dans le droit de la famille et dans l'articulation des rapports entre famille et État. C'est là le résultat de la législation antiterroriste classique, dans le cadre de laquelle l'État braque son attention sur la famille et ses membres individuels. Les effets en sont ressentis directement, par exemple la conduite d'interrogatoires ou l'engagement de poursuites pour financement du terrorisme contre des proches des personnes soupçonnées de terrorisme, et indirectement, par exemple les conséquences de la révocation de la citoyenneté de la personne soupçonnée pour ses proches

⁷² Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 33 (2015).

⁷³ Voir la résolution 29/22 du Conseil des droits de l'homme.

⁷⁴ Voir A/HRC/31/37.

⁷⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 19 (1992).

ou de l'annulation de ses prestations sociales. Dans le même temps, il y a une tendance croissante à faire du « foyer » un nouveau front de la guerre contre le terrorisme, les politiques de l'État relatives à la lutte contre le terrorisme plaçant certains ménages dans la ligne de mire de cette lutte, et le mouvement vers la prévention et la répression de l'extrémisme ayant clairement inscrit dans les stratégies de l'État la famille en tant qu'espace d'intervention devant être régi et sécurisé. Le coût de la lutte contre le terrorisme pour les familles n'est pas toujours apparent. Il y a à cela diverses raisons. Nombre de politiques relatives à la sécurité nationale portent sur des domaines qui se caractérisent généralement par la confidentialité, par exemple les décisions en matière de garde. De nombreuses interventions ont lieu au niveau local, impliquant des agents qui ne sont pas des acteurs habituels de la sécurité nationale, par exemple des personnes travaillant auprès des jeunes et des travailleurs sociaux, dont les cadres et les processus décisionnels sont diffus, informels et opaques, ce qui rend difficile toute véritable surveillance⁷⁶. C'est précisément en raison de la stigmatisation associée au fait d'être considéré comme « extrémiste » ou « terroriste », ou comme proche d'un terroriste ou d'un extrémiste ou lié à celui-ci, que les membres de la famille ont une peur aussi profonde de faire état des préjudices que leur font subir directement ou indirectement des acteurs de la sécurité et les politiques relatives à la lutte contre le terrorisme, et que le prix qu'ils doivent payer pour ce faire est si élevé.

21. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par le fait que la structure même de la famille est façonnée et déformée par la législation et les pratiques relatives à la lutte contre le terrorisme⁷⁷. Les conséquences de celles-ci touchent aux droits de l'homme dans une mesure allant au-delà du champ d'analyse habituel concernant les politiques de sécurité nationale, de sorte qu'il importe de se pencher sur les obligations des États, telles que celles de ne pas s'immiscer dans la vie familiale, d'assurer l'égalité des droits au sein de la famille et de protéger et d'aider la famille⁷⁸, celles concernant le statut des enfants en tant que titulaires de droits⁷⁹ et d'autres droits relatifs à la vie familiale, par exemple le droit d'hériter et les droits en matière de sexualité et de reproduction, parallèlement aux travaux sur les questions relevant traditionnellement du mandat de la Rapporteuse spéciale, notamment les droits à la vie privée, à la liberté de religion ou de conviction, la non-discrimination et l'égalité. Trois des éléments pertinents des pratiques relatives à la famille sont les dispositions régissant le mariage « légitime », les certificats de naissance et la reconnaissance de la citoyenneté et la garde des enfants. En ce qui concerne le mariage, on peut mentionner les problèmes difficiles qui résultent de pratiques en la matière, notamment le mariage forcé associé à des groupes armés, en Irak, en République arabe syrienne et dans d'autres régions touchées par des conflits⁸⁰. Le fait que des États ne reconnaissent pas les mariages de leurs ressortissantes avec des personnes associées à des organisations interdites et répertoriées a pour conséquence la non-reconnaissance de certaines familles par la loi, la privation des droits qui découlent de la reconnaissance juridique de la situation familiale et l'impossibilité d'accéder au statut conféré par le mariage sur les plans financier, culturel et social. L'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme consacre le droit de se marier et de fonder une famille et a été rédigé expressément pour souligner le principe de l'égalité des droits des femmes dans le cadre du mariage. Il existe de nombreuses organisations structurées et violentes, notamment des groupes d'extrême droite violents, dont les membres se marient librement, ne semblent rencontrer aucun obstacle juridique à l'exercice des droits en matière de mariage ou à la reconnaissance du mariage, ce qui suscite des inquiétudes quant à la non-reconnaissance sélective de certains mariages en fonction de

⁷⁶ A/HRC/43/46, par. 32.

⁷⁷ Qualifiées avec perspicacité de « versions du contre-terrorisme en droit de la famille ». Voir Clive Walker, « Foreign terrorist fighters and UK counterterrorism law » dans David Anderson, *The Terrorism Acts in 2015: Report of the Independent Reviewer in the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part 1 of the Terrorism Act 2006* (Royaume-Uni, 2016).

⁷⁸ ONU-Femmes, *A contemporary view of 'family' in international human rights law and implications for the Sustainable Development Goals* (2017).

⁷⁹ Voir Kristen Sanberg, « Children's right to protection under the CRC » dans Asgeir Falch-Eriksen et Elisabeth Backe-Hansen (dir. publ.), *Human Rights in Child Protection: Implications for Professional Practice and Policy* (Palgrave Macmillan, 2018).

⁸⁰ Mara Redlich Revkin et Elizabeth Jean Wood, *The Islamic State's Pattern of Sexual Violence: Ideology and Institutions, Policies and Practice*, *Journal of Global Security Studies*.

l'appartenance religieuse ou ethnique ou de l'appartenance à une minorité. La Rapporteuse spéciale rappelle l'interdiction du mariage forcé, reconnue par la Cour pénale internationale⁸¹. Elle souligne l'importance que revêt la reconnaissance du mariage et combien il importe que les États appliquent la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages afin de garantir la protection des droits fondamentaux liés au mariage.

22. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par la non-reconnaissance des naissances d'enfants de personnes associées à des groupes interdits. Plus précisément, des centaines d'enfants sont nés en Irak et en République arabe syrienne alors que l'État islamique d'Iraq et du Levant exerçait une autorité de fait sur de vastes portions de ce territoire. La délivrance par des groupes armés non étatiques d'« actes de naissance » et la non-reconnaissance ultérieure de ces documents place les enfants nés sous le califat dans la catégorie des « non-enfants »⁸², lesquels sont dépourvus d'identité juridique et sociale au regard de la loi, apatrides au regard du droit international, et, par conséquent, exposés au risque d'être victimes des violations des droits de l'homme les plus flagrantes et les plus graves. La reconnaissance juridique de l'identité est essentielle pour faire valoir les droits relatifs à la famille ; son absence engendre une myriade de préjudices croisés. L'absence de reconnaissance juridique individuelle est incompatible avec l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose que tout individu a droit à une nationalité. La reconnaissance de la nationalité est souvent le préalable à l'exercice effectif des droits relatifs à la famille et est essentielle à l'unité de la famille. Les pratiques des États en matière de lutte contre le terrorisme visant à brouiller les cartes pour empêcher la reconnaissance de la nationalité portent atteinte au droit à la vie familiale.

23. La Rapporteuse spéciale constate qu'il y a une augmentation de la fréquence du recours aux pratiques du retrait et de la privation de la citoyenneté dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁸³. La privation arbitraire de la citoyenneté est une violation du droit international, et le recours généralisé à cette mesure au nom de la lutte contre le terrorisme va à l'encontre de l'esprit et de l'intention de la Convention relative au statut des apatrides et de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie⁸⁴. Priver un membre de la famille de sa citoyenneté a de très lourdes conséquences sur l'intégrité, le fonctionnement et la vulnérabilité de la famille dans son ensemble. Lorsque ce membre de la famille est le chef de famille, son statut incertain ou son expulsion peut faire de toute la famille l'objet de soupçons et de surveillance. La perte d'un membre de la famille, en particulier dans les ménages où les rôles respectifs joués par les hommes et par les femmes sont très hiérarchisés, peut entraîner une perte de revenus ou, dans les pays dotés d'une infrastructure de protection sociale solide, la perte du droit à une aide. L'expulsion d'un membre de la famille vers un autre État met à mal les relations parents-enfants et, comme le reconnaît la Convention relative aux droits de l'enfant, limite les capacités et les possibilités des enfants à de nombreux égards. Le fait que le retrait de la citoyenneté puisse déterminer, pour des raisons de sécurité, qui peut, juridiquement, bénéficier du statut de membre d'une famille met en évidence le lien étroit qui est en train d'être créé entre législation relative à la famille et politique en matière de sécurité. Le retrait de la citoyenneté ou du statut d'immigrant d'un membre de la famille sur la base de suppositions ou d'allégations de radicalisation, d'extrémisme ou de participation ou de soutien à des actes de terrorisme et/ou la non-préservation de la cellule familiale ont des incidences sur les droits fondamentaux de tous les membres de la famille. L'absence d'une définition de la radicalisation ou de l'extrémisme convenue à l'échelon international met en évidence l'insécurité juridique qui règne en la matière et le risque de violations qui en découle.

⁸¹ Situation en Ouganda dans l'affaire *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, affaire n° ICC-02/04-01/15, par. 95.

⁸² Nadera Shalhoub-Kevorkian, *Incarcerated Childhood and the Politics of Unchilding* (Cambridge University Press, 2019).

⁸³ Voir, par exemple, l'initiative « Year of Action on Citizenship Stripping » (année d'action contre le retrait de nationalité) du Institute on Statelessness and Inclusion et le rapport de celui-ci intitulé *The world's stateless: deprivation of nationality* (2020).

⁸⁴ Cour suprême du Royaume-Uni, *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, affaire n° UKSC 2020/0158 ; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Guidelines on Statelessness No. 5*.

24. La Rapporteuse spéciale attire l'attention sur les conséquences particulières des arrêtés d'expulsion et des décisions rendues en matière de tutelle et de garde, ainsi que sur le fait que le rôle des tribunaux de la famille est en train d'être façonné par une infiltration contestable et insidieuse de la pensée sécuritaire qui touche les droits les plus fondamentaux des individus et de la cellule familiale⁸⁵. L'infiltration de la terminologie de la radicalisation et des politiques s'y rapportant dans l'administration et les tribunaux des affaires familiales permet des interactions très libres entre droit de la famille et législation antiterroriste, qui ont pour effet que le terrorisme n'est plus considéré comme un problème de violence politique, mais comme un problème touchant à la famille et devant être résolu d'abord et avant tout par les femmes en tant que mères, filles ou épouses⁸⁶. La Rapporteuse spéciale constate qu'il y a un recours accru aux décisions de garde, de tutelle et de prise en charge par l'État pour retirer des enfants à leur mère pour des motifs de « radicalisation », et note qu'il semble y avoir une différence entre les normes judiciaires appliquées aux hommes et celles appliquées à diverses structures familiales, ce qui a pour effet que des mères sont lourdement pénalisées pour leur « extrémisme », que celui-ci soit réel ou perçu⁸⁷. Les moyens utilisés dans ces cas sont le placement de l'enfant sous tutelle judiciaire ou en famille d'accueil en vertu d'une ordonnance de placement permanent ou provisoire (ou une mesure équivalente) au motif de la radicalisation ou de l'extrémisme de ses parents. Cette mobilisation accrue du droit de la famille découle d'interventions dans des situations où les parents avaient prévu de se rendre dans certaines zones de conflit ou dans lesquelles un enfant montrait des signes de radicalisation⁸⁸. Les procédures comportent souvent des éléments de caractère exceptionnel liés à la sécurité nationale, notamment la communication au tribunal d'éléments de preuve dont la partie adverse n'a pas connaissance et l'utilisation de preuves issues des services de renseignement, et limitent les voies de recours dont disposent généralement les personnes lorsque sont prises des décisions touchant leurs droits les plus fondamentaux⁸⁹. La Rapporteuse spéciale exprime à nouveau sa préoccupation quant à l'utilisation d'« experts » pour déterminer s'il y a radicalisation et extrémisme dans des affaires d'extrémisme en général et dans celles relevant du droit de la famille en particulier⁹⁰. Elle reconnaît pleinement l'importance de garantir la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de protéger l'enfant contre les préjudices physiques et psychologiques⁹¹. Elle souligne que l'application du critère de l'intérêt supérieur peut être faussée par le fait que l'on s'appuie trop sur les (rares) informations que les services de sécurité peuvent fournir dans de telles procédures. Elle exprime sa profonde préoccupation à cet égard, compte tenu de l'absence de consensus scientifique sur ce qui constitue la radicalisation, le manque reconnu de prise en compte de considérations culturelles et religieuses à l'heure de déterminer ce qui constitue la « bonne » parentalité, cette appréciation étant faite à travers le prisme des pratiques culturellement dominantes, par exemple une préférence pour la laïcité ou pour ce que l'on peut considérer comme étant des pratiques religieuses acceptables d'un point de vue judéo-chrétien, l'imposition de sanctions à certains groupes « suspects » pour avancer d'autres causes sociales et politiques et les modalités historiquement propres à une époque et contingentes selon lesquelles sont pratiquées des interventions dans la famille⁹². Elle conclut que régir la protection de l'enfance à travers le prisme de l'extrémisme et de la radicalisation pose de graves problèmes et que cette pratique doit faire l'objet d'un contrôle plus étroit et d'un

⁸⁵ Voir, par exemple, www.judiciary.uk/publications/radicalisation-cases-in-the-family-courts/.

⁸⁶ Voir A/64/211, et A/HRC/WGAD/2020/33.

⁸⁷ Voir Fatima Ahdash, « The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalization cases in the family courts », *Child and Family Law Quarterly*.

⁸⁸ Rachel Taylor, « Religion as harm? Radicalisation, extremism and child protection » *Child and Family Law Quarterly* (2018).

⁸⁹ On a fait valoir qu'en pareilles circonstances ces procédures familiales sont « préférables » aux procédures pénales, car elles sont axées sur la « protection » et sur l'enfant. Les tenants de cette position sous-estiment ce qu'il en coûte aux systèmes de droit de la famille de se voir donner une coloration sécuritaire, ainsi que le danger que représente la création d'espaces juridiques extraordinaires pour certaines familles (et non pour d'autres) sous couvert de règlement légitime des affaires familiales.

⁹⁰ Voir A/HRC/43/46/Add.1.

⁹¹ Rozemarijn van Spaendonck, « To school or to Syria? The foreign fighter phenomenon from a children's rights perspective » *Utrecht Law Review*.

⁹² Voir A/HRC/43/46.

examen plus approfondi. Elle met en relief le malaise particulier que cause la conception de la famille musulmane à laquelle renvoie la politique et le discours antiterroristes de certains pays, notamment le fait de considérer le foyer musulman comme un espace de risque, ce qui entraîne condamnations et pathologies ainsi qu'une hyperréglementation de la part de l'État⁹³.

25. Dans un certain nombre de pays, les dispositifs de lutte antiterroriste comprennent de plus en plus souvent des mesures administratives qui ont des incidences sur les droits des membres de la famille. Les mesures de contrôle administratives comprennent la désignation du lieu de résidence, des restrictions du droit de quitter le domicile, la saisie du passeport, des restrictions géographiques de la liberté de circulation, la limitation de la fréquentation de lieux de culte, l'interdiction de se trouver à proximité de certaines personnes ou l'interdiction de contact. Elles peuvent également avoir des conséquences sur la vie familiale, notamment sur le maintien du contact avec les membres de la famille vivant à l'étranger. Les mesures administratives sont souvent prises sur la base de critères larges et vagues, se fondent fréquemment sur des informations secrètes et sont généralement imposées à des personnes qui n'ont pas été accusées d'une infraction ou jugées. Les recours utiles sont limités et le contrôle juridictionnel, lorsqu'il y en a un, est souvent de portée moindre⁹⁴. Bien que ces mesures ciblent des personnes précises et ont des conséquences sur les droits de celles-ci, leurs incidences concomitantes sur les droits des membres de la famille sont sous-estimées. Non seulement elles limitent souvent la liberté de circulation et de réunion des enfants, des conjoints et des autres adultes du ménage, mais elles compromettent également la capacité de tous les membres de la famille d'exercer d'autres droits, par exemple les droits de pratiquer sa religion et les droits à l'éducation, au travail et à la santé, et d'autres droits sociaux.

26. La Rapporteuse spéciale constate qu'il y a une « familiarisation du terrorisme » dans la pratique des États⁹⁵. Plus précisément, la maternité contemporaine telle qu'on la conçoit pour certaines mères et certaines communautés est en train d'être façonnée par la législation et la pratique en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention et de répression de l'extrémisme⁹⁶. La Rapporteuse spéciale observe une prédominance, dans le cadre de la prévention du terrorisme et de l'extrémisme, de discours et de pratiques qui imposent à la « mère », à la compagne et à l'épouse de fonctionner selon des modalités très contraignantes, patriarcales et attentatoires aux droits. En particulier, les mères qui « ne parviennent pas » à élever leurs enfants comme il le faut sont perçues comme particulièrement blâmables lorsque leurs enfants se livrent à des actes terroristes. La « bonne mère » est celle qui collabore avec l'appareil de sécurité de l'État dans le cadre de programme visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent⁹⁷, alors même que ces programmes peuvent la stigmatiser, la marginaliser et en faire une cible privilégiée dans le contexte politique dans lequel elle se trouve. Les programmes qui ciblent les mères musulmanes pour lutter contre la violence dans leurs familles s'appuient souvent sur une série de stéréotypes néfastes qu'ils perpétuent, faisant peser sur les femmes en tant que mères un fardeau particulier et porteur de grandes régressions. Comme indiqué dans des rapports nationaux précédents⁹⁸, les mères des personnes ayant commis des attentats terroristes sont soumises à des intrusions croisées de l'État, qui non seulement violent le droit à la non-discrimination et à la vie privée, mais portent aussi atteinte au droit à la vie familiale pendant de longues périodes. Les mères et les épouses sont invariablement associées aux actes violents de leurs enfants ou de leurs maris. Leurs domiciles sont souvent la cible de perquisitions intrusives et violentes de la part de l'État, elles font souvent l'objet d'une surveillance et d'un harcèlement constants, on a rarement la décence de reconnaître qu'elles ont elles aussi souffert et vécu des pertes et elles

⁹³ Inversement, l'extrémisme violent de droite et le terrorisme échappent dans une large mesure à ces pratiques juridiques et ne font généralement pas l'objet de dispositions du droit de la famille.

⁹⁴ Voir A/HRC/40/52/Add.4.

⁹⁵ Elle est redevable de l'utilisation de ce terme à Fatima Ahdash.

⁹⁶ Gargi Bhattacharyya, *Dangerous Brown Men: Exploiting Sex, Violence and Feminism in the "War on Terror"* (Zed Books, 2013).

⁹⁷ Katherine Brown, « The promise and perils of women's participation in UK mosques: the impact of securitisation agendas on identity, gender and community », *The British Journal of Politics and International Relations*.

⁹⁸ Voir A/HRC/40/52/Add.5.

doivent répondre à des attentes complexes et difficiles de la famille, de la communauté et de la société.

27. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par les conceptions rétrogrades et hautement patriarcales de la forme et de la fonction de la famille dont sont porteuses les mesures de lutte contre le terrorisme et de sécurité en tant que gardiennes d'idéologies sexistes⁹⁹. Elle fait un rapprochement particulier entre la domination des masculinités dans le secteur de la sécurité (et l'élaboration des politiques de sécurité nationale) et le fait que, dans le cadre d'un contre-terrorisme « genré », l'égalité des droits n'est pas assurée aux minorités sexuelles ou aux cellules familiales constituées différemment. Elle constate en particulier que les Nations Unies et les entités régionales de lutte contre le terrorisme ont adopté un « discours du genre », sans pour autant faire preuve d'une volonté de remédier aux violations des droits de l'homme commises contre les minorités sexuelles au nom de la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme.

28. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par l'utilisation d'approches du contre-terrorisme de caractère militaire et carcéral dans des domaines tels que la lutte contre la violence familiale. Elle affirme qu'il importe de suivre une approche associant l'ensemble des composantes de la société pour remédier à la misogynie et aux hypermasculinités dont celle-ci s'accompagne dans l'ensemble des contextes étatiques et non étatiques¹⁰⁰. Elle s'inquiète en particulier des affirmations de plus en plus fréquentes selon lesquelles la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent devraient prendre en compte des éléments de preuve concernant des individus qui commettent des violences contre les femmes ou des actes de violence familiale¹⁰¹, ce qui est problématique sur les plans tant conceptuel que pratique. Des sanctions juridiques efficaces et une action nuancée de la collectivité face à la violence entre conjoints ne seront pas bien servies par des intrusions dans la vie des femmes à caractère sécuritaire ou par des institutions et des acteurs dont les pratiques incarnent et asseyent le statu quo patriarcal et masculiniste. Elle encourage les entités des Nations Unies à éviter les analyses et les programmes superficiels et affirme qu'il importe d'adopter une approche globale des manifestations de masculinités multiples tant chez les acteurs du terrorisme que chez ceux de la lutte antiterroriste.

29. La Rapporteuse spéciale est profondément préoccupée par le caractère sécuritaire donné aux services de soins à la personne par les acteurs de la lutte contre le terrorisme. Elle a réuni des informations sur la manière dont les approches globales en matière de répression et de prévention de l'extrémisme violent font intervenir une série d'acteurs qui, traditionnellement, travaillent directement auprès de la famille, et dont les activités ont donc des incidences sur elle¹⁰². Aux côtés des services de renseignement, de la police et d'autres acteurs de la sécurité, on trouve aujourd'hui des personnes travaillant auprès des jeunes, des travailleurs sociaux, des membres du personnel de services de santé mentale, des éducateurs et des membres du corps médical qui ont des obligations professionnelles et éthiques indépendantes envers ceux qu'ils servent. Ce caractère sécuritaire donné aux soins et interventions de première ligne a des conséquences importantes pour les familles, en particulier les familles marginalisées, tant sur le plan de la qualité des soins qu'elles reçoivent qu'eu égard à la stigmatisation et aux préjudices qui découlent du fait d'être traitées comme des menaces pour la sécurité plutôt que comme des personnes et des familles ayant des besoins et des droits. Du point de vue des droits de l'homme, les atteintes commises compromettent particulièrement la garantie de l'égalité et de la non-discrimination tant au sein des familles qu'entre elles¹⁰³. Lorsque ce type d'intervention touche de manière disproportionnée des familles appartenant à des groupes ethniques, religieux ou raciaux particuliers, un contrôle accru de l'action de l'État s'impose d'autant plus.

⁹⁹ A/HRC/43/46/Add.1, par. 21.

¹⁰⁰ David Duriesmith, *Masculinity and New War: The Gendered Dynamics of Contemporary Armed Conflict* (Routledge, 2017).

¹⁰¹ Melissa Johnston et Jacqui True, « Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism », rapport à l'intention d'ONU-Femmes (2019).

¹⁰² Voir A/HRC/40/52/Add.5.

¹⁰³ Voir ONU-Femmes, « A contemporary view of "family" ».

30. La Rapporteuse spéciale a toujours soutenu que le retour et le rapatriement sans délai des combattants étrangers et de leurs familles des zones de conflit était la seule réponse conforme au droit international possible face à la situation complexe et précaire sur le plan des droits de l'homme, de l'aide humanitaire et de la sécurité dans laquelle se trouvent les femmes, les hommes et les enfants détenus dans des conditions inhumaines dans des camps surpeuplés, des prisons ou ailleurs en Irak et en République arabe syrienne. Leur retour constituerait une réponse globale et une mise en œuvre concrète des résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité, et irait dans le sens des intérêts à long terme des États en matière de sécurité. Elle souligne la hauteur de vues et l'action constructive de ceux qui ont entrepris d'organiser des retours à grande échelle, notamment le Kazakhstan, la Fédération de Russie, le Tadjikistan, la Tunisie, l'Ouzbékistan et le Kosovo¹⁰⁴. Elle salue leur ouverture et la coopération que lui apportent le Kazakhstan et la Fédération de Russie concernant cette question. Les conditions de vie dans les camps ont de lourdes conséquences pour les familles. Les atteintes commises aux droits humains des enfants sont dévastatrices. L'existence des camps entache la conscience de l'humanité.

31. Un travail important a été accompli pour protéger les droits de l'homme des victimes du terrorisme¹⁰⁵. Cependant, les dispositifs nationaux visant à répondre aux besoins particuliers des femmes et des filles en tant que victimes présentent des lacunes importantes. Des études menées dans des contextes de conflit et de traumatisme qui ont permis de mieux comprendre cette question confirment que les femmes victimes du terrorisme vivent et portent les traumatismes différemment des hommes et ont des besoins sociaux, psychologiques et matériels différents¹⁰⁶. Les réparations accordées aux femmes victimes du terrorisme doivent remédier aux inégalités de genre sous-jacentes qui font que souvent les femmes sont moins en mesure de surmonter un préjudice ou d'obtenir un traitement équitable devant la loi et dans le cadre de procédures administratives. Dans de nombreuses sociétés, les stéréotypes liés au genre ont pour conséquence d'ancrer des idées préconçues sur les capacités et les responsabilités des femmes, et on ne reconnaît pas le fardeau des soins familiaux lié au genre qui pèse sur les femmes victimes du terrorisme. En outre, dans certains pays, les femmes n'ont pas le droit d'accéder à des moyens financiers et/ou à des soins indépendamment des hommes avec lesquels elles sont liées, ce qui porte atteinte à leur droit individuel de disposer de voies de recours et d'être traitées sans discrimination. Les femmes victimes du terrorisme ont des besoins particuliers en matière de procréation et de maternité qui ne peuvent être satisfaits qu'en intégrant une approche globale des droits procréatifs et de la santé sexuelle des femmes victimes du terrorisme dans les dispositions juridiques pertinentes et les droits sociaux.

IV. Incidences du terrorisme sur la promotion et la protection des droits de l'homme

32. Dans sa résolution 42/18, le Conseil des droits de l'homme a invité la Rapporteuse spéciale à réfléchir aux effets négatifs du terrorisme¹⁰⁷. Ses réflexions préliminaires portent sur des questions de précision juridique, sur la nature des obligations juridiques mises en jeu en répondant aux actions des acteurs non étatiques qui pourraient être déduites du discours sur les effets du terrorisme et sur les obligations juridiques des États en ce qui concerne les droits des victimes du terrorisme.

33. La Rapporteuse spéciale estime que la réflexion générale menée sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte du terrorisme et de la lutte contre le terrorisme a été sous-estimée. Elle rappelle la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, y compris sa reconnaissance de l'indivisibilité de tous les droits de l'homme, le travail important accompli par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour

¹⁰⁴ Les mentions du Kosovo doivent être interprétées de manière conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

¹⁰⁵ Voir la résolution 72/165 de l'Assemblée générale.

¹⁰⁶ Herbert E. Ainamani et al., « Gender differences in response to war-related trauma and posttraumatic stress disorder – a study among the Congolese refugees in Uganda », *BMC Psychiatry*.

¹⁰⁷ A/HRC/40/52, par. 29.

ce qui est de mettre en évidence la nature de l'obligation positive qu'ont les États de garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels aux titulaires de droits¹⁰⁸ et la diversité des outils dont on dispose maintenant pour mesurer efficacement la mise en œuvre des obligations des États à cet égard.

34. La Rapporteuse spéciale estime que le point de départ de l'examen de la législation relative au terrorisme doit être les multiples conventions sur la répression du terrorisme adoptées par les États, lesquelles fournissent des définitions solides, concertées et irréfutables des actes de terrorisme¹⁰⁹. Elles sont complétées par la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, qui donne une définition globale du terrorisme qui oriente l'action normative du Conseil de sécurité dans ce domaine¹¹⁰. Elle souligne que les obligations ainsi énoncées incombent aux États, et justement pas aux acteurs non étatiques, point sur lequel elle estime qu'il y a un consensus solide des États. À cet égard, elle encourage les États à maintenir ce consensus dans le cadre de leur action visant à faire face aux conséquences du terrorisme, en mettant durablement l'accent sur leurs obligations, qui sont claires et précises. Elle engage vivement les États à éviter l'écueil de l'affaiblissement des normes et pratiques relatives aux droits de l'homme qui résulterait du fait de demeurer dans l'indécision s'agissant de déterminer qui peut être assujéti à une obligation juridique dans ce domaine. Elle conseille également vivement aux États d'éviter de brouiller la frontière entre législation relative au terrorisme et droit humanitaire international.

35. La Rapporteuse spéciale est particulièrement consciente du fait que, objectivement, les actes de terrorisme ont pour effet de faire subir un large éventail de préjudices à la société. Si elle sait qu'il est tentant d'user d'un discours rhétorique et émotif s'agissant des défis que pose le terrorisme, elle encourage le Conseil des droits de l'homme à concentrer ses efforts sur les obligations juridiques spécifiques qui incombent aux États en vertu de la Charte internationale des droits de l'homme, du droit international coutumier et des conventions sectorielles. La titulaire du mandat continuera d'informer les États à cet égard.

36. La Rapporteuse spéciale rappelle que l'obligation juridique qu'ont les États de prendre des mesures raisonnables et efficaces pour assurer la sûreté, la sécurité et le droit à la vie des personnes relevant de leur juridiction et placées sous leur contrôle effectif, y compris de les protéger contre le terrorisme, a été soulignée dans de multiples décisions judiciaires¹¹¹. Ces obligations sont également énoncées dans la résolution 72/246 de l'Assemblée générale. L'importance cruciale qu'il y a à respecter les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme est également soulignée dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et dans de multiples rapports d'experts. La Rapporteuse spéciale estime qu'il est essentiel que l'obligation faite aux États de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou éviter la perpétuation de telles violations conformément au droit international soit le fondement de l'action des États face aux conséquences du terrorisme.

37. La Rapporteuse spéciale engage les États à se garder de commettre l'erreur de ne pas distinguer les conséquences économiques du terrorisme de leurs obligations en matière de droits de l'homme s'agissant de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Elle souligne que l'idée que l'État est la première « victime » du terrorisme en raison des coûts économiques que peuvent entraîner les actes de terrorisme ne repose sur aucun fondement juridique. En matière de droits de l'homme, les personnes restent toujours les titulaires de droits concernés, et il importe que les États ne perdent pas cela de vue.

38. Pour conclure, la Rapporteuse spéciale rappelle aux États que leur obligation première en ce qui concerne les conséquences du terrorisme découle de leurs obligations relatives aux droits de l'homme envers les victimes du terrorisme. C'est une question à laquelle elle est profondément attachée et qui sera à nouveau abordée dans son rapport annuel au Conseil¹¹².

¹⁰⁸ Voir E/1991/23, annexe III.

¹⁰⁹ Voir, par exemple la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.

¹¹⁰ A/HRC/16/51, par. 26 à 28.

¹¹¹ Voir <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/131> ; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62809> ; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92945> ; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172660>.

¹¹² Voir A/HRC/20/14 et A/HRC/16/51, par. 24 et 25.

V. Recommandations

A. États

39. La Rapporteuse spéciale recommande aux États :

a) D'intégrer efficacement et largement une perspective de genre conforme aux droits de l'homme et axée sur l'égalité dans la lutte contre le terrorisme et la prévention et la répression de l'extrémisme violent, en renforçant les droits des femmes et des filles ainsi que les recours auxquels elles ont droit, sans discrimination ;

b) D'intégrer adéquatement et systématiquement une perspective de genre dans la législation et les politiques relatives à la lutte contre le terrorisme dans tous les domaines, notamment, mais pas seulement, en ce qui concerne les définitions des infractions de terrorisme et d'extrémisme, les conditions de détention, le financement du terrorisme, le retrait de la citoyenneté, les sanctions et les mesures administratives ;

c) D'établir des cadres clairs et conformes aux droits de l'homme régissant le secret professionnel et les autres obligations de confidentialité auxquels sont soumis les professionnels, notamment les médecins, les travailleurs sociaux et les éducateurs, qui sont amenés à intervenir dans les dispositifs de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent ;

d) De tenir compte des besoins et des droits particuliers des femmes et des filles victimes du terrorisme ;

e) De remédier d'urgence aux insuffisances en matière de primauté du droit et de droits de l'homme entraînées par les sanctions et l'inscription sur des listes au niveau national, celles-ci appelant un contrôle et un suivi minutieux de la part des États ; au recours abusif aux sanctions et à la pratique de l'inscription sur des listes pour cibler la société civile et les personnes exerçant des droits protégés par le droit international par l'intermédiaire du mécanisme d'Examen périodique universel, des organes conventionnels et des processus d'évaluation des pays pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, notamment de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme ; aux conséquences liées au genre de l'inscription sur des listes, question qui devrait être prise en compte dans le cadre des plans d'action nationaux de mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité et des examens auxquels procèdent le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et les entités des Nations Unies compétents en matière de lutte contre le terrorisme qui affirment intégrer systématiquement une perspective de genre dans leurs travaux ;

f) De se livrer à un examen approfondi des fonctions et des capacités du Médiateur, notamment des modalités de contrat pertinentes, de ses compétences et des modes opératoires du bureau, qui présentent de grandes insuffisances sur le plan des droits de l'homme et du respect du principe de la primauté du droit, et de se préoccuper des droits des personnes, notamment des femmes et des filles, qui restent insuffisamment protégées dans le cadre des divers régimes d'inscription sur des listes, l'obligation de remédier à ces insuffisances incombant aux membres du Conseil de sécurité ;

g) De rapatrier et de poursuivre (s'il y a lieu) les femmes et les enfants qui se trouvent dans des camps en République arabe syrienne et en détention en Iraq, et d'assurer leur réadaptation, nécessités pressantes sur le plan des droits de l'homme ; de s'acquitter comme il se doit de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, en particulier les obligations que leur font la Convention relative aux droits de l'enfant.

B. Organismes des Nations Unies

40. La Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes :

a) Les entités chargées de la lutte contre le terrorisme, telles que le Bureau de lutte contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme,

devraient adopter une définition claire et précise de l'intégration systématique d'une perspective de genre dans leurs travaux ; cette définition devrait être conforme à celle utilisée par les organes conventionnels des Nations Unies et par ONU-Femmes et garantir que cette intégration soit conforme aux obligations des États, notamment en matière de droits de l'homme ;

b) L'appui technique apporté et les activités de renforcement des capacités menées par des entités des Nations Unies dans le domaine de la lutte contre le terrorisme doivent respecter pleinement le principe de diligence voulue en ce qui concerne les effets négatifs du terrorisme sur les droits des femmes et des filles ; les entités des Nations Unies ne doivent pas, par leur action normative en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme, contribuer à la marchandisation ou au stéréotypage des femmes et des filles, ou encore à leur causer des préjudices directs ;

c) Les entités du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme doivent veiller à une intégration effective et concrète d'une perspective de genre dans leur travaux, et plus particulièrement à promouvoir les droits humains et l'égalité des femmes et des filles ; les entités des Nations Unies doivent, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, accorder toute l'attention voulue à l'utilisation abusive de mesures antiterroristes contre les défenseuses des droits humains et les organisations de la société civile dirigées par des femmes.

C. Tribunaux de la famille et professionnels de la prise en charge

41. La Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes :

a) Les affaires portant sur le retrait de la garde d'un enfant, la tutelle d'un enfant ou la prise en charge d'un enfant par l'État au motif d'extrémisme devraient être publiées, et le principe de publicité et de transparence de la justice devrait être appliqué, conformément à la pratique de l'État dans d'autres procédures contentieuses relevant du droit de la famille ;

b) L'utilisation d'informations obtenues par les services de renseignements ou le recours à certaines procédures dans le cadre du règlement d'affaires familiales, par exemple des procédures où des éléments de preuve sont communiqués au tribunal mais pas aux représentants légaux des membres de la famille et qui débouchent sur la rupture du lien humain le plus fondamental – le lien juridique entre un enfant et l'un de ses parents – est incompatible avec le principe de la protection de la famille, les droits de l'enfant et les normes du droit international relatives à la régularité des procédures, et il devrait y être mis un terme.