



## Assemblée générale

Distr. générale  
4 juillet 2011  
Français  
Original: anglais

---

### Conseil des droits de l'homme

#### Dix-huitième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

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

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

### **Résumé de la réunion-débat du Conseil des droits de l'homme sur la question des droits de l'homme dans le cadre des mesures adoptées pour faire face aux prises d'otages par des terroristes, élaboré par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme**

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	3
II. Déclaration de la Haut-Commissaire adjointe et contributions des participants.....	5–10	3
III. Résumé du débat.....	11–21	5
A. Responsabilité principale incombant aux États en matière de protection et de promotion des droits de l’homme pour tous leurs ressortissants.....	11–16	5
B. Renforcement de la coopération internationale en matière de prévention et de répression du terrorisme.....	17–18	7
C. Protection des droits de toutes les victimes du terrorisme concernées par les prises d’otages.....	19–21	7
IV. Commentaires et réponses des participants.....	22	8
V. Conclusion de l’animateur.....	23	8

## I. Introduction

1. Le 11 mars 2011, à sa seizième session, le Conseil des droits de l'homme a tenu une réunion-débat sur la question des droits de l'homme dans le cadre des mesures adoptées pour faire face aux prises d'otages par des terroristes, en mettant tout particulièrement l'accent sur la responsabilité principale incombant aux États en matière de protection et de promotion des droits de l'homme pour tous leurs ressortissants, sur le renforcement de la coopération internationale en ce qui concerne la prévention et la répression du terrorisme et sur la protection des droits de toutes les victimes du terrorisme concernées, conformément à sa décision 15/116. Dans cette décision, le Conseil demandait au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) de se concerter avec le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste et l'ensemble des parties et acteurs concernés, notamment les organismes et institutions compétents des Nations Unies, en vue de s'assurer de leur participation à la réunion-débat.

2. Cette réunion-débat avait pour objet de sensibiliser et d'éclairer les États quant à la question des droits de l'homme dans le cadre des prises d'otages commises par des terroristes.

3. La réunion-débat a été ouverte par la Haut-Commissaire adjointe puis a été animée par le Président du Conseil des droits de l'homme. Y participaient M. Martin Scheinin, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, M. Kamel Rezzag Bara, Conseiller du Président de la République algérienne; M<sup>me</sup> Cecilia R. V. Quisumbing, membre de la Commission nationale des droits de l'homme des Philippines, M. Soumeylou Maïga, Président de l'Observatoire sahélo-saharien de géopolitique et de stratégie du Mali et M. Federico Andreu-Guzmán, membre de la Commission colombienne de juristes.

4. Le présent résumé a été élaboré par le Haut-Commissariat comme prévu dans la décision 15/116 du Conseil.

## II. Déclaration de la Haut-Commissaire adjointe et contributions des participants

5. Dans sa déclaration liminaire, la Haut-Commissaire adjointe a rappelé que la Convention internationale contre la prise d'otages demandait aux États de réprimer la prise d'otages de peines appropriées et de prendre toutes mesures qu'ils jugent appropriées pour améliorer le sort des otages, notamment pour assurer leur libération. La prise d'otages était une infraction qui devait être réprimée comme telle et toute mesure ou action engagée par un État en réponse à une prise d'otages, que celle-ci soit ou non qualifiée d'acte terroriste, devait être conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les juridictions pénales nationales devaient s'assurer que les enquêtes soient efficaces, rapides, approfondies et impartiales, et que les auteurs présumés soient poursuivis et dûment jugés. Se référant à la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et à la résolution 1963 (2010) du Conseil de sécurité, la Haut-Commissaire adjointe a mis l'accent sur la nécessité de lutter contre les circonstances qui favorisent la propagation du terrorisme, comme l'état de non-droit et les violations des droits de l'homme, notamment la discrimination et la marginalisation socioéconomique. Il incombait à l'État, dans le cadre de son action de prévention et de répression du terrorisme, de s'assurer que les cadres réglementaires régissant la coopération en matière de renseignement soient conformes au droit international des droits de l'homme. Soulignant la nécessité de protéger les droits des victimes de prises d'otages, la Haut-Commissaire adjointe a rappelé les principes et les

droits fondamentaux consacrés par le droit international des droits de l'homme, en particulier le droit de disposer d'un recours utile, c'est-à-dire aussi le droit de recevoir rapidement réparation pour le préjudice subi.

6. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souligné que la prise d'otages réduisait la victime à un simple moyen d'obtenir quelque chose et était moralement inexcusable, quelles que fussent les motivations des auteurs. Il a rappelé la définition de la prise d'otages telle qu'elle est donnée dans la Convention internationale contre la prise d'otages et a mentionné la définition type du terrorisme qu'il avait proposée dans la pratique 7 du rapport qu'il avait présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/16/51). Les politiques et les pratiques de l'État en matière de lutte contre la prise d'otages devaient reposer sur une approche axée sur les droits de l'homme des otages et de leurs proches qui reconnaisse toutefois au preneur d'otages présumé le droit à un traitement équitable à tous les stades de la procédure. Cette approche devait également encourager les efforts visant à prévenir de futures prises d'otages. À cet égard, le Rapporteur spécial a qualifié la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies de progrès décisif et a déclaré que la pierre angulaire de toute stratégie durable d'édification d'une société débarrassée du terrorisme était de garantir à tous la pleine jouissance de tous les droits de l'homme. Enfin, il était possible d'interpréter les instruments internationaux de lutte contre le financement du terrorisme comme interdisant le paiement de rançons.

7. Le Conseiller du Président de la République démocratique populaire d'Algérie a déclaré que la prise d'otages et l'enlèvement faisaient partie des formes de terrorisme les plus révoltantes. La communauté internationale avait compris que, par certains aspects, la prise d'otages renvoyait aux questions de sécurité internationale et de protection des droits de l'homme. Qualifiant le terrorisme de fléau mondial majeur, M. Bara a souligné qu'une coopération internationale fondée sur les principes de non-exclusion, de justice, d'égalité et de dignité humaine était indispensable à la lutte contre le terrorisme. Le nombre de prises d'otages et d'enlèvements commis par des groupes terroristes était en hausse dans le monde entier, et plus particulièrement dans la région du Sahel où le phénomène avait eu des répercussions graves sur la stabilité régionale, la sécurité internationale et l'exercice des droits fondamentaux pendant les dix années précédentes. Les États qui répondaient aux prises d'otages par le versement de rançons pour protéger le droit à la vie de leurs nationaux manquaient en réalité à leur obligation de protéger sans discrimination les droits de tous les hommes. Pour éviter que cela ne se reproduise, on pourrait élaborer un protocole additionnel à la Convention internationale contre la prise d'otages, inspiré des résolutions des organes des Nations Unies. Il a appelé ces organes, en particulier le Conseil des droits de l'homme, son Comité consultatif et les mandataires des procédures spéciales, à étudier la question en profondeur afin que la stratégie des groupes terroristes qui consiste à multiplier les prises d'otages et les enlèvements soit considérée comme une violation grave des droits de l'homme et que les victimes soient reconnues comme victimes d'actes de terrorisme.

8. M<sup>me</sup> Cecilia R. V. Quisumbing, membre de la Commission nationale des droits de l'homme des Philippines, a parlé du phénomène croissant des prises d'otages, tel que l'avaient constaté l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme dans leurs résolutions. Elle a insisté sur le fait qu'une prise d'otages commise dans le cadre d'actes de terrorisme était plus complexe qu'une prise d'otages «ordinaire». Les négociations menées alors par l'État devaient avoir pour objectif de protéger le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des otages. Toutefois, dans le cadre de prises d'otages commises par des terroristes, les États devaient faire face à de nombreuses difficultés, notamment la crainte de reconnaître l'existence des groupes terroristes en entamant des négociations avec eux. M<sup>me</sup> Quisumbing s'est également penchée sur la question de savoir si un État ou une tierce partie contribuent au financement des groupes terroristes lorsqu'ils versent une rançon pour faire libérer des otages. Certaines personnes, en raison de leur

nationalité, étaient plus exposées à la prise d'otages. M<sup>me</sup> Quisumbing a également évoqué certaines pratiques problématiques employées par les États dans la lutte contre le terrorisme, notamment le profilage racial. Elle a souligné que le renforcement des capacités des services de police visant à lutter contre le terrorisme devait avoir une composante droits de l'homme. Enfin, M<sup>me</sup> Quisumbing a soulevé la question de la responsabilité des acteurs non étatiques, notamment des médias qui peuvent avoir des effets pervers en assurant la couverture des histoires d'otages.

9. Le Président de l'Observatoire sahélo-saharien de géopolitique et de stratégie du Mali s'est intéressé aux incidences des prises d'otages à but lucratif sur la situation socioéconomique des communautés de la région du Sahel et sur les atteintes aux droits de l'homme. La prise d'otages et l'enlèvement en vue d'obtenir une rançon étaient les principales sources de financement du terrorisme. Les ressources financières obtenues par ces moyens dans une région très pauvre avaient provoqué des changements dans les relations sociales et le rôle de l'État. Une des conséquences de cette évolution avait été la perte par l'État de la maîtrise de territoires immenses. La sécurité n'y était donc plus assurée par les autorités et, pour survivre, les habitants étaient contraints de se tourner vers des groupes terroristes. Il en allait de même pour l'accès aux services de base puisque les groupes terroristes étaient devenus les principaux employeurs et détenteurs des ressources de la région, ce qui avait détruit l'économie locale et entraîné la privatisation des ressources collectives. M. Maïga a conclu en déclarant qu'il était nécessaire d'envisager aussi du point de vue judiciaire la prise d'otages à but lucratif, notamment en ce qui concerne le respect par les États des recommandations spéciales sur le financement du terrorisme du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux.

10. Le Directeur adjoint de la Section des litiges et de la protection juridique de la Commission colombienne de juristes a fait observer que la prise d'otages était indubitablement tenue pour un crime en droit international et qu'elle pouvait même constituer un crime contre l'humanité lorsque leurs auteurs y avaient recours de manière systématique. M. Andreu-Guzmán a mis l'accent sur l'importance des droits des victimes et de la préservation de leur vie et de leur intégrité physique pendant les opérations de sauvetage; il a évoqué certaines pratiques employées en Amérique latine, où ces opérations visaient parfois plutôt à éliminer les preneurs d'otages qu'à préserver l'intégrité physique des victimes. À cet égard, plusieurs organes des Nations Unies avaient appelé les États à prendre des mesures pour obtenir la protection des otages et leur libération dans des conditions sûres. En ce qui concerne l'obligation de l'État de combattre le terrorisme dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme, M. Andreu-Guzmán a fait référence aux dispositions légales et au système interaméricain. Le droit à la réparation et à un recours utile, ainsi que le droit à la justice et à la vérité, ont été longuement débattus. Toutefois, M. Andreu-Guzmán a souligné que l'objectif principal était de garantir le droit des otages à la protection de leur intégrité physique et que les obligations qu'a l'État dans ce domaine appelaient des éclaircissements, en particulier la question des dispositions du droit international applicables aux opérations menées par les forces de l'ordre lors des incidents.

### **III. Résumé du débat**

#### **A. Responsabilité principale incombant aux États en matière de protection et de promotion des droits de l'homme pour tous leurs ressortissants**

11. Plusieurs délégations ont cité la Convention internationale contre la prise d'otages, qui consacre le consensus de la communauté internationale en matière de lutte contre la prise d'otages. Elles ont rappelé que le préambule de la Convention reconnaissait à chacun

le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, comme en disposaient la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; il était important de ratifier et d'appliquer la Convention et les autres instruments internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme.

12. Certaines délégations ont insisté sur l'obligation qui incombe à l'État de protéger les droits de tous ses ressortissants. À cet égard, elles ont émis l'idée d'une approche complémentaire qui soulignerait d'une part l'obligation de garantir la sécurité des personnes que les normes relatives aux droits de l'homme imposent à l'État, et d'autre part l'obligation de respecter les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. L'État où se produisait un incident avait à agir efficacement pour protéger l'intégrité physique et la sécurité des otages et coordonner rapidement les interventions de toutes les parties concernées pour garantir leur libération. En outre, l'État avait l'obligation d'incriminer la prise d'otages et tout autre acte de terrorisme, de faire enquête, d'engager des poursuites et de punir les auteurs.

13. Plusieurs délégations ont rappelé que les mesures prises pour combattre le terrorisme devaient être conformes au droit international des droits de l'homme. Il a été question à ce propos du rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme dans le cadre de la Stratégie antiterroriste mondiale réaffirmée peu auparavant par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/297. Plusieurs délégations ont mentionné l'adoption de politiques, de dispositions législatives et de plans d'action aux niveaux national et régional. À cet égard, la Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme adoptée par l'Union africaine en 1999 et le Plan d'action d'Alger sur les moyens de combattre le terrorisme en Afrique, élaboré en 2002 par l'Union africaine, ont été mis en avant. Le Plan favorisait les politiques d'élimination du terrorisme s'attaquant aux causes profondes du phénomène, c'est-à-dire la pauvreté, le dénuement et la marginalisation et il encourageait la coordination régionale et internationale. Deux délégations ont également expliqué les mesures prises au niveau national. Un pays a mis en avant l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie nationale visant à encourager le développement économique et social qui reposerait sur la création d'une société démocratique. Une autre délégation a fait observer qu'il était nécessaire d'avoir une perspective globale pour lutter contre le terrorisme et a évoqué la nécessité de renforcer les structures de l'État fondées sur la primauté du droit, d'améliorer l'accès aux services de base et d'intensifier la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

14. Les délégations se sont dites préoccupées par le paiement de rançons aux terroristes. Elles ont souligné que cet argent soutenait l'activité terroriste et constituait donc une source de financement de plus en plus abondante. Une délégation a souligné que le versement des rançons allait à l'encontre de la coopération entre les États luttant contre le terrorisme. Le paiement de rançons permettait aux terroristes de violer les droits de l'homme des otages présents et futurs ainsi que ceux d'autres victimes. À sa treizième session, tenue en 2009, l'Assemblée de l'Union africaine avait adopté, pour lutter contre ce phénomène, une décision qui condamnait fermement le versement de rançons aux groupes terroristes pour obtenir la libération des otages, en tant qu'il était la principale source de financement du terrorisme international. En outre, la Commission de l'Union africaine avait entrepris une série d'actions de suivi, notamment l'élaboration et l'adoption d'un modèle législatif africain de lutte contre le terrorisme. Il était essentiel d'incriminer le versement de rançons afin de lutter contre la montée en puissance du phénomène des prises d'otages à but lucratif et l'attention a été appelée sur la résolution 525 du Conseil de la Ligue des États arabes, adoptée en 2010.

15. Les délégations ont déclaré qu'elles soutenaient l'action des institutions multilatérales et régionales, notamment les organes du Conseil de sécurité et de l'Union africaine, visant à décourager la pratique du paiement de rançons à des groupes terroristes.

Deux délégations ont cité la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité, qui confirmait que le versement de rançons contrevenait aux sanctions imposées à Al-Qaida et aux Talibans. À cet égard, une délégation s'est interrogée sur le parti qui pourrait être tiré des dispositions existantes de la résolution pour engager une action et l'utilisation du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida et les Talibans ainsi que les personnes ou groupes qui leur sont associés, comme espace de dialogue sur les mesures qui dissuaderaient les terroristes d'organiser des enlèvements et des prises d'otages pour obtenir une rançon. Une délégation a demandé que le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme soit prié de faire la lumière sur cette question.

16. Plusieurs délégations se sont dites préoccupées par le fait que les prises d'otages auxquelles se livrent les terroristes en vue d'obtenir une rançon constituent, entre autres violations des droits de l'homme, une nouvelle forme de traite des êtres humains, qui fait un nombre croissant de victimes.

## **B. Renforcement de la coopération internationale en matière de prévention et de répression du terrorisme**

17. Plusieurs délégations ont mentionné la nécessité de renforcer la coopération internationale aux fins de prévenir et combattre le terrorisme. Ce renforcement était nécessaire dans plusieurs domaines et supposait des méthodes plus efficaces pour poursuivre et enquêter sur les preneurs d'otages présumés. Une délégation a souligné la nécessité de renforcer la coopération internationale en ce qui concerne le travail des forces de sécurité et des autorités judiciaires. En outre, il était important d'établir des mécanismes de mise en commun des renseignements. Certaines délégations ont estimé que la lutte contre la criminalité transnationale organisée allait dans le sens général de la lutte contre le terrorisme et la criminalité qui y est associée, y compris la prise d'otages.

18. Les délégations ont également mis en avant la nécessité d'instaurer une coopération économique et politique étroite et de promouvoir des partenariats régionaux et internationaux. Ils ont mentionné la résolution 1963 (2010) dans laquelle le Conseil de sécurité a étendu le mandat de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme.

## **C. Protection des droits de toutes les victimes du terrorisme concernées par les prises d'otages**

19. Les délégations ont souligné la nécessité de faire valoir davantage les droits fondamentaux des victimes du terrorisme et de leurs proches; en effet, il y avait quelques années que la question des droits de l'homme et du terrorisme se posait surtout en termes de protection des droits de l'homme des preneurs d'otages présumés. Les personnes enlevées ou prises en otages étaient des victimes d'actes de terrorisme et leur protection figurait parmi les obligations principales des États.

20. L'obligation première d'un État était d'obtenir la libération des otages et de protéger leur droit à la vie et à l'intégrité physique. Il était nécessaire de tenir compte de certains droits de l'homme et de certains besoins humanitaires des victimes après leur libération. Il a été question à ce propos des réparations à obtenir par l'exercice de recours, notamment des indemnités. Un accompagnement physique et médical était un facteur important de réintégration des victimes dans la société.

21. La nécessité d'écouter ce que les victimes avaient à dire a été soulignée et on a cité les méthodes nationales et multilatérales de soutien aux victimes du terrorisme, notamment les efforts déployés pour accroître la sensibilisation au niveau international et l'importance de l'action des associations qui viennent en aide aux victimes et aux survivants d'actes de

terrorisme. Enfin, la question de ce que pourraient faire le Conseil des droits de l'homme et les autres organes des Nations Unies pour soutenir ces associations a été soulevée.

#### **IV. Commentaires et réponses des participants**

22. Dans sa réponse, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a attiré l'attention sur le dilemme auquel s'était heurtée la communauté internationale lorsqu'elle avait voulu simultanément promouvoir les droits de l'homme et obtenir la libération des otages sans payer de rançon. Il a conclu qu'il était trop tôt pour lancer un nouveau protocole additionnel à la Convention internationale contre la prise d'otages. Il a fait remarquer que la prise d'otages était considérée, non plus simplement comme une infraction isolée, mais comme un acte stratégique qu'il fallait envisager sous un nouvel angle. Un nouveau protocole pourrait prendre en compte ce changement de contexte. M. Maïga a appelé une nouvelle fois les États à considérer d'un point de vue judiciaire la question de la prise d'otages et du versement de rançons. M<sup>me</sup> Quisumbing s'est prononcée contre l'idée trop précoce d'un nouveau protocole, en soulignant toutefois qu'il était important d'améliorer les programmes de renforcement des capacités, en particulier ceux qui ont trait à la responsabilisation, à la transparence et aux autres aspects des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. M. Andreu-Guzmán a appelé l'attention sur le fait que la question de la prise d'otages ne se réduisait pas au paiement d'une rançon et qu'il s'agissait d'un problème beaucoup plus complexe. Selon lui, il n'était pas nécessaire d'élaborer de nouvelles normes ou instruments juridiques et il fallait plutôt rechercher d'éventuelles lacunes dans le fonctionnement des services de répression et de renseignement.

#### **V. Conclusion de l'animateur**

23. L'animateur a conclu que le débat avait été une excellente occasion d'échanger des idées sur l'action gouvernementale, le renforcement des capacités et les besoins particuliers qui s'attachent à la prise d'otages à but terroriste.

---