



Institut International pour
La Justice et l'Etat de Droit

LIEN ENTRE PARLEMENTAIRES ET ACTEURS DE LA JUSTICE PÉNALE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

*Guide destiné aux parlementaires et aux
praticiens du secteur de la justice pénale*





La présente publication fait partie intégrante du projet soutenu par la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne, en collaboration avec la direction de Développement humain et migration, au titre de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix* (IcSP). L'IcSP intervient dans le cadre des politiques extérieures de l'UE, en renforçant notamment l'efficacité et la cohérence de ses actions en matière de réaction aux crises, de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de préparation aux crises, ainsi que dans la lutte contre les menaces mondiales et transrégionales.

L'Institut international pour la justice et l'État de droit

Inspiré par le Forum mondial de la lutte contre le terrorisme (GCTF), l'IIJ, fondé en 2014, propose une plateforme neutre de formation et de renforcement des compétences destinée aux législateurs, aux juges, aux procureurs, aux fonctionnaires de police, aux membres du personnel pénitentiaire et aux autres acteurs du secteur de la justice en vue d'échanger et de promouvoir les bonnes pratiques et les approches efficaces en matière de lutte antiterroriste dans le respect de l'État de droit.

L'IIJ, situé à Malte, est une organisation intergouvernementale dotée d'un conseil d'administration international composé de treize membres : l'Algérie, la France, l'Italie, la Jordanie, Malte, le Maroc, les Pays-Bas, le Nigeria, la Tunisie, la Turquie, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union européenne. Les membres du personnel de l'institut, constitué d'une équipe d'agents dynamiques dirigés par le Secrétaire général, assurent le bon déroulement des activités quotidiennes de l'IIJ.

Avertissement

La présente publication a été produite grâce au soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'Institut international pour la justice et l'État de droit et ne reflète pas nécessairement les vues de l'Union européenne.

Pour plus d'informations, veuillez contacter :
L'Institut international pour la justice et l'État de droit
Université de Malte – Valletta Campus
Old University Building, St. Paul Street
La Valette, VLT 1216, Malte

Table des matières

| | | | |
|--|----|--|----|
| Remerciements | 3 | 1.4 Les politiques internationales et régionales de lutte antiterroriste | 41 |
| Biographie de l'auteur et crédits | 4 | 1.4.1 La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies | 42 |
| Avant-propos | 5 | 1.4.2 Les résolutions et les sanctions ciblées du Conseil de sécurité des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme | 43 |
| Introduction | 6 | 1.4.3 Les approches et les outils pour lutter contre le terrorisme à l'échelle régionale | 44 |
| CHAPITRE 1 : le travail des parlementaires dans le cadre des politiques sécuritaires et de la lutte antiterroriste | 11 | CHAPITRE 2 : la capacité des parlementaires à mettre en œuvre les politiques internationales de lutte antiterroristes à l'échelle nationale en soutien de la coopération judiciaire | 45 |
| 1.1 Le rôle des parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques antiterroristes: les principaux domaines d'intervention | 13 | 2.1 Le rôle des parlementaires dans l'intégration des normes internationales et régionales de lutte antiterroriste dans la législation nationale | 46 |
| 1.1.1 La fonction législative : le rôle des parlementaires dans l'élaboration d'un cadre juridique de lutte antiterroriste | 15 | 2.1.1 Le rôle des parlementaires dans la promotion de la signature et de la ratification des traités visant à lutter contre le terrorisme | 46 |
| 1.1.2 L'examen pré-législatif des lois antiterroristes | 16 | 2.1.2 Le rôle des parlementaires dans l'intégration des instruments internationaux et régionaux de la lutte antiterroriste dans la législation nationale | 49 |
| 1.1.3 L'examen post-législatif ¹ des lois antiterroristes | 20 | 2.1.3 Le rôle des parlementaires dans la mise en œuvre des lois conformément aux normes internationales en vigueur | 56 |
| 1.1.4 La fonction de surveillance : le rôle des parlementaires dans la surveillance des politiques nationales antiterroristes | 23 | 2.2 Le rôle des parlementaires dans le soutien à la coopération judiciaire | 58 |
| 1.1.5 La fonction de contrôle budgétaire : le rôle des parlementaires dans le contrôle du financement des politiques antiterroristes | 32 | 2.2.1 Le rôle des parlementaires dans la promotion de la coopération judiciaire internationale en matière pénale dans le cadre de la lutte antiterroriste | 59 |
| 1.2 Le terrorisme : définition et aspects | 34 | 2.2.2 Le rôle des parlementaires dans le renforcement des systèmes judiciaires respectueux de l'État de droit | 63 |
| 1.2.1 La définition juridique du terrorisme adoptée à l'échelle internationale | 36 | | |
| 1.2.2 Les définitions juridiques du terrorisme adoptées à l'échelle régionale | 37 | | |
| 1.2.3 Les définitions actuelles du terrorisme et leurs limites | 39 | | |
| 1.3 Les types d'actes de terrorisme | 40 | | |

¹ Il convient de noter que le processus d'examen post-législatif peut être considéré comme faisant partie du processus législatif, puisqu'il peut déboucher sur la révision d'une loi en faveur d'une meilleure réglementation, ainsi que du rôle de surveillance des parlementaires. À l'origine, ce concept était associé aux parlements et au processus législatif. Cette pratique a pour avantage de renforcer l'engagement de la responsabilité des gouvernements eu égard à la législation et de légiférer de manière plus efficace. Dans le présent guide, nous avons donc décidé de traiter ce sujet dans la partie dédiée au processus législatif à des fins structurelles. Cf. Commission sur la Constitution de la Chambre des Lords, 14^{ème} rapport, (2003-2004), le Parlement et le processus législatif, HL 173-I, par. 180.

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE 3 : le rôle des parlementaires dans le contrôle de l'action des services de sécurité et de renseignements dans le cadre des politiques de lutte antiterroriste | 65 |
| 3.1 Le rôle des commissions parlementaires dans la surveillance des services de renseignement | 69 |
| 3.2 Le rôle des parlementaires dans la protection des droits fondamentaux dans le cadre des activités de surveillance exercées par les services de renseignement | 72 |
| CHAPITRE 4 : le rôle des parlementaires dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent : éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme | 77 |
| 4.1 Le rôle des parlementaires dans l'élaboration des politiques visant à lutter contre l'extrémisme violent | 79 |
| 4.2 La contribution des parlementaires au renforcement du caractère inclusif des stratégies visant à lutter contre l'extrémisme violent | 80 |
| 4.2.1 La promotion des contre-discours pour lutter contre l'extrémisme violent et la propagande terroriste | 81 |
| 4.2.1.1 Le développement d'une communication inclusive avec les organisations de la société civile, les médias et le secteur privé, y compris l'industrie des technologies de pointe | 81 |
| 4.2.1.2 L'élaboration des contre-discours | 86 |
| 4.2.2 Faire face aux défis que représentent les combattants terroristes étrangers et le terrorisme «domestique» | 87 |
| 4.3 Le rôle des parlementaires dans la protection des droits des groupes vulnérables, notamment des femmes et des enfants | 91 |
| Recommandations pour améliorer le lien avec le secteur de la justice pénale | 98 |
| Liste des acronymes et abréviations | 103 |
| Liste des encadrés | 104 |
| Annexe I | 106 |
| Annexe II | 109 |

Remerciements

L'Institut international pour la justice et l'État de droit tient à remercier la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne pour son généreux soutien à l'initiative parlementaire de l'IJ, et notamment à ce guide révolutionnaire destiné aux parlementaires et aux praticiens de la justice pénale.

Des parlementaires issus de plusieurs pays, le Parlement européen et plusieurs autres enceintes interparlementaires ont contribué ensemble au succès du projet portant sur le *Lien entre parlementaires et acteurs de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme* mis en place par l'IJ ainsi qu'à l'élaboration et à l'examen de ce guide. Parmi eux figurent l'Algérie, le Parlement arabe, la Chambre des représentants d'Égypte, le Parlement du Bahreïn, la Chambre des représentants de Tunisie, le Bénin, la Bosnie-

Herzégovine, le Tchad, l'Éthiopie, le Parlement européen, la France, la Hongrie, l'Irak, l'Italie, la Jordanie, le Kenya, le Liban, la Libye, le Mali, le Parlement de Malte, le Maroc, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, les Pays-Bas, le Nigeria, le Parlement panafricain, la Palestine, le Sénégal, la Serbie, l'Espagne, la Suède, la Tunisie, la Turquie et enfin l'Ouganda.

Pour finir, l'IJ remercie tout particulièrement l'OSCE, et notamment M. Marco Bonabello, conseiller en chef et officier de liaison à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, pour les efforts qu'ils ont déployés pour examiner le présent guide et pour l'attention qu'ils ont bien voulu lui porter.



Biographie de l'auteur

Dr. Dina Melhem est la directrice régionale de la région MENA et elle est également conseillère principale en politique des droits de l'Homme à la Fondation Westminster pour la démocratie (WFD). Elle est chargée de définir les orientations stratégiques ayant trait à l'élaboration des programmes de la WFD, de gérer les relations dans la région MENA et en Asie et de contribuer à la mise en place des programmes de la WFD en Amérique latine.

Le Dr. Melhem prodigue également des conseils eu égard aux nouveaux enjeux politiques et à l'implantation de nouveaux programmes dans ces régions, tout en contribuant à la mise au point des stratégies visant la levée des fonds et le lancement d'offres publiques, ainsi qu'à la supervision des divers aspects de gestion du programme et de l'assurance qualité au terme de sa diffusion. Dina est spécialisée dans l'accompagnement des parlements. Ses domaines d'expertise comprennent la rédaction et l'analyse des textes de loi, le contrôle financier, l'évaluation

des politiques publiques, outre ses compétences étendues sur les questions relatives à l'état de droit, aux droits de l'homme et à la violence à caractère sexiste.

Parmi ses succès majeurs figure le pilotage de l'affectation du portefeuille de la WFD à la région MENA depuis 2006.

Avant de devenir membre de la WFD, le Dr. Melhem était chargée de recherche à l'Institut de Recherches et d'Études sur les Mondes Arabes et Musulmans (IREMAM-CNRS) d'Aix-en-Provence, en France, et elle a également œuvré activement aux recherches portant sur la Ligue des États arabes, le droit international des droits de l'homme et l'Islam et les droits de l'homme. En outre, elle a travaillé au bureau du Parlement européen à Marseille sur le partenariat euro-méditerranéen. Elle a suivi un cursus universitaire en droit et est titulaire d'un doctorat en droit public de l'Université Paul Cézanne, en France. Le Dr. Melhem parle couramment l'arabe, l'anglais et le français.

Crédits

M. Valerio de Divitiis, ancien chargé de programme (IIJ) et Mme. Miriam Shafik, chargée de programme (IIJ), ont précieusement contribué à la rédaction du présent guide. Mmes. Sandrine Mangion et Sarah Cachia, adjointes aux programmes (IIJ) ont apporté un soutien logistique inestimable lors des ateliers et des rencontres entre parlementaires et experts du secteur de la justice pénale dans le cadre de l'initiative parlementaire de l'IIJ.

L'IIJ tient également à exprimer sa reconnaissance envers les juges Julien Betoulaud et Mohammed Salam, ainsi qu'envers Mme Karen Mamo pour l'expertise remarquable dont ils ont fait preuve au cours de l'examen de ce guide.

Avant-propos

Les parlementaires sont les piliers indispensables à l'élaboration d'une législation antiterroriste à l'échelle nationale. Leur implication dans la lutte antiterroriste renforce également l'efficacité des politiques en la matière, qui bénéficient de mécanismes améliorés de la responsabilité, d'une bonne gouvernance, de la participation citoyenne, de ressources, du respect des bonnes pratiques internationales et de la promotion de la résilience dans la société. Les politiques en matière de lutte antiterroriste constituent, par conséquent, une occasion de renforcer le respect de l'état de droit et des droits de l'homme.

Les parlementaires devraient également collaborer avec les praticiens du secteur la justice pénale et les différentes agences de sécurité afin de veiller à la mise en œuvre effective des principes fondamentaux de l'état de droit visant à garantir la protection de leurs citoyens. De nombreux États et acteurs internationaux s'emploient à actualiser leur législation pour s'assurer que les lois et les politiques nationales sont conformes aux normes juridiques internationales.

Pour relever ces défis, l'Institut international pour la justice et l'État de droit (IJI), avec le soutien généreux de l'Union européenne, a lancé en 2015 son initiative « *Rôle des parlementaires dans la lutte contre le terrorisme* », rassemblant ainsi plus de 250 parlementaires issus de 31 pays différents et onze membres d'organisations interparlementaires régionales du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, de l'Est et de l'Ouest. En s'appuyant sur les premières phases du projet, qui ont conduit à l'élaboration des *Recommandations de la Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme* dans le cadre du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, l'IJI – en partenariat avec les parlementaires et les praticiens du secteur de la justice – a élaboré *le Guide de l'IJI au profit des parlementaires et des praticiens du secteur de la justice pénale* afin de guider et d'orienter le travail des parlementaires et des praticiens de la justice pénale.

Afin d'orienter le travail d'envergure des parlementaires et des praticiens du secteur de la justice pénale et la lutte antiterroriste, le guide s'articule autour de quatre axes principaux :

1. Tout d'abord, autour des politiques clés de la lutte antiterroriste, laquelle nécessite – et tire profit – de l'engagement actif des parlementaires.
2. Autour du rôle que jouent les parlementaires dans la mise en œuvre des bonnes pratiques internationales en matière de lutte antiterroriste à l'échelle nationale,



ce qui influence directement sur le succès et l'efficacité de la coopération judiciaire internationale.

3. Autour du rôle que jouent les parlementaires dans la supervision des services de sécurité et de renseignement dans le cadre de la lutte antiterroriste, ce qui implique également le contrôle du travail des comités parlementaires en matière de prévention des violations des droits de l'homme au titre des activités de renseignement.
4. Autour du rôle que jouent les parlementaires dans la riposte face aux enjeux actuels en matière de lutte antiterroriste, qui comprend l'entretien du dialogue avec les organisations de la société civile, l'élaboration de contre-discours, la lutte contre les menaces émergentes liées à l'afflux de combattants terroristes étrangers et aux actes terroristes perpétrés sur le territoire national.

L'IJI a souhaité remercier vigoureusement l'Union européenne pour le soutien précieux qu'elle a apporté à l'élaboration de ce guide, ainsi que l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour sa participation active au projet, et enfin Dr. Dina Melhem pour avoir dirigé la conception de cet ouvrage.

Thomas A. Wuchte
Secrétaire exécutif

L'Institut international pour la justice et l'état de droit



Introduction

Le terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, constitue, à l'échelle mondiale, une menace envers la paix, la stabilité et le bon développement des États. Au cours des dix dernières années, l'on a assisté à la recrudescence des actes terroristes dans un nombre croissant de pays. Selon l'Indice mondial du terrorisme, 77 pays ont eu à déplorer des attentats meurtriers sur leur sol en 2017, contre 65 l'année précédente. Deux tiers des pays ont été la cible d'attentats terroristes en 2016² et plus de 110 pays ont vu leurs citoyens se rendre directement dans les zones de conflits pour rejoindre des groupes terroristes³.

De plus, nous assistons à l'émergence de nouvelles tendances et à une évolution constante des tactiques et des stratégies terroristes. Aujourd'hui, les groupes terroristes

ont des motivations, des structures organisationnelles et des outils⁴ très différents. La répartition géographique des terroristes dans le monde et la propagation de branches locales, la dépendance au cyberspace et l'usage que font les terroristes des technologies de l'information et de la communication sont autant de composantes qui rendent difficile une appréhension classique des terroristes et du terrorisme.

Il convient de différencier *le terrorisme international*, qui sévit au-delà des frontières nationales aux vues des méthodes utilisées, des individus ciblés ou des zones d'opération des groupes terroristes⁵, *du terrorisme national*, qui fait référence aux actes terroristes perpétrés à l'intérieur d'un pays. Si un groupe est créé dans un pays et maintient ses activités à l'intérieur de ces frontières, il s'agit d'un

² L'Indice mondial du terrorisme (GTI) est un rapport annuel établi par l'Institut pour l'économie et la paix (IEP). Le GTO fournit une synthèse globale des tendances clés du terrorisme depuis 2000 grâce à l'analyse des informations issues de la base de données GTD (*Global Terrorism Database*), collectées et compilées par le Consortium national pour l'étude du terrorisme et les réponses au terrorisme (START) de l'Université du Maryland. <http://globalterrorismindex.org/>. Cf. : Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism (Mesurer et comprendre l'impact du terrorisme), Institut pour l'économie et la paix, 2017, p. 2, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>.

³ Richard Barrett, *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees* (« Au-delà du califat »), The Soufan Center, p.7, <http://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>.

⁴ Assemblée parlementaire de l'OTAN, technologie et terrorisme, sous-commission sur la prolifération des technologies militaires, <https://www.nato-pa.int/content/science-and-technology-committee>.

⁵ Droits de l'homme, terrorisme et antiterrorisme, Office du Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, Fiche descriptive No. 32. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>.



groupe endogène⁶. La frontière entre les deux notions peut toutefois s'avérer poreuse, selon la structure du réseau terroriste en question et le soutien dont il bénéficie.

Il convient également de différencier les attentats selon leur nature⁷ :

- **Attentats inspirés** – attentats perpétrés par des groupes d'individus ou des individus ayant été inspirés par un groupe terroriste international, ou ayant prêté allégeance audit groupe, tel que, sans s'y limiter, ISIL et Al-Qaeda, qu'il existe ou non des liens officiels.
- **Attentats dirigés** – attentats perpétrés par le "noyau dur" d'une organisation. Il s'agit d'attentats généralement coordonnés bénéficiant du soutien des groupes terroristes.
- **Attentats affiliés ou activés** – attentats perpétrés avec le concours de différentes organisations terroristes qui prodiguent leur soutien et des conseils techniques, mais sans aucune affiliation officielle.

Tout ceci démontre que l'analyse de la menace terroriste et l'évaluation des degrés de cette menace sont plus difficiles au regard des nouvelles tendances et des nouvelles stratégies terroristes.

Pendant longtemps, le terrorisme a été perçu comme une menace à la sécurité nationale. Pourtant, son impact se fait ressentir dans tous les aspects de la vie, y compris au niveau des structures sociales, politiques et économiques. En outre, les conflits d'ordre politique, social, culturel et économique peuvent conduire à l'extrémisme violent. Ainsi, les gouvernements sont invités à mettre en œuvre une stratégie nationale qui prévoit des mesures visant à renforcer la résilience des populations via l'adoption d'une approche équilibrée, pluridisciplinaire et holistique intégrant plusieurs dimensions, notamment socio-économique, politique, éducative, développementale, y compris les dimensions des droits de l'homme, du genre et de l'État de droit⁸.

⁶ Le Code des États-Unis (18 U.S.C. § 2331) propose une définition précise du terrorisme international et du terrorisme national. Est entendu par terrorisme international les activités qui revêtent les trois caractéristiques suivantes :

- elles impliquent des actes violents ou dangereux pour la vie humaine et portent atteinte aux lois fédérales ou de l'État
- elles apparaissent comme destinées (i) à intimider ou contraindre une population civile, (ii) à influencer la politique d'un gouvernement par l'intimidation ou la coercition, ou (iii) à nuire à l'action d'un gouvernement par la destruction de masse, l'assassinat, l'enlèvement ou la prise d'otages
- elles se produisent essentiellement hors de la juridiction territoriale des États-Unis et dépassent les frontières nationales aux vues des moyens par le biais desquels elles sont commises, des individus qu'elles semblent vouloir intimider ou contraindre, ou des lieux où leurs auteurs sévissent ou demandent l'asile. Est entendu par terrorisme national les activités qui revêtent les trois caractéristiques suivantes
- elles impliquent des actes violents ou dangereux pour la vie humaine et portent atteinte aux lois fédérales ou de l'État
- elles apparaissent comme destinées (i) à intimider ou contraindre une population civile, (ii) à influencer la politique d'un gouvernement par l'intimidation ou la coercition, ou (iii) à nuire à l'action d'un gouvernement par la destruction de masse, l'assassinat, l'enlèvement ou la prise d'otages
- elles se produisent essentiellement au sein de la juridiction territoriale des États-Unis 18 U.S.C. § 2331 - U.S. Code - Unannotated Title 18. Crimes and Criminal Procedure § 2331. Définitions. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2331>.

⁷ Background Report, Patterns of Islamic State-Related Terrorism (Rapport de synthèse, les tendances du terrorisme en lien avec l'État islamique) 2002—2015, Consortium national pour l'étude du terrorisme et les réponses au terrorisme, START, https://www.start.umd.edu/pubs/START_IslamicStateTerrorismPatterns_BackgroundReport_Aug2016.pdf.

⁸ Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies et autres résolutions pertinentes, compilé par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, 2017, p.4. <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2017/08/CTED-Technical-Guide-2017.pdf>.

Tous les États, dans toutes les régions du monde, petits ou grands, puissants ou non, sont exposés au terrorisme et à ses conséquences.

Les organisations internationales et les États sont soumis à une forte pression pour relever les défis découlant de la menace terroriste. Considéré comme l'une des plus graves menaces à la sécurité nationale, le terrorisme requiert la mise en place de nombreuses contre-mesures afin d'endiguer sa prolifération.

Compte tenu de la menace que représente le terrorisme, la communauté internationale a mis en place une série d'instruments internationaux destinés à lutter contre le terrorisme. Aussi, elle a appelé de ses vœux à une coopération renforcée afin que les gouvernements intensifient leurs efforts et prennent toutes les mesures nécessaires en vue de prévenir et de lutter contre le terrorisme. Les grandes institutions sont des pivots indispensables à la réalisation de ces objectifs.

À l'échelle nationales, les gouvernements ont adopté différentes stratégies et politiques pour faire face à cette menace changeante. La participation des parlementaires à l'effort de lutte contre le terrorisme consolide l'efficacité des politiques antiterroristes qui pourront tirer parti du renforcement des mécanismes de la responsabilité, de la contribution de la société civile et de l'adhésion aux bonnes pratiques internationales en la matière⁹.

Le terrorisme porte gravement atteinte aux droits de l'homme. Parallèlement, les mesures mises en œuvre pour répondre à la menace terroriste peuvent elles aussi mettre en péril ces droits, notamment le droit de manifester, la liberté de réunion, d'association et d'expression, le droit à la vie privée, la liberté de mouvement, le droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres formes de mauvais traitement, et enfin le droit à un procès équitable.

Une approche durable de la lutte antiterroriste doit intégrer la dimension de l'État de droit et de la protection des droits de l'homme. La réponse des gouvernements face au terrorisme est un indicateur clé de leur engagement en faveur de la démocratie ainsi que pour la protection et la mise en œuvre effective des droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme et de l'État de droit doit constituer le fondement de la lutte mondiale contre le terrorisme. Pour ce faire, il est indispensable d'élaborer des stratégies antiterroristes nationales visant à prévenir les actes de terrorisme, à poursuivre les responsables de

ces actes criminels et à promouvoir et protéger les droits de l'homme et l'État de droit.¹⁰

Les défis auxquels font face les parlementaires dans le contexte de la lutte antiterroriste sont nécessairement transversaux, reflétant par la même occasion le rôle éminent de ces derniers dans l'élaboration de la législation antiterroriste, la mise en œuvre de la politique antiterroriste, l'application des lois antiterroristes, la surveillance des services de sécurité et de renseignements, la lutte contre l'extrémisme violent ainsi que la sensibilisation de l'opinion publique, la gestion du budget consacré à la lutte antiterroriste et la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit.¹¹

Le Parlement est l'une des principales institutions qui promeut l'État de droit et les droits de l'homme. En qualité de représentants des citoyens, les parlementaires jouent un rôle très important dans l'élaboration de la législation et le contrôle de son application, ainsi que dans la protection des libertés individuelles la sécurité collective. Ces derniers jouent, et continueront de jouer, un rôle central dans la mise en place de politiques antiterroristes qui soient à la fois efficaces et respectueuses.

Les parlementaires sont la pierre angulaire de l'intégration des instruments internationaux et régionaux de la lutte antiterroriste dans la législation nationale. Leur engagement porte sur la ratification des traités internationaux et l'élaboration d'un cadre juridique commun et adapté afin de garantir la cohérence et la synergie entre politiques antiterroristes nationales et politiques antiterroristes internationales.

Les parlementaires sont soutenus par des acteurs clés, essentiellement les systèmes judiciaires dont la contribution est indispensable aux efforts déployés par les gouvernements et la communauté internationale pour lutter contre l'extrémisme violent. Ils travaillent en étroite collaboration pour établir des institutions efficaces dans le secteur de la justice ainsi que des organes interinstitutionnels, en plus de promouvoir l'application des règles de procédure pénale et des règles d'administration de la preuve et d'encourager les réformes du système judiciaire pour faire face aux défis posés par les affaires liées au terrorisme¹².

⁹ Résumé – Séminaire dans le cadre du projet soutenu par l'UE sur le « Renforcement du rôle des parlementaires dans la construction de systèmes de lutte antiterroriste efficaces dans le respect de l'État de droit », 1-2 mars, Bruxelles, 1^{er} mars, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/news-summary-counter-terrorism-seminar-ep-01032016_en.pdf.

¹⁰ Droits de l'homme, terrorisme et antiterrorisme, Office du Haut-Commissariat de l'ONU pour les droits de l'homme, fiche descriptive numéro 32, p.1 <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>

¹¹ *Recommandations de la Valette sur les contributions des parlementaires dans l'élaboration d'une réponse efficace au terrorisme*, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF). <https://theij.org/wp-content/uploads/English-Valetta-Recommendations.pdf>.

¹² *Recommandations de la Valette sur les contributions des parlementaires dans l'élaboration d'une réponse efficace au terrorisme*, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF). <https://theij.org/wp-content/uploads/English-Valetta-Recommendations.pdf>.

Objectif du guide

Le présent guide est principalement destiné aux parlementaires afin de les accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation antiterroriste, ainsi que dans le contrôle de l'application des lois en la matière. Les objectifs essentiels du guide consistent à :

- Sensibiliser les parlementaires à l'importance de leur rôle dans la lutte antiterroriste.
- Œuvrer en faveur d'un engagement accru et plus éclairé des parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques antiterroristes, lesquels parviennent à trouver un équilibre entre les intérêts sécuritaires et les droits de l'homme.
- Aider les parlementaires à formuler des réponses pour faire face à la recrudescence de la menace terroriste dans des environnements instables et imprévisibles sur le plan sécuritaire.
- Sensibiliser les parlementaires au rôle que joue le système judiciaire dans le traitement des affaires liées au terrorisme dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme.
- Sensibiliser les parlementaires à la complexité des différentes formes de terrorisme et d'antiterrorisme à l'échelle nationale, régionale et internationale.
- Encourager les parlementaires à entamer un processus inclusif visant à élaborer et mettre en œuvre des politiques antiterroristes cohérentes à l'échelle nationale, qui soient en accord avec les politiques internationales et régionales et qui s'inscrivent dans le cadre juridique établi.
- Promouvoir davantage de coopération entre les parlementaires et le système judiciaire pour garantir l'adoption et la mise en œuvre d'une législation adaptée dans le respect des normes et des engagements internationaux.
- Sensibiliser les autorités internationales, régionales et nationales au rôle important des parlementaires en ce qui concerne la mise en œuvre d'une approche inclusive et holistique de la lutte antiterroriste.

Le présent guide permettra également au personnel parlementaire, aux organisations de la société civile, aux

médias, aux acteurs du système judiciaire¹³, aux praticiens du secteur de la justice pénale et aux parties prenantes clés de la lutte antiterroriste de comprendre comment dialoguer efficacement avec les parlementaires sur ce thème et comment soutenir leurs efforts dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies antiterroristes.

Il devrait également servir de référence aux parlementaires nouvellement élus et contribuer à standardiser les attentes et à obtenir un consensus portant sur le rôle fondamental que jouent les parlementaires dans la mise en place et la surveillance du cadre de lutte antiterroriste. Le guide a pour objet de présenter les modalités et les moyens mis en œuvre par les parlementaires, dans le cadre de leurs mandats, de leur compétence législative, de leur rôle de surveillance ainsi que de leur responsabilité en matière de représentation des intérêts de leurs concitoyens et de protection de leurs droits, eu égard à l'élaboration des politiques antiterroristes.

Dans le présent guide sont évoquées les bonnes pratiques et les leçons tirées par suite des contributions des parlements et de leurs membres à la promotion des politiques antiterroristes. Les auteurs y ont également formulé des recommandations à l'attention des parlementaires afin qu'ils exercent au mieux leur rôle et qu'ils se saisissent de leur responsabilité pour ce qui est de la mise en œuvre de politiques et de pratiques antiterroristes renforcées fondées sur le respect de l'État de droit.

Le guide a été en partie conçu par des parlementaires et pour des parlementaires. Il s'appuie sur les contributions des parlementaires ayant participé aux ateliers régionaux de l'IJ qui ont abouti à la rédaction des *Recommandations de la Valette sur les contributions des parlementaires dans l'élaboration d'une réponse efficace au terrorisme*, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF).¹⁴ Ce guide peut également être utilisé par les praticiens du secteur de la justice pénale puisqu'il met en évidence les domaines dans lesquels ces derniers sont amenés à collaborer avec les parlementaires dans le cadre de la lutte antiterroriste.

¹³ Le présent guide profitera largement au système judiciaire (y compris les procureurs, les juges d'instruction, les enquêteurs et les juges). Dans le processus législatif, les informations proviennent de différents secteurs, notamment du secteur judiciaire, d'où la nécessité d'impliquer les juges et les procureurs, exerçant une fonction consultative, dans le processus d'élaboration des lois puisque ces derniers seront amenés à appliquer ces lois au quotidien.

¹⁴ Dans le cadre de son projet financé par l'UE, l'Institut international pour la justice et l'État de droit (IJJ) a organisé des ateliers régionaux avec des parlementaires dans de nombreux pays : à Malte en mai 2015, au Maroc en octobre 2015, à Bruxelles en mars 2016 et en 2018, en Turquie en avril 2016, en Égypte en 2017 et en 2018, etc. Ces ateliers ont réuni plus de 250 parlementaires originaires de différents pays en proie au terrorisme, afin d'unir leurs efforts à ceux du Parlement européen et de onze autres forums et réseaux interparlementaires et échanger leurs bonnes pratiques en matière de lutte antiterroriste. Les conclusions de ces réunions, qui ont eu lieu en 2015 et en 2016, ont contribué à l'adoption de textes clés tels que les *Recommandations de la Valette sur les contributions des parlementaires dans l'élaboration d'une réponse efficace au terrorisme*, approuvées par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) en septembre 2016. Ce document reflète le point de vue et les expériences des parlementaires et experts parlementaires qui ont participé aux ateliers régionaux dirigés par l'IJJ. Ses recommandations, par nature, non-contraignantes viennent en complément d'autres textes adoptés au cours des ateliers mentionnés plus haut et des bonnes pratiques évoquées dans d'autres mémorandums publiés par le GCTF, à savoir le *Mémorandum de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale* et le *Mémorandum d'Ankara sur les bonnes pratiques pour une démarche multisectorielle à l'égard de la lutte contre l'extrémisme violent*. Les conclusions de ces ateliers et de ces textes ont toutes été prises en compte dans le présent guide.

Structure du guide

Le guide est divisé en quatre chapitres.

Le premier chapitre présente les principaux domaines d'intervention des parlementaires dans le cadre des politiques sécuritaires et de la lutte antiterroriste. Il contient également des définitions et des références pertinentes, notamment concernant les mesures prévues à l'échelle nationale et internationale pour lutter contre le terrorisme.

Le deuxième chapitre détaille la capacité des parlementaires à mettre en œuvre les obligations et les bonnes pratiques internationales en matière de lutte antiterroriste à l'échelle nationale et à soutenir la coopération judiciaire.

Le troisième chapitre décrit le rôle des parlementaires dans le contrôle de l'action des services de sécurité et de renseignements et ses limites.

Le quatrième chapitre traite de plusieurs questions transversales et du rôle des parlementaires dans la prévention des causes profondes de l'extrémisme violent.





CHAPITRE 1 :

Le travail des parlementaires dans le cadre des politiques sécuritaires et de la lutte antiterroriste

Il existe une reconnaissance grandissante du rôle des parlementaires dans le soutien des efforts internationaux et nationaux déployés pour faire face aux défis du terrorisme.¹⁵

« Les parlements nationaux, par l'intermédiaire desquels les populations ont la possibilité de demander des comptes à leurs gouvernements, peuvent être des partenaires essentiels dans les initiatives que nous prenons en commun pour ne laisser personne de côté... C'est parce que les parlements sont mieux placés que quiconque pour garantir la cohésion entre les agendas nationaux et internationaux ».

Secrétaire Général Antonio Guterres, rapport du Secrétaire Général sur l'Interaction entre les Nations unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire.¹⁶

Conformément à la résolution 1373¹⁷ du Conseil de sécurité des Nations Unies, il est demandé aux États de veiller à ce que « ces actes de terrorisme soient érigés en crimes graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes ». Les parlementaires sont chargés de faire en sorte que ces exigences soient respectées.

Par ailleurs, l'Assemblée Générale des Nations unies a reconnu le travail de l'IUP dans la mobilisation des parlements en faveur de la mise en œuvre des objectifs adoptés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, y compris de la lutte et de la prévention du terrorisme au titre de l'objectif 16 de développement durable.¹⁸ La résolution A/72/L des Nations Unies reconnaît le rôle que jouent les parlementaires et les parlements nationaux, en vertu de leur mandat, dans l'adoption d'une législation globale et la promotion d'un processus décisionnel inclusif, en contribuant à empêcher l'apparition des conditions favorables à la propagation de l'extrémisme violent et à garantir que la législation qui encadre la lutte contre le terrorisme soit globale et conforme aux normes et standards internationaux en la matière.

¹⁵ A/72/L.54, Soixante douzième session, point 126 de l'ordre du jour, Interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire, 15 mai 2018. L'Assemblée Générale de l'ONU a adopté une résolution sur l'interaction entre les Nations unies, les parlements et l'Union interparlementaire (IUP). Cette résolution, coparrainée par plus de 90 États membres de l'ONU, réaffirme l'engagement de toutes les parties à poursuivre les efforts pour combler le déficit démocratique entre l'agenda international et sa mise en œuvre au niveau national.

¹⁶ Rapport du Secrétaire Général sur l'Interaction entre les Nations unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire, A/72/791, 14 mars 2018 <https://ipu.org/news/news-in-brief/2018-05/un-resolution-strengthens-role-parliaments-in-global-governance>.

¹⁷ Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

¹⁸ Rapport du Secrétaire Général sur l'Interaction entre les Nations unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire, A/72/791, 14 mars 2018 <https://ipu.org/news/news-in-brief/2018-05/un-resolution-strengthens-role-parliaments-in-global-governance>.

Encadré 1 : Objectif 16, Objectifs de développement durable à l'horizon 2030

Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous



Cibles

- 16.1 Réduire nettement, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité qui y sont associés
- 16.2 **Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite**, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants
- 16.3 Promouvoir **l'état de droit** dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice
- 16.4 D'ici à 2030, réduire nettement les **flux financiers illicites** et **le trafic d'armes**, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre **toutes les formes de criminalité organisée**
- 16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes
- 16.6 Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux
- 16.7 Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions
- 16.8 Élargir et renforcer la participation des pays en développement aux institutions chargées de la gouvernance au niveau mondial
- 16.9 D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances
- 16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux
- 16.a **Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement**
- 16.b Promouvoir et appliquer des lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable

Ce chapitre examine le rôle des parlementaires dans l'élaboration et la surveillance des politiques antiterroristes.

1.1 Le rôle des parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques antiterroristes : les principaux domaines d'intervention

Le Parlement est l'institution qui représente les intérêts des peuples et leurs droits. Dans un système parlementaire, comme dans un système présidentiel, les législateurs votent les lois, contrôlent l'exécutif et les organismes publics, et enfin représentent les citoyens.

Un parlement démocratique est essentiel afin de garantir la prévalence de l'État de droit, la protection des droits de l'homme, la promotion de l'égalité des sexes et la régulation de l'économie en vue de favoriser une croissance durable. De nombreux aspects de cette action sont couverts par l'exécutif et le judiciaire, cependant, l'absence d'un parlement à la fois fort et démocratique risquerait de nier toute légitimité au gouvernement.¹⁹

Le principe de séparation des pouvoirs signifie que le pouvoir législatif, confié au Parlement, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire s'exercent chacun dans des domaines bien définis et sont responsables l'un envers l'autre grâce à l'existence d'une série de procédures de contrôles et de contrepoids. La relation entre ces institutions peut varier. Dans les régimes napoléoniens, il existe une séparation très claire des pouvoirs entre les différentes institutions de l'État. Dans d'autres systèmes en revanche, la relation entre chaque pouvoir est perçue davantage comme une relation d'équilibre, où l'on

¹⁹ Principes communs en matière d'assistance aux parlements, UIP, 2014, http://archive.ipu.org/pdf/publications/principles_en.pdf.

peut assister au chevauchement des rôles institutionnels. Dans le système de Westminster, on constate qu'il existe une tendance croissante à une plus grande séparation des pouvoirs.²⁰

Pour garantir des politiques antiterroristes globales efficaces à l'échelle nationale et internationale, l'engagement et le soutien solide des parlementaires est crucial. Le rôle des parlementaires en matière de lutte antiterroriste est davantage mis en avant à l'échelle internationale, régionale et nationale. Ces derniers sont perçus comme étant en première ligne pour promouvoir la lutte antiterroriste fondée sur le respect de l'État de droit et des droits de l'homme.

Les approches des gouvernements en matière de lutte antiterroriste ont évolué avec le temps. Traditionnellement, les gouvernements faisaient face aux menaces sécuritaires et à la crise, y compris le terrorisme, en ayant recours à plusieurs mécanismes, à savoir la diplomatie, l'engagement constructif, la coopération internationale, le renforcement de la sécurité, voire aux sanctions et à l'usage de la force militaire. Ces outils étaient employés notamment dans le contexte du terrorisme soutenu par des États. Parmi les actions mises en œuvre par les gouvernements pour lutter contre le terrorisme, on distingue les mesures juridiques et judiciaires des mesures extra-judiciaires ou militaires, axées sur la sûreté de l'État. Les parlementaires jouent un rôle actif sur les deux fronts. Dans certains pays, intervenir militairement en vue de lutter contre le terrorisme requiert l'accord du parlement. La compétence du parlement à décider des interventions armées diffère d'un pays à l'autre et d'un système politique à l'autre²¹.

En réponse à la montée de la menace terroriste et à la recrudescence des acteurs non étatiques transnationaux, les approches et les outils de lutte contre le terrorisme à l'échelle nationale et internationale ont évolué pour inclure des services de renseignement et de sécurité plus efficaces, des pouvoirs judiciaires renforcés et d'un vaste éventail de mesures législatives destinées à lutter contre le terrorisme.

Le présent guide met l'accent sur le rôle des parlementaires dans la lutte antiterroriste au regard des mesures juridiques et judiciaires.

La lutte contre le terrorisme est un phénomène transversal aux multiples facettes qui ne saurait progresser sans l'interaction des différentes institutions et des divers acteurs nationaux et sans une coordination efficace. Au-delà des organes gouvernementaux, un certain nombre d'acteurs et de parties prenantes jouent un rôle majeur susceptible de contribuer à promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique antiterroriste globale, y compris le parlement, le gouvernement local, le système judiciaire, le secteur privé, les organisations non-gouvernementales, les organes de surveillance indépendants et les organismes de réglementation, ainsi que les médias et les universités. Tous pourraient œuvrer en faveur de nouvelles perspectives et d'une meilleure compréhension des questions et des enjeux complexes auxquels les acteurs officiels de la lutte antiterroriste font face. Cette pratique, mise à profit efficacement, permettrait d'obtenir de meilleurs résultats en la matière.

Le pouvoir exécutif est chargé d'assurer la sécurité nationale et d'élaborer les stratégies correspondantes, y compris les stratégies visant à lutter contre le terrorisme. Traditionnellement, la stratégie de sécurité nationale des gouvernements implique plusieurs acteurs, notamment les comités, les ministères compétents, les forces de l'ordre, les organismes de sécurité et de renseignement, l'armée, les agences d'immigration et de contrôle frontalier. Dans le cadre de la politique nationale, les gouvernements sont amenés à diriger, orienter et coordonner les différentes actions, assurant tout particulièrement la coordination interinstitutionnelle pour faire face à la menace terroriste.

À l'échelle nationale, l'appui des parlementaires renforce l'efficacité des politiques antiterroristes, lesquelles tirent parti de mécanismes améliorés de la responsabilité, d'une bonne gouvernance, de la participation citoyenne, de ressources, du respect des bonnes pratiques internationales et de la promotion de la résilience dans la société²².

²⁰ Schématiquement, il existe deux formes de démocraties parlementaires. Le système parlementaire de Westminster et le système parlementaire français (napoléonien). Le système ou modèle de Westminster est généralement utilisé dans les pays du Commonwealth. Ces parlements ont tendance à appliquer le principe du débat contradictoire et la session plénière du parlement est relativement plus importante que les commissions. Le système parlementaire français fonctionne généralement selon les règles du débat consensuel et les débats se déroulent dans l'hémicycle. On tend à accorder un poids plus important aux commissions parlementaires qu'aux séances en assemblée plénière.

²¹ Au Royaume-Uni, il n'existe pas de procédure parlementaire codifiée qui exige officiellement du gouvernement d'obtenir l'autorisation d'intervenir militairement. Le Premier Ministre et le Cabinet jouissent d'un droit constitutionnel de décider quand et où autoriser une intervention armée. Dans nos jours, les gouvernements s'assurent que cette question soit débattue au parlement. En France, le Président est en droit de déclarer la guerre sans l'accord du parlement. Aux États-Unis, le Président cherche à obtenir l'autorisation du Congrès.

²² *Recommandations de la Valette sur les contributions des parlementaires dans l'élaboration d'une réponse efficace au terrorisme*, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF). <https://theijj.org/wp-content/uploads/English-Valletta-Recommendations.pdf>.

Encadré 2 : Le rôle crucial des parlementaires dans la lutte antiterroriste²³

- Ils agissent comme « facilitateurs » dans la mesure où ils façonnent le cadre législatif antiterroriste et fixent le mandat des organismes de sécurité.
- Ils servent de « garde-fous » puisqu'ils garantissent l'équilibre entre les mesures antiterroristes efficaces et le respect des libertés fondamentales, y compris via la surveillance des organismes de lutte antiterroriste.
- Ils servent de « passerelle » à tous les niveaux, en promouvant des échanges constructifs entre la société civile et les autorités étatiques, ainsi que la coopération interparlementaire.

Source : Fiche d'information, Assemblée parlementaire de l'OSCE, Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme

De nombreux pays ont adopté des politiques nationales antiterroristes qui définissent le cadre des dispositifs de lutte antiterroriste, y compris la structure, la gouvernance et les responsabilités opérationnelles du gouvernement et des organismes engagés dans la lutte contre le terrorisme.

Les parlementaires exercent quatre fonctions qui leur permettent d'œuvrer en faveur des politiques antiterroristes nationales : la fonction législative, la fonction budgétaire, la fonction de responsabilité/surveillance et la fonction représentative²⁴.

Dans ce chapitre nous nous concentrerons sur les trois premières fonctions. Dans le quatrième chapitre, nous nous emploierons à décrire en détail la fonction représentative des parlementaires, au prisme du dialogue permanent instauré avec leurs électeurs en vue de comprendre leurs visions et leurs perspectives²⁵.

1.1.1 La fonction législative : le rôle des parlementaires dans l'élaboration d'un cadre juridique de lutte antiterroriste

L'adoption des lois est une des fonctions majeures des parlementaires. Bien que la plupart des propositions de lois émanent de l'exécutif, l'initiative des lois appartient bien au parlement et celui-ci détient le pouvoir de débattre et de voter l'approbation officielle de toutes les lois ainsi que des projets de lois.

Les parlementaires sont la pierre angulaire de l'élaboration des lois antiterroristes nationales. Ils ont l'obligation de promulguer des lois sensées et bien rédigées. Plus de 140 pays ont adopté une législation antiterroriste depuis les attentats du 11 septembre 2001 qui ont frappé les États-Unis, voire modifier leurs législations existantes et connexes, élargissant ainsi progressivement le cadre juridique de la lutte antiterroriste.

Les règles du processus législatif sont normalement énoncées dans la Constitution et intérieur du Parlement. Traditionnellement, le pouvoir législatif qu'exercent les parlementaires s'articule autour de deux phases : l'examen pré-législatif qui conduit à l'adoption d'une loi et l'examen post-législatif²⁶.

²³ La Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme. La Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme de l'OSCE a été créé en juillet 2017 dans le but d'apporter une nouvelle perspective, notamment celle des parlementaires, aux efforts déployés par l'OSCE pour lutter contre le terrorisme. <https://www.oscepa.org/documents/factsheet/3614-osce-pa-ad-hoc-committee-on-counterterrorism-factsheet/file>.

²⁴ La Commission européenne a adopté cette répartition des fonctions parlementaires. Cf. : Engagement et soutien parlementaire dans le monde - Stratégies et méthodologies en faveur des actions de soutien parlementaire de la CE, octobre 2010, Document de référence No 8, Commission européenne, p.51. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-engaging-and-supporting-parliaments-200810_en_2.pdf.

²⁵ Fonction parlementaire de représentation, <https://agora-parl.org/resources/aoe/representation>.

²⁶ Il convient de noter que le processus d'examen post-législatif peut être considéré comme faisant partie du processus législatif, puisqu'il peut déboucher sur la révision d'une loi en faveur d'une meilleure réglementation, ainsi que du rôle de surveillance des parlementaires. Dans le présent guide, nous avons donc décidé de traiter ce sujet dans la partie dédiée au processus législatif à des fins structurelles.

1.1.2 L'examen pré-législatif des lois antiterroristes

Conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui demande aux gouvernements de s'assurer que « les actes de terrorisme soient érigés en crimes graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes », le Comité contre le terrorisme des Nations unies (CCT), assisté par la Direction exécutive du comité contre le terrorisme (DECT), soutient les gouvernements dans l'élaboration d'un cadre juridique national, réalise des évaluations d'experts de chaque État Membre et facilite l'assistance technique apportée aux pays dans le domaine de la lutte antiterroriste.

Actuellement, il existe également des lignes directrices relatives à l'élaboration de lois antiterroristes sensées et efficaces, telles que les lois types des Nations unies et de l'Union africaine. Le CCT apporte un soutien technique à de nombreux gouvernements dans l'élaboration de ces lois. En outre, il promeut le transfert de l'expertise des entités internationales et régionales afin d'aider à élaborer des lois conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Un délai adéquat d'élaboration des lois antiterroristes doit être prévu pour que celles-ci soient soumises à l'examen de l'opinion publique. Lorsque les lois sont adoptées trop rapidement, le respect des normes internationales et des bonnes pratiques est plus susceptible d'être compromis. Il est crucial de promulguer des lois antiterroristes, en temps et en heure, tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Malheureusement, les parlementaires sont trop souvent contraints de réagir sous la pression en adoptant de nouvelles lois afin de rassurer l'opinion publique à la suite de nouveaux actes de terrorisme²⁷.

Un processus d'examen pré-législatif est l'occasion pour les parlementaires de pouvoir contribuer concrètement à l'élaboration de la législation et celui-ci contribue également à établir un consensus autour du projet de loi et de son adoption. Les modalités d'examen de la loi dépendent de la structure de chaque parlement ainsi que de son système et de son modèle de fonctionnement. Cependant, les étapes clés qui suivent demeurent communes à tous les processus législatifs, y compris le processus visant à élaborer la législation antiterroriste:

La rédaction des lois antiterroristes est une autre question complexe. Le processus de rédaction des lois doit suivre des lignes directrices communes et certaines normes de qualité technique et linguistique. La langue utilisées dans les textes juridiques doit être aussi claire que possible. Elle doit être cohérente, compréhensible et accessibles aux utilisateurs.²⁸

Le dépôt des projets de lois antiterroristes revient normalement au gouvernement. Il est rare qu'une loi antiterroriste fasse l'objet d'une proposition déposée par un ou des parlementaires. Ceci vient probablement du fait que ces projets de lois sont de nature transversale et complexe, et qu'ils traitent de plusieurs aspects de la législation antiterroriste, laquelle fait appel à des capacités et compétences techniques multiples dont dispose en général le gouvernement – bien plus que les parlementaires.

L'examen et le débat des projets de lois antiterroristes sont assurés par la commission parlementaire compétente. Un examen pré-législatif est susceptible d'inclure des étapes allant au-delà de la simple délibération autour du projet de loi. Il implique également²⁹, dans certains parlements, une évaluation des effets possibles de la loi. Plusieurs méthodes de clarification des objectifs du projet de loi existent comme l'exposé des motifs qui peut servir à mesurer son efficacité. Un certain nombre de pays exigent la prise en compte systématique de la dimension des droits de l'homme et de l'égalité dès la phase pré-législative de quelque disposition juridique, ce qui revient à estimer de l'impact de la législation sur l'égalité dans toutes les législations³⁰. Une note d'explication détaillée sur le projet de loi peut être présenté, résumant brièvement les résultats de l'analyse conduite par le gouvernement de la compatibilité du projet de loi avec les droits de l'homme, ainsi que des documents supplémentaires traitant des impacts de la législation sur l'égalité. Cette pratique est conçue comme une évaluation rétrospective qui fournit une base plus solide sur laquelle puissent s'appuyer les futurs travaux d'évaluation, sous la forme d'un examen post-législatif.

²⁷ Comme le US Congress Act intitulé « Unir et renforcer l'Amérique en fournissant les outils appropriés requis pour intercepter et faire obstacle – loi sur le terrorisme de 2001 » adoptée en octobre 2001 et signé par le président le 26 octobre 2001 après les attentats de 11/9. D'autres lois ont été adoptées par l'Exécutif sur l'urgence par la délégation du pouvoir législatif. Par exemple, moins d'une semaine après les bombes à Bali en octobre 2002 qui ont fait plus de 200 morts, l'Indonésie a promulgué une loi antiterroriste en tant que législation exécutive.

²⁸ Rédiger des lois contre le terrorisme et l'extrémisme violent, Université de Stellenbosch, 7-11 mai 2018, <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2018/05/3-Jacobs-EN.pdf>.

²⁹ Ce guide emploie la terminologie de proposition de loi et projet de loi de manière interchangeable.

³⁰ Pour cela, on a normalement recours à des « procédures d'évaluation d'impact sur l'égalité », comme c'est le cas au Royaume-Uni, en Ouganda, etc.

Encadré 3 : Lignes directrices clés pour une loi bien rédigée³¹

- Une structure de base commune pour la loi
- Précision et clarté des mots employés et constance dans la terminologie
- Simplicité dans la conception de la loi et système de numérotation uniforme
- Des notes explicatives claires accompagnant le projet de loi, qui décrivent l'intention du législateur, les motifs de la loi, la pensée politique qui sous-tend la loi, ses objectifs et une simple description de ses composantes majeures.
- Effet sur les droits, privilèges et obligations existants
- Faire face aux enjeux de la transition – traiter la question du changement de fond par rapport à la situation actuelle qui découle de la nouvelle loi .
- Effet sur la loi existante : réviser d'autres lois, le cas échéant, pour résoudre tout conflit ou incohérence entre différentes lois
- Adhésion à la constitution
- Adhésion aux engagements internationaux, y compris aux obligations à l'égard des droits de l'homme
- Soutien financier garantissant que toute nouvelle loi bénéficie des ressources adéquates.
- Ressources humaines et soutien administratif
- Techniques d'application et de conformité
- Impact attendu de la nouvelle législation sur toutes les parties prenantes, etc.

Questions clés lors de l'examen des projets de loi antiterroriste

- Quel est le problème considéré ? Pourquoi l'intervention du gouvernement est-elle nécessaire ?
- Quels sont les objectifs de cette politique et ses effets recherchés ?
- Le cadre juridique existant, y compris le droit pénal et les droits connexes, peut-il répondre de manière efficace au terrorisme ?
- Quelles sont les options politiques, y compris les alternatives à l'adoption de nouvelles lois, qui ont été envisagées ??
- Le gouvernement a-t-il fourni les preuves et les analyses nécessaires et a-t-il conduit une évaluation préalable de l'impact ?
- Les coûts et les avantages sociaux et financiers sont-ils clairement exposés ?
- Y a-t-il eu des consultations et des audits publics appropriés ?³²

³¹ David Elliot, rédiger les lois : Défis et moyens d'amélioration, atelier WFD au Parlement libanais, Beyrouth, Liban, 16 février 2012.

³² Essentiels pour le processus de rédaction des lois puisqu'ils permettent de garantir la transparence de la politique actuelle ainsi que sa légitimité.

Encadré 4 : Étude de cas I - Examen pré-législatif

Projet de loi relatif à la lutte antiterroriste et à la sécurité aux frontières (*Counter-Terrorism and Border Security Bill*)

Enquête réalisée par la Commission mixte du parlement britannique sur les Droits de l'Homme³³

La Commission mixte du parlement britannique sur les Droits de l'Homme a demandé des preuves concernant l'impact du projet de loi relatif à la lutte antiterroriste et à la sécurité aux frontières sur les droits de l'homme, présenté à la Chambre des Communes le 6 juin 2018. Le débat en seconde lecture s'est déroulé le 11 juin 2018.

Résumé : Projet de loi relatif à la lutte antiterroriste et à la sécurité aux frontières

Le projet de loi fait suite à la révision par le gouvernement de sa stratégie de lutte antiterroriste (CONTEST) et sa législation en la matière, lancée en juin 2017. Ce projet de loi vise à :

- amender la définition de certaines infractions terroristes pour les adapter à l'âge numérique et refléter les modèles contemporains de radicalisation ;
- alourdir les sanctions maximales pour certaines infractions, afin qu'elles reflètent mieux la gravité du crime et qu'elles préviennent la récidive ;
- accompagner les délinquants après leur libération de prison ;
- renforcer les pouvoirs de la police pour prévenir et enquêter sur les infractions terroristes ;
- durcir les défenses du Royaume-Uni aux frontières contre toute activité susceptible de nuire au pays.

Le projet de loi comprend une série de mesures antiterroristes, dont la plupart viennent mettre à jour, amender et compléter celles déjà fixées par la législation en vigueur. À titre d'exemple, le projet de loi devrait³⁴ :

- ériger en infraction, toute forme de soutien à une organisation terroriste interdite lorsqu'il « importe peu » à l'individu de savoir si cet acte encouragerait d'autres parties à exprimer leur soutien envers ce type d'organisation ;
- ériger en infraction l'acte de faire circuler sur internet certains documents en lien avec le terrorisme ;
- ériger en infraction le fait de pénétrer, ou de séjourner, dans certaines zones désignées par le Ministère des Affaires étrangères (ex. les zones contrôlées par certains groupes terroristes) ;
- étendre la juridiction extraterritoriale et accroître les peines maximales applicables à certaines infractions ;
- renforcer le pouvoir des autorités locales dans le cadre de la Stratégie de prévention ; et
- amender les dispositions relatives à la conservation des données biométriques.

Lors de la présentation du projet de loi devant la Chambre des Communes, le ministre britannique de l'Intérieur a déclaré au titre de la section 19(1)(a) du *Human Rights Act* de 1998 qu'il considérait que les dispositions du projet de loi étaient compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme.

³³ Commission mixte du parlement britannique sur les Droits de l'Homme, examen législatif : Projet de loi relatif à la lutte antiterroriste et à la sécurité aux frontières (Counter-Terrorism and Border Security Bill), 10 juillet 2018, HL Paper 167 of session 2017-19, p 30. <https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/1208/1208.pdf>.

³⁴ Projet de loi relatif à la lutte antiterroriste et à la sécurité aux frontières (Counter-Terrorism and Border Security Bill) HL Bill 131 of 2017-19; Library Briefing, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2018-0097/LLN-2018-0097.pdf>.



Processus d'enquête

La Commission a ouvert une enquête sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et la sécurité aux frontières, en prenant les mesures suivantes :

1. termes et références de l'enquête et les questions clés qui seront traitées ;
2. faire venir des témoins et demander des dépositions écrites de la part des parties intéressées et appeler des dépositions écrites ;
3. conclusions et recommandations ;
4. déclarer les intérêts des Parlementaires ;
5. projet de rapport relatif à l'enquête
6. transmettre le rapport pour étude
7. fournir un rapport définitif ; et
8. recevoir une réponse du gouvernement.

Le rapport de la Commission mixte du parlement britannique sur les Droits de l'Homme : principaux constats et recommandations

1. 27 amendements ont été proposés pour que le parlement les étudie.
2. Le gouvernement doit justifier l'extension des pouvoirs proposée.
3. De sérieuses craintes ont été émises, sur la compatibilité du projet de loi avec les droits fondamentaux, y compris sur le risque de brider la liberté d'expression.

Statut du projet de loi

Le projet de loi relatif à la lutte antiterroriste et à la sécurité aux frontières a complété le cycle législatif à la Chambre des Communes et a été présenté à la Chambre des Lords le 12 septembre 2018³⁵.

³⁵ Au moment de la rédaction du présent guide, le projet de loi était en commission à la Chambre des Lords, ce qui implique l'examen détaillé, ligne par ligne, des différents aspects du projet de loi (dispositions et annexes).

1.1.3 L'examen post-législatif des lois antiterroristes³⁶

Une fois la législation antiterroriste adoptée, la mise en œuvre et l'application de celle-ci doivent faire l'objet d'une surveillance attentive afin de décider des éventuelles mises à jour. Les parlementaires ont le pouvoir et l'obligation de suivre la mise en œuvre des lois votées et d'en surveiller l'impact. Malgré l'importance qu'il revêt dans le respect de l'État de droit, il n'est pas rare que le processus visant à examiner la mise en œuvre de la législation soit négligé. Dans plusieurs pays, il y a un risque accru que les lois n'entrent pas en vigueur même si elles ont été adoptées; que la législation secondaire ne soit pas adoptée et que le manque d'informations empêche d'évaluer l'état réel de la mise en œuvre des lois et de leurs effets.³⁷

C'est pourquoi un examen post-législatif, évaluation ex-post ou étude de la mise en œuvre de la législation, est un outil important permettant l'amélioration du processus législatif et de l'examen des projets de loi, contribuant par là même à asseoir l'État de droit.

L'examen post-législatif est une notion générale qui englobe deux dimensions. Tout d'abord, il s'agit d'examiner l'application de la loi en s'assurant de l'entrée en vigueur de ses dispositions légales. Dans un second temps, on évaluera l'impact de la loi pour déterminer si les objectifs politiques fixés ont été satisfaits, si sa mise en œuvre peut être améliorée et s'il est possible de tirer des leçons des bonnes pratiques identifiées. Les parlements sont invités à tenir compte des deux dimensions de l'examen post-législatif.

La mise en œuvre de la législation, ainsi que sa compatibilité avec des environnements sociétaux changeants et les exigences internationales, doivent faire l'objet d'un suivi régulier. Cela est d'autant plus crucial dans le contexte actuel du terrorisme qui se trouve en constante évolution, où l'évaluation de la législation existante est requise afin de déterminer si elle a permis d'atteindre le but recherché, en sus de l'estimation de son impact sur les droits de l'homme et de sa conformité avec l'État de droit. Un tel examen se doit de tenir compte des évolutions juridiques à l'échelle nationale et internationale.

Généralement, la conduite de ce type d'évaluations législatives et techniques est à la charge du pouvoir exécutif, étant donné qu'elles nécessitent souvent la connaissance d'informations précises ainsi qu'une expertise détaillée difficilement accessibles aux parlementaires. Les parlements montrent un intérêt grandissant pour le développement ce type de compétences au sein des comités ou de leur administration³⁸. L'objectif d'une telle évaluation est de garantir une législation et une réglementation améliorées en dépit des différences qui existent entre les systèmes nationaux, les systèmes juridiques et les dispositifs institutionnels

³⁶ Il convient de noter que le processus d'examen post-législatif peut être considéré comme faisant partie du processus législatif, puisqu'il peut déboucher sur la révision d'une loi en faveur d'une meilleure réglementation, ainsi que du rôle de surveillance des parlementaires. À l'origine, ce concept était associé aux parlements et au processus législatif. Cette pratique a pour avantage de renforcer l'engagement de la responsabilité des gouvernements eu égard à la législation et de légiférer de manière plus efficace. Dans le présent guide, nous avons donc traité ce sujet dans la partie dédiée au processus législatif à des fins structurelles. Cf. Commission sur la Constitution de la Chambre des Lords, 14^{ème} rapport, (2003-2004), le Parlement et le processus législatif, HL 173-I, par. 180.

³⁷ Cf. Outils élaborés par la Fondation de Westminster pour la démocratie (WFD) sur l'examen post-législatif : Étude comparative sur l'examen post-législatif dans les parlements de 10 pays (<https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf>); Principes d'examen post-législatif par le parlement (<https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Principles-of-Post-Legislative-Scrutiny-by-Parliaments.pdf>); et Guide destiné aux parlements sur l'examen post-législatif. (https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf).

³⁸ À titre d'exemple : en Belgique, le Parlement fédéral belge a créé une commission parlementaire chargée d'évaluer la législation a posteriori; au Royaume-Uni, le parlement de Westminster (Chambre des Communes et Chambre des Lords) a adopté un modèle selon lequel toutes les commissions sont libres de procéder à un examen post-législatif dans le cadre de leur travail régulier, en obligeant l'exécutif à rendre des comptes; en Indonésie, la Chambre des Représentants (DPR) a mis sur pied un centre d'examen post-législatif; au Liban, le Parlement a créé une commission spéciale chargée de l'examen post-législatif; en Afrique du sud, le Parlement a mandaté une panel externe d'experts pour procéder à un examen systématique de l'impact des lois adoptées par l'Assemblée nationale depuis la création de la règle de la majorité non-racialisée, en 1994; en Suisse, la constitution fixe une obligation directe incombant au parlement d'évaluation de l'efficacité de la législation et des autres mesures ayant été adoptées. L'Assemblée fédérale a créé en 1991 le Contrôle Parlementaire de l'Administration (CPA), un service spécialisé qui procède à l'évaluation des mesures adoptées pour le compte de l'Assemblée. Cf. : Franklin de Freize et Victoria Huasson, Examen post-législatif : Étude comparative des pratiques d'examen post-législatif dans des parlements choisis et des fondements de son utilité dans la promotion de la démocratie. Londres, 2107, Fondation de Westminster pour la démocratie. <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf>.

Encadré 5 : Exemples de construction de mécanismes d'examen post-législatif dans le cadre de la législation antiterroriste

Au Canada, la Loi antiterroriste adoptée en 2001 a obligé le parlement à créer, au bout de trois ans, un comité de contrôle³⁹.

De la même manière, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité de 1984⁴⁰ et Loi sur les infractions en matière de sécurité de 1985⁴¹ ont spécifiquement demandé au parlement de mettre sur pied un comité chargé d'examiner ces lois, cinq ans après leur entrée en vigueur. Les comités statutaires de contrôle sont chargés d'examiner la législation en matière de renseignements après que celle-ci a été en vigueur pendant plusieurs années.

La Loi sur le renseignement et la sécurité (2017)⁴² de Nouvelle-Zélande requiert également d'être examinée de façon périodique :

« Une évaluation des services de renseignement et de sécurité ainsi que de cette Loi doit, conformément au mandat défini dans la section 236(3)(a), —

*(a) être conduite dès que possible une fois la période des 5 ans écoulée à compter du début de cette section ; et
(b) par la suite, à intervalles réguliers qui ne sauraient être inférieurs à 5 ans, ni supérieurs à 7 ans⁴³ ».*

Les parlementaires sont chargés du suivi des observations et des recommandations. L'obligation d'examiner régulièrement les lois antiterroristes peut être prescrite par la loi nationale. Les instances de contrôle et d'examen tiendraient ainsi compte plus facilement de l'évolution des circonstances. L'évaluation de la mise en œuvre de la législation incombe au parlement et est étroitement liée à sa fonction législative et de surveillance.

Le rôle de la justice dans l'examen post-législatif :

L'examen des lois, en coordination avec le secteur de la justice, est une étape essentielle pour s'assurer de l'examen approprié de celles-ci et de leur mise en œuvre. Le pouvoir judiciaire joue un rôle dans l'examen post-législatif puisqu'il revient aux juges d'interpréter la loi. Ces derniers mettent en lumière des enjeux clés comme les difficultés liées à l'interprétation de la loi, aux limitations de son application ou encore à la nature de la législation déléguée établie en vertu de celle-ci.

³⁹ Loi antiterroriste, S.C.2001, c. 41, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-11.7/page-1.html>.

⁴⁰ Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, R.S.C., 1985, c. C-23. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-23/FullText.html>.

⁴¹ Loi sur les infractions en matière de sécurité R.S.C., 1985, c. S-7. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/S-7/page-1.html>.

⁴² Loi sur le renseignement et la sécurité (*Intelligence and Service Act*), Public Act 2017 No 10. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/37.0/DLM6920823.html>.

⁴³ Partie 7, Section 235 : Nécessité de conduire des examens périodiques (Requirement to Hold Periodic Reviews), Loi sur le renseignement et la sécurité (*Intelligence and Service Act*), Public Act 2017 No10, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/37.0/DLM6920823.html>.

Encadré 6 : Examen post-législatif au niveau régional

Examen post-législatif dans l'Union européenne

L'approche « Mieux légiférer » de l'UE a été adoptée au cours des vingt dernières années. En 2016, l'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » établi entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission visait à améliorer la qualité de la législation au moyen d'une série d'initiatives et de procédures⁴⁴.

Les trois institutions considèrent que la consultation du public et des parties intéressées, l'évaluation ex post de la législation existante et les analyses d'impact des nouvelles initiatives contribueront à atteindre l'objectif de mieux légiférer (art.6).

Cette déclaration s'inscrit dans la tradition d'évaluation ex-post pratiquée à l'échelle européenne et établit un lien entre l'évaluation et la qualité de la législation, tant sur le fond – si elle est efficace ou non – que sur la forme - si elle est claire et simple.

L'accord décrit les outils en vue de mieux légiférer, notamment le processus d'évaluation ex-post de la législation existante et la mise en œuvre ainsi que l'application de la législation de l'Union européenne. Cet accord reconnaît la valeur d'un examen post-législatif systématique.

La Commission informera le Parlement européen et le Conseil de sa planification pluriannuelle des évaluations de la législation existante et tiendra compte, autant que possible, dans cette planification de leurs demandes d'évaluation approfondie de domaines d'action ou d'actes juridiques spécifiques. La planification de la Commission en matière d'évaluation respectera le calendrier des rapports et des réexamens prévu par la législation de l'Union

La Commission continuera à présenter chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la législation de l'Union. Le rapport de la Commission inclut, le cas échéant, une référence à l'information figurant au paragraphe 43⁴⁵.

L'examen post-législatif par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE : Examen post-législatif portant sur le contrôle aux frontières et le partage des informations dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a lancé une nouvelle initiative parlementaire qui contribue de façon appréciable à la mise en œuvre des engagements correspondants dans le domaine de la sécurité aux frontières et du partage d'informations, secteurs clés de la lutte antiterroriste contemporaine identifiés (entre autres) comme « axes thématiques » majeurs à valeur ajoutée potentielle par la Commission ad Hoc de l'OSCE (CCT) sur la lutte contre le terrorisme.

Bien qu'elle soit pilotée à l'échelle internationale, cette initiative récente de la CCT opère un examen post-législatif de la mise en œuvre des cadres juridiques applicables au contrôle aux frontières et au partage d'informations dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Celle-ci exige des membres de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qu'ils s'enquière officiellement auprès de leurs gouvernements respectifs (par le biais des procédures appropriées en vigueur dans chaque État) du statut de la mise en œuvre de l'accord concernant le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs (IPV) et aux dossiers passagers (DP) ainsi que des données biométriques. À cet effet, les parlementaires de l'OSCE transféreront aux parlements nationaux la compétence d'agir à l'échelle internationale, au titre de leurs fonctions constitutionnelles d'examen post-législatif et de surveillance pour appuyer et aider leurs gouvernements respectifs à évaluer :

1. Le degré de mise en œuvre des engagements internationaux relatifs à la lutte antiterroriste ;
2. Le besoin potentiel d'assistance technique lequel pourrait être fourni par les structures exécutives de l'OSCE, en collaboration avec l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

⁴⁴ L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «mieux légiférer», accord interinstitutionnel du 13 avril 2016, Journal officiel de l'Union européenne. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:123:TOCP.37. https://sas-space.sas.ac.uk/241/1/Lydia_Clapinska_MA_THESIS.pdf.

⁴⁵ Les trois institutions invitent les États membres, lorsque ceux-ci adoptent des mesures visant à transposer ou à mettre en œuvre la législation de l'Union ou à garantir l'exécution du budget de l'Union, à communiquer clairement, à destination de leur public, sur ces mesures. Lorsque, dans le cadre de la transposition de directives en droit national, des États membres décident d'ajouter des éléments qui ne sont aucunement liés à cette législation de l'Union, ces ajouts devraient être identifiables soit grâce aux actes de transposition, soit grâce à des documents associés. L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «mieux légiférer». OJ L 123, 12.5.2016, p. 1-14. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:123:TOC.

Encadré 7 : Étapes principales et questions clés relatives à l'examen post-législatif⁴⁶

Les étapes principales qui jalonnent l'examen post-législatif diffèrent d'un système parlementaire à un autre mais elles comprennent entre autres⁴⁷ :

- La définition des objectifs en vue de conduire un examen post-législatif et des auditions publiques.
- L'identification et l'examen du rôle des organismes chargés de la mise en œuvre des politiques.
- L'identification des parties intéressées.
- La collecte des informations de base et des données pertinentes.
- La consultation des parties prenantes impliquées dans l'examen post-législatif.
- L'étude des effets de la législation déléguée.
- L'analyse des résultats de l'examen post-législatif.
- La rédaction du rapport.
- L'adaptation de la législation, le cas échéant, sur la base de cette évaluation rétrospective.

Questions clés lors d'un examen post-législatif succinct :

- Toutes les dispositions sont-elles entrées en vigueur ?
- La législation a-t-elle fait ressortir des difficultés d'interprétation ?
- Une législation secondaire a-t-elle été adoptée ?
- La législation a-t-elle eu des conséquences indésirables ?

Questions clés lors d'un examen post-législatif approfondi en vue d'évaluer les effets prévus d'une loi d'un point de vue pratique et juridique :

- Les objectifs politiques ont-ils été atteints ?
- La législation a-t-elle eu des conséquences économiques ou autres involontaires ?
- La mise en œuvre de la loi a-t-elle été affectée, positivement ou négativement, par des facteurs externes ?
- Y a-t-il eu des effets secondaires majeurs et inattendus ?
- Faut-il prendre des mesures pour améliorer son efficacité/son fonctionnement ?
- Les circonstances ont-elles changé de sorte que la loi n'est plus nécessaire aujourd'hui ?
- Comment la loi a-t-elle affecté les femmes et les groupes vulnérables ?
- Quelles améliorations pourraient être apportées à la loi et à sa mise en œuvre en vue de renforcer son efficacité et sa rentabilité ?

1.1.4 La fonction de surveillance : le rôle des parlementaires dans la surveillance des politiques nationales antiterroristes

Les parlements sont chargés de garantir que les gouvernements agissent dans la transparence et rendent compte de leurs actes via la surveillance des activités du pouvoir exécutif.⁴⁸ La politique de sécurité nationale et la politique de lutte antiterroriste ont souvent été considérées comme des domaines stratégiques complexes et exposés du point de vue de la sécurité, généralement soumis à des normes de surveillance parlementaire moins élevées. Toutefois, les parlementaires ont le droit d'examiner les politiques sécuritaires, en ayant recours aux procédures et aux processus parlementaires existants, afin de garantir l'efficacité et l'effectivité en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle de ces politiques, selon le but initialement fixé et dans le respect de l'État de droit.⁴⁹

⁴⁶ Franklin de Freize, Guide on Post-Legislative Scrutiny for Parliamentarians (Guide sur l'examen post-législatif pour les parlementaires), 2017, Londres, Fondation de Westminster pour la démocratie. https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf. Voir aussi : Law Commission Consultation Paper No 178 (2006), Post-Legislative Scrutiny, p 47.

⁴⁷ Franklin de Freize, Guide on Post-Legislative Scrutiny for Parliamentarians (Guide sur l'examen post-législatif pour les parlementaires), 2017, Londres, Fondation de Westminster pour la démocratie. https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf.

⁴⁸ Unit 6: Government Accountability and Parliamentary Committees, World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/CommitteesUnit6.pdf>.

⁴⁹ Pour plus de détails, voir : « Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques », Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2003. <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-parliamentarians-parliamentary-oversight-security-sector-principles-mechanisms-and-practices>.

Chaque État dispose de ses propres mécanismes de surveillance parlementaire en matière de politique antiterroriste, dans le respect de propres cadres institutionnels et fonctions parlementaires. Néanmoins, il existe des mécanismes communs pour mener à bien cette surveillance.

La surveillance parlementaire de la politique antiterroriste s'exerce principalement de trois manières différentes:

- via une commission de surveillance
- via des questions parlementaires
- via l'évaluation des politiques publiques

Les commissions chargées de la surveillance des politiques antiterroristes

En sus de leur fonction d'examen de la législation, tel que mentionné précédemment, les commissions parlementaires jouent traditionnellement un rôle de surveillance majeur. L'objectif de la surveillance parlementaire est d'obliger le gouvernement à rendre des comptes sur la mise en œuvre des politiques, d'identifier les enjeux et défis et de prendre les mesures adéquates pour y remédier.⁵⁰

Dans l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires procèdent à l'examen des politiques antiterroristes mises en œuvre par le gouvernement par le biais d'un système de commissions solide. Dans la plupart des pays, les parlements se dotent d'un certain nombre de commissions spécialisées chargées d'examiner des questions précises relatives aux domaines de la sécurité, de l'agriculture, de la défense, de l'éducation, de la santé, etc.

Encadré 8 : Exemples des différents types de commission

Parlements en Europe continentale (napoléoniens) :

- commissions législatives et de surveillance permanentes
- commissions temporaires ou ad hoc
- commissions mixtes
- commissions d'enquêtes

Parlements dans la tradition de Westminster :

- comités législatifs
- comités restreints
- commissions spéciales
- commissions mixtes

Dans certains parlements, l'examen des politiques antiterroristes est confié à des commissions parlementaires spécialisées, généralement aux commissions de la défense et de la sécurité ou encore des forces armées. Le mandat des commissions parlementaires déjà en place peut être élargi en vue de traiter la question des renseignements et de la lutte antiterroriste.⁵¹

Dans d'autres systèmes, des commissions spécialisées peuvent être créées en vue d'examiner des questions particulières comme la question de la lutte antiterroriste. Celles-ci peuvent constituer des sous-comités au sein de comités permanents, comme le sous-comité américain sur la lutte antiterroriste et le renseignement de la Chambre des représentants, qui est un sous-comité du comité permanent sur la sécurité intérieure, ou des commissions spécialisées créées pour examiner une question bien précise, comme c'est le cas en France avec la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Notons que d'autres comités ou commissions au sein de ces parlements sont susceptibles d'aborder cette question, notamment par le biais d'autres instances comme le Comité des droits de l'homme. Dans certains cas, des

⁵⁰ Engagement et soutien parlementaire dans le monde - stratégies et méthodologies en faveur des actions de soutien parlementaire de la CE, octobre 2010, Document de référence No 8, Commission européenne, p.61. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-engaging-and-supporting-parliaments-200810_en_2.pdf.

⁵¹ Pour plus de détails, voir : « Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques », Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2003. <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-parliamentarians-parliamentary-oversight-security-sector-principles-mechanisms-and-practices>.

commissions d'enquête peuvent être mises sur pied. La répartition des mandats s'explique par la nécessité d'envisager le terrorisme autrement qu'à travers le prisme de la défense, de la sécurité ou des affaires intérieures.

Encadré 9 : Commissions sur le terrorisme du Parlement européen

La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE)⁵² :

La commission LIBE est chargée d'une grande partie de la législation relative à la justice et aux affaires intérieures ainsi que du contrôle démocratique des politiques en la matière. Ce faisant, elle garantit le respect absolu de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme, tout en œuvrant en faveur de la citoyenneté européenne. La Commission examine, dans le respect de l'ordre juridique national, les politiques relatives à la justice et aux affaires intérieures qui abordent les questions d'intérêt telles que: la lutte contre le crime international et le terrorisme, la protection des droits fondamentaux, la protection des données et de la vie privée à l'ère du numérique, la lutte contre les discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique, la religion, les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

La Commission LIBE exécute ses activités dans le cadre d'interactions quotidiennes avec la Commission européenne (représentant les intérêts européens), le Conseil des Ministres (représentant les gouvernements des 28 États membres et les intérêts nationaux) et en étroite collaboration avec les parlements nationaux. Des échanges réguliers ont également lieu avec les représentants des autorités judiciaires, des services de sécurité ainsi qu'avec les intellectuels et la société civile.

La Commission spéciale sur le terrorisme (TERR)⁵³ :

Créée en 2017, la Commission spéciale a pour mission de contribuer efficacement au renforcement des capacités de réaction et de lutte de l'Europe face au terrorisme. La Commission est mandatée pour consulter et auditionner les principaux acteurs des institutions européennes et les experts de la lutte antiterroriste de chaque État membre, tous les domaines d'activité confondus, ainsi que les spécialistes de la prévention de la radicalisation et du soutien aux victimes du terrorisme. Cette Commission a été constituée pour une durée de 12 mois. À la fin de son mandat, la Commission spéciale remettra un rapport listant les propositions à soumettre au Conseil européen et à la Commission européenne.

La sous-commission des droits de l'homme (DROI) (rattachée à la Commission des affaires étrangères - AFET)⁵⁴ :

Ses principales attributions consistent à traiter les questions ayant trait aux droits de l'homme, à la protection des minorités et à la promotion des valeurs démocratiques. La sous-commission opère également hors de l'UE.

La sous-commission sécurité et défense (SEDE) (rattachée à la AFET)⁵⁵ :

Cette sous-commission est une instance privilégiée pour alimenter les débats et étudier l'évolution de politique européenne de sécurité et de défense (PESD) eu égard aux institutions, aux moyens déployés et à son fonctionnement. C'est un outil essentiel pour responsabiliser les décideurs PESD et renforcer la compréhension de politique en question par les citoyens européens.

Indépendamment du statut des commissions, leur fonction de surveillance leur impose d'examiner les activités des ministères ou des autres entités concernées relevant de leur mandat. Sont également pratiquées les auditions des commissions ainsi que les auditions en session plénière. Les commissions œuvrent pour que les parlementaires de tous les partis puisse travailler ensemble de manière consensuelle plutôt que conflictuelle, selon le principe de l'indépendance et la neutralité politique.

Le travail des commissions favorise la participation et l'implication des citoyens au processus décisionnel, lors des réunions et des auditions publiques et via la communication avec le public. Celles-ci peuvent convier les parties intéressées aux auditions ou inviter le public à soumettre des propositions, par écrit ou à l'oral. Les auditions publiques des commissions parlementaires ont pour effet de sensibiliser le public aux différents enjeux politiques ainsi qu'au travail des parlementaires

⁵² Règles de procédure du Parlement européen, XVII. Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires internes (Annexe V : Pouvoirs et Responsabilités des Comités Permanents) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=en&reference=RESP-LIBE>.

⁵³ Le Comité spécial sur le terrorisme (TERR), European Parliament. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/terr/home.html>.

⁵⁴ La sous-commission des droits de l'homme (DROI) (rattachée à la Commission des affaires étrangères - AFET), European Parliament. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/home.html>.

⁵⁵ La sous-commission sécurité et défense (SEDE), European Parliament. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/sede/home.html>.

en la matière.⁵⁶ L'impact en est d'autant plus fort lorsque les réunions des commissions sont publiques. La question de savoir si les réunions des commissions doivent être ouvertes au public est fixée par la constitution d'un pays ou fixée ou suit les règles de procédure de sa procédure législative.⁵⁷

Un certain nombre de parlements rendent les séances et les auditions des commissions accessibles aux médias et au public. Toutefois, il existe des dispositions permettant aux commissions de se réunir en privé lorsque nécessaire, par exemple, pour protéger la vie privée des individus ou pour des questions de l'ordre de la sécurité nationale. Une plus grande transparence permet d'établir la confiance au sein du parlement, en particulier dans les domaines ayant trait au budget, à la sécurité et à la défense. Des séances publiques permettent également aux médias de rendre compte des débats ayant cours au parlement et du processus législatif. Il s'agit d'un moyen efficace pour les parlementaires et les commissions parlementaires de se faire entendre.⁵⁸

Encadré 10 : Principaux défis rencontrés lors de l'examen des politiques antiterroristes par les commissions

1. Absence de suivi des recommandations des commissions et de leur mise en œuvre par le gouvernement.
2. Mise à disposition des informations : les parlementaires ont besoin de suffisamment d'informations, en temps et en heure, pour leur permettre d'examiner de manière approfondie les réalisations des ministères et des organismes gouvernementaux dans la mise en œuvre des politiques et des programmes et dans l'exercice de leurs fonctions.
3. Maintien du juste équilibre entre le traitement des informations sensibles et la nécessité d'informer le public.
4. Expertise/compétences rares et fonds limités pour traiter des problématiques complexes ou.
5. Les débats sur la lutte antiterroriste sont déviés à des fins politiques ou électorales.

Le droit d'interroger des parlementaires

Les parlementaires disposent généralement de toute une série de mécanismes leur permettant d'exercer leur droit d'interroger. Parmi eux figurent les débats parlementaires, les interpellations, les questions écrites ou orales et les enquêtes parlementaires.

Les interpellations et questions aux ministres constituent la méthode la plus efficace car ceux-ci sont dans l'obligation de rendre directement compte de leurs actes. La règle régissant cette procédure varie d'un parlement à l'autre.⁵⁹

Traditionnellement, les questions sont posées sous forme orale ou écrite. Lorsque la question requiert une réponse technique, celle-ci est posée à l'écrit pour permettre aux ministres et aux ministères concernés de prendre le temps de réunir les données nécessaires. La plupart des systèmes parlementaires prévoient un délai de réponse limité, entre un et deux mois, ce délai étant fixé en vertu des règles de procédure en vigueur. Les gouvernements peuvent refuser de communiquer certaines informations aux parlementaires, notamment lorsqu'elles sont associées à des informations classées confidentielles (cf. Chapitre 2). Ces exceptions seront de plus en plus rares en raison des nouvelles législations qui tendent davantage à accorder au public le droit d'accès aux informations.

Les parlementaires disposent d'autres instruments de surveillance tels que des jours réservés aux débats de l'opposition⁶⁰ comme c'est le cas dans certaines procédures parlementaires, ou des pétitions publiques pour connaître les points de vue et préoccupations de chacun sur une question d'intérêt public ou encore modifier la législation existante pour en proposer une nouvelle. Ces pétitions peuvent être soumises par les électeurs et par les parlementaires ou encore en ligne.

⁵⁶ Hironori Yamamoto, Une étude comparative portant sur 88 parlements nationaux, IUP, 2007, p. 11. <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

⁵⁷ Committees in Legislatures: A Division of Labour, National Democratic Institute for International Affairs (Institut national démocratique pour les affaires internationales, NDI), Série Recherche législative, Paper #2, 1996, p. 14.

⁵⁸ Unit 6: Opening up the Parliamentary Process (Ouverture au public du processus parlementaire), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetunit6.pdf>.

⁵⁹ Dans le système de Westminster, où le ministre est aussi membre du Parlement, les ministres sont tenus de répondre aux questions régulièrement. Le système napoléonien fonctionne sur le principe de l'interpellation. Les ministres peuvent être amenés à devoir rendre des comptes pour les activités au sein de leur ministère. DCAF p. 78.

⁶⁰ Une "Journée de l'opposition" est une journée, dans un système législatif utilisant le système de Westminster, dans laquelle un parti d'opposition fixe l'ordre du jour. Par exemple, conformément au Règlement n° 14 de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, « les journées de l'opposition » sont des jours où le sujet principal de discussions est choisi par les partis d'opposition. 20 jours, au cours de chaque session, sont ainsi mis à la disposition de l'opposition dont 17 sont attribués au Chef de l'opposition officiel et 3 au Che du deuxième parti le plus important de l'opposition qui partage le temps avec les plus petits partis de la Chambre des Communes. Le Gouvernement peut également accorder des jours supplémentaires ; ceux-ci sont notés comme « journées non attribuées ». Compilation de Sarah Priddy, Briefing Paper, House of Commons Library, Number CBP06315, 24 mai 2018, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06315/SN06315.pdf>.

Encadré 11 : Exemple de questions précises que posent les parlementaires britanniques au sujet des politiques antiterroristes⁶¹

Question posée par Liam Byrne

Posée le 02 juillet 2018

Ministère de l'Intérieur

Lutte antiterroriste : les responsabilités incombant aux ministères Commons

Le secrétaire d'État à l'Intérieur va-t-il publier (a) les rôles et (b) les responsabilités incombant à son ministère en matière de stratégie de (a) prévention et (b) de lutte contre l'extrémisme ?

Réponse de : M. Ben Wallace (*Wyre and Preston North*)

Réponse du 05 juillet 2018

Notre stratégie CONTEST, revue et renforcée implique la prévention, la poursuite, la protection et la préparation, chacun de ces points participant à la réduction du risque lié au **terrorisme** (intention, capacité, vulnérabilité et impact), et permettant, ensemble, d'apporter une réponse équilibrée et exhaustive à la menace à laquelle nous devons faire face.

Assurer la protection et le soutien des personnes vulnérables face à la radicalisation, pour éviter qu'ils soutiennent **le terrorisme** ou qu'ils deviennent des terroristes à leur tour. Notre stratégie de lutte contre l'extrémisme (2015) prend en compte les préjudices que l'extrémisme idéologique cause aux communautés, sans forcément être liés au terrorisme. Le ministère de l'Intérieur est chargé de mettre en œuvre ces deux stratégies et de coordonner les actions à l'échelle du gouvernement.

Posée par Henry Smith

(Crawley)

Réponse du 21 mai 2018

Ministre de la justice

Détenus : Radicalisation Commons

Quelles ont été les mesures prises par le secrétaire d'État à la Justice et son ministère afin d'enrayer le phénomène de radicalisation (a) des terroristes et (b) des délinquants en lien avec le terrorisme en prison ?

Posée par Lucy Frazer

Réponse du 29 mai 2018

Le Service des prisons et des libertés conditionnelles de Sa Majesté (*Her Majesty's Prison and Probation Service, HMPPS*) travaille en étroite collaboration avec une série de partenaires pour lutter contre le **terrorisme** et l'extrémisme, toutes idéologies confondues. Le service HMPPS dispose d'un vaste éventail d'instruments pour traiter ces détenus, notamment le transfert vers d'autres prisons ou dans d'autres ailes de la prison et, lorsque nécessaire, le recours à l'isolement. De plus, le gouvernement a inauguré son premier centre d'isolement en juin 2017, suivi d'un deuxième centre en mars 2018. Ces centres ont été créés en vue de détenir les prisonniers extrémistes les plus subversifs et de protéger l'ensemble de la population de l'influence terroriste et extrémiste. Le HMPPS propose également un service d'aumônerie interconfessionnel, engagé auprès des prisonniers pour traiter toutes les questions en rapport avec les religions et s'assurer que ces derniers en aient une juste compréhension. En outre, plus de 14 000 membres du personnel pénitentiaire ont suivi une formation de sensibilisation à l'extrémisme depuis janvier 2017.

⁶¹ <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-07-02/159528/>.



Encadré 12 : Les différents types de mécanismes de surveillance

Au titre de sa fonction principale de surveillance, c'est au parlement que revient l'obligation d'amener le gouvernement à rendre compte de ses actes. Les parlements exercent leur rôle de surveillance de diverses manières à travers le monde. Les points communs et les différences entre les instruments parlementaires de 88 pays sont analysés et illustrés par une vaste série d'exemples :

« l'examen, le suivi et la surveillance du gouvernement et des organismes publics, y compris l'évaluation de la mise en œuvre des politiques et de la législation ».

Source : Les outils du contrôle parlementaire. Étude comparative portant sur 88 parlements nationaux, rédigée et éditée par Hironori Yamamoto, IUP, 2007, <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

Enquête parlementaire et audition publique

La plupart des systèmes parlementaires prévoient la création d'une commission d'enquête parlementaire en vue d'examiner une question particulière ou de réunir des informations sur un projet de loi et des controverses politiques, ou en vue de contrôler l'action du gouvernement dans un domaine relevant de sa compétence. Traditionnellement, une enquête parlementaire aboutit à la rédaction d'un rapport traitant des enjeux identifiés, suivis de recommandations relatives à des modifications. Le rapport d'enquête peut être ou non rendu public. Cependant, on constate une tendance croissante vers plus de transparence.⁶² Au cours d'une enquête, la commission est souvent amenée à inviter les parties intéressées à témoigner sous forme écrite ou orale. Néanmoins, ce mécanisme ne peut être actionné qu'en vertu de la Constitution et des réglementations nationales en vigueur.

⁶² Engagement et soutien parlementaire dans le monde - stratégies et méthodologies en faveur des actions de soutien parlementaire de la CE, octobre 2010, Document de référence No 8, Commission européenne, p.61. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-engaging-and-supporting-parliaments-200810_en_2.pdf.

Encadré 13 : Commission spéciale belge sur le terrorisme

Résultats de l'enquête parlementaire conduite par la Chambre des représentants de Belgique, chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016, ayant notamment frappé l'aéroport national de Bruxelles⁶³

Le 11 avril 2016, les principales formations politiques de la Chambre des représentants de Belgique ont rédigé une proposition commune sur la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes⁶⁴. Pour mener à bien sa mission, la commission dispose d'un large éventail de pouvoirs et d'instruments : les auditions et les confrontations de témoins, les observations in situ, la mise sur pied d'un réseau de contacts internationaux, l'examen des dossiers judiciaires et administratifs et l'assistance des experts. Si la commission d'enquête se réunit à huis clos, ses membres sont soumis à une obligation de confidentialité.

Le 14 avril, la commission de la justice a adopté cette proposition à l'unanimité en vue de son examen et de son adoption en séance plénière à la Chambre des représentants. Seules les parties qui ont initié cette proposition étaient représentées dans la commission d'enquête, assistée par quatre experts.

La commission d'enquête a reçu pour mission d'effectuer « *une reconstruction chronologique et historique qui tient compte de l'ensemble des circonstances qui ont conduit à l'attentat du 22 mars 2016 ; d'analyser la première intervention auprès des victimes ; de s'assurer que tous les services concernés ont eu recours aux moyens adéquats pour faire face à la menace terroriste ; d'analyser les causes profondes de la montée de la radicalisation ; d'analyser l'évolution du système de justice pénale à l'échelle nationale et de sa mise en œuvre dans le cadre de la lutte antiterroriste.* » Il a été expressément indiqué que la commission d'enquête ne saurait se substituer aux enquêtes judiciaires. Les travaux de la commission d'enquête se divisent en trois volets principaux : secours et assistance, architecture et dispositif de sécurité et radicalisation. Ces volets font l'objet de quatre rapports intermédiaires.

À la fin des travaux, la commission d'enquête a conclu que les menaces terroristes sont en évolution constante et qu'une vigilance continue est requise. Il est nécessaire de contrôler la mise en œuvre des recommandations, c'est pourquoi la commission d'enquête a recommandé la création d'une commission de suivi. Cette recommandation a également été adoptée à l'unanimité.

La commission d'enquête a débuté sa mission le 14 avril 2016 et s'est réunie le 23 octobre 2017. Le 26 octobre 2017, la Chambre des représentants s'est réunie en séance plénière en vue de débattre de manière approfondie sur ses quatre rapports intermédiaires.⁶⁵

Le rôle des parlementaires dans l'évaluation de l'efficacité des politiques antiterroristes

La politique n'est pas un long fleuve tranquille. Il s'agit d'une discipline transversale et multidimensionnelle, notamment lorsqu'il est question d'aborder des thèmes complexes tels que la lutte antiterroriste. Très souvent, de nouvelles questions et informations sont susceptibles de surgir, au même titre que des événements inattendus, qui entraînent la remise en cause des étapes jalonnant le processus d'élaboration de la politique.⁶⁶ Les principes de la responsabilité, de la bonne gouvernance, et surtout de la transparence, doivent encadrer tous les aspects du processus d'élaboration de la politique publique et de la politique en matière de sécurité et de lutte antiterroriste.

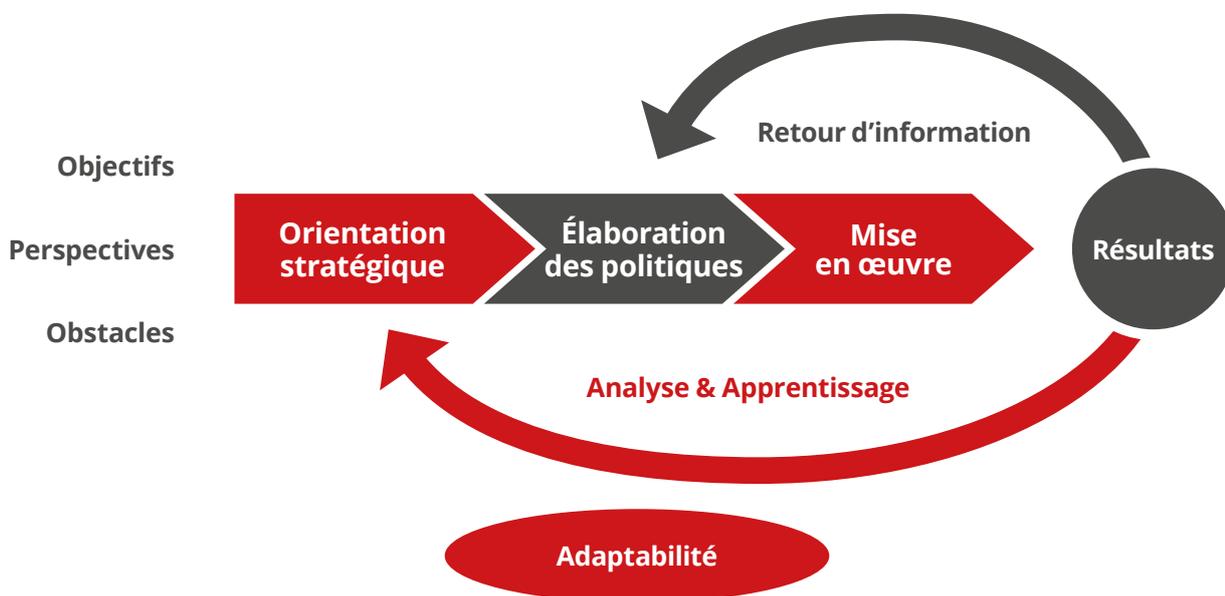
⁶³ Commission d'enquête sur les attentats terroristes, 22 mars, résumé des activités et des recommandations de la Chambre des représentants de Belgique, commission d'enquête sur les attentats terroristes. <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/publications/attentats&language=fr&story=attentats.xml&lang=en>.

⁶⁴ Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire, DOC 54 1752/001. Voir : Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 : Résumé des activités et des recommandations de la Chambre des représentants de Belgique, 2018.

⁶⁵ Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 : Résumé des activités et des recommandations de la Chambre des représentants de Belgique, 2018, DOC 54 plen192.

⁶⁶ Anders Hanberger, *What is the Policy Problem? : Methodological Challenges in Policy Evaluation (Quel est le problème de la politique ? : Défis méthodologiques propres à l'évaluation de la politique)*, Umeå University, Sweden, Evaluation, SAGE Publications (London 2001).

Traditionnellement, le cycle d'élaboration de la politique comprend quatre étapes, en plus de la fourniture de conseils stratégiques, de l'entrée en vigueur, de la mise en œuvre, de l'observation et de l'évaluation des résultats⁶⁷.



Élaboré par la cellule « stratégie » du cabinet du Premier ministre britannique

Les parlementaires sont susceptibles de jouer un rôle à chaque étape de l'élaboration de la politique en 1) abordant les préoccupations des électeurs ; en 2) jouant un rôle actif dans les commissions spéciales du parlement par le biais des interrogations ; en 3) examinant les travaux du gouvernement ; en 4) amendant la législation ; et en 5) conduisant une évaluation publique de la politique. Dans les sections ci-dessus, nous avons mentionné les quatre principaux aspects de la contribution des parlementaires à l'élaboration des politiques.

Il convient de mettre en lumière le rôle que jouent les parlementaires dans l'évaluation de la politique publique. Ce rôle s'inscrit dans le cadre général de la fonction de surveillance des travaux du gouvernement assumée par les parlementaires, ce qui leur permet de proposer des amendements de politiques opportuns afin s'assurer de leur mise en œuvre effective.

En général, le rôle des parlementaires dans l'évaluation de la politique publique suscite plus d'intérêt que les autres formes de surveillance parlementaire. Certains parlements ont développé des structures spécifiques chargées d'exercer cette fonction émergente⁶⁸. D'autres parlements conduisent leurs travaux d'évaluation de la politique publique dans le cadre de leur fonction de surveillance, notamment par le biais des commissions. Dans cette perspective, les parlementaires peuvent enquêter sur les dimensions clés de la politique : pertinence, cohérence interne, impact, utilité, efficacité, efficience, viabilité et cohérence à l'échelle internationale. Ces évaluations peuvent être effectuées avant l'adoption de la politique (évaluation ex- ante), pendant sa mise en œuvre (évaluation à mi-parcours), notamment dans le cadre des programmes pluriannuels, ou ultérieurement (évaluation ex-post).

Les stratégies de lutte antiterroriste offrent aux gouvernements un cadre pour l'élaboration de politique antiterroriste. Des plans d'action et de suivi viennent compléter ces stratégies pour en contrôler l'avancement, en plus des informations collectées relatives à l'aspect financier et aux ressources attribuées dans le cadre de leur mise en œuvre.

⁶⁷ Geoff Langsdon, *Towards Participatory and Transparent Policy-Making, Tools and Techniques for Policy Development* (Vers une élaboration participative et transparente des politiques, instruments et techniques en vue de l'élaboration des politiques, Publication conjointe, Fondation de Westminster pour la démocratie et Institut Issam Fares (IIF) pour les Politiques publiques et les Affaires internationales, 2017, p. 67-68.

⁶⁸ À l'instar du parlement du Maroc : les deux chambres du parlement ont instauré des commissions d'évaluation des politiques publiques et des commissions thématiques ad hoc, conformément à la fonction d'évaluer les politiques publiques conférée au Parlement, en vertu de l'article 70 de la Constitution de 2011. L'Assemblée fédérale suisse (parlement) dispose également d'un système avancé d'évaluation des politiques publiques, le Contrôle Parlementaire de l'Administration, créé en 1992. Ce service spécialisé est chargé de procéder à l'évaluation de la légalité, des motifs et de l'efficacité de certaines politiques publiques. En France, la Commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a été créée par la réforme du Règlement intérieur du 27 mai 2009. Elle permet à l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la fonction de suivi et d'évaluation qui lui est reconnue.

L'évaluation des stratégies antiterroristes est une tâche ardue et assez peu développée, notamment en raison du traitement des données qui touche aux enjeux de « sécurité nationale »⁶⁹. Pour mener une évaluation efficace des politiques antiterroristes, il est impératif d'avoir accès à des informations et des données fiables.

Encadré 14 : Questions clés pour les parlementaires

Évaluent les politiques antiterroristes

- **La politique a-t-elle des objectifs et des buts précis ?** Le problème a-t-il été correctement identifié et la déclaration de politique et les objectifs traitent-ils de ce problème ?
- **La politique est-elle globale et intégrée ?** Les organismes gouvernementaux impliqués dans la lutte antiterroriste coopèrent-ils et coordonnent-ils leurs actions ? La politique offre-t-elle un cadre favorable à la mise en place de structures de coordination efficaces ?
- **La politique est-elle inclusive ?** La politique ou la pratique tient-elle compte de la diversité des groupes et des individus ? Les lois, la politique ou la pratique ont-elles un impact plus marqué sur certains groupes d'individus ? Si c'est le cas, le gouvernement a-t-il avancé des raisons sensées, objectives et légitimes pour justifier cette distinction ?
- **La politique est-elle fondée sur des faits avérés ?** Le gouvernement a-t-il fourni des preuves crédibles justifiant les raisons de cette distinction ? Et que vaut sa justification ?
- **Le gouvernement a-t-il opté pour l'élaboration participative** des politiques et a-t-il impliqué les parties prenantes externes dans l'identification des enjeux politiques et dans la formulation, l'adoption, la mise en œuvre et le contrôle des politiques.
- **La politique est-elle finançable, rentable et viable financièrement ?**
- **La communication autour de la politique a-t-elle été efficace ?** La politique doit être connue et comprise par toutes les parties intéressées.
- **La politique est-elle harmonisée ?** Est-elle alignée sur les autres politiques associées ? Les stratégies nationales de lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme doivent être en adéquation avec les plans d'actions nationaux et les autres stratégies nationales associées, au titre de leurs objectifs communs ou des parties prenantes impliquées.
- **La politique respecte-t-elle les normes et obligations internationales des droits de l'homme ?** Comment garantir que la politique participe au renforcement du respect des droits de l'homme et de l'État de droit ?

⁶⁹ Erika Brady, An Analysis of the UK's Counter-Terrorism Strategy, CONTEST, and the Challenges in its Evaluation (Analyse de la stratégie britannique de lutte antiterroriste, CONTEST, et des enjeux relatifs à son évaluation) <https://www.sicherheitspolitik-blog.de/2016/10/10/an-analysis-of-the-uks-counter-terrorism-strategy-contest-and-the-challenges-in-its-evaluation/>.

1.1.5 La fonction de contrôle budgétaire : le rôle des parlementaires dans le contrôle du financement des politiques antiterroristes

Le droit de regard des parlementaires sur les finances du gouvernement est une des principales fonctions législatives et il constitue un aspect essentiel de son rôle visant à obliger le gouvernement à rendre comptes de ses activités. Le parlement est pourvu d'un statut unique puisque c'est à lui que revient la compétence d'autoriser le gouvernement à augmenter le budget de l'État et à le dépenser au nom des citoyens. Dans l'exercice de cette fonction, les parlementaires combinent leurs rôles de surveillance et d'élaboration des politiques.

Les pouvoirs budgétaires qu'exercent les parlementaires sont conférés en tenant compte du contexte institutionnel et de la tradition parlementaire du pays. Les deux commissions permanentes les plus notables en charge du contrôle du budget sont respectivement la Commission des finances et du contrôle budgétaire (système napoléonien) et la Commission parlementaire de contrôle des comptes publics (tradition de Westminster).

Les parlementaires peuvent contrôler le budget et les ressources alloués pour lutter contre le terrorisme en exerçant leur fonction de contrôle budgétaire et en ayant recours aux dispositifs institutionnels disponibles en vue de superviser le processus budgétaire. En général, la fonction de contrôle budgétaire des parlementaires dans le domaine de la sécurité est limitée. Certains gouvernements ne détaillent pas le budget de la sécurité et de la défense dans le projet de loi de finances. Le budget consacré aux efforts dans le domaine de la lutte antiterroriste est habituellement réparti entre plusieurs ministères. Le défi principal en ce qui concerne les politiques sécuritaires et antiterroristes consiste à garantir aux parlementaires l'accès à des informations financières détaillées et à jour et ce, à toutes les étapes du processus.

En principe, les parlementaires peuvent exercer leur fonction de contrôle budgétaire à différents stades du processus de contrôle :

1. À la phase d'établissement initial du budget⁷⁰ ;
2. Lors de l'examen du projet de loi de finances⁷¹ ; et
3. Lors du contrôle des dépenses budgétaires⁷².

Afin de garantir un contrôle efficace du budget alloué à la lutte antiterroriste, les parlementaires doivent avoir la possibilité d'apporter des contributions ponctuelles aux débats dans le cadre du processus budgétaire, en plus du rôle qu'ils jouent habituellement dans les débats et le vote des politiques antiterroristes et de leur impact financier. Il faut donner aux parlementaires l'occasion de remplir ce rôle, notamment sur le plan structurel et du contenu.

Sur le plan structurel et institutionnel, les parlementaires peuvent :

- S'interroger sur l'exactitude des informations financières communiquées ;
- S'assurer qu'il y ait suffisamment de temps pour débattre du budget et que les citoyens soient impliqués dans le processus ;
- Donner l'occasion aux membres de la société civile de participer aux débats budgétaires ; et
- Exiger d'accéder aux compétences clés et au soutien technique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions

⁷⁰ D'après une étude menée par l'IUP et l'Institut de la Banque mondiale, les parlementaires ont généralement des pouvoirs limités pour pouvoir influencer le processus d'établissement du budget. Dans les systèmes présidentiels, ils sont en général plus impliqués dans le processus d'établissement du budget que les parlementaires exerçant au sein des systèmes parlementaires ou semi-présidentiels. On constate une tendance croissante vers l'implication des parlementaires dans la phase de préparation du cycle budgétaire. Pourtant, ceux-ci disposent d'un pouvoir considérable pour influencer l'établissement et la forme du budget lors de la présentation du projet de loi finances. La capacité de chaque parlement à examiner, amender, modifier, confirmer et approuver le budget est limitée par des facteurs à la fois institutionnels et politiques. La plupart des parlements ont la possibilité de modifier l'affectation du budget sans pouvoir l'augmenter. Au Royaume-Uni par exemple, le parlement peut modifier un impôt, mais ne peut pas augmenter les dépenses. D'un autre côté, les pays comme la Belgique et le Canada n'imposent aucune limite institutionnelle à la compétence du parlement de modifier le budget. De telles circonstances semble favoriser une contribution notable des parlementaires. Pourtant, on ne peut s'empêcher de signaler obstacles politiques évidents qui se dressent contre cette source d'ingérence potentielle. Joachim Wehner, *Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variation*, pp.2-13, *The Role of Parliaments in the Budget Process* (Mécanismes législatifs de contrôle financier : analyse des pratiques transnationales, pp.2-13, le rôle des parlements dans le processus budgétaire, édité par Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst et David Olson, World Bank Institute Washington, D.C.2005.

⁷¹ Environ 40 % des pays membres de l'OCDE disposent de commissions spécialisées pour le budget afin de contrôler les dépenses budgétaires du gouvernement. Les États qui fonctionnent sur le modèle de Westminster possèdent une Commission parlementaire de contrôle des comptes publics chargée d'examiner les résultats budgétaires. La date et les modalités de soumission des rapports de dépenses par les instances de contrôle financier sont déterminantes en vue d'assurer un contrôle efficace. La relation qui existe entre les parlementaires et les instances de contrôle financier, chargées de veiller à un usage approprié des finances publiques, est vitale. Si le temps consacré au contrôle des dépenses n'est pas suffisant, le contrôle parlementaire s'en trouvera directement affecté. Cf. : Réunion du comité interparlementaire, Parlement européen – Parlements nationaux, Bruxelles, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131108ATT74169/20131108ATT74169EN.pdf>.

⁷² Le contrôle des dépenses publiques par les parlements est un outil permettant d'évaluer la réalisation effective des prévisions initiales de la loi de finances.



Sur le plan du contenu, les parlementaires peuvent :

- Mettre l'accent sur les audits de performance ;
- Examiner l'approche thématique adoptée et les rapports issus de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ;
- Déterminer si le gouvernement a dépassé le budget, dans le cadre de son programme ou de ses activités ; et
- Déterminer si le gouvernement, dans le cadre de son programme ou de ses activités, n'a pas pu engendrer les bénéfices escomptés⁷³.

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a fixé des normes et des lignes directrices d'audit de performance⁷⁴. Un audit de la performance se définit comme « *L'audit de la performance consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possible* ».⁷⁵

⁷³ L'organisation internationale des institutions suprêmes de contrôle (INTOSAI) a élaboré des normes d'audit de performance et un guide. Un audit de performance se définit comme « un examen indépendant et objectif des entreprises, programmes ou organisations du gouvernement ayant trait à l'un des trois aspects de l'économie, l'efficacité et l'efficience, dans le but d'arriver à des améliorations ». ISSAI 3100 Guides d'audit de performance – Principes clés, Appendice. Note : Certaines institutions suprêmes de contrôle utilisent le terme Rapport qualité-prix ou audit RQP plutôt qu'audit de performance.

⁷⁴ NB : certaines institutions supérieures de contrôle financier emploient les termes « audit d'optimisation des ressources » plutôt qu'audit de performance.

⁷⁵ ISSAI 3100 Lignes directrices sur l'audit de la performance – Principes clés, Annexe, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), adoptées au XXème congrès de l'INTOSAI, Johannesburg 2010. <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>.

1.2 Terrorisme : Définition et aspects

L'analyse du terrorisme et des politiques antiterroristes est de nature transversale. La recherche dans ce domaine a fait des progrès considérables depuis le début des années 1970, mais aujourd'hui, tout le monde s'accorde à dire que le terrorisme est un phénomène difficile à étudier. Dans leur ouvrage, Crenshaw et LaFree ont identifié trois points clés qui représentent un défi dans le cadre d'une étude du terrorisme sous l'angle académique: forger une définition, déterminer les causes et évaluer les résultats.⁷⁶

Absence d'une définition universelle⁷⁷

Les États membres des Nations unies ne se sont accordés sur aucune définition commune du terrorisme. Le terme continue d'être contesté et c'est l'un des principaux obstacles à l'adoption d'un traité international global sur le terrorisme⁷⁸. Il existe cependant un certain nombre de traités internationaux portant sur les différents crimes pouvant être qualifiés d'infractions terroristes. Ils sont complétés par une série de résolutions relatives à la lutte antiterroriste.

Encadré 15 : Statut du projet de Convention générale sur le terrorisme international (CCIT)

Depuis plus de trente ans, les Nations unies travaillent à l'élaboration d'une Convention générale sur le terrorisme international. Le Comité spécial sur le terrorisme, créé en décembre 1996, était chargé de la rédaction de la Convention générale.

Depuis 2002, le Comité spécial a travaillé à l'élaboration d'une définition des infractions terroristes. Les éléments suivants paraissent se dégager :

- tout acte destiné à tuer ou à blesser grièvement un civil ;
- tout dommage grave causé à un bien public ou privé, y compris un lieu public, une installation publique, un système de transport public, une infrastructure ou à l'environnement ;
- tout dommage causés aux biens, lieux, installations ou systèmes ... qui entraînaient ou risquaient d'entraîner des pertes économiques considérables.

Lorsque l'objectif est d'/de :

- intimider une population ; ou
- de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

Obstacles à l'adoption d'une Convention générale :

- Désaccord quant à savoir si la Convention générale doit inclure les actes de terrorisme commandités par un État (terrorisme d'État) et si elle doit s'appliquer aux forces armées d'un État.
- Désaccord quant à l'exclusion des actes de lutte des peuples, dans des conflits armés, contre l'occupation et l'agression étrangère et coloniale – à l'instar des mouvements de libération nationale.

Statut actuel des négociations sur la Convention générale : bloquée

⁷⁶ Martha Crenshaw et Gary LaFree, *Countering Terrorism: No Simple Solutions* (Lutter contre le terrorisme : il n'existe pas de solutions simples), Brookings Institution Press on Jan 3, 2017, p.30. <https://www.brookings.edu/book/countering-terrorism-no-simple-solutions/>.

⁷⁷ Young, R. (2006), *Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and its Influence on Definitions in Domestic Legislation*. (Définir le terrorisme : l'évolution du terrorisme en tant que concept juridique du droit international et son influence sur les définitions dans la législation nationale. Boston College International and Comparative Law Review, 29, 23.

⁷⁸ Daniel O'Donnell, *International Treaties against Terrorism and the Use of Terrorism During Armed Conflict and by Armed Forces* (Les traités internationaux contre le terrorisme et l'utilisation du terrorisme pendant un conflit armé ainsi que par les forces armées), volume 88, numéro 864, décembre 2006, *Revue internationale de la Croix rouge*, https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_864_odonnell.pdf.

Le présent guide ne s'attarde pas sur la définition du terrorisme, mais il liste les éléments communs à certaines définitions existantes dans les documents et les cadres juridiques régionaux et internationaux de la lutte contre le terrorisme.

The Oxford English Dictionary, définit le terrorisme comme « *l'utilisation illégale de la violence et de l'intimidation à des fins politiques, en particulier à l'encontre des civils* ». ⁷⁹

Le Dictionnaire arabe, Al Muagam, décrit le terrorisme comme un phénomène suscitant la « *terreur, suivant la perpétration d'actes violents tels que le meurtre, l'explosion de bombes ou le sabotage* ». ⁸⁰

Dans son ouvrage *La Mécanique terroriste*, publié en juin 2006, Bruce Hoffman définit le terrorisme comme le « *recours à la violence ou à la menace de la violence dans la poursuite ou au service d'un objectif politique* ». ⁸¹

Hoffman souligne la nécessité de distinguer « *extrémisme violent* » et terrorisme. Toute forme de terrorisme peut être considérée comme de l'extrémisme violent, mais celui-ci constitue une catégorie encore plus large puisqu'il dénote le soutien ou la perpétration d'actes de violence en vue de faire avancer un agenda socio-politique. ⁸²

Notons que la notion d'objectif politique est un élément clé de la définition du terrorisme citée plus haut, sauf dans le Dictionnaire arabe, qui ne précise pas la nature des motivations conduisant à la perpétration d'actes violents décrits comme du terrorisme.

Le Consortium national d'études du terrorisme et des réponses au terrorisme (START) dirigé par l'Université du Maryland a adopté la définition suivante provenant de la base de données mondiale du terrorisme (GTD) ⁸³ : « *la menace de recours ou le recours réel et illégal à la force et à la violence par un acteur non-gouvernemental à des fins politiques, économiques, religieuses ou sociales au moyen de la peur, de la coercition ou de l'intimidation* ».

Cette définition inclut trois critères principaux :

1. L'acte doit être commis à des fins politiques, économiques, religieuses ou sociales.
2. Que soit constatée l'intention de contraindre, d'intimider ou de transmettre un message à un groupe plus large (ou des groupes) que les victimes directement touchées.
3. L'action doit se dérouler en dehors du contexte de guerre légitime.

Dr. Martha Crenshaw, professeur de sciences politiques à l'Université de Stanford en Californie, défend la thèse selon laquelle les groupes terroristes s'engagent délibérément dans le terrorisme et que le terrorisme constitue un comportement politique résultant d'une décision intentionnelle prise par un individu foncièrement rationnel. ⁸⁴

⁷⁹ <https://en.oxforddictionaries.com/definition/terrorism>.

⁸⁰ <http://almougam.com/mougam/search/الارهاب>.

⁸¹ Bruce Hoffman, *La Mécanique terroriste* : édition revue et augmentée, New York, Columbia University Press, 2006.

⁸² <https://www.sustainablegoals.org.uk/development-countering-violent-extremism/>.

⁸³ Base de données mondiale du terrorisme (GTD), le Consortium national d'études du terrorisme et des réponses au terrorisme (START) dirigé par l'Université du Maryland. La GTD est une base de données open source contenant des informations sur les attentats terroristes perpétrés à travers le monde de 1970 à 2017 (avec des mises à jour supplémentaires envisagées pour les années à venir). Contrairement à de nombreuses autres bases de données, la GTD inclut des données systématiques sur les attentats terroristes nationaux, transnationaux et internationaux qui ont eu lieu durant cette période, portant le nombre d'attentats recensés à 180 000. Pour chaque attentat listé dans la GTD sont indiqués la date et le lieu de l'incident, les armes utilisées, la nature de la cible, le nombre de blessés et de morts et – lorsqu'on parvient à l'identifier – le ou les auteurs de l'attentat. <https://www.start.umd.edu/gtd/about/>.

⁸⁴ Martha Crenshaw et Gary LaFree, *Countering Terrorism: No Simple Solutions (Lutter contre le terrorisme : il n'existe pas de solutions simples)*, Brookings Institution Press on Jan 3, 2017, p.30. <https://www.brookings.edu/book/countering-terrorism-no-simple-solutions>.

1.2.1 La définition juridique du terrorisme adoptée à l'échelle internationale

Malgré l'impasse dans laquelle se trouve le processus d'élaboration d'une Convention générale sur le terrorisme international (CCIT), les Nations unies sont néanmoins parvenues à fournir des définitions utiles, notamment dans **la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme** (la Convention), publiée en 1937⁸⁵. Celle-ci a défini les actes de terrorisme comme des « faits criminels dirigés contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public. » Bien que la Convention ne soit jamais entrée en vigueur, elle fournit une des rares définitions internationales du terrorisme, pouvant servir de modèle pour l'élaboration d'une Convention générale.

La Résolution 49/60 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1994⁸⁶ portant sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international décrit le terrorisme comme des « actes criminels conçus ou calculés pour terroriser l'ensemble d'une population, un groupe de population ou certaines personnes à des fins politiques, injustifiables en toutes circonstances et quelles que soient les considérations politiques, philosophiques, idéologiques, raciales, ethniques, religieuses ou autres invoquées pour les justifier. »⁸⁷

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999⁸⁸, largement approuvée par les États membres (185 États parties), conçoit le terrorisme ainsi :

« Au sens de la présente Convention, toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre :

Un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe ; ou

Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. »

La résolution 1566 du Conseil de sécurité des Nations Unies de 2004 définit le terrorisme comme des : « actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire, qui sont visés et érigés en infractions dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme... »⁸⁹

⁸⁵ La Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, rapport du Conseil, adoptée par le Comité le 15 juin 1936, et le rapport, adopté par le Conseil le 23 juin 1936. <https://www.legal-tools.org/doc/502186/pdf/>.

⁸⁶ La Résolution 49/60 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 9 décembre 1994.

⁸⁷ La Résolution 49/60 de l'Assemblée Générale des Nations unies (adoptée le 9 décembre 1994).

⁸⁸ La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme 54/109, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 9 décembre 1999. <https://www.un.org/law/cod/finterr.htm>.

⁸⁹ La Résolution 1566 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1566 (2004), adoptée le 8 octobre 2004. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf>. See also: Press Release – Security Council Acts Unanimously to Adopt Resolution Strongly Condemning Terrorism as One of Most Serious Threats to Peace, 8 October 2004. <https://www.un.org/press/en/2004/sc8214.doc.htm>.

1.2.2 Les définitions juridiques du terrorisme adoptées à l'échelle régionale

La définition du terrorisme fait l'objet d'un consensus plus large à l'échelle régionale. Par exemple, **la décision-cadre du Conseil de l'Europe relative à la lutte antiterroriste** de 2002, caractérise le terrorisme comme « l'une des violations les plus graves des valeurs universelles que sont la dignité, la liberté, l'égalité et la solidarité, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des principes démocratiques et de l'État de droit ». ⁹⁰ Elle définit les infractions terroristes comme :

- a. les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort ;
- b. les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;
- c. l'enlèvement ou la prise d'otage ;
- d. le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou d'entraîner des pertes économiques considérables ;
- e. la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ;
- f. la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ;
- g. la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
- h. la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
- i. la menace de commettre l'une des infractions énumérées ci-dessus.

Cette définition, bien que régionale, a été l'une des premières définitions du terrorisme élaborée à la suite des attentats du 11 septembre 2001 qui ont frappé les États-Unis. Elle constitue une définition plus générale et globale du terrorisme.

La Convention arabe sur la suppression du terrorisme⁹¹ décrit le terrorisme comme :

« Tout acte ou menace de violence, quels qu'en soient les motifs ou les objectifs, perpétré en vue de faire avancer l'agenda criminel d'un individu ou d'un groupe d'individu, de semer la panique parmi les populations, de causer la terreur en leur nuisant ou mettant leurs vies en danger, leur liberté ou leur sécurité, ou d'entraîner la dégradation de l'environnement ou des dommages graves aux installations ou propriétés publiques ou privées, de les occuper ou de s'en emparer, ou de mettre en péril des ressources nationales ».

L'Organisation de l'Union africaine définit le terrorisme dans sa Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999) comme tout acte commis dans l'intention :

- *d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, d'engager toute initiative ou de s'en abstenir, d'adopter, de renoncer à une position particulière ou d'agir selon certains principes ; ou*
- *de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ;*
- *de créer une insurrection générale dans un État Partie.*

Cependant, la Convention de l'OUA souligne que les actes relevant du droit légitime des peuples à l'auto-détermination et à l'indépendance ne constituent pas des actes de terrorisme, indiquant que : *« La lutte engagée par des peuples conformément aux principes du droit international pour leur libération ou leur auto-détermination, y compris la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères ne saurait être considérée comme des actes de terrorisme ».*

⁹⁰ Par exemple, la Décision-cadre du Conseil de l'Europe relative à la lutte antiterroriste, 2002/475/JHA, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), 13 juin 2002. http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20100909161723_COUNCILFRAMEWORKDECISION4752002ONCOMBATINGTERRORISM2002UE.pdf. Voir également : Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre : Décision-cadre 2002/475/JHA relative à la lutte antiterroriste, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI\(2016\)581393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI(2016)581393_EN.pdf).

⁹¹ La Convention arabe a été adoptée par le Conseil des Ministres arabes de l'intérieur et le Conseil des Ministres arabes de la justice de la Ligue des Etats arabes au Caire, Egypte le 22 avril 1998. Elle était ouverte à l'accession par les états membres de la Ligue arabe qui n'ont pas participé à sa finalisation (dernier paragraphe du préambule). La Convention est entrée en vigueur le 7 mai 1999.

Un certain nombre de conventions s'accordent sur les infractions qui constituent des actes de terrorisme.

Dans la **Convention interaméricaine contre le terrorisme** de 2002, l'Organisation des États américains (OEA), a caractérisé les actes de terrorisme comme des « infractions » déjà identifiées par les instruments internationaux tels que :

- a. La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs , signée à La Haye le 16 décembre 1970.
- b. La Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971.
- c. La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale , y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1973.
- d. La Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 17 décembre 1979.
- e. La Convention sur la protection physique des matières nucléaires, signée à Vienne le 3 mars 1980.
- f. Le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signé à Montréal le 24 février 1988.
- g. La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, signée à Rome le 10 mars 1988.
- h. Le Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental, signé à Rome le 10 mars 1988.
- i. La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 15 décembre 1997.
- j. La Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1999

De même manière, la **Convention de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la lutte contre le terrorisme** de 2007⁹², adoptée en janvier 2007, décrit les infractions terroristes à la lumière des définitions existantes dans les conventions et protocoles internationaux.

La **Convention de lutte contre le terrorisme international** de 1999⁹³ de l'Organisation de Coopération islamique (OCI), adoptée à Ouagadougou en 1999, définit le terrorisme comme :

« Tout acte ou menace de violence, quels qu'en soient les motifs ou les objectifs, perpétré en vue de terroriser les peuples, de leur nuire ou de mettre leur vie en danger, de porter atteinte à leur honneur, à leur liberté, à leur sécurité ou à leurs droits, ou d'entraîner la dégradation de l'environnement ou des dommages graves aux installations ou propriétés publiques ou privées, de les occuper ou de s'en emparer, de mettre en péril des ressources nationales et des installations internationales, de menacer la stabilité, l'intégrité territoriale, l'unité politique et la souveraineté des États indépendants ».

La Convention de l'OCI a défini également les crimes qui constituent le terrorisme à la lumière des définitions existantes dans les conventions et protocoles.

La Convention de l'OIC affirme, à l'instar de l'OUA, que les actes relevant du droit légitime des peuples à l'auto-détermination et à l'indépendance ne constituent pas des actes de terrorisme, comme mentionné explicitement à l'article 2 : *« La lutte engagée par des peuples conformément aux principes du droit international pour leur libération ou leur auto-détermination, y compris la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères ne saurait être considérée comme des actes de terrorisme ».*

⁹² La Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme, adoptée le 13 janvier 2007, entrée en vigueur le 27 mai 2011. <https://asean.org/storage/2012/05/ACCT.pdf>.

⁹³ La Convention de lutte contre le terrorisme international, adoptée le 1er juillet 1999. <https://www.refworld.org/docid/3de5e646.html>.

1.2.3 Les définitions actuelles du terrorisme et leurs limites

La nature et la dimension que revêtent les actes de terrorisme diffèrent selon les pays et les régions, mais c'est surtout la perception de la menace posée par le terrorisme qui fluctue le plus. Les définitions du terrorisme présentent des similitudes dans la mesure où elles mentionnent toutes qu'il s'agit d'une manifestation de violence à des fins politiques et de terreur, dirigée contre des populations non-combattantes.

Les organisations internationales ont clairement évité d'adopter des définitions qui soient trop générale pour empêcher qu'elles ne justifient l'érection d'actes d'expression et d'association pacifiques légitimes en infraction.

Liste des principaux enjeux à examiner :

1. La question de savoir s'il faut inclure ou non dans la définition du terrorisme, le terrorisme d'État – consistant en l'exercice de la terreur par un État sur sa propre population ;
2. Fournir une définition reflétant avec exactitude la nature évolutive des actes terroristes ;
3. Fournir une définition qui rende compte des motifs autres que politiques, comme l'usage de la violence à des fins financières ;
4. Distinguer les actes de terrorisme des actes relevant de la lutte légitime engagée par les peuples pour l'auto-détermination et contre l'occupation étrangère « le terroriste des uns est le partisan de la liberté des autres » ;
5. La question de savoir si la définition doit inclure ou non les menaces relatives à l'usage de la violence ainsi que les actes de violence⁹⁴ ;
6. Distinguer les actes de terrorisme des autres actes et ériger en infraction les discours incitant de manière indirecte à la violence⁹⁵ ;
7. Distinguer les actes terroristes des actes légitimes de manifestation et d'opposition politique, ou des crimes mineurs tout au plus.

« L'adoption d'une définition excessivement large du terrorisme peut potentiellement entraîner un usage délibérément abusif du terme — notamment en réponse aux revendications et aux mouvements sociaux des peuples autochtones — et porter involontairement atteinte aux droits de l'homme. Le manque d'encadrement des lois antiterroristes et des mesures visant à lutter contre les actes de nature véritablement terroriste risquerait, lorsque ces mesures ont pour effet de restreindre la jouissance des droits et des libertés d'autrui, d'aller à l'encontre des principes de nécessité et de proportionnalité qui régissent les modalités de restriction des droits de l'homme. »⁹⁶

Source : Le rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, dix pratiques optimales en matière de lutte antiterroriste.⁹⁷

⁹⁴ Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (souvent appelé le Statut de la Cour pénale internationale ou Statut de Rome) est le traité qui a créé la Cour pénale internationale (CPI). A/CONF.183/9 Le Statut de Rome n'inclut pas dans sa définition le terme « menace », mais l'article 25 dispose qu'une personne est pénalement responsable si elle commet un tel crime, individuellement ou conjointement avec une autre personne, ou si elle ordonne, sollicite ou encourage la commission d'un tel crime. <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf>.

⁹⁵ Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration commune de 2008 de l'OSCE sur la diffamation des religions et la législation, et la législation antiterroriste et anti-extrémiste, 9 décembre 2008, <http://www.osce.org/fom/35639?download=true>.

⁹⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme, Martin Scheinin (A/HRC/16/51), para. 26.

⁹⁷ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/a-hrc-16-51.pdf>.

1.3 Les types d'actes de terrorisme

Comme nous avons pu le constater dans la section des définitions, il existe différents types de terrorisme, de crimes terroristes et d'infractions en lien avec le terrorisme. L'encadré 16 (figurant ci-dessous) recense les formes conventionnelles du terrorisme qui ont déjà été définies et érigées en infractions dans les conventions et protocoles internationaux.

Encadré 16 : Les actes de terrorisme - Conventions et Protocoles

- Financer le terrorisme (Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme)
- Attentat terroriste à l'explosif (Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif)
- Détournement d'avion (Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs)
- Porter atteinte à la sécurité de l'aviation civile (Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile)
- Commettre des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale)
- Commettre des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale (Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale)
- Prendre des individus en otage (Convention internationale contre la prise d'otages)
- Terrorisme nucléaire : Infractions associées aux matières nucléaires (Convention sur la protection physique des matières nucléaires)
- Commettre des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Convention de pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime)
- Commettre des actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes telles qu'une île artificielle, une installation ou un ouvrage attaché en permanence au fond de la mer aux fins de l'exploration ou de l'exploitation de ressources ou à d'autres fins économiques (Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental)

D'autres types de terrorisme ont été érigés en infraction tels que :

- L'incitation au terrorisme, conformément à la résolution 1624 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2005)⁹⁸ et en vertu de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ⁹⁹.
- L'obtention ou le visionnage de contenu en ligne¹⁰⁰.
- Les activités non-terroristes qui précèdent ou accompagnent des actes terroristes et qui sont souvent associées à des actes de terrorisme.

⁹⁸ La Résolution 1624 du Conseil de sécurité des Nations Unies S/RES/1624, adoptée le 14 septembre 2005 https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1624%20%282005%29 UNSCR 1624 appelle tous les États membres à adopter des mesures qui peuvent être nécessaires et appropriées et sont conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, pour : a) Interdire par la loi l'incitation à commettre un ou des actes terroristes; b) Prévenir une telle incitation; c) Refuser l'asile à toute personne au sujet de laquelle on dispose d'informations crédibles et pertinentes selon lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est coupable d'une telle incitation.

⁹⁹ 1. Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi. 2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, la ratification et l'adhésion par la résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

¹⁰⁰ Le Rapporteur spécial des Nations unies a recommandé, en vue de garantir le respect de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (article 10) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (article 19), d'amender la clause 3 de telle sorte que l'intention de l'individu visionnant le contenu, et le visionnage en lui-même, soit considérés comme facteurs encourageant et facilitant la commission d'actes terroristes.

1.4 Les politiques internationales et régionales de lutte antiterroriste

Depuis le début du vingtième siècle, la communauté internationale est engagée dans la lutte contre le terrorisme. En réaction à l'assassinat du roi de Yougoslavie et du ministre français des Affaires étrangères en 1934, la Société des Nations, ancêtre des Nations unies, a créé un Comité spécial qui avait pour mission de formuler des recommandations portant sur la coopération internationale ayant trait à la lutte antiterroriste. Ces efforts ont mené à l'élaboration du projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, publié par le Comité spécial en 1937. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Convention, qui n'est jamais entrée en vigueur, caractérisait les actes de terrorisme comme suit :

« Tout fait criminel dirigé contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public. »

Les efforts des Nations unies visant à établir des mesures internationales pour éradiquer le terrorisme ont commencé à être appuyés à partir des années 1960, parallèlement à l'élaboration un certain nombre de conventions internationales concernant des actes spécifiques de terrorisme, avec toutefois un faible nombre de ratifications par les États membres. Dès lors, la conception de du terrorisme commence à évoluer : autrefois considéré comme un problème national, il constitue depuis une véritable **menace pour la paix et à la sécurité internationales** – cette même menace exige le recours à des actions collectives et internationales.

Du fait de l'ampleur grandissante de la menace, l'on a pu constater l'émergence d'une politique en matière de lutte antiterroriste portée par les Nations unies. Celle-ci s'est renforcée dans les années 1990, en se focalisant notamment sur le développement d'un cadre juridique global de lutte antiterroriste et sur la promotion d'une coopération efficace entre les organisations et les gouvernements.

La lutte antiterroriste est devenue une priorité évidente pour les Nations unies ainsi que pour les organisations régionales telles que l'Union européenne, l'Union africaine, la Ligue arabe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation de coopération de Shanghai et l'Organisation de coopération islamique.

Au départ, les efforts internationaux ont surtout viser à lutter contre le terrorisme sponsorisé par les États. Par la suite, le champ d'action s'est étendu pour inclure et lutter contre les actes terroristes orchestrés par des acteurs non-étatiques, faisant suite à la Résolution 1267 de 1999 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui ciblent les actions des Talibans en Afghanistan et qui constitue une reconnaissance officielle par les Nations unies de la menace future que représente le terrorisme soutenus par les acteurs non-étatiques pour la paix et à la sécurité internationale. La question s'est imposée encore davantage dans l'agenda international à la suite des attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis.

Encadré 17 : Principes directeurs du Cadre juridique universel contre le terrorisme ¹⁰¹

1. Nécessité d'ériger les actes terroristes en infractions ; les rendant par la même passibles de sanctions pénales, et réclamer la poursuite et l'extradition des responsables.
2. Supprimer toute législation permettant d'introduire des exceptions à ce principe, pour des raisons politiques, philosophiques, idéologiques, raciales, ethniques, religieuses ou pour tout autre raison analogue.
3. En appeler aux États membres pour qu'ils agissent en vue de prévenir les actes terroristes.
4. Nécessité pour les États membres de coopérer, d'échanger des informations et de s'accorder mutuellement l'assistance la plus large en matière de prévention, d'enquête et de poursuite des actes terroristes.
5. Refuser de donner asile aux auteurs d'actes terroristes.

Cette section fait état des politiques antiterroristes élaborées par le cadre juridique de lutte antiterroriste et les organisations internationales et régionales concernées.

¹⁰¹ La prévention des actes terroristes : une stratégie de justice pénale intégrant les normes de l'État de droit à la mise en œuvre des instruments antiterroristes des Nations unies, 2009, p. 10. (disponible sur www.unodc.org/pdf/terrorism/TATS/en/3IRoLen.pdf).

1.4.1 La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies

Le 8 septembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une stratégie antiterroriste mondiale¹⁰² en vue de renforcer les efforts de lutte contre le terrorisme à l'échelle nationale, régionale et internationale. Par l'adoption de cette Stratégie, les chefs de file mondiaux ont respecté leur engagement pris lors du Sommet de septembre 2005. La Stratégie s'articule autour des recommandations émises par le Secrétaire Général des Nations unies (SG) au sujet d'une stratégie antiterroriste mondiale et met l'accent sur des propositions précises visant à renforcer la capacité des Nations unies à combattre le terrorisme.

L'Assemblée générale examine la Stratégie tous les deux ans, faisant de ce document un outil vivant, en phase avec les priorités des États membres en matière de lutte antiterroriste. Le sixième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies s'est déroulé au mois de juin 2018, aboutissant à l'adoption de la résolution sur l'examen à la 72ème session de l'Assemblée générale des Nations unies¹⁰³.

La stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies repose sur quatre piliers principaux :



¹⁰² Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/60/288, adoptée le 8 septembre 2006. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288&referer=/english/&Lang=E.

¹⁰³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/72/284, adoptée le 26 juin 2018. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/284.

1.4.2 Les résolutions et les sanctions ciblées du Conseil de sécurité des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme

Les Nations unies ont adopté une série de résolutions qui traitent la question du terrorisme. Le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté plus de 34 résolutions, notamment la résolution 1373¹⁰⁴, adoptée dans les dix-sept jours qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis. Cette résolution contient plusieurs obligations contraignantes qui incombent aux États membres¹⁰⁵ et qui pourraient aisément figurer dans Convention internationale, comme le fait de :

1. Demander aux États de devenir parties dès que possible aux conventions internationales de lutte contre le terrorisme et à leurs protocoles, y compris à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999.
2. Demander aux États pour qu'ils s'efforcent de prévenir la commission d'actes terroristes et qu'ils refusent de donner l'asile et de soutenir les terroristes.
3. Accroître la coopération et de promouvoir la pleine mise en œuvre des conventions et des protocoles internationaux de lutte contre le terrorisme et des résolutions 1269 (1999) et 1368 (2001) du Conseil de Sécurité.
4. Créer un système de suivi de la mise en œuvre de cette résolution via la création d'un comité de suivi rattaché au Conseil de sécurité, composé de tous les membres du Conseil, bénéficiant de l'expertise appropriée, et de demander à tous les États de rendre au compte au Comité, dans les 90 jours suivant l'adoption de la résolution puis selon le calendrier qui sera proposé par le Comité, des mesures qu'ils auront prises pour donner effectivement suite aux dispositions de la résolution.
5. Demander aux États d'engager des poursuites et des sanctions pénales à l'encontre des terroristes, de coopérer avec les autres États dans les procédures d'enquête et les procédures pénales portant sur les affaires de terrorisme, de renforcer le contrôle aux frontières, de prévenir le recrutement et d'empêcher l'accès aux armes et aux explosifs.
6. Mettre l'accent sur la nécessité incombant aux États d'ériger en infraction la collecte de fonds aux fins d'activités terroristes, de geler les avoirs financiers à la disposition des organisations terroristes et d'empêcher les terroristes et leurs partisans de faire appel aux institutions financières.

La résolution 1624¹⁰⁶ se distingue de la résolution 1373¹⁰⁷ en ce qu'elle rappelle expressément aux États les obligations relatives aux droits de l'homme qui leur incombent. D'un autre côté, il faut pointer du doigt l'absence de toute résolution, convention ou protocole érigeant en infraction le paiement d'une rançon faisant suite aux enlèvements commis par des groupes terroristes, dans les efforts internationaux de lutte antiterroriste.

¹⁰⁴ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies S/RES/1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

¹⁰⁵ Conformément à l'article 25 de la Charte de l'ONU, « les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ». Contrairement à ses recommandations, les décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont une valeur juridique contraignante. L'effet contraignant des résolutions du CSNU revêt un caractère opérationnel, *ratione materiae*, et il s'applique à tous les États membres, *ratione personae*. Par la compétence *ratione materiae*, l'effet contraignant des résolutions du Conseil de sécurité intervient dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales et implique l'exécution de mesures au titre du Chapitre VII de la Charte de l'ONU. La valeur contraignante d'une résolution du Conseil de sécurité est déterminée par le langage utilisé dans cette résolution, les débats ayant conduit à l'adoption de cette résolution, les dispositions de la Charte ayant été invoquées, etc., le tout en vue d'établir l'intention du Conseil de sécurité. La portée précise de l'effet contraignant est laissée à l'appréciation du Conseil de sécurité, mais la Cour a identifié certains effets juridiques « implicites » et, à l'inverse, a limité les effets lorsqu'ils entraînent en conflit avec les principes et objectifs fixés dans le Chapitre I de la Charte de l'ONU. Par la compétence *ratione personae*, une décision du Conseil de sécurité peut contraindre tous les États membres, y compris « les membres du Conseil de Sécurité qui ont voté contre et les membres des Nations unies qui ne sont pas membres du Conseil ». En ce qui concerne les États qui ne sont pas membres, l'interprétation la plus sensée d'un passage particulièrement complexe de l'Avis consultatif sur la question soumise par le Conseil de sécurité des Nations Unies : « Quelles sont les conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité ? » du 21 juin 1971, rejette tout effet contraignant direct. Cette interprétation observe le principe de base selon lequel les traités ne font que lier les États parties, mais elle n'aborde pas la délicate question de savoir si la Charte de l'ONU est soumise à des règles spéciales dans le droit des traités, ce qui conduit à obtenir les mêmes résultats pratiques puisque tous les États sont aujourd'hui membres de l'ONU. Cf. Marko Divac Öberg, *The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ* (Les effets juridiques des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU et de l'Assemblée générale sur la jurisprudence de la CIJ), *le Journal européen du droit international*, Vol. 16 no. 2006, p. 884-885.

¹⁰⁶ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies /RES/1624, adoptée le 14 septembre 2005. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1624%20%282005%29.

¹⁰⁷ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies S/RES/1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

1.4.3 Les approches et les outils pour lutter contre le terrorisme à l'échelle régionale

Un certain nombre de traités multilatéraux ont été adoptés à l'échelle régionale en vue de lutter contre le terrorisme. La plupart des traités régionaux définissent et mettent en place un cadre de coopération visant à poursuivre les auteurs d'actes de terrorisme. Contrairement aux traités multilatéraux, ils n'identifient pas nécessairement ni ne se focalisent sur une catégorie particulière d'actes illicites et ils peuvent à cette fin renvoyer aux traités internationaux en la matière. Les traités régionaux offrent un cadre régional coordonné destiné à renforcer l'efficacité des textes internationaux existants et à promouvoir les mesures antiterroristes.

1. La convention de l'Organisation des États Américains (OEA) pour la prévention et la répression des actes de terrorisme prenant la forme de crimes contre des personnes ou d'actes d'extorsion connexes qui ont une portée internationale 1971 (Convention OEA)
2. La convention européenne pour la répression du terrorisme 1977 (Convention européenne)
3. La convention régionale de l'Association sud asiatique de coopération régionale sur la répression du terrorisme 1987 (Convention ASACR) ;
4. La convention arabe sur la répression du Terrorisme 1998 ;¹⁰⁸
5. Le traité de coopération à la lutte contre le terrorisme entre États membres de la Communauté des Etats indépendants 1999 (Traité CEI)
6. La convention de l'Organisation de la Conférence islamique sur la lutte contre le terrorisme international 1999 (Convention OCI)
7. La convention de l'Organisation de l'Unité Africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme 1999 (Convention OUA)¹⁰⁹

¹⁰⁸ Un accord arabe de lutte antiterroriste a été adopté lors de la troisième conférence du Parlement arabe et des Présidents des parlements arabes le 10 février 2018. Ce document a été transmis au conseil. <http://www.ammonnews.net/article/355365>.

¹⁰⁹ Cette convention est un des instrument du cadre de lutte antiterroriste instauré par l'Union africaine. Celui-ci inclut également, une résolution portant sur le renforcement de la coopération et de la coordination entre les États africains [AHG/Res.213 (XXVIII)], la Déclaration portant sur le code de conduite pour les relations interafricaines [AHG/Del.2 (XXX)], le Plan d'action de l'UA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, le Centre africain pour d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT), le Protocole additionnel à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999 (2004) ; le Représentant spécial de l'UA pour la coopération antiterroriste ; la loi-type africaine sur la lutte contre le terrorisme [Assembly/AU/Dec.369(XVII)]. <http://www.peaceau.org/en/page/64-counter-terrorism-ct>.



CHAPITRE 2 :

La capacité des parlementaires à mettre en œuvre les politiques internationales de lutte antiterroristes à l'échelle nationale en soutien de la coopération judiciaire

Les parlementaires sont la pierre angulaire de l'intégration des instruments internationaux et régionaux de la lutte antiterroriste dans la législation nationale. Leur engagement porte sur la ratification des traités internationaux et l'élaboration d'un cadre juridique commun et adapté afin de garantir la cohérence et la synergie entre politiques antiterroristes nationales et politiques antiterroristes internationales.

De la même manière, les parlementaires remplissent une fonction de catalyseur du respect des droits de l'homme à tous les niveaux, y compris dans le domaine de la sécurité et de la lutte antiterroriste. Une telle démarche s'inscrit dans la lignée des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ayant trait à la lutte antiterroriste, telles que les résolutions 1373 (2001)¹¹⁰ et 2178 (2014)¹¹¹, qui en appellent aux gouvernements à agir en vue de lutter contre le terrorisme et de poursuivre les responsables, uniquement dans le respect des droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit des réfugiés.

Le pouvoir judiciaire vient appuyer les efforts des parlementaires afin d'empêcher que les lois adoptées ne mettent en péril les mécanismes existants de protection des droits de l'homme.

Par ailleurs, le droit des individus à la sécurité est un droit fondamental. Les États ont donc l'obligation de garantir le respect des droits fondamentaux de leurs citoyens et de tout autre personne au moyen de mesures positives destinées à les protéger contre la menace terroriste et à traduire les auteurs de ces actes en la justice.

La mise en œuvre des politiques antiterroristes à l'échelle nationale et internationale doit fonctionner sous la forme d'une approche uniforme fondée sur la protection des citoyens (sécurité nationale) et le respect des droits de l'homme et des libertés individuelles.

Ce chapitre examine le rôle que jouent les parlementaires auprès des États afin que ceux-ci respectent leurs obligations internationales et s'acquittent des responsabilités dont ils sont investis pour s'assurer que les politiques sécuritaires nationales s'enracinent dans le respect des engagements internationaux en matière de lutte antiterroriste. Seront également abordées dans ce chapitre, la question de la mise en œuvre de la législation et des politiques antiterroristes au prisme du droit international relatif aux droits de l'homme et celle de la coopération entre les parlementaires et le système judiciaire. On insistera sur le rôle crucial de ce dernier dans la lutte antiterroriste.

2.1. Le rôle des parlementaires dans l'intégration des normes internationales et régionales de lutte antiterroriste dans la législation nationale

Les parlementaires jouent un rôle clé dans l'intégration des normes internationales dans le droit interne par le biais de méthodes bien précises, à savoir :

1. Ratifier les traités internationaux et promouvoir la signature des traités majeurs ayant trait à la lutte antiterroriste ;
2. Amender les législations nationales pour les aligner sur les instruments internationaux et régionaux de la lutte antiterroriste ;
3. Surveiller l'exécution des traités en obligeant les États à rendre des comptes en ce qui concerne la mise en œuvre des lois dans le respect des normes internationales.

2.1.1. Le rôle des parlementaires dans la promotion de la signature et de la ratification des traités visant à lutter contre le terrorisme

L'élaboration, la négociation et la signature des traités et des accords juridiquement contraignants entre États relèvent de la compétence des gouvernements. Les parlementaires jouent un rôle essentiel dans la ratification des traités internationaux et nationaux. Toutefois, ils ne peuvent pas apporter de modifications au texte d'un traité ni l'amender, étant donné qu'ils

¹¹⁰ Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies S/RES/1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

¹¹¹ Résolution S/RES/2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 24 septembre 2014. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20%282014%29.

ne sont pas traditionnellement impliqués dans la phase de négociation et de consultation, à quelques exceptions près (aux États-Unis¹¹² et dans l'Union européenne).

Encadré 18 : Les différentes étapes de l'élaboration d'un traité

Le processus d'élaboration d'un traité comprend plusieurs étapes : la préparation, les négociations, la conclusion, la ratification, l'entrée en vigueur, la mise en œuvre, le suivi, la modification ou l'extinction.

Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, sauf indication contraire, le consentement d'un État à être lié par un traité peut s'exprimer de manières différentes :

- Signature ad referendum : Art.12 (2) (b)
- Signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation : Art.10 et 18
- Signature définitive : Art.12
- Acceptation et approbation : Art.2 (1) (b) et 14 (2)
- Ratification : Art.2 (1) (b), 14 (1) et 16
- Adhésion : Art.2 (1) (b) et 15
- Acte de confirmation officielle : Art.2 (1) (b bis) et 14, Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales 1986
- Adoption : Art.9
- Réserve¹¹³: sauf si le traité interdit les réserves ou ne permet que certaines réserves Art.2 (1) (d) et 19-23

Source : Glossaire des termes relatifs aux formalités se rapportant aux traités. https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml.

Toutefois, l'influence des parlementaires sur les traités a récemment augmenté et ceux-ci peuvent désormais intervenir dans le processus d'élaboration des traités. Ils pourraient jouer un rôle plus important dans les négociations des traités et la promotion des normes internationales. Ils pourraient notamment superviser l'intervention du gouvernement dans les négociations sur les projets de traité ; contribuer à l'élaboration des projets de traité dans des forums internationaux et régionaux ; organiser des journées d'études sur le traité et élargir ainsi le réseau de consultations. En outre, ils pourraient lancer ou initier des négociations autour de nouveaux traités ; intercéder en faveur de leur élaboration ; soumettre des projets de traités surveiller le processus de négociation et d'adoption.

Les membres des parlements régionaux peuvent également encourager les entités régionales à adhérer aux traités internationaux.¹¹⁴ Les parlements régionaux tels que le Parlement européen et le Parlement de l'Union africaine ratifient les traités en leur qualité d'assemblée élues et ceux-ci doivent s'assurer que le droit régional est conforme aux normes internationales. Ils interviennent également dans le développement structurel des organismes régionaux, amenés par la suite à soutenir l'échange des pratiques et le partage des informations en vue de promouvoir la coopération régionale et inter-régionale en matière de lutte antiterroriste et en réponse à la menace terroriste.¹¹⁵

Le rôle des parlementaires dans la ratification d'un traité est généralement défini par la constitution et la législation nationale des États. Très souvent, la constitution d'un État requiert tous les traités, ou certaines catégories de traités, soient approuvés par le Parlement avant que le gouvernement ne les ratifie.

¹¹² Aux États-Unis, le Sénat ou le Congrès influencent parfois les traités par le biais de conseils et de consultations. La commission des affaires étrangères du Sénat peut également proposer des amendements à un traité. Le Président et les autres États parties au traité ont le choix d'accepter les nouvelles conditions, de renégocier le traité ou de s'en retirer. L'Article II de la Constitution américaine déclare que le Président a le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents. La Constitution n'explique cependant pas les clauses relatives à l'extinction des traités. Le sujet fit émerger à deux reprises de sérieuses controverses dans l'histoire contemporaine des États-Unis, notamment en 1978, lorsque le Président Carter décidait d'abroger le traité de défense avec la République de Chine sans consulter le Sénat ni le Congrès. Cf. : Robert Schütze, *Parliamentary Democracy and International Treaties* (Démocratie parlementaire et traités internationaux), Special Issue Article, Durham University, p. 19.

¹¹³ Notons qu'il existe deux traités régionaux de lutte antiterroriste qui ne permettent pas aux États parties de formuler des réserves quant à leurs obligations (la Convention de OUA et la Convention européenne).

¹¹⁴ Kristina Grosek et Giulio Sabbati, *Ratification of International Agreements by EU Member States* (Ratification des accords internationaux par les États membres de l'UE), Note d'information, Novembre 2016, EPRS | Service de recherches du Parlement européen.

¹¹⁵ *Recommandations de la Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme* dans le cadre du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), 2016. <https://theij.org/wp-content/uploads/English-Valletta-Recommendations.pdf>.

La législation nationale définit les catégories de traités pour lesquelles l'approbation parlementaire est requise ou qui, dans certains cas, nécessitent la soumission d'un référendum. L'approbation parlementaire d'un traité fonctionne de la même manière que la procédure d'examen d'un projet de loi ou, dans certains cas, le parlement peut tout simplement décider de ne pas s'opposer à la ratification du traité par le gouvernement.¹¹⁶ En outre, dans certains pays, les traités peuvent également être soumis à un examen judiciaire de la part du tribunal compétent, le plus souvent le tribunal constitutionnel, afin de statuer sur la conformité à la constitution d'un traité avant qu'il ne soit ratifié.

Les procédures que suivent les parlements en vue de la ratification d'un traité peuvent varier, notamment dans les systèmes constitués de deux chambres, où les options suivantes peuvent être envisagées :

- approbation par une des chambres du parlement dans un premier temps, puis par l'autre, avec la prédominance d'une des chambres en cas de désaccord ;
- approbation par une seule chambre du parlement.

Les procédures de ratification des traités internationaux relatifs à la sécurité et aux crimes, y compris à la lutte antiterroriste, sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre. Lorsque le parlement intervient pour autoriser la ratification des traités, il peut s'écouler un certain temps entre la signature du traité par le gouvernement et la ratification du traité par le parlement. Les parlementaires doivent donc être au fait du statut exact de la signature des traités par les États.

Aussi, dans certains cas, la ratification des traités par les États est un acte de respect des engagements internationaux en vue de lutter contre le terrorisme. Les États peuvent également ratifier certains traités selon l'importance qu'ils revêtent sur le plan politique et juridique. À titre d'exemple, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée en 1999 et entrée en vigueur le 10 avril 2002, a été ratifiée par 188 États.¹¹⁷ En revanche, la Convention générale sur le terrorisme international est toujours en attente de ratification et fait l'objet de sérieux retards.¹¹⁸

Au cours de leur examen de ratification des traités ayant trait à la lutte antiterroriste, il est important que les parlementaires disposent des compétences techniques et de l'expertise nécessaires en vue de ratifier le traité en connaissance de cause ou de mettre en œuvre la législation. La conduite d'une évaluation de l'impact des traités sur les droits de l'homme est également recommandée afin de garantir que les traités en cours de négociation soient conformes aux autres engagements internationaux pris par les États.

En sus des traités, les États ont aussi l'obligation juridique de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, comme c'est le cas pour la résolution 1373. Bien que ces résolutions n'aient pas le même statut que les traités, celles-ci imposent ordinairement des obligations légales aux États membres des Nations unies dans un certain nombre de domaines.

¹¹⁶ Au Royaume-Uni, le gouvernement doit soumettre la plupart des traités qu'il souhaite ratifier, accompagnés d'un exposé des motifs, à l'examen du Parlement et ce, pour une séance de 21 jours. Pendant ce temps, la Chambre des Communes ou la Chambre des Lords (voire les deux) peuvent voter une motion d'opposition à la ratification. Si aucune des deux chambres ne s'y oppose, le gouvernement peut ratifier le traité. Si la Chambre des Lords s'y oppose, mais pas la Chambre des Communes, le gouvernement peut quand même ratifier le traité. Cependant, il doit d'abord soumettre au Parlement une déclaration ministérielle indiquant les raisons du gouvernement de penser que le traité doit tout de même être ratifié. Si la Chambre des communes s'y oppose (indépendamment des Lords), le gouvernement doit aussi soumettre une déclaration au Parlement, mais la Chambre des Communes dispose alors d'une autre session de 21 jours pendant laquelle elle peut s'opposer une nouvelle fois à la ratification du traité. Cette procédure peut se répéter indéfiniment, ce qui donne finalement le droit à la Chambre des Communes d'empêcher toute ratification. S'il n'y a pas d'opposition en suspens de la part de la Chambre des Communes, le gouvernement peut ratifier le traité. Le traité entre ensuite en vigueur pour le Royaume-Uni conformément aux dispositions dudit traité. Arabella Lang, *Parliament's Role in Ratifying Treaties (Rôle du Parlement dans la ratification des traités)* House of Commons Library, numéro 5855, 17 février 2017. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05855>.

¹¹⁷ Cela comprend tous les pays membres des Nations unies, à l'exception de huit pays (Burundi, Tchad, Erythrée, Iran, Liban, Somalie, Sud-Soudan, et Tuvalu).

¹¹⁸ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme*, 2006, p. 11. www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/2LIGen.pdf.

Encadré 19 : Obligations découlant de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies⁹⁸

Incrimination :

- incriminer les actes terroristes
- sanctionner pénalement les actes de soutien à la préparation d'actes de terrorisme
- incriminer le fait de financer les actes de terrorisme
- dépolitisation des actes de terrorisme

Mesures pour garantir une criminalisation efficace :

- refus du droit d'asile aux terroristes
- renforcement du contrôle aux frontières et lutte contre la falsification des documents de voyages et des papiers d'identité
- gel des fonds à la disposition des individus qui commettent ou tentent de commettre des actes terroristes
- interdiction de mettre des fonds ou services financiers à la disposition des terroristes

Coopération internationale dans les affaires criminelles :

- assistance mutuelle entre États
- renforcement des échanges d'informations opérationnelles
- recours aux accords bilatéraux et multilatéraux pour prévenir et éradiquer le terrorisme
- prévention de l'usage abusif du statut de réfugié
- refus de tous les motifs politiques qui visent à rejeter une demande d'extradition

Suite à la ratification des traités de lutte antiterroriste, les gouvernements et les parlementaires doivent procéder à des modifications nécessaires sur le plan législatif pour se conformer aux dispositions du traité et renforcer la capacité de l'État à combattre le terrorisme.

2.1.2 Le rôle des parlementaires dans l'intégration des instruments internationaux et régionaux de la lutte antiterroriste dans la législation nationale

En principe, chaque traité international exige que ses parties se conforment aux obligations du traité, conformément à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969). Les parlementaires jouent un rôle essentiel dans l'intégration des normes internationales dans le droit interne.

On constate une recrudescence des traités relatifs à des types spécifiques d'actes de terrorisme¹¹⁹, lesquels fixent les obligations des États parties en la matière. Bien que la portée de ces traités se limite généralement aux actes de terrorisme ayant une dimension internationale, ceux-ci imposent aux États l'obligation d'intégrer les crimes définis dans ces traités dans le droit national. Ces conventions contiennent également des dispositions qui facilitent une coopération accrue dans la lutte contre le terrorisme et lors des procédures d'enquête et de poursuites engagées contre les auteurs d'actes terroristes.¹²⁰

Ces obligations sont sans préjudice des autres obligations internationales incombant à l'État partie, y compris les obligations relatives aux droits de l'homme. En effet, la plupart des traités relatifs à la lutte contre le terrorisme contiennent des dispositions sur la protection des droits de l'homme. Les États doivent assurer un bon équilibre entre la mise en œuvre des traités de lutte antiterroristes et celle des traités ayant trait aux droits de l'homme. La législation nationale antiterroriste doit être conforme au droit international relatif aux droits de l'homme et les États sont tenus de s'assurer que la mise en œuvre de cette législation respecte également les droits de l'homme¹²¹.

¹¹⁹ Voir annexe I.

¹²⁰ Cf. Institut international pour la justice et l'État de droit, Exposé des procureurs, II, p. 46. publication attendue en 2019.

¹²¹ Guide de référence sur les droits de l'homme fondamentaux : Conformité de la législation nationale antiterroriste avec le droit international des droits de l'homme, Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, Groupe de travail de l'Équipe Spéciale du CTITF sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, octobre 2014, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme. Page 3. <https://www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/CounterTerrorismLegislation.pdf>.

« La réponse au terrorisme et à l'extrémisme violent doit être conforme aux droits de l'homme et au droit international. Il n'est pas seulement question ici de justice, mais d'efficacité. Lorsque les politiques antiterroristes sont mises en œuvre en vue de réprimer les manifestations pacifiques et les mouvements d'opposition légitimes, de mettre un terme aux débats, de s'attaquer aux défenseurs des droits de l'homme ou de stigmatiser les minorités, celles-ci sont vouées à l'échec, et nous aussi. En effet, une telle réaction pourrait provoquer davantage de ressentiment et d'instabilité, contribuant ainsi à renforcer le phénomène de radicalisation. »

António Guterres, Allocution d'ouverture du Secrétaire Général des Nations unies lors de la toute première conférence de haut niveau avec les chefs des organismes antiterroristes des États membres des Nations unies, le 28 juin 2018

En transposant les normes de la législation antiterroriste internationale et régionale dans le droit interne, et dans le respect des droits de l'homme, les parlementaires doivent tenir compte du contexte juridique et des principes généraux suivants :

I - Relation entre le droit international et le droit national – distinction entre traditions monistes et dualistes

Les États doivent déterminer le pouvoir contraignant qu'exerce le droit international dans l'ordre juridique national. Généralement, le droit international se classe au sommet de la hiérarchie des normes juridiques, tendant à posséder un pouvoir d'une intensité égale à celui de la Constitution ou à prévaloir sur les lois nationales. Toutefois, le droit interne, à commencer par le droit constitutionnel, est souvent imprécis quant à la force juridique du droit international. Traditionnellement, le droit international et le droit interne font la distinction entre les doctrines **monistes** et **dualistes**.¹²² L'approche moniste tend à affirmer que le droit international prévaut de façon immédiate en droit interne une fois un traité ratifié par le gouvernement et le parlement. Le dualisme quant à lui affirme que, lorsque le gouvernement ratifie un traité – même avec l'approbation du Parlement – celui-ci n'acquiert de force juridique que s'il est repris par une loi interne. En pratique cependant, et même dans les pays de tradition moniste, la mise en œuvre des dispositions des traités internationaux nécessite l'adoption d'une loi.

II - Nature des droits de l'homme : distinction entre les droits aliénables et inaliénables :

Les États peuvent, dans certains cas particuliers, limiter l'exercice des droits de l'homme malgré les principes d'universalité, d'impartialité et d'indivisibilité qui s'appliquent à tous les droits de l'homme. Certains droits sont absolus ce qui veut dire que l'État ne peut ni leur empiéter dessus ni y déroger, quelles que soient les circonstances. À titre d'exemple, l'interdiction de recourir à la torture et aux traitements cruels, inhumains et dégradants l'interdiction de l'esclavage s'appliquent en tout temps et en tout lieu, en dépit de la menace qui pèse sur la sécurité publique, nationale ou mondiale. En revanche, la législation nationale des droits de l'homme ainsi que le droit humanitaire international reconnaissent généralement que, dans certaines circonstances, certains droits comme la liberté d'expression, contrebalancé par le droit au respect de la vie privée ou le droit à un procès équitable, le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, pourraient être restreints afin de répondre à des questions légitimes et étroitement définies d'intérêt général ou dans un souci de respect des droits d'autrui. Les clauses prévoyant des restrictions aux droits dans les traités internationaux ou les constitutions permettent aux États de prendre des mesures d'exception dérogeant à certaines garanties prévues par les traités dans des situations d'urgence étroitement définies et d'identifier les droits auxquels ils peuvent déroger. En outre, certaines restrictions, nécessaires aux fins de protection de l'ordre public et de la sécurité, de la santé, des valeurs morales ou encore des droits et des libertés d'autrui, pourraient être prescrites par la loi. Le droit à la liberté des auteurs d'infractions criminelles graves légalement reconnus coupables et condamnés à une peine de prison peut être restreint. Dans le cadre de la lutte antiterroriste, la licéité des mesures de sécurité visant à limiter les droits et les libertés d'autrui doit être définie au regard du principe de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination.

¹²² Dr. Sunil Kumar Agarwal, Implementation of International Law in India: Role of the Judiciary (Transposition du droit international en Inde : rôle du pouvoir judiciaire) http://dl4a.org/uploads/pdf/SK_Agarwal.pdf.

Les États sont tenus d'expliquer et de justifier ces restrictions, lesquelles doivent¹²³ :

- être prescrites par une loi suffisamment compréhensible, claire et précise ;
- être nécessaires en vue d'atteindre un objectif légitime (ex : Sécurité publique) ;
- être proportionnées à l'objectif visé ;
- prévoir des recours et des garanties efficaces contre les abus ; et
- être non-discriminatoires.

Les textes internationaux et régionaux, à l'exception de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, contiennent une clause générale de dérogation et des restrictions spécifiques à l'exercice d'un droit particulier qu'ils tentent de réglementer ainsi que des mesures visant à limiter le champ d'application de ces restrictions et leurs conséquences¹²⁴.

Encadré 20 : Liste des principaux droits de l'homme mis en danger par les politiques antiterroristes

Le droit :

1. à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial
2. à la vie
3. de ne pas être soumis à la torture et aux traitements cruels, inhumains et dégradants
4. de pas être condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux, d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises
5. au respect de la vie privée, à une famille, à un foyer et à l'inviolabilité de la correspondance
6. à la liberté d'expression, d'association et de réunion
7. à un recours juridictionnel effectif
8. à la liberté et à la sécurité
9. à la liberté d'expression
10. à la liberté de culte
11. au respect d'une procédure régulière et au droit à un procès équitable

Par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) autorise les États à déroger à certains droits à des fins légitimes et clairement définies, même lorsque la menace terroriste ne constitue pas une « un danger public exceptionnel » au titre de l'article 4. L'article 19 du PIDCP, par exemple, protège le droit à la liberté d'expression. Cependant, l'article 19(3) prévoit que ce droit peut être soumis à certaines restrictions proportionnées et nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale dans une société démocratique.¹²⁵ Si les lois restreignant la liberté d'expression sont formulées en termes si vagues qu'elles ne permettent pas leur mise en œuvre efficace, alors il sera difficile de caractériser ces lois comme nécessaires et proportionnées. L'application du **principe de proportionnalité** dans le contexte de la lutte antiterroriste, considéré comme un élément fondamental de la politique règlementaire et dans la fonction publique, est essentielle.

¹²³ Conformément aux Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations. (E/CN.4/1985/4, annexe, paragraphes. 39-41).

¹²⁴ Christopher Michaelsen, The Proportionality Principle, Counter-Terrorism Laws and Human Rights: A German–Australian Comparison (Le principe de proportionnalité, lois antiterroristes et droits de l'homme : une comparaison Allemagne – Australie, repris de City University of Hong Kong Law Review Volume 2:1 July 2010 pp 19–43).

¹²⁵ Incorporating Human Rights Principles into National Security Measures (Incorporer les principes relatifs aux droits de l'homme dans les mesures de sécurité nationale), HE Hon John Von Doussa, Président, Commission australienne pour les droits de l'homme et l'égalité des chances, Conférence internationale sur le terrorisme, sur la sécurité humaine et le développement, Sécurité humaine et développement : Human Perspectives City University of Hong Kong, 16-17 octobre 2007. <https://www.humanrights.gov.au/news/speeches/incorporating-human-rights-principles-national-security-measures>.

Encadré 21 : Détention provisoire des individus accusés d'infractions terroristes¹²⁶

Les parlementaires doivent garantir que les mesures et les pratiques en matière de détention provisoire des individus accusés d'infractions terroristes sont bien licites et qu'elles ne portent pas atteinte à leurs droits à un procès équitable et à la liberté.

Les procureurs, les magistrats instructeurs et les autres agents compétents ne doivent envisager la détention provisoire des individus accusés d'infractions terroristes que s'ils représentent un risque pour la sécurité de la communauté ou s'il y a de fortes chances qu'ils ne se présentent pas à leur procès, dans le cas où ils seraient remis en liberté.

1. Le respect du droit interne

La détention provisoire d'un individu accusé d'avoir commis une infraction terroriste au regard du droit interne d'un État et des procédures nationales conformes aux dispositions du droit humanitaire international est un moyen efficace pour les procureurs et les enquêteurs de protéger les citoyens. La détention provisoire régulière e l'accusé prévient la récidive et le risque que l'individu maintenu en détention fasse pression sur les témoins ou tente de les intimider ou de les menacer. La détention peut également se justifier dans la mesure où elle prévient le risque de fuite.

En outre, la durée de la détention provisoire ne saurait en aucun cas être un indicateur de la culpabilité de l'accusé et du degré de culpabilité. Le rejet d'une demande de libération sous caution, éventuellement sous contrôle judiciaire, ou la mise en cause de la responsabilité civile ne portent pas atteinte à la présomption d'innocence.

2. La durée raisonnable de détention provisoire

Un individu ne peut être maintenu en détention provisoire au-delà d'une « durée raisonnable » avant d'être déféré au tribunal pour son procès. La notion de « durée raisonnable » a fait l'objet de nombreux débats et de nombreuses décisions des organismes nationaux et internationaux de défense des droits de l'homme. Les longs retards survenant entre l'arrestation et le procès ne sauraient être justifiés par les retards inhabituels propres à un système dans lequel les procédures sont écrites et qui nécessitent que l'accusation réunisse toutes les preuves avant d'engager les poursuites, ni par les considérations budgétaires d'un système judiciaire pénal surchargé. D'un autre côté, si les retards de procédures résultent de l'action de l'accusé : dépôt d'une requête visant à suspendre l'enquête ou les poursuites ; recherche d'éléments de preuve auprès de témoins étrangers pour assurer sa défense ; demande d'ajournement du procès pour préparer au mieux sa défense, alors ni le procureur et ni le tribunal ne sauraient être tenus responsables du préjudice subi par le défendeur.

3. La nécessaire justification d'une détention prolongée

Bien qu'initialement justifiée, la détention provisoire ne peut être prolongée sauf si le motif de détention est toujours valable ou qu'un nouveau motif surgit.

¹²⁶ Cf. Institut international pour la justice et l'État de droit, Exposé des procureurs, II, p. 60-61. publication attendue en 2019.

III - Le principe de légalité est également un critère essentiel puisqu'un comportement ne peut pas être réprimé sans que l'interdiction n'ait été préalablement établie par la loi. Dans le cadre de la procédure pénale, l'article 15 du PIDCP codifie le principe de légalité, exigeant que, pour qu'une condamnation soit valable, tout acte délictueux dont une personne est inculpée devait constituer un acte criminel d'après le droit national et international au moment où il a été commis. Cette disposition est une composante majeure de l'État de droit et du droit international coutumier. Dans sa résolution de 2013 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'Assemblée générale « exhorte les États, dans la lutte qu'ils mènent contre le terrorisme à veiller à ce que les lois nationales qui érigent en infractions les actes de terrorisme soient accessibles, formulées avec précision, non discriminatoires, non rétroactives et conformes au droit international, y compris le droit des droits de l'homme. »¹²⁷ Ces droits sont absolus et inaliénables ce qui veut dire que la législation antiterroriste nationale doit respecter le principe de légalité en toute circonstance¹²⁸.

Mesures et outils visant à aligner les lois antiterroristes nationales sur les traités et les politiques antiterroristes internationaux :

Après avoir ratifié les instruments juridiques internationaux de lutte antiterroriste, les États doivent procéder à une révision de leurs lois et de leurs projets de lois relatifs à la lutte antiterroriste. À cette fin, chaque État est libre d'opter pour le mécanisme de mise en œuvre qu'il considère comme le plus approprié. Généralement, ils disposent des options suivantes:

1. Une révision exhaustive du droit pénal national et de ses dispositions, suivie de la modification de la législation.
2. L'incorporation dans le droit pénal d'un État d'une section spéciale de son code pénal. Cette pratique s'avère parfois être une bonne option pour les États envisageant des réformes de grande envergure de leur droit pénal.
3. L'adoption d'un règlement autonome conforme aux traités internationaux.

Mesures et outils visant à aligner les lois antiterroristes nationales sur les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme :

La conformité d'un projet de loi antiterroriste aux droits de l'homme ne saurait être négligée aux fins de la tenue du calendrier parlementaire. L'examen des politiques antiterroristes et l'appréciation de leur conformité aux normes du droit humanitaire international relève plus particulièrement de la compétence des commissions consultatives des droits de l'homme au sein des divers parlements. L'examen législatif d'un projet de loi antiterroriste pourrait être conduit en vue d'évaluer les synergies entre les projets de lois antiterroristes, les droits constitutionnels et les droits de l'homme, y compris les lois relatives aux droits de l'homme et les chartes nationales des droits de l'homme, si existantes.

« ... porter atteinte aux droits de l'homme ... permet aux terroristes d'atteindre plus facilement leur objectif, en donnant l'impression que la morale est dans leur camp, et en créant des tensions, en suscitant la haine et la méfiance à l'égard du gouvernement précisément chez ceux parmi lesquels les terroristes sont le plus susceptibles de trouver de nouvelles recrues. Le respect des droits de l'homme non seulement est compatible avec les stratégies de lutte contre le terrorisme, mais il en est un élément essentiel. »

Allocution prononcée par le Secrétaire générale des Nations Unies M. Kofi Annan, à la séance plénière de clôture du Sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité, Madrid, Espagne (communiqué de presse, 10 mars 2005).

¹²⁷ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 68/178, adoptée le 18 décembre 2013, para. 6(m). https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/178&referer=english/&Lang=E.

¹²⁸ Réunion-débat sur les effets du terrorisme sur la jouissance par toutes les personnes des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la perspective du prochain rapport pour la 34^{ème} session du Conseil des droits de l'homme. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/NegativeEffectsTerrorism/WCADP.pdf>.

Encadré 22 : Huit principes et lignes directrices relatifs à la conformité de la législation antiterroriste nationale à la législation internationale des droits de l'homme

1. Les États doivent veiller à ce que toute mesure prise pour combattre le terrorisme soit compatible avec les obligations que leur impose le droit international, en particulier le droit des droits de l'homme.
2. La législation antiterroriste nationale doit agir sur les facteurs qui favorisent la propagation du terrorisme et doivent, à cette fin, respecter l'État de droit et les droits de l'homme.
3. Toutes les mesures antiterroristes doivent respecter le principe de légalité. En l'absence d'une définition du terrorisme reconnue à l'échelle internationale, il convient que la législation nationale du pays établisse un lien entre les mesures antiterroristes et une définition claire et précise du terrorisme (ou des actes de terrorisme). Celle-ci ne doit pas être trop générale. Une condamnation pour acte de terrorisme doit porter sur un acte délictueux qui constituait un acte criminel d'après le droit national et international au moment où il a été commis. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.
4. Les États doivent veiller à la cohérence entre leur législation antiterroriste ainsi que les droits de l'homme et des réfugiés et, le cas échéant le droit humanitaire international. Ceci comprend la nécessité de garantir que les organismes gouvernementaux impliqués dans la lutte antiterroriste agissent dans le respect des dispositions du droit international. Il convient, dans la mesure du possible, de conférer les compétences d'exécution en matière de lutte antiterroriste aux services répressifs, en prévoyant des mesures appropriées pour prévenir un usage arbitraire ou déraisonnable du pouvoir discrétionnaire.
5. Les États doivent établir des mécanismes indépendants visant à examiner la mise en application de la législation et des pratiques antiterroristes.
6. Les États doivent instituer des systèmes nationaux d'assistance qui privilégient les besoins des victimes du terrorisme et de leur famille. Les victimes du terrorisme qui ont subi des violations grave de leurs droits fondamentaux peuvent prétendre à une assistance matérielle, juridique et psychologique. Des mécanismes d'indemnisation des victimes du terrorisme doivent être mis en place de manière à veiller à une cohérence accrue aux fins de validité des revendications et d'attribution des indemnités.
7. Les États sont tenus de conduire des enquêtes rapides, indépendantes et efficaces sur toute allégation crédible de violation des droits de l'homme, y compris sur celles qui auraient été commises au cours d'opérations de lutte antiterroriste, que ce soit par des policiers, des agents des services de renseignement ou des acteurs non-Étatiques.
8. Toute personne dont les droits de l'homme ou les libertés fondamentales ont été violés dans le cadre d'une opération de lutte contre le terrorisme doit avoir accès à des recours utiles et à une réparation efficace.

Source : Guide de référence sur les droits de l'homme fondamentaux : Conformité de la législation nationale antiterroriste avec le droit international des droits de l'homme, Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, Groupe de travail de l'Équipe Spéciale du CTITF sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste¹²⁹, octobre 2014, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme¹³⁰.

¹²⁹ Le groupe de travail de l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF) sur la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit, tout en luttant contre le terrorisme a été mis en place pour soutenir les efforts des états membres des Nations unies pour garantir la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Le groupe de travail soutient la mise en œuvre du Pilier IV de la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme des Nations unies, ainsi que l'intégration des droits de l'homme et de l'état de droit dans les trois autres piliers de la stratégie. Le groupe de travail cherche à faciliter l'échange d'informations par rapport au renforcement de compétences dans le domaine des droits de l'homme et de l'état de droit et des exemples de bonnes pratiques relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et à identifier les lacunes et les faiblesses dans les approches antiterroristes adoptées par les états et à développer des propositions pour renforcer le soutien aux états membres dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le contexte de lutte contre le terrorisme au niveau national, régional et mondial. Cf, plus généralement : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Terrorism.aspx>.

¹³⁰ <https://www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/CounterTerrorismLegislation.pdf>

Encadré 23 : Étude de Cas – L’engagement de l’Afrique du Sud à maintenir l’État de droit dans la lutte contre le terrorisme

Un processus inclusif visant l’adoption d’une loi type protection de la démocratie constitutionnelle contre le terrorisme et les activités en lien avec le terrorisme Loi 33 de 2004

La politique antiterroriste d’Afrique du Sud a été adoptée en 1994 suite à l’abolition de l’apartheid. Après les attentats du 11 septembre qui ont frappé les États-Unis, le président de la République a reconfirmé la volonté du gouvernement, qui trouve son origine dans l’histoire et les valeurs constitutionnelles du pays, de lutter contre le terrorisme. Le président a également rejeté fermement les actes de vengeance dirigés contre les individus isolés, les communautés et les nations, simplement en raison de leur religion, de leur langue ou de leur couleur de peau.

En 1994, le Parlement d’Afrique du Sud a adopté la « loi de 1996 sur la rationalisation des questions de sécurité » qui abrogeait 34 points.

La Commission des lois sud-africaine a mené une étude centrée sur la révision de la Loi sur la sécurité intérieure de 1982. Celle-ci a nécessité des recherches juridiques approfondies portant également sur le droit international et les obligations qui en découlent. La commission chargée de la réforme des lois a émis des propositions dans le cadre du projet de loi et les a transmises au Parlement par l’entremise du ministre de la Sécurité en 2003.

Les principaux points de controverse étaient :

- la définition trop générale du terrorisme ;
- la disposition permettant au ministre de bannir une organisation et de la classer comme organisation terroriste via la publication d’un avis officiel dans la Gazette, si cette organisation se trouve sur la liste des organisations terroristes internationales ;
- la commission sur la sécurité a été chargée d’examiner le projet de loi et a apporté de très nombreuses modifications, à la suite d’une série d’auditions publiques. Les organisations de la société civile, les réseaux sociaux, le secteur des affaires et de l’emploi, la communauté religieuse et les instituts de recherches ont tous contribué de façon directe à l’élaboration du projet de loi.

Le projet de loi a été renommé Loi 33 Protection de la démocratie constitutionnelle contre le terrorisme et les activités en lien avec le terrorisme, et a été adopté le 19 mai 2005. Dans sa version définitive, la loi :

- fournissait une définition détaillée du terrorisme qui n’incluait pas la lutte pour l’autodétermination des peuples ;
- retirait au ministre sa capacité à classer une organisation comme organisation terroriste ;
- prévoyait le contrôle parlementaire de tout avis publié par le président conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ;
- renommait le projet de loi pour souligner l’évolution de la pensée politique qui passait d’une approche centrée sur la « guerre contre le terrorisme » à une approche fondée sur la défense des droits de l’homme et de l’ordre constitutionnel démocratique et social comme déclaré dans le préambule.

Cette loi a été louée par le Rapporteur Spécial des Nations unies chargé de promouvoir et de protéger les droits de l’homme et les libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme durant sa visite en Afrique du Sud entre le 16 et le 27 avril 2007. Il a encouragé l’Afrique du Sud à surveiller la mise en œuvre de la Loi pour garantir que son interprétation ne représente pas une menace pour les droits de l’homme.

La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme des Nations unies (DECT) était en visite en Afrique du Sud entre le 2 et le 9 juin 2009 (conformément à son mandat qui implique de rendre visite aux États membres des Nations Unies en vue de contrôler l’application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies. La DECT a applaudi l’adoption de la loi et a ajouté que cette loi, et la législation qui l’accompagne, pourrait servir de modèles aux autres juridictions.

Une révision de la loi est en cours actuellement. Parmi les questions qui pourraient être envisagées dans le processus de révision figure la mise à jour des références, dans la loi, aux instruments internationaux auxquels l’Afrique du Sud a adhéré en 2004.

2.1.3 Le rôle des parlementaires dans la mise en œuvre des lois conformément aux normes internationales en vigueur

C'est au gouvernement qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer l'application des traités et l'exécution des obligations qui en découlent par les autres parties, une fois que les traités sont entrés en vigueur. En sus de la législation, les parlements sont chargés de veiller à ce que les États prennent les mesures nécessaires en vue de protéger les droits garantis par le traité.

Le rôle du pouvoir judiciaire est essentiel pour garantir la mise en œuvre par les gouvernements des obligations imposées par les traités, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Bien que le processus qui vise à transposer le droit international dans le droit interne varie en fonction des pays, les tribunaux jouent un rôle positif en utilisant les traités internationaux comme référence en l'absence d'une législation interne en vigueur dans le domaine concerné. De nombreuses conventions ayant trait à la lutte antiterroriste contiennent des dispositions censées promouvoir une coopération accrue en matière de prévention, d'enquête et de poursuites des actes de terrorisme. Le système judiciaire devrait savoir comment recourir à ces clauses et comment déterminer les traités qui seront susceptibles de s'appliquer.

Les traités relatifs à la lutte antiterroriste constituent un élément clé de la stratégie globale de lutte antiterroriste. À cette fin, les parlementaires pourraient jouer un rôle crucial dans le contrôle de leur mise en œuvre.

Contrôle de la mise en œuvre d'un traité

Dans l'exercice de leur fonction de surveillance de la mise en œuvre des traités, les parlementaires peuvent faire appel aux moyens suivants:

- *Étudier les rapports du gouvernement* : Au moment de la ratification d'un traité, les parlementaires peuvent exiger du gouvernement qu'il les informe sur les modalités de mise en œuvre du traité ;
- *Enquêter sur les préoccupations soulevées, dans le domaine des droits de l'homme, par la politique antiterroriste du gouvernement et la mise en œuvre des traités* : Les parlementaires peuvent surveiller les activités exécutées dans le cadre des traités et des autres accords internationaux, toujours dans l'exercice de leur fonction de surveillance du pouvoir exécutif. Les méthodes de surveillance comprennent des auditions, des enquêtes, des consultations, et l'étude des rapports. Les parlementaires pourraient également créer un comité chargé d'examiner les traités.
- *Mettre à profit le rôle et la contribution renforcée des parlementaires concernant la mise en œuvre des recommandations de l'Examen périodique universel (EPU)* : Plus de la moitié des recommandations issues des EPU requiert l'intervention des parlementaires. Les parlementaires sont progressivement devenus des parties prenantes importantes du processus d'examen périodique universel des Nations unies, conformément à la résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations unies pour une coopération accrue avec les parlements, adoptée le 23 juin 2017 ¹³¹.
- *Renforcer la collaboration entre les parlements et les institutions nationales de défense des droits de l'homme*, conformément aux Principes de Belgrade¹⁰⁴ et à leurs lignes directrices relatives aux rapports entretenus par les parlements et les institutions nationales de défense des droits de l'homme.
- *Collaborer avec les autres organismes internationaux et régionaux de surveillance des droits de l'homme*, notamment les organismes de surveillance des traités et les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales tiennent compte des travaux du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, et des rapports périodiques des organismes de surveillance des traités portant sur la mise en œuvre des obligations au titre de chaque instrument. Une des fonctions centrales des organismes de surveillance des traités est d'étudier ces rapports et de publier des « observations finales », comprenant des recommandations sur les lois, les politiques et d'autres mesures qui devraient être prises pour garantir le plein exercice des droits et des libertés énoncées dans le traité en question.¹³²

¹³¹ <https://www.ipu.org/news/press-releases/2017-06/ipu-applauds-un-human-rights-council-move-boost-cooperation-with-parliaments>.

¹³² Principes de Belgrade sur la relation entre les Institutions nationales des droits de l'Homme et les Parlements (Belgrade, Serbie, 22-23 Février 2012). <https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/Documents/Page/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>.

Coopération interparlementaire en matière de lutte antiterroriste :

La contribution et le dialogue interparlementaire peuvent combler les lacunes de la coopération internationale dans la mesure où ils renforcent :

1. la confiance mutuelle : les parlementaires ont la possibilité d'engager un dialogue avec leurs homologues internationaux pour favoriser le climat de confiance et renforcer la coopération, souvent avec plus de souplesse que ne le peuvent les structures du pouvoir exécutif ;
2. la compréhension des engagements internationaux, des défis et des tendances actuels ;
3. le partage des bonnes pratiques et surtout des leçons tirées de l'expérience: les parlementaires peuvent établir des points de contact opérationnels et échanger les bonnes pratiques et les méthodes visant à promouvoir des garanties juridiques et protéger les droits de l'homme avec d'autres pays ;
4. l'orientation stratégique des politiques ; et
5. la coordination des efforts des parlements nationaux.

Les nombreux forums interparlementaires œuvrent en faveur d'une compréhension mutuelle et du renforcement de l'efficacité des politiques antiterroristes auxquels contribuent les efforts interparlementaires. Les assemblées parlementaires et les réseaux régionaux et internationaux existants peuvent soutenir ces efforts¹³³ et se réunir régulièrement pour débattre des politiques antiterroristes et de leurs contributions dans le contexte d'une diplomatie bilatérale et multilatérale. Les entités interparlementaires ont joué un rôle prédominant dans l'adoption des résolutions qui appuient le renforcement du rôle des parlementaires et de la coopération interparlementaire.

¹³³ Extrait de la Recommandation 11 de La Valette : Promouvoir l'échange d'information et la coopération au niveau interparlementaire. *Recommandations de la Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme* dans le cadre du Forum mondial de lutte contre le terrorisme <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Valletta-Recommendations-ENG.pdf>.

Encadré 24 : Assemblée parlementaire de l'OSCE la Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme (CCT)¹³⁴

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a adopté la création d'une Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme (CCT) lors de sa session annuelle. La CCT réunit 11 parlementaires issus des 11 États membres de l'OSCE.

L'idée première de cette action était de tirer profit des travaux accomplis précédemment par l'Assemblée et d'offrir un cadre propice à une contribution parlementaire renforcée qui viendrait appuyer les efforts de l'OSCE dans le domaine de la lutte antiterroriste.

La Commission ad hoc est chargée de :

- Contribuer à renforcer les efforts déployés par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, notamment pour ce qui est des questions transversales, d'examiner des approches novatrices dans la région couverte par l'OSCE et de rendre compte de ses travaux au Président et au Comité permanent.
- Analyser les tendances en matière de terrorisme dans la région couverte par l'OSCE et d'élaborer des recommandations politiques innovante visant à renforcer le rôle de l'OSCE et en soutien des efforts déployés par les États membres pour apporter des réponses efficaces et respectueuses des droits de l'homme au terrorisme.
- Promouvoir le dialogue interparlementaire et l'échange des bonnes pratiques et des leçons tirées de l'expérience dans le domaine de la lutte antiterroriste.
- Collaborer avec les structures exécutives de l'OSCE et les partenaires extérieurs concernés dans le domaine de la lutte antiterroriste afin d'améliorer la visibilité et la portée des travaux de l'OSCE.
- Promouvoir le suivi des recommandations formulées par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE dans le domaine de la lutte antiterroriste.

La résolution de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme (VERLT) a été adoptée lors de la vingt-septième session annuelle de l'Assemblée qui s'est déroulée à Berlin du 7 au 11 juillet 2018.

La résolution reconnaît le rôle que les parlements nationaux dans la prévention et la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme, notamment en 1) élaborant des politiques antiterroristes conformes au droit international et aux droits de l'homme, 2) en promouvant la pleine mise en œuvre totale des cadres juridiques internationaux existants, 3) en assurant un suivi efficace des politiques et autorités gouvernementales de lutte contre le terrorisme, et 4) en encourageant une meilleure inclusion des communautés locales et de la société civile dans les efforts nationaux de lutte contre le terrorisme, conformément au principe de l'adhésion du pays aux stratégies et programmes de lutte contre le terrorisme.

La résolution reconnaît également que les instances parlementaires internationales, telles que l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, peuvent servir de plateformes utiles pour la promotion du dialogue politique et faciliter l'échange d'idées novatrices, d'enseignements tirés et de meilleures pratiques concernant la législation et les politiques en matière de lutte contre le terrorisme, apportant ainsi une contribution distincte à la lutte mondiale contre le terrorisme grâce à la promotion d'une plus grande cohérence politique et d'une coopération internationale renforcée.¹³⁵

2.2. Le rôle des parlementaires dans le soutien à la coopération judiciaire

Les lois antiterroristes sont votées par les parlements, mises en œuvre par les gouvernements et appliquées par les instances judiciaires. Celles-ci sont chargées d'interpréter les lois conformément aux intentions qui animent le législateur et de résoudre les différends.

¹³⁴ Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme, 1er rapport de la Présidence de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE la Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme, Vienne, 23 février 2018.

¹³⁵ <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2018-berlin/declaration-26/3742-berlin-declaration-eng/file>.

Le principe de séparation des pouvoirs implique que ces trois pouvoirs se contrebalancent entre eux. Le pouvoir judiciaire joue un rôle vital pour ce qui est d'assurer l'équilibre entre sécurité nationale et protection des droits de l'homme. Cette perspective démontre le lien fondamental entre le pouvoir judiciaire et législatif.

L'appréhension de la lutte antiterroriste et des questions de sécurité nationale sous l'angle de la justice est une démarche complexe. Le système de justice pénale est un système composite qui inclut plusieurs acteurs indépendants : les forces de l'ordre, les enquêteurs, les procureurs, les avocats et les juges. Certains systèmes judiciaires basés sur le *common law*¹³⁶ prévoient même l'intervention des membres de la société civile. Le rôle et le pouvoir de chacun de ces acteurs ainsi que les rapports qui les unissent varient d'un système judiciaire à l'autre.

Le système de justice pénale intervient dans la poursuite et la prévention des actes de terrorisme. Traditionnellement, les lois antiterroristes (ainsi que les instruments internationaux) prévoient le renforcement du rôle des instances judiciaires en vue d'améliorer la coopération internationale et de promouvoir une réponse pénale effective. Les lois, outre les pouvoirs additionnels qu'elles prévoient, doivent garantir des protections supplémentaires puisque les mesures antiterroristes pourraient présenter des défis liés aux divers aspects du système de justice pénale. Ces défis concernent avant tout la procédurale pénale, notamment les mesures visant à prolonger la détention provisoire sans chef d'accusation et les modalités d'extradition.

Un système de justice pénale fondé sur l'État de droit est une prérogative indispensable pour répondre efficacement au terrorisme, celle-ci devant être défini par le droit national et conformément aux obligations incombant aux États au titre du droit international. Selon la Stratégie mondiale antiterroriste des Nations unies et le Plan d'Action, les États doivent déployer :

«...tous les efforts en vue d'instaurer et de maintenir un système de justice pénale national fondé sur l'État de droit, qui puisse garantir, conformément à leurs obligations au titre du droit international, que les personnes qui participent au financement, à la planification, la facilitation, la préparation et la perpétration d'actes terroristes soient tenus responsables et traduits en justice, sur la base du principe « extraditer ou poursuivre », dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

Les parlementaires jouent un rôle actif dans la mise en place et la surveillance du fonctionnement d'un tel système.

Dans ce chapitre, nous décrivons le rôle que jouent les parlementaires dans la promotion de l'État de droit dans le cadre de la coopération internationale en matière de justice pénale et dans le système judiciaire.

2.2.1 Le rôle des parlementaires dans la promotion de la coopération judiciaire internationale en matière pénale dans le cadre de la lutte antiterroriste

Le caractère de plus en plus transnational du terrorisme démontre que la coopération internationale est un outil majeur de la lutte mondiale contre le terrorisme. Ce constat est bien entendu souligné par l'existence de nombreux instruments internationaux pour lutter contre le terrorisme et de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée¹³⁷.

La résolution 1373 (2001)¹³⁸ du Conseil de sécurité des Nations unies demande aux États membres de se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure. Cette disposition possède un caractère contraignant pour tous les États, y compris les États qui n'ont pas ratifié tous les instruments ou certains des instruments internationaux de lutte antiterroriste.

En 2016, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 2322 (2016)¹³⁹ qui visait à renforcer la coopération judiciaire dans le cadre de la lutte antiterroriste afin de prévenir les actes de terrorisme, d'enquêter à leur sujet et d'en poursuivre les auteurs. Le Conseil de sécurité a demandé à tous les États d'envisager d'établir des lois et mécanismes de nature à favoriser une plus grande coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme, notamment via la nomination d'agents de liaison, la coopération entre services de police, la création ou l'utilisation de mécanismes d'enquête

¹³⁶ Richard Benwell and Oonagh Gay, *The Separation of Powers*, Standard Note: SN/PC/06053, 2011, House of Commons Library, Section Parliament and Constitution Centre.

¹³⁷ La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par la résolution 55/25 du 15 novembre 2000 de l'Assemblée générale, entrée en vigueur le 29 septembre 2003 <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html#Fulltext>.

¹³⁸ Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

¹³⁹ Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/2322 (2016), 12 décembre 2016. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2322>.

conjointe, ainsi qu'une coordination accrue des enquêtes transfrontières dans les affaires de terrorisme. Cette résolution contribue à instaurer des normes de bonnes pratiques en matière de coopération internationale¹⁴⁰.

Encadré 25 : Les outils de la coopération internationale en matière pénale

L'analyse de la pratique et de la doctrine juridique permet d'identifier plusieurs outils interdépendants de la coopération internationale en matière pénale :

- extradition
- assistance juridique mutuelle
- transfert des procédures pénales
- exécution des peines prononcées à l'étranger
- reconnaissance des décisions pénales rendues par une juridiction étrangère
- confiscation des produits du crime
- collecte et échange d'informations entre services de police et de renseignements
- recours aux instances judiciaires régionales et sous-régionales
- accès à la justice

Parmi cette série d'outils, les conventions et protocoles universels de lutte antiterroriste mettent davantage l'accent sur l'extradition et l'assistance mutuelle. Ces deux outils constituent les formes les plus connues et les plus courantes de la coopération en la matière.

Sources : Module 3, La coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme, programme de formation juridique contre le terrorisme.¹⁴¹

La coopération interétatique à différents niveaux, y compris judiciaire, exige un mandat élargi et une capacité renforcée. Les parlementaires doivent examiner les cadres juridiques et adopter les réformes juridiques nécessaires en vue de renforcer la capacité et les compétences du secteur de la justice pénale et ainsi améliorer la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Afin de renforcer la coopération judiciaire internationale, les parlementaires peuvent intervenir dans plusieurs domaines et peuvent mettre en œuvre un certain nombre de mécanismes parlementaires. Ceux-ci sont décrits ci-après.

Amendements portant sur la procédure pénale

La procédure pénale régit les modalités d'arrestation et de poursuite des auteurs d'infraction, de jugement des auteurs présumés, de la condamnation des accusés reconnus coupables et les procédures permettant de contester la légalité d'une condamnation après que le jugement a été rendu.¹⁴² L'application de ces procédures et règlements devient plus complexe lorsqu'il s'agit de faire face à la menace terroriste et de juger les crimes ou les infractions à caractère transnational. Afin de lutter efficacement contre le terrorisme, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale, certains amendements à la procédure sont d'ordinaire nécessaires, ceci dans le but de permettre aux systèmes judiciaires d'œuvrer plus facilement en faveur de la coopération internationale et de donner aux services de police les moyens d'intervenir rapidement lorsqu'une menace spécifique à la sécurité émerge, toujours dans le respect des libertés individuelles et de l'État de droit. Les instruments internationaux de lutte contre le terrorisme ont créé, dans certains cas, des obligations incombant aux États parties d'adopter des mesures et procédures pénales d'envergure pour lutter contre les actes de terrorisme ainsi que des mesures d'ordre administratif pour prévenir le financement du terrorisme.¹⁴³

¹⁴⁰ Institut international pour la justice et l'État de droit, IJ Bonnes pratiques pour les autorités centrales, 2018. https://theijj.org/wp-content/uploads/IJ-Good-Practices-for-Central-Authorities_September-2018.pdf.

¹⁴¹ https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Training_Curriculum_Module3/Module3_EN.pdf.

¹⁴² <https://www.britannica.com/topic/procedural-law/Criminal-procedure>.

¹⁴³ Par exemple, la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs exige que les États contractants qu'ils assurent la détention des auteurs d'infractions et restituent le contrôle de l'aéronef au commandant légitime ; de même la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire demande que les auteurs d'infraction soient extradés ou poursuivis et promeut la coopération interétatique via l'échange des informations pertinentes et la fourniture d'une assistance mutuelle lors des enquêtes criminelles et des procédures d'extradition aux fins de prévention des attentats terroristes. Cf. le tableau complet aux pages 13-14-15, Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme, série de manuels sur le rôle de la justice pénale, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, https://www.unodc.org/documents/terrorism/Handbook_on_Criminal_Justice_Responses_to_Terrorism_en.pdf.

Le cadre juridique de la procédure d'extradition

L'extradition¹⁴⁴, mécanisme juridique par lequel un État livre une personne qui se trouve sur son territoire à un autre État qui la réclame aux fins de poursuite, est une exigence qui apparaît dans tous les traités de lutte antiterroriste. L'exigence de la double incrimination requiert que la remise de la personne incriminée n'est possible que si les actes commis sont considérés comme des infractions dans la législation des deux pays. À cet égard, les parlementaires peuvent exercer leurs fonctions législatives, notamment en ratifiant les instruments juridiques internationaux relatifs à l'assistance juridique mutuelle et l'extradition, en concluant des accords bilatéraux avec d'autres États ou en adoptant des lois spécifiques relatives à l'extradition (comme en Zambie, au Vanuatu, au Royaume-Uni, en Ouganda, en Thaïlande, au Soudan et en Afrique du Sud); d'autres pays définissent leur position vis-à-vis de l'extradition dans leur constitution (Slovénie, Yémen, Russie, Portugal, Moldavie) ou décrivent la procédure en question dans leur code pénal ou code de procédures pénales (France, Maroc, Italie, Guinée et Éthiopie)¹⁴⁵. À l'échelle régionale, il existe de nombreux accords d'extradition tels que la Convention européenne d'extradition du Conseil de l'Europe de 1957 et la Convention arabe sur l'extradition de 1953.

Quoi qu'il en soit, l'incrimination d'actes de terrorisme précisément définis et leur transposition dans le droit pénal interne est un aspect crucial des instruments juridiques internationaux de lutte antiterroriste, y compris les dispositions d'extradition. La loi type sur l'extradition élaborée par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) offre un modèle utile pour élaborer une législation nationale type sur l'extradition¹⁴⁶. Le principal défi en matière d'extradition survient quand l'État requis n'a pas l'assurance que l'accusé aura droit à un procès équitable dans le cadre d'une procédure régulière. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et notamment l'article 15, illustre bien la chose dans la mesure où il est expressément demandé aux États de refuser toute extradition ou entraide s'il y a des raisons sérieuses de croire que l'État partie requérant agit dans le but de poursuivre ou de punir une personne pour des motifs de discrimination¹⁴⁷.

Encadré 26 : Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme

« ... L'extradition d'une personne vers un pays où elle risque une condamnation à la peine de mort ou la soumission à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ne doit pas être accordée »

« Les États ne peuvent toutefois, en aucun cas, [...] déroger au droit à la vie tel que garanti par ces instruments internationaux, à l'interdiction de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, au principe de la légalité des peines et des mesures, ainsi qu'à celui de l'interdiction de la rétroactivité pénale. »

Source : Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, 2005¹⁴⁸

Le cadre juridique d'une assistance juridique mutuelle

Élaborer des accords et des traités bilatéraux et multilatéraux plus solides relatifs à l'assistance juridique mutuelle, qui consiste en une forme de coopération interétatique visant à obtenir de l'aide dans les enquêtes et les poursuites d'infractions pénales, est une étape essentielle, notamment dans le cadre des enquêtes et des poursuites d'infractions terroristes à caractère international, conformément à la résolution 1373 (2001)¹⁴⁹ qui oblige les États à se prêter assistance. Le cadre juridique national prévoyant la fourniture d'une assistance juridique mutuelle doit être mis en place. À cette fin, l'Assemblée générale a adopté Le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale dans sa résolution 45. Il est vital que le cadre juridique autorisant l'échange licite et efficace d'informations à l'échelle internationale et les exigences internationales en

¹⁴⁴ Pour une définition élaborée de l'extradition : L'extradition est la procédure suivant laquelle un État souverain appelé "État requis" accepte de remettre un individu à un autre État souverain, appelé "État requérant", pour que cette personne y soit jugée ou, si elle a déjà été jugée et condamnée, pour qu'elle y purge sa peine. Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Guide_Legislative_Incorporation_Implementation/English.pdf.

¹⁴⁵ Lois sur l'extradition des citoyens, U.S Congress Library, 2013. <http://www.loc.gov/law/help/extradition-of-citizens/chart.php/extradition-of-citizens-chart.pdf>.

¹⁴⁶ Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. La loi type sur l'extradition élaborée. E/CN.15/2004/CRP.10 May 10, 2004.

¹⁴⁷ <http://english.dipublico.org/254/international-convention-for-the-protection-of-all-persons-from-enforced-disappearance/>.

¹⁴⁸ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/176C046F-C0E6-423C-A039-F66D90CC6031/0/LignesDirectrices_EN.pdf.

¹⁴⁹ Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a décidé que tous les États doivent se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure. Cette disposition possède un caractère contraignant pour tous les États, y compris les États qui n'ont pas ratifié tous les instruments ou certains des instruments internationaux de lutte antiterroriste. Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

matière d'assistance juridique mutuelle soient compatibles. Ceci impliquerait la limitation des motifs de refus : limiter les restrictions quant à l'utilisation qui peut être faite des preuves en cas de demande d'assistance mutuelle, garantir que le cadre juridique national ne permet pas un tiers à retarder indûment l'entraide ou à entraver totalement l'exécution d'une demande d'assistance pour des raisons techniques¹⁵⁰. Citons pour exemple l'Article 12, paragraphe 2, de la Convention internationale pour la répression du financement sur le terrorisme, qui dispose que les États Parties ne peuvent invoquer le secret bancaire ni leur législation nationale pour refuser de faire droit à une demande d'entraide judiciaire.

Un cadre juridique pour améliorer l'application de la législation

L'amélioration de l'application de la législation à l'échelle internationale passe par la mise en place de systèmes de partage d'informations plus efficaces à l'échelle régionale et internationale, comme le prévoient les traités internationaux et les accords multilatéraux. Ces systèmes permettraient de :

1. Faciliter l'échange de base de données et l'analyse d'informations et de renforcer la protection des informations sensibles obtenues via ces échanges.
2. Renforcer les capacités nécessaires pour instruire et poursuivre les crimes transnationaux de toutes sortes via l'utilisation de mécanismes d'enquête conjointe et la nomination d'agents de liaison des services de police.
3. Accroître la confiance entre les services répressifs ainsi que la différence entre cadres et pratiques juridiques.

Le cadre juridique de la coopération internationale en matière de protection des victimes et des témoins

La protection des témoins est un outil indispensable pour la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Les dépositions des témoins sont primordiales pour le bon fonctionnement de la justice pénale dans tout État respectueux de l'État de droit. Elles sont essentielles à l'efficacité de l'enquête et des poursuites engagées à l'encontre du crime organisé et du terrorisme, car elles contribuent au démantèlement de puissantes structures criminelles, y compris celles à caractère transnational.¹⁵¹ Plusieurs instruments juridiques internationaux appellent les États à prendre les mesures qui s'imposent pour protéger efficacement les victimes des violations des droits de l'homme, du droit humanitaire international et des droits des réfugiés, et tous ceux pouvant faire l'objet d'actes de représailles, réels ou supposés, pour avoir collaboré avec le système de justice pénale.

Un certain nombre de mesures de type procédural peuvent être envisagées afin de mieux protéger les victimes, les témoins et les informateurs dont l'assistance est essentielle pour prévenir et instruire les crimes terroristes ainsi que poursuivre leurs auteurs, notamment les programmes de protection des témoins qui visent à assurer la sécurité des témoins dont la vie est menacée.¹⁵² La protection doit également s'étendre aux agents infiltrés, aux jurés, aux enquêteurs, aux procureurs, aux avocats de la défense et aux juges dans les affaires de terrorisme pour qu'ils soient en mesure d'exercer leurs fonctions dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires, sans craindre de faire l'objet d'intimidations ou de représailles, ce qui constitue une prérogative essentielle pour maintenir l'État de droit.¹⁵³ Il est impératif de développer l'aptitude des autorités à coopérer à l'échelle internationale en vue de protéger les victimes, de leur assurer la réparation des préjudices subis et de procéder à leur rapatriement si nécessaire. L'aptitude des pays à échanger des témoins protégés lorsque pèsent des menaces accrues ou à les réinstaller sous une nouvelle identité dans un autre pays est un important moyen d'accroître la capacité des programmes nationaux de protection.¹⁵⁴ Les modalités de cette obligation sont étayés dans Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir de l'Assemblée générale des Nations Unies.¹⁵⁵ Cette Déclaration contient des indications concernant les mesures à prendre à l'échelle nationale, régionale et internationale en vue d'améliorer l'accès des victimes de la criminalité et d'abus de pouvoir à la justice et au traitement équitable, à la restitution et à la réparation, à la protection et l'assistance. Certains instruments régionaux, destinés à promouvoir l'instauration de normes en matière de protection des victimes du terrorisme et des témoins, parmi leurs États parties, ont été adoptés. Ceux-ci incluent, sans toutefois s'y limiter, les Lignes directrices du

¹⁵⁰ https://www.unodc.org/documents/terrorism/Handbook_on_Criminal_Justice_Responses_to_Terrorism_en.pdf.

¹⁵¹ La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme : La protection des témoins : outil indispensable pour la lutte contre le crime organisé et le terrorisme en Europe, projet de résolution, Assemblée parlementaire. <http://website-pace.net/documents/19838/166208/20141030-WitnessProtection-EN.pdf/ced4664d-1ea6-4200-9af5-1ebcb77b3981>

¹⁵² http://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good_Practices_for_the_Protection_of_Witnesses_in_Criminal_Proceedings_Involving_Organized_Crime.pdf

¹⁵³ *Le Mémoire de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale*, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), 2012. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rabat-Memorandum-ENG.pdf>.

¹⁵⁴ *Le Mémoire de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale*, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), 2012. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rabat-Memorandum-ENG.pdf>.

¹⁵⁵ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 30/3452, 9 décembre 1975, Annex. <https://daccess-ods.un.org/TMP/9789828.0620575.html>.

Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes de terrorisme de 2005¹⁵⁶ et la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes¹⁵⁷.

Encadré 27 : Liens et ressources utiles

- Guide législatif pour le régime juridique universel contre le terrorisme, ONUDC. (disponible sur www.unodc.org/documents/terrorism/LegislativeGuide2008.pdf)
- Guide pour l'incorporation législative et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme (disponible sur www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/2LIGen.pdf)
- Manuel pour la coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme, ONUDC. (disponible sur https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Manual_Int_Coop_Criminal_Matters/English.pdf)
- La prévention des actes terroristes : une stratégie de justice pénale intégrant les normes de l'État de droit et la mise en œuvre des instruments des Nations unies contre le terrorisme (disponible sur www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/3IRoLen.pdf)
- Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale (disponible sur www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html)
- Dispositions législatives modèles en matière de lutte contre le terrorisme (disponible sur www.thecommonwealth.org/law/model.html)
- Loi type sur l'extradition (élaborée conjointement par le Service des traités et de l'assistance juridique de l'Office des Nations unies contre la drogue et de le crime) (disponible sur www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf)
- Outil de rédaction de demande d'assistance juridique mutuelle (élaboré conjointement par le Service des traités et de l'assistance juridique de l'Office des Nations unies contre la drogue et de le crime) (disponible sur www.unodc.org/mla)
- Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale (disponible sur www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-JusticeToolkit.html)
- Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée. (disponible sur http://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good_Practices_for_the_Protection_of_Witnesses_in_Criminal_Proceedings_Involving_Organized_Crime.pdf)
- Orientations opérationnelles pour la préparation et la mise en œuvre des actions financées par l'UE spécifiques à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans les pays tiers (2017), https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu_ct_cve_guidelines.pdf

2.2.2 Le rôle des parlementaires dans le renforcement des systèmes judiciaires respectueux de l'État de droit

Le rôle assumé par un pouvoir judiciaire indépendant dans la mise en œuvre de la législation antiterroriste, le contrôle de son application, ainsi que la garantie de la conformité de cette législation aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme est primordial.

Dans cette perspective, la coopération entre les parlementaires et les instances judiciaires contre le terrorisme apparaît comme essentielle.

Les instances judiciaires contribuent à faire appliquer la loi et peuvent par là même fournir des conseils aux parlementaires en matière d'élaboration des lois. Les représentants du pouvoir judiciaire peuvent assister les parlementaires dans leur fonction de surveillance de l'élaboration et de l'exécution des politiques par le gouvernement, et garantir que les automatismes régulateurs adéquats ont été incorporés.

De leur côté, les parlementaires sont amenés à examiner le fonctionnement du système judiciaire en vue de l'adapter aux évolutions majeures en la matière et à la nécessité de réagir rapidement et efficacement face à la criminalité. Aussi, ils sont particulièrement bien placés pour répondre aux exigences du renforcement du système de justice pénale (instances judiciaires, services de police et de renseignements) dans le contexte de lutte contre le terrorisme. À cet égard, les États

¹⁵⁶ Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes de terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres le 12 mars 2005. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dabe5.

¹⁵⁷ Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, traité n° 116, adoptée le 24 novembre 1983, entrée en vigueur le 1^{er} février 1988. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680079751>.

peuvent choisir entre différentes options, comme la création de chambres spécialisées au sein des tribunaux ordinaires ou de tribunaux spécialisés chargés de traiter les affaires en lien avec le terrorisme. Certains États privilégieront l'instauration de tribunaux militaires, de juridictions d'exception, etc.

Le Haut-Commissariat des Nations unies a fait remarquer que la meilleure manière de protéger le droit d'autrui à un procès équitable est de prévoir « *un contrôle judiciaire effectif du bien-fondé des arguments avancés par l'exécutif lorsque celui-ci tient des informations secrètes au nom de la protection des intérêts nationaux, notamment de la sécurité nationale* ». ¹⁵⁸ Toutefois il y a des risques que les mesures et les lois antiterroristes limitent indûment le pouvoir discrétionnaire des juges, employé notamment pour garantir le droit à un procès équitable, y compris le droit d'autrui de savoir ce qui lui est exactement reproché ¹⁵⁹.

Il est vital que les parlementaires initient des modifications législatives qui visent à affiner les instruments des praticiens du secteur de la justice en vue de renforcer le respect de l'État de droit au sein des systèmes judiciaires et à soutenir l'existence d'un système de justice pénale indépendant ¹⁶⁰, compétent, impartial ¹⁶¹ et efficace, respectueux de l'État de droit. Dans cette perspective, des mesures déterminantes s'imposent telles que:

- Protéger le système judiciaire et garantir le respect des principes fondamentaux du droit à un procès équitable dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, y compris des dispositifs de sécurité.
- Promouvoir l'administration appropriée de la justice, prévoyant des normes applicables à tous les procès, qu'il s'agisse d'un auteur présumé d'infraction terroriste ou non.
- Améliorer l'aptitude du pouvoir judiciaire à contrôler l'exercice de nouveaux pouvoirs décisionnels par l'exécutif, notamment lorsque celui-ci opère hors du cadre du système de justice pénale.
- Donner aux procureurs, aux juges et aux autres praticiens du secteur de la justice pénale tels que les représentants des services répressifs les moyens d'œuvrer en faveur de l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- Protéger les droits des mineurs dans le système de justice ainsi que le rôle essentiel assumé par les juges, les procureurs et les avocats dans le maintien du respect des droits de l'enfant et dans la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits de l'homme, au même titre que les normes et les principes directeurs fixés à l'échelle nationale.
- Restreindre le recours aux tribunaux militaires ou d'exception à la présence de circonstances exceptionnelles et prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer que de tels procès se déroulent dans des conditions qui respectent véritablement toutes les garanties stipulées à l'Article 14 de la Pacte international relatif aux droits civils et politiques ¹⁶².

¹⁵⁸ Assemblée Générale de l'ONU, Protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme : Rapport du Secrétaire général, 24 août 2007, A/62/150, 11.

¹⁵⁹ Incorporating Human Rights Principles into National Security Measures (Incorporer les principes relatifs aux droits de l'homme dans les mesures de sécurité nationale), HE Hon John Von Doussa, Président, Commission australienne pour les droits de l'homme et l'égalité des chances, Conférence internationale sur le terrorisme, sur la sécurité humaine et le développement, Sécurité humaine et développement : Human Perspectives City University of Hong Kong, 16-17 octobre 2007. <https://www.humanrights.gov.au/news/speeches/incorporating-human-rights-principles-national-security-measures>

¹⁶⁰ Le principe d'indépendance exige que les tribunaux pénaux soient indépendants vis-à-vis de l'exécutif, sur le plan structurel et institutionnel, ce qui implique la mise en place de dispositifs visant à garantir le maintien de cette indépendance. La garantie d'indépendance porte, en particulier, sur la procédure de nomination des juges, les qualifications qui leur sont demandées et leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat pour autant que des dispositions existent à cet égard; les conditions régissant l'avancement, les mutations, les suspensions et la cessation de fonctions; et l'indépendance effective des juridictions de toute intervention politique de l'exécutif et du législatif. Cf. : Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance et à la responsabilité des juges, des avocats et des procureurs : guide des praticiens. Commission internationale de juristes, Guide des praticiens, série n° 1, Genève, 2003, p.3, <http://www.mafhoum.com/press7/230S24.pdf>.

¹⁶¹ L'exigence d'impartialité comprend deux aspects. Premièrement, les juges ne doivent pas laisser des partis pris ou des préjugés personnels influencer leur jugement ni nourrir d'idées préconçues au sujet de l'affaire dont ils sont saisis, ni agir de manière à favoriser indûment les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre ³⁴. Deuxièmement, le tribunal doit aussi donner une impression d'impartialité à un observateur raisonnable. Cf. : Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance et à la responsabilité des juges, des avocats et des procureurs : guide des praticiens. Commission internationale de juristes, Guide des praticiens, série n° 1, Genève, 2003, p.3, <http://www.mafhoum.com/press7/230S24.pdf>.

¹⁶² Alors que le Pacte n'interdit pas le jugement des civils par des tribunaux militaires ou d'exception, il exige que les procès se déroulent dans des conditions qui respectent véritablement toutes les garanties stipulées à l'Article 14 et que ses garanties ne puissent être limitées ou modifiées par le caractère militaire ou exceptionnel du tribunal en question. Le groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a établi des règles claires à l'intention des tribunaux militaires lorsqu'il a estimé que « si une forme quelconque de justice militaire devait subsister, elle devrait, en tout état de cause, être soumise à quatre règles :

- Incompétence pour juger des civils ;
- Incompétence pour juger des militaires s'il y a des civils parmi les victimes ;
- Incompétence pour juger les civils ou les militaires impliqués dans des affaires de rébellion, de sédition ou dans tout fait de nature à porter atteinte ou risquer de porter atteinte à un régime démocratique ;
- Interdiction de prononcer la peine de mort en quelque circonstance que ce soit ».

Le Comité du Pacte international relatif aux droits civils et politiques constate que « le jugement de civils par des tribunaux militaires ou d'exception peut soulever de graves problèmes s'agissant du caractère équitable, impartial et indépendant de l'administration de la justice. Le jugement de civils par des tribunaux militaires ou d'exception devrait être exceptionnel, c'est-à-dire limité aux cas où l'État partie peut démontrer que le recours à de tels tribunaux est nécessaire et justifié par des raisons objectives et sérieuses et où, relativement à la catégorie spécifique des personnes et des infractions en question, les tribunaux civils ordinaires ne sont pas en mesure d'entreprendre ces procès. De plus, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats confirme que la pratique visant à recourir aux tribunaux militaires pour juger des civils fait l'objet d'un consensus en droit international afin d'en restreindre drastiquement, voire d'interdire, l'usage ». Cf. : Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance et à la responsabilité des juges, des avocats et des procureurs : guide des praticiens. Commission internationale de juristes, Guide des praticiens, série n° 1, Genève, 2003, p.3, <http://www.mafhoum.com/press7/230S24.pdf>.



CHAPITRE 3 :

Le rôle des parlementaires dans le contrôle de l'action des services de sécurité et de renseignements dans le cadre des politiques de lutte antiterroriste

Encadré 28 : Extraits des Recommandations 8, 9 et 10 de La Valette :

Surveillance des services de sécurité et de renseignements pour garantir le respect des droits des citoyens ; établir un juste équilibre entre une surveillance efficace, la sécurité opérationnelle et la divulgation des informations.

- Les parlementaires doivent établir le cadre juridique qui définit les pouvoirs des services répressifs et de renseignements ainsi que leurs limites. Les commissions parlementaires requièrent des mécanismes de sélection leur permettant d'assumer ce rôle unique. Les parlementaires doivent garantir de manière proactive que les mécanismes de contrôle sont adaptés en fonction en toute circonstance.
- Les parlementaires doivent parvenir à un accord avec le gouvernement pour garantir que suffisamment d'informations seront divulguées, tout en maintenant le degré de confidentialité requis permettant au gouvernement d'exercer les fonctions légitimes qui lui incombent en vue de poursuivre ses objectifs dans la lutte antiterroriste.
- Les législateurs doivent établir le cadre juridique nécessaire à la classification des informations détenues par l'État. Une commission parlementaire spécialisée pourrait déterminer le niveau de détails des informations pouvant être rendues publiques.
- Les informations doivent rester classées secrètes aussi longtemps qu'elles servent un besoin légitime de sécurité nationale ou pour garantir le caractère confidentiel des sources et des méthodes dans les enquêtes en cours ; les documents classés secrets doivent faire l'objet d'un examen régulier afin de déterminer si la classification est toujours requise.

Source: *Recommandations de la Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme* dans le cadre du Forum mondial de lutte contre le terrorisme <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Valetta-Recommendations-ENG.pdf>

Le rôle des services de sécurité et de renseignements dans le contexte de la lutte antiterroriste est primordial en vue de garantir la sécurité nationale et de répondre efficacement à une menace terroriste en constante évolution.

L'objectif principal des services de sécurité et de renseignements¹⁶³ est de réunir, analyser et faire circuler des informations afin de d'identifier toute menace dirigée contre la sécurité et les intérêts nationaux, comme c'est le cas du terrorisme. Ces services assistent les dirigeants et les organismes publics dans la mise en place de mesures permettant de garantir la sécurité nationale. À cette fin, ces services sont traditionnellement dotés de « pouvoirs spéciaux »¹⁶⁴ qui comprennent le pouvoir d'intercepter les communications, conduire des activités de surveillance et de recourir à des informateurs. Ces pouvoirs spéciaux doivent être employés de telle sorte qu'ils ne portent pas atteinte aux droits de l'homme.

Les services de renseignement comprennent plusieurs agences selon leur mandat. La plupart des services de renseignement disposent d'une structure et d'une organisation propres, indépendantes de la police et des autres services répressifs.¹⁶⁵

¹⁶³ "Les services de renseignement" se concentrent sur les menaces extérieures (ils disposent d'un mandat leur permettant d'intervenir à l'étranger) alors que les « services de sécurité » s'emploient à lutter contre les menaces internes et sont donc compétents pour intervenir sur le territoire national. En général, la distinction entre services de sécurité et services de renseignement repose bien plus sur la nature de leurs activités respectives que sur la typologie (ou l'origine) de la menace qu'ils cherchent à combattre. En réalité, les deux champs d'intervention se superposent fréquemment. Dans ce sens, on peut dire que les services de sécurité comprennent généralement les services de police et les autres organes spécialisés sur les questions de sécurité en termes plus opérationnels, alors que les services de renseignement s'emploient à la collecte et au traitement des données en vue d'alimenter les actions et les politiques en matière de lutte antiterroriste. Aux fins du présent guide, le terme « services de renseignement » sera employés pour désigner les deux entités. Cette approche est en adéquation avec les démarches adoptées par l'UE et le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Cf. : Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne – Volume 1 : Panorama des cadres juridiques des États membres, Étude des cadres juridiques des États membres de l'UE par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), p.13. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>.

¹⁶⁴ Contrôle parlementaire des services de sécurité et de renseignements dans l'Union européenne, Direction générale des politiques internes de l'Union, Département thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Parlement européen, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>.

¹⁶⁵ « Les services de sécurité intérieure ne doivent pas être autorisés à accomplir des actions de poursuites pénales, telles que des enquêtes criminelles, des arrestations ou la mise en détention. En raison du risque sérieux d'abus de ces pouvoirs et pour éviter le doublement d'activités traditionnelles de police, de tels pouvoirs doivent être confiés exclusivement aux organes chargés des poursuites pénales... » Noté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Rapport sur le contrôle des services de sécurité intérieure dans les États membres du Conseil de l'Europe (1999).

« Dans une démocratie, les services de renseignement doivent s'efforcer d'être efficaces, politiquement neutres (non liés aux formations politiques), d'adhérer à une éthique professionnelle, d'opérer dans le cadre de mandats légaux et conformément aux normes et pratiques constitutionnelles, légales et démocratiques de l'État »

Source : Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques, Union interparlementaire, Genève, Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) guide, 2003, p.63.

L'envergure de ces agences, et les pouvoirs qui leur sont conférés, ont augmenté de manière significative depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et ce, à l'échelle internationale. Les services de renseignement coopèrent avec d'autres services de sécurité en charge des enquêtes, notamment dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Les parlementaires assument trois rôles très importants en lien avec les services de renseignement¹⁶⁶ :

1. Débattre et adopter la législation

Le premier rôle des parlementaires vis-à-vis des services de renseignement est de débattre et d'adopter les lois relatives au renseignement et à la sécurité qui réglementent les fonctions et les obligations de ces services ainsi que les rapports qu'ils entretiennent avec les autres parties intéressées. Certains parlements adoptent des lois plus détaillées que leurs homologues. Les commissions parlementaires et les commissions spécialisées, si existantes, établissent le cadre juridique qui prévoit les pouvoirs des services de sécurité et de renseignements, ainsi que leurs limites. Les cadres juridiques doivent inclure des dispositions relatives au contrôle des services de sécurité et de renseignements ainsi que les modalités précises d'accès aux informations.

2. Approuver et contrôler les dépenses du budget alloué aux services de sécurité et de renseignement

Le parlement est l'organe principal de contrôle des finances publiques. Les parlementaires sont chargés d'examiner et d'approuver le déblocage des fonds publics afin de couvrir les dépenses liées aux activités des services de renseignement.

Les parlementaires rencontrent un certain nombre de défis eu égard au contrôle du budget alloué aux services de sécurité et de renseignement, à savoir :

- L'absence d'informations détaillées relatives au budget des services de sécurité et de renseignement et à son utilisation.
- La différence qui existe entre les commissions de contrôle selon le parlement. Le pouvoir des parlementaires vis-à-vis des services de renseignement dépend des modalités de contrôle parlementaire en matière de finances propres à chaque parlement, selon qu'ils fonctionnent sur le modèle napoléonien ou de Westminster, et du système de commission spécifique à chacun des deux modèles parlementaires. Il est donc important de mettre l'accent sur l'examen du projet de loi budgétaire et le contrôle de l'affectation du budget aux services concernés (contrôle ex-ante), ainsi que sur le contrôle de l'utilisation du budget alloué (contrôle ex-post).
- L'absence de liens solides entre le contrôle budgétaire des services de renseignement exercé par les parlementaires et leurs autres domaines d'intervention.

Il est crucial que les parlementaires adoptent une approche globale de la surveillance des services de renseignement, qui allie un contrôle solide ex-ante et ex-post. Le « pouvoir du portefeuille » se révèle être un outil indispensable pour provoquer un changement dans les politiques, les procédures ou les activités des services de renseignement.

Les parlementaires pourraient user efficacement de leur pouvoir de contrôle du budget des services de renseignement, dans la mesure où celui-ci leur permettrait de collecter suffisamment d'informations utiles aux fins de réexamen des modalités de gestion du budget. Ils assureraient ainsi l'équilibre entre l'exigence du secret et la nécessité de contrôle. À cet égard, le modèle allemand fournit un exemple favorable.

¹⁶⁶ Taking into account the sovereignty of the State and the requirements related to public order.

Encadré 29 : Le comité confidentiel de la commission budgétaire

L'exemple du Parlement allemand

Le Bundestag a mis sur pied le « comité de confidentiel de la commission budgétaire » qui réunit des membres de la commission budgétaire du Bundestag, laquelle est chargée d'approuver le budget des services de renseignement.

La fonction principale du comité confidentiel est de statuer, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, sur les budgets de fonctionnement des trois services de renseignement fédéraux et d'en contrôler l'utilisation tout au long de l'année. Le comité agit également pour le compte de la Cour fédérale des comptes eu égard au contrôle de l'exécution du budget.

Les membres de ce comité sont élus par le Bundestag pour toute la durée de la législature et sont tenus au secret.

Le comité examine le budget à huis clos et communique le montant final du budget des services de renseignement qu'il a fixé à la Commission budgétaire. Celle-ci accepte le montant sans débat et l'inclut dans ses recommandations portant sur le budget fédéral. Puis, elle soumet ses recommandations au Parlement qui les adopte avec les autres titres du budget.

Le budget affecté aux services de renseignement ne fait pas l'objet d'une séance en plénière.¹⁶⁷ Le comité confidentiel peut demander qu'on lui remette des dossiers et il peut questionner le personnel des services de renseignement ou pénétrer dans leurs bureaux officiels à tout moment et, dans certains cas, nommer des experts en vue de conduire des enquêtes.

Il arrive que certains parlements délèguent aux commissions sur le renseignement le pouvoir de contrôler le budget des services de renseignement, comme en Italie où COPASIR¹⁶⁸ exerce un contrôle ex post des finances des services de renseignement.

De la même manière, la commission parlementaire néozélandaise sur le renseignement et la sécurité examine les stratégies, le fonctionnement et les dépenses des services de renseignement conformément à la Loi de 2017 relative aux renseignements et à la sécurité.

L'organe de surveillance du parlement français – la délégation parlementaire au renseignement (DPR), contrôle les dépenses des services de renseignement via la soumission du rapport annuel du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et celui de la Commission de vérification des fonds spéciaux. La DPR a récemment vu ses prérogatives s'élargir considérablement (créée en 2007, renforcée en décembre 2013), même si celle-ci doit toujours faire face à certaines restrictions. Elle exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement. Elle ne contrôle pas directement les services mais peut entendre les acteurs concernés et demander la communication des rapports. La DPR peut également des recommandations au président de la République et au Premier ministre.¹⁶⁹

3. Exiger des services de renseignement et du gouvernement qu'ils répondent de leurs actions ou de leur inaction.

La surveillance des services de sécurité et de renseignement a longtemps été un sujet de préoccupation pour les parlements. La responsabilisation des services de renseignement et de sécurité est un élément central, notamment dans la surveillance des efforts associés à l'exécution des politiques antiterroristes.

Plus généralement, les services de sécurité et de renseignement exercent leurs activités sous la houlette des ministres de l'intérieur. Toutefois, les chefs de ces services rendent souvent compte au Premier ministre.

À l'instar de tout autre organisme public, les activités des services de sécurité et de renseignement doivent faire l'objet de mécanisme de responsabilisation externe et interne. Les mesures de contrôle interne s'appliquent aussi bien au processus de gestion formelle et aux structures d'établissement des rapports qu'aux rapports hiérarchiques. Le contrôle

¹⁶⁷ Contrôle parlementaire des services de sécurité et de renseignements dans l'Union européenne, Direction générale des politiques internes de l'Union, Département thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Parlement européen, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>.

¹⁶⁸ La commission parlementaire italienne des services de renseignement et de sécurité pour le contrôle du secret d'État (COPASIR) n'exerce toutefois pas de contrôle préalable sur les ressources affectées aux services de renseignement prévues par loi de finances de l'Italie.

¹⁶⁹ Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne – Volume II : *Field perspectives and legal update*, Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) 2017. P. 64. [file:///C:/Users/dina/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dina/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en%20(1).pdf). Cf. : Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne – Volume 1 : Panorama des cadres juridiques des États membres, Étude des cadres juridiques des États membres de l'UE par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), p.13. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>.

externe concerne davantage les obligations visant à rendre compte de ses actes, imposées par des forces extérieures : la loi, le parlement, les ministres, les instances supérieures, les bureaux d'enquêtes, les tribunaux, les médias et l'opinion publique.¹⁷⁰ Ce sont là des conditions indispensables au maintien d'une démocratie solide et d'un cadre renforcé fondé sur l'équilibre des pouvoirs ainsi qu'au respect de l'État de droit et au renforcement de l'efficacité et de l'efficience des opérations du service.

Les modalités de contrôle des services de sécurité et de renseignement sont généralement fixées par les traditions juridiques d'un État, son système politique et des facteurs historiques. La plupart des États disposent d'une série d'instances parlementaires et spécialisées de surveillance, qui sont chargées de contrôler les différents aspects ayant trait aux activités des services de renseignements.

Elles se répartissent en trois catégories¹⁷¹ :

1. les commissions parlementaires (générales) ;
2. les commissions parlementaires spécialisées de surveillance; et
3. les organes de surveillance spécialisés non parlementaires.¹⁷²

Ce chapitre portera sur les modalités de surveillance des services de renseignement et les principales limites d'une surveillance parlementaire effective.

3.1 Le rôle des commissions parlementaires dans la surveillance des services de renseignement

Dans l'exercice de leur mandat, les parlementaires exercent une fonction de surveillance des services de renseignements. Celle-ci peut varier d'un système parlementaire à l'autre. Les parlementaires cherchent généralement à apprécier l'efficacité et l'efficience de ces services et s'emploient également à vérifier que ceux-ci exercent leurs activités dans le respect des droits de l'homme et de l'État de droit.

Les parlementaires procèdent au contrôle des services de renseignement par le biais de mécanismes de surveillance traditionnels ou spécialisés et via des commissions ad hoc.

Au sein du parlement, un certain nombre de commissions sont habilitées à contrôler les travaux des services de renseignement. Parmi elles figurent les commissions des affaires intérieures, de la sécurité et de la défense, de la justice, des droits de l'homme ainsi que les commissions des finances et des comptes publics chargées du contrôle des finances des services de renseignement.

Les parlements ont aussi la possibilité de mettre sur pied des commissions permanentes spécialisées ou des commissions ad hoc ayant pour mission d'examiner les activités des services de renseignement. Nombre d'entre elles ont été créées par les parlements en réaction à la recrudescence des menaces telles que le terrorisme et le crime organisé. Ces commissions ont également été instituées pour intervenir dans le cas où les services de renseignement viendraient à outrepasser leur mandat.¹⁷³

¹⁷⁰ Government Accountability and Parliamentary Committees (Responsabilité du gouvernement et comités parlementaires), Unité 6, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/CommitteesUnit6.pdf>. Pour un aperçu du rôle que jouent ces différents acteurs, reportez-vous au : Rapport de la Commission de Venise (2007).

¹⁷¹ Contrôle parlementaire des services de sécurité et de renseignements dans l'Union européenne, Direction générale des politiques internes de l'Union, Département thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Parlement européen, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>.

¹⁷² Ceux-ci peuvent être créés en complément des commissions parlementaires de surveillance (ex : Pays-Bas) ou en l'absence de commissions parlementaires spécialisées dans la surveillance des services de renseignement (ex : Canada). Notons qu'il existe des organes « hybrides » qui conjuguent les caractéristiques des commissions parlementaires de surveillance et des organes de surveillance non-parlementaires. Ces entités sont généralement des comités (ex : le Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité – Comité I) ou des commissaires individuels entourés d'une équipe (ex. le Commissaire des services de renseignement et le Commissaire à l'interception des communications au Royaume-Uni). Les organes de surveillance spécialisés non-parlementaires instances permanentes, reconnus par la loi, qui exercent leur fonction de surveillance de façon permanente, voire à plein temps. Ces organes sont généralement indépendants du parlement et du gouvernement d'un point de vue organisationnel et opérationnel. Une autre pratique consiste à nommer, par la voie législative, des inspecteurs généraux (IG). Contrôle parlementaire des services de sécurité et de renseignements dans l'Union européenne, Direction générale des politiques internes de l'Union, Département thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Parlement européen, 2011, p.90. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>.

¹⁷³ Peter Gill, Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th (Responsabilité démocratique et parlementaire des services de renseignement après le 11 septembre), Genève, janvier 2003, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Genève, document de travail n° 103, p. 1. https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/gill_103.pdf.

Les parlements pourraient également choisir de créer des organes spécialisés dotés d'un mandat spécifique en vue de surveiller les services de renseignement. Quelques rares commissions parlementaires se sont vu élargir leur mandat pour inclure des pouvoirs allant au-delà du traditionnel rôle de surveillant, à l'instar de la commission parlementaire du Parlement hongrois qui est habilitée peut recevoir des plaintes concernant les activités illicites des services de renseignement.¹⁷⁴

Les membres des commissions parlementaires de surveillance des services de renseignement doivent souvent faire face à des enjeux complexes et techniques. Il est nécessaire de faire en sorte que les parlementaires soient au fait de tous les aspects techniques ayant trait au renseignement et qu'ils aient bien accès à l'expertise dans ce domaine. Par ailleurs, les commissions parlementaires de surveillance des services de renseignement doivent être assurées de pouvoir accéder aux informations. Les informations réunies par les services de renseignement revêtent un caractère sensible et doivent donc être traitées comme tel via la mise en place des dispositifs pertinents. L'efficacité du rôle des parlementaires dans la surveillance des services de renseignement dépend de leur faculté à pouvoir accéder aux informations et aux documents fiables et opportuns. Cette mesure s'impose pour prendre des décisions éclairées et exercer efficacement leurs fonctions.

Les conditions d'accès des parlementaires aux informations utiles en lien avec les services de renseignements varient d'un pays à l'autre. Certains parlements ont mis en place des mécanismes de traitement des informations classées secrètes alors que d'autres étudient toujours comment traiter et protéger la confidentialité des informations et les niveaux de secret.

Le traitement des informations classifiées est habituellement régi par la loi. Les modalités d'accès des commissions parlementaires aux informations classifiées, lesquelles revêtent un caractère officiel et requièrent d'être protégées dans l'intérêt de la sécurité nationale, font généralement l'objet de restrictions. La possibilité d'accéder aux informations classifiées est intimement liée au mandat des organes de surveillance.

L'équilibre entre la communication des informations aux parlementaires, en vue d'assurer une surveillance efficace et de renforcer la transparence, et la nécessité de protéger la confidentialité de ces informations, est un élément fondamental. Il est important que les parlementaires aient accès :

- *Aux informations relatives aux niveaux de menace ayant trait à la sécurité* : La nature, la portée et le niveau de la menace terroriste sont des informations essentielles à communiquer aux parlementaires, afin que ceux-ci soient au fait du contexte sécuritaire et des évolutions en la matière.
- *Les informations relatives à la classification des informations*¹⁷⁵ : les parlementaires doivent être au fait des différentes structures, au sein même du parlement, ayant accès aux différents niveaux d'informations classifiées ;
- *La cadre juridique régissant l'accès des organes de surveillance aux informations classifiées* : les lois relatives au renseignement fixent normalement les modalités et les limites ayant trait à la communication des informations et des rapports aux parlementaires.

¹⁷⁴ Peter Gill, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th* (Responsabilité démocratique et parlementaire des services de renseignement après le 11 septembre), Genève, janvier 2003, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Genève, document de travail n° 103, p. 35. https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/gill_103.pdf.

¹⁷⁵ Bien que les systèmes diffèrent d'un pays à un autre, la plupart d'entre eux ont des niveaux correspondant à : très secret, secret, confidentiel et officiel.

Encadré 30 : Les commissions parlementaires de l'UE et l'accès aux informations classifiées

Il existe un grand nombre de parlements nationaux dans l'Union européenne (huit) dans lesquels tout parlementaire peut, en principe, avoir accès aux informations classifiées, y compris aux informations classées « très secrètes ». Néanmoins, dans la majorité des parlements (dix), les parlementaires peuvent uniquement accéder aux informations classées « secrètes » (ou d'un niveau de secret inférieur). En outre, il y a douze parlements dans lesquels les parlementaires seulement peuvent accéder aux informations classées « restreintes »¹⁷⁶.

Au niveau européen, le rôle de chaque commission peut certes varier au sein du Parlement, mais les pouvoirs qui leur sont conférés dans le cadre de leur mandat sont largement équivalents. Une surveillance ex-post et ex-ante des services de renseignement par la commission adéquate est recommandée.

Les commissions parlementaires spécialisées se voient souvent accorder des pouvoirs supplémentaires étendus. Ceux-ci incluent un ou tous les pouvoirs listés ci-dessous (liste non-exhaustive) :

- le pouvoir d'accéder aux informations classifiées ;
- le pouvoir de recevoir et d'étudier les rapports annuels et les autres documents produits par les services de renseignement ;
- le pouvoir de convoquer les représentants de l'exécutif et des services de renseignement pour les faire témoigner sous serment ;
- le pouvoir de convoquer des experts externes et d'autres membres de la société civile pour les faire témoigner sous serment ;
- le pouvoir d'organiser des rencontres régulières avec les ministres et les directeurs des services ;
- le pouvoir de conduire des enquêtes régulières et ponctuelles, et de se rendre dans les locaux des services de renseignement ;
- le pouvoir d'entendre les représentants des services de renseignement, les experts indépendants et ou tout autre individu en vue d'obtenir des informations ;
- le pouvoir de recevoir et d'enquêter sur des plaintes portant sur les activités des services de renseignement ; et
- le pouvoir de saisine, autorisant l'organe de surveillance à signaler un manquement aux règles de conduite à un organe interne (comme l'inspection générale) en vue d'engager une procédure disciplinaire.

Source : Hans Born et Aidan Wills (édit.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (Surveillance des services de renseignement : compilation d'outils, Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2012, p. 12.

¹⁷⁶ Cependant, ces statistiques doivent être considérées avec prudence ; cela ne signifie pas que tous les parlementaires peuvent accéder à toutes les informations classifiées dès qu'ils le souhaitent. D'ordinaire, les conditions et les restrictions mentionnées ci-dessus s'appliquent aux modalités d'accès des parlementaires aux informations (voir aussi, section 4.5.3.). Hans Born et Aidan Wills (édit.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (Surveillance des services de renseignement : compilation d'outils, Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2012, p. 12, http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf.



3.2 Le rôle des parlementaires dans la protection des droits fondamentaux dans le cadre des activités de surveillance exercées par les services de renseignement

Les parlementaires doivent intégrer des dispositifs visant à maintenir le respect des droits fondamentaux dans les cadres juridiques régissant les activités des services de renseignement. Le risque que les services de renseignement portent atteinte aux droits de l'homme dans le cadre de leurs opérations est toujours préoccupant. De telles violations pourraient provenir de l'usage de pratiques semblables à la restitution extraordinaire, la surveillance de masse, le recours à des centres de détention secrets et l'usage de la torture en vue d'obtenir des informations¹⁷⁷.

Étant donné le faible niveau de responsabilité publique et la nécessité de maintenir la confidentialité, il est impératif d'effectuer des contrôles législatifs, ministériels et judiciaires suffisants pour garantir que les services de sécurité et de renseignement respectent les libertés individuelles et les droits de l'homme.

Le premier aspect de la surveillance consiste en l'appréciation de la légitimité des activités des services de renseignement et de leur conformité aux exigences de l'État de droit. L'exercice de pouvoirs spéciaux en vue de collecter des informations doit respecter une procédure rigoureuse d'enquêtes et de traitement des plaintes, laquelle œuvre en faveur d'une confiance renforcée de la part des populations. Les commissions parlementaires de surveillance des services de renseignement ont généralement pour mission de :

- surveiller l'utilisation que font les services de renseignement des techniques intrusives et secrètes ;
- contrôler le budget et les dépenses des services de renseignement ;
- examiner le cadre juridique régissant les activités des services de renseignement pour s'assurer qu'il intègre les dispositifs nécessaires à la protection des droits de l'homme ; et
- garantir que les services de renseignement respectent les dispositions du cadre juridique.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Hans Born et Aidan Wills (édit.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (Surveillance des services de renseignement : compilation d'outils, Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2012, p. 70, http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf.

¹⁷⁸ Lauren Hutton, *Overseeing Information Collection, in Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (Contrôler la collecte des informations dans le cadre de la surveillance des services de renseignement : compilation d'outils, Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2012, édité par Hans Born et Aidan Wills, 97, http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf.

Le second aspect de cette surveillance a trait aux enjeux d'une communication et d'une coordination efficaces entre les services de renseignement et le pouvoir judiciaire, résultant de la nature même des rapports qu'ils entretiennent. Dans certains pays, l'immixtion des services de renseignements dans les procédures pénales est interdite par la loi et ceux-ci doivent impérativement obtenir une autorisation pour mener une activité à caractère illicite¹⁷⁹.

Encadré 31 : Étude de cas – Surveillance des services de renseignement par le parlement britannique

Comité parlementaire britannique chargé de superviser les activités de renseignements et de sécurité enquête sur la restitution des détenus et les mauvais traitements infligés aux détenus

Le Commission Renseignements et Sécurité du parlement (ISC) a été créée en 1994 dans le but d'examiner et de surveiller les activités et les politiques mises en œuvre par les services de renseignement au Royaume-Uni. Celle-ci a enquêté sur les activités et les politiques du service de sécurité britannique (MI5), du service de renseignements extérieurs (SIS) et du service de renseignements électroniques du gouvernement (GCHQ).

En 2013, le *Justice and Security Act* a fixé l'élargissement du mandat de la commission dans le domaine de la surveillance afin d'inclure les activités plus étendues du gouvernement en matière de renseignement et de sécurité. Cette mesure a permis à la commission de contrôler d'autres entités faisant partie de l'appareil de renseignement britannique, à savoir l'*Office for Security and Counter-Terrorism in the Home Office* (service de sécurité et de lutte antiterroriste rattaché au Bureau de l'intérieur) et la *Defense Intelligence* affiliées Ministère de la défense.

Le comité est en mesure d'exercer ses fonctions de surveillance car il est habilité à accéder à des documents hautement classifiés, à entendre les équipes travaillant au sein des services de renseignements et à déterminer son agenda, qui est par ailleurs une prérogative qui lui est propre.

En juin 2018 le comité a publié les résultats de son enquête concernant les activités des services de renseignement britanniques en matière de restitution des détenus et de mauvais traitements infligés aux détenus. À la suite de celle-ci, deux rapports ont été élaborés : *Detainee Mistreatment and Rendition: 2001-2010* et *Detainee Mistreatment and Rendition: Current Issues*. Ces rapports sont l'aboutissement de trois années d'enquête qui consistait à examiner dans quelle mesure les services de renseignement britanniques avaient connaissance des mauvais traitements infligés aux détenus soupçonnés d'avoir commis des actes terrorisme. Le comité a mis au jour de nouvelles preuves et a conclu que les services de renseignement britanniques s'étaient entendus sur l'usage de mauvais traitements, notamment la torture, sur les détenus et sur la pratique de restitution des détenus. Cf. ci-dessous, Principaux résultats du comité.

La restitution constitue à plusieurs égards une violation du droit international dans la mesure où elle implique le transfert d'un détenu vers un autre pays, où le droit à une procédure régulière risque fortement de ne pas être respecté, pour y être interrogé. L'Article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 (CNCDDH) interdit l'expulsion d'une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. Les États engagent leur responsabilité en vertu de la Convention s'ils sont jugés complices en d'une telle restitution.

Sources: *How Democratically Accountable are the UK's Security and Intelligence Services?* (Dans quelle mesure les services de sécurité et de renseignement britanniques engagent-ils leur responsabilité sur le plan démocratique ?) Democratic Audit UK.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Certains pays confèrent ces pouvoirs aux instances judiciaires ou au gouvernement comme le prévoit le *Intelligence and Security Act* en Nouvelle-Zélande, 2017, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/latest/DLM6921054.html>.

¹⁸⁰ <http://eprints.lse.ac.uk/80810/1/democraticaudit.com-How%20democratically%20accountable%20are%20the%20UKs%20security%20and%20intelligence%20services.pdf>.



INTELLIGENCE AND SECURITY COMMITTEE OF PARLIAMENT



Enquête du Comité sur le délabrement et les mauvais traitements infligés à des détenus, juin 2018

Principales conclusions:

- Participation directe des services de renseignement britanniques aux mauvais traitements infligés aux détenus par des tiers et de première main témoigner des mauvais traitements infligés aux détenus.
- Des centaines de cas de membres du personnel britanniques continuant de répondre à des questions alors qu'ils savaient ou soupçonnaient que des détenus avaient été ou étaient maltraités.
- La « sous-traitance » de la torture: les services de renseignement britanniques ont offert, ou proposé de faire, une contribution financière à d'autres mener des opérations de restitution qui risquaient d'être soumises à la torture ou à un traitement cruel, inhumain ou dégradant des détenus.
- violation de l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants Puniton 1984.
- Estimation du nombre d'entretiens en détention impliquant du personnel britannique, entre 2 000 et 3 000 personnes;
- Les agences britanniques ont été informées des mauvais traitements infligés aux détenus, ce qui aurait dû indiquer clairement que ces personnes n'étaient pas isolées. cas, mais fait partie d'un abus généralisé et systématique de détenus.
- Les agences britanniques ont soutenu le programme de restitutions américain en approuvant les plans, en fournissant des renseignements et en permettant restitutions. Ils ont activement soutenu le programme. Ils ont également toléré les interprétations par leur absence flagrante de mesures visant à empêcher les restitutions, en particulier de ressortissants et de résidents britanniques.
- Les conseils juridiques fournis par les ministères et les services de renseignement concernant la restitution étaient confus et mal diffusée dès le départ.
- Le groupe HMG ne comprenait pas bien ce que signifiait le terme « restitution » et aucune politique claire (ni même de reconnaissance de la nécessité d'un).

Par ailleurs, l'on constate que deux principaux droits sont mis en péril par les activités des services de renseignement, à savoir le droit à la vie privée et à la protection de données à caractère personnel. Le droit à la vie privée est inscrit, à l'échelle internationale, dans l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁸¹.

Cependant, ces droits ne sont pas absolus. Il arrive que l'utilisation de certaines méthodes d'enquête puisse entraîner la restriction des droits de l'homme, notamment du droit à la vie privée. Il existe une véritable dissension entre le droit à la vie privée d'une part, et le droit à la sécurité d'autre part. Il convient cependant que le cadre juridique dans lequel opèrent les services de renseignement tiennent compte de cette réalité et que celui-ci offre une interprétation rigoureuse du terme « service national de renseignement et de sécurité » et qu'il favorise l'application du principe de proportionnalité au regard de l'objectif recherché. En outre, le cadre juridique devrait prévoir des procédures d'autorisation claire visant à réglementer l'usage de techniques intrusives et secrète dans le cadre de la collecte d'informations. Les organes de surveillance peuvent garantir que les services de renseignement utilisent les données personnelles conformément à la législation en la matière.

¹⁸¹ Au niveau européen, les droits à la vie privée et à la protection de données à caractère personnel sont inscrits dans les Articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte). Le droit à la protection des données est également inscrit dans l'Article 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFEU), et dans l'Article 39 du Traité sur l'Union européenne (TEU). Cf. : Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne, Aussi, l'on observe une véritable dissension entre le droit à la vie privée d'une part, et le droit à la sécurité d'autre part. Cette dissension est accentuée par le phénomène de coopération internationale qui œuvre en faveur du partage des données et qui permet aux gouvernements de circonvier les normes constitutionnelles applicables. Agence des droits fondamentaux (FRA), p.10. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>.

Une nouvelle tendance est apparue récemment, mue par la nécessité d'élaborer de nouvelles règles et d'amender les règles existantes, y compris la jurisprudence des droits de l'homme, des tribunaux et instances judiciaires à l'échelle internationale, afin d'élaborer un instrument international à caractère contraignant portant sur le droit d'autrui à la protection de données à caractère personnel et en vue d'octroyer des droits spécifiques à chacun, conformes à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dont le but est de « garantir... à toute personne physique ... le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée » (Art 1).

Encadré 32 : Nations Unies compilation de bonnes pratiques en matière de cadres et de mesures juridiques et institutionnels, notamment de contrôle, visant à garantir le respect des droits de l'homme par les services de renseignement dans la lutte antiterroriste

En 2010, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a présenté une compilation de trente-cinq bonnes pratiques portant sur le cadre juridique, la surveillance et la responsabilisation, le respect des droits de l'homme et les fonctions des services de renseignement.

La liste ci-dessous fait uniquement état des bonnes pratiques ayant trait à la législation nationale et au rôle des parlementaires dans la réglementation des activités des services de renseignements et la surveillance de leurs travaux et de leurs politiques.

- Il est bon, en pratique, que la sécurité nationale et ses valeurs constitutives soient clairement définies par des lois adoptées par le parlement. (Pratique n° 1)
- Le mandat des services de renseignement est défini en termes restrictifs et précis dans une loi accessible au public. Il est strictement limité à la protection des intérêts légitimes de sécurité nationale mentionnés dans les lois et les mesures relatives à la sécurité nationale lesquelles sont accessibles au public. Les menaces affectant la sécurité nationale que les services de renseignement sont chargés de traiter sont identifiées. Si le terrorisme fait partie de ces menaces, il est également défini en termes restrictifs et précis. (Pratique n° 2)
- Le droit national interdit aux services de renseignement de se livrer à des activités politiques ou d'agir en vue de promouvoir ou protéger les intérêts d'un groupe politique, religieux, linguistique, ethnique, social ou économique particulier. (Pratique n° 12)
- Le droit constitutionnel, la législation et le droit pénal international s'appliquent à tous les agents des services de renseignement, comme ils s'appliquent à tout autre fonctionnaire. Les exceptions autorisant les agents des services de renseignement à agir d'une manière normalement contraire aux lois nationales sont strictement limitées et prescrites par la loi. Ces exceptions n'autorisent jamais une violation des normes impératives du droit international ou des obligations de l'État en matière de respect des droits de l'homme. (Pratique n° 15)
- Les lois nationales prévoient des sanctions pénales, civiles ou autres à l'encontre de tout membre des services de renseignement ou de toute personne agissant en leur nom qui enfreint ou ordonne d'enfreindre les lois nationales ou le droit international humanitaire. (Pratique n° 16)
- Le droit interne définit: le type de mesures de recherche de renseignements à la disposition des services secrets; les objectifs de la recherche de renseignements autorisés; les catégories de personnes et d'activités pouvant être visées par la recherche du renseignement; le niveau de suspicion requis pour justifier le recours à des mesures de recherche du renseignement; la durée maximum d'application desdites mesures; et la procédure d'autorisation, de contrôle et d'analyse du recours à ces mesures. (Pratique n° 21)
- Une loi publique définit les types de données personnelles que les services de renseignement sont autorisés à détenir, ainsi que les critères applicables à leur utilisation, conservation, suppression et divulgation. Les services secrets sont autorisés à conserver les données personnelles qui sont strictement nécessaires en vue de remplir leur mandat. (Pratique n° 23)

...

...

- Les services de renseignement ne sont pas autorisés à user de leurs pouvoirs d'arrestation et de détention s'ils ne sont pas mandatés pour exercer des fonctions de répression. Ils ne sont pas investis de pouvoirs d'arrestation et de détention si les services répressifs compétents pour accomplir les mêmes actes sont déjà mandatés pour ce faire. (Pratique n° 27)
- Si les services de renseignement sont investis de pouvoirs d'arrestation et de détention, ceux-ci sont fondés sur des lois disponibles au public. Ces pouvoirs ne sont exercés que dans les cas où il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'une personne a commis ou est sur le point de commettre une infraction pénale particulière. Les services de renseignement ne sont pas autorisés à priver une personne de sa liberté uniquement à des fins de recherche du renseignement. Le recours des services de renseignement à des pouvoirs d'arrestation et de détention est soumis au même degré de contrôle que le recours à ces pouvoirs par les forces de l'ordre, et notamment à un contrôle judiciaire de la légalité de toute privation de liberté. (Pratique n° 28)
- Le partage de renseignements entre différents services de renseignement d'un même État ou avec les autorités d'un autre État est fondé sur une loi nationale qui définit les paramètres de l'échange de renseignements, et notamment les conditions devant être réunies pour que des informations puissent être partagées, les instances avec lesquelles le partage de renseignement est permis et les garanties entourant l'échange de renseignements. (Pratique n° 31)
- La législation nationale définit la procédure d'autorisation des accords de partage de renseignements, ainsi que la procédure applicable au partage ad hoc de renseignements. (Pratique n° 32)
- Il est expressément interdit aux services de renseignement de recourir à l'assistance de services de renseignement étrangers de quelque manière que ce soit, si cela a pour conséquence de circonvenir les normes du droit interne et les contrôles institutionnels applicables à leurs activités. (Pratique n° 35)

Source : Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste : Compilation de bonnes pratiques en matière de cadres et de mesures juridiques et institutionnels, notamment de contrôle, visant à garantir le respect des droits de l'homme par les services de renseignement dans la lutte antiterroriste, document des Nations unies A/HRC/14/46 (17 mai 2010).¹⁸²

¹⁸² <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.46.pdf>.



CHAPITRE 4 :

Le rôle des parlementaires dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent : éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme

Les politiques antiterroristes ont évolué au cours des dernières années pour souligner la nécessité grandissante d'éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme et de l'extrémisme violent. L'émergence du terme « extrémisme violent », qui renvoie à un champ d'action des politiques et des pratiques, est étroitement lié au caractère ambiguë et controversé du terme « terrorisme ». Le concept d'extrémisme violent est considéré comme étant plus global et plus étendu que celui de terrorisme dans la mesure où il admet tous types de violence pour autant que ses motifs soient jugés extrémistes.¹⁸³

Au cours des vingt dernières années, la communauté internationale a tenté d'apporter des réponses à l'extrémisme violent essentiellement dans le cadre des mesures antiterroristes axées sur la sécurité en vue de « lutter » contre l'extrémisme violent (*counter violent extremism* - CVE). Depuis peu, il est notoire que les mesures militaires et judiciaires ne suffisent plus pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent et ce, à l'échelle nationale, régionale et internationale. Les actions de lutte antiterroriste doivent permettre de renforcer la résilience de la société face à la menace terroriste et de réduire l'attrait pour les terroristes.

Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité des Nations unies établit un lien explicite entre extrémisme et terrorisme, soulignant la nécessité d'aligner les mesures prises pour combattre le terrorisme sur les normes internationales en la matière. Il a également reconnu le besoin de coordonner des plans d'actions en vue de prévenir l'extrémisme violent (*prevent violent extremism* - PVE)¹⁸⁴. Aujourd'hui, un certain nombre de politiques sont élaborées par combinaison des deux approches. En anglais, celles-ci sont communément désignées sous l'appellation C/PVE (*counter/prevent violent extremism*). De nombreux gouvernements emploient uniquement l'acronyme CVE (*counter violent extremism* ou lutter contre l'extrémisme violent) pour caractériser leurs politiques, mais celles-ci incluent généralement certains éléments des politiques dites de prévention de l'extrémisme violent (PVE).

En janvier 2016, le Secrétaire Général des Nations unies a présenté un Plan d'Action pour la prévention de l'extrémisme violent devant l'Assemblée générale.¹⁸⁵ Par la suite, le 1^{er} juillet 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution (A/RES/70/291) portant sur le cinquième examen de la Stratégie mondiale antiterroriste. Cette résolution a renforcé le consensus au niveau mondial sur la nécessité de privilégier les mesures préventives dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.¹⁸⁶ Le Plan invitait les États membres à « envisager d'élaborer un plan national d'action contre l'extrémisme violent, dans lequel il fixera les mesures à appliquer en priorité sur son territoire pour s'attaquer aux causes du phénomène et qui viendra compléter la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme s'il y a lieu. » D'autres initiatives régionales et nationales ont suivi l'exemple, aboutissant à l'adoption de résolutions clés en la matière par l'Union européenne, l'Union africaine, l'Organisation pour la sécurité et la coopération (OSCE)¹⁸⁷, la Ligue arabe, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et par d'autres entités.

À l'échelle nationale, les stratégies antiterroristes des États considèrent progressivement la prévention de l'extrémisme violent sous le prisme de la mobilisation de la société tout entière, ce qui s'est traduit par une pléthore de politiques de prévention et de lutte contre le terrorisme. Plusieurs pays ont peaufiné leurs plans d'action et ont commencé à exécuter ces politiques ; d'autres en sont toujours à la phase de conception, voire même n'ont pas commencé. Les plans d'actions ont été adoptés dans le cadre de stratégies plus globales de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ou en tant que stratégie à part entière.

Ce chapitre traitera du rôle des parlementaires dans l'élaboration des plans d'actions et des stratégies nationales de lutte contre l'extrémisme violent ainsi que dans la promotion d'une approche, prenant en compte la société dans son ensemble et favorisant les contre-discours, la compréhension et l'inclusion.

¹⁸³ Professeur Peter R. Neumann, Lutter contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme : idées, recommandations et bonnes pratiques à l'échelle de l'OSCE, 28 septembre 2017, P. 15, <https://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>.

¹⁸⁴ Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674), Rapport du Secrétaire Général, Assemblée générale, Soixante-dixième session, points 16 et 117 de l'ordre du jour : Culture de paix, la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies P.2. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674/.

¹⁸⁵ Ce plan plaide en faveur d'une approche globale comprenant non seulement des mesures nécessaires de lutte antiterroriste axées sur la sécurité, mais également des mesures de prévention systématiques (PVE) pour remédier aux causes sous-jacentes qui poussent des individus à rejoindre des groupes extrémistes violents. Cf. : Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674), Rapport du Secrétaire Général, Assemblée générale, Soixante-dixième session, points 16 et 117 de l'ordre du jour : Culture de paix, la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies P.2. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674/.

¹⁸⁶ La résolution a abordé de façon explicite la prévention et a prévu la mise en œuvre équilibrée de tous les piliers de la stratégie mondiale : (a) éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme ; (b) prévenir et combattre le terrorisme ; (c) étoffer les moyens dont les États disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et à renforcer le rôle joué en ce sens par l'Organisation des Nations Unies ; et (d) garantir le respect des droits de l'homme la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste.

¹⁸⁷ Ceci a été reconnu par un certain nombre d'instruments internationaux comme la Décision sur le Cadre consolidé de l'OSCE pour la lutte contre le terrorisme (<https://www.osce.org/pc/98008?download=true>).

4.1 Le rôle des parlementaires dans l'élaboration des politiques visant à lutter contre l'extrémisme violent

Les parlementaires, en qualité de représentants du peuple, sont les mieux placés pour promouvoir une approche inclusive de la lutte contre le terrorisme. Ils peuvent intervenir à chaque étape de l'élaboration des politiques de lutte contre l'extrémisme violent en prenant des mesures semblables à celles qu'ils mettent en œuvre dans les autres domaines de la politique publique : évaluation, élaboration, mise en œuvre et contrôle.

Notons que la phase qui consiste à évaluer les effets d'une politique de lutte et de prévention de l'extrémisme violent est cruciale puisqu'elle permet d'identifier et de comprendre les conditions propices à la violence politique. La prise en compte du contexte national spécifique à chaque État requiert une connaissance profonde de ces causes mais aussi des solutions exigées pour les éliminer. Tel que précisé dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies de 2006, les conditions propices à la propagation du terrorisme peuvent être favorisées par :

- des conflits non résolus qui perdurent ;
- la déshumanisation des victimes du terrorisme ;
- l'absence de légalité et les violations des droits de l'homme ;
- la discrimination ethnique, nationale et religieuse ;
- l'exclusion politique ;
- la marginalisation socio-économique ;
- l'absence de bonne gouvernance.

Encadré 33 : Leçons tirées à la suite de la mise en œuvre de la première vague de politiques visant à lutter contre l'extrémisme violent¹⁸⁸ :

1. Connaître son public ;
2. Éviter de stigmatiser des communautés ;
3. Illustrer clairement ce que sont et ne sont pas les politiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent ;
4. Œuvrer en faveur d'une véritable collaboration entre les organismes gouvernementaux, les organisations de la société civile et les populations.

A chacune de ces étapes, les parlementaires peuvent contribuer à garantir que les politiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent sont mises en œuvre d'une manière intégrée et efficace, conformément aux objectifs convenus. Ces objectifs comprennent, par exemple, le renforcement de la résilience de la société face à l'extrémisme violent.

Les parlementaires peuvent jouer un rôle de premier plan en vue de garantir que les politiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent :

- possèdent le cadre juridique nécessaire à leur exécution ;
- profitent des leçons tirées de l'expérience et des bonnes pratiques ;
- sont fondées sur l'analyse des preuves scientifiques ;
- ne risquent pas d'exacerber les griefs et les divisions dont se nourrit l'extrémisme ;
- évitent d'associer l'extrémisme violent à toute religion, culture, groupe ethnique, nationalité ou race.

Les efforts déployés par les parlementaires en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent viennent compléter les travaux de ces derniers dans le cadre des plans d'actions et des dispositifs mis en place visant à lutter contre le terrorisme. Dans cette perspective, ils ont un rôle décisif à jouer dans la garantie que les stratégies nationales de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent sont en adéquation avec les politiques antiterroristes.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Peter Romaniuk, Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism, Global Centre on Cooperative Security, Centre mondial sur la sécurité coopérative, septembre 2015, pp. 15-20.

¹⁸⁹ Cette mesure pourrait inclure l'intégration mutuelle des stratégies de prévention et de lutte contre le terrorisme, des plans d'action pour la mise en œuvre des résolutions « Femmes, Paix et Sécurité » et des bonnes pratiques énoncées dans les documents cadres à caractère non contraignant émanant du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF). Cf. : Guidelines and good practices on Developing National P/CVE Strategies and Action Plans (Lignes directrices et bonnes pratiques en vue d'élaborer des stratégies nationales et des plans d'actions visant à lutter contre l'extrémisme violent), septembre 2016, p. 4. <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-1792016192156.pdf>.

Encadré 34 : Lignes directrices et bonnes pratiques en vue d'élaborer des stratégies nationales et des plans d'actions visant à lutter contre l'extrémisme violent

Le Hedayah International Center of Excellence for Countering Violent Extremism (CVE) (Centre d'excellence international pour lutter contre l'extrémisme violent)¹⁹⁰, suggère d'appliquer les **principes directeurs** suivants :

- Assurer une compréhension correcte des facteurs qui déterminent l'émergence de l'extrémisme violent et établir une réponse stratégique à partir de ces éléments.
- S'appuyer sur les bonnes pratiques internationales pour élaborer la stratégie nationale de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent et des plans d'action.
- Fixer des rôles et des responsabilités clairs pour les différents ministères, services et organes gouvernementaux dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie nationale de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent et mettre en place des mécanismes de coordination et de communication entre toutes les entités gouvernementales.
- Préciser les rôles et les responsabilités endossés par chacun des acteurs : administrations centrales, régionales et locales, organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux, organisations de la société civile, communautés et secteur privé dans le cadre de la prévention et de lutte contre l'extrémisme violent.
- Mettre en place des mécanismes pour que les différents acteurs rendent tous compte de leurs actions sur une base mutuelle.
- Prendre la mesure des conséquences involontaires et évaluer le caractère aggravant de certaines approches menaçant d'exacerber la menace de l'extrémisme violent ou d'accroître l'attrait pour celui-ci.
- Identifier des moyens constructifs en vue de désamorcer les griefs (réels ou supposés).
- Promouvoir et encourager les acteurs non-gouvernementaux y compris la société civile et le secteur privé à s'engager dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent.
- S'assurer que les nouvelles politiques et pratiques en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent viennent appuyer les mesures démocratiques existantes en la matière et analyser la manière dont celles-ci influent les unes sur les autres.

4.2 La contribution des parlementaires au renforcement du caractère inclusif des stratégies visant à lutter contre l'extrémisme violent

Les parlementaires contribuent à garantir que les politiques et pratiques en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme répondent aux besoins des populations et prennent en compte le caractère évolutif de la menace. Dans ce but, il convient de prendre les mesures suivantes :

- promouvoir les contre-récits pour lutter contre la propagande extrémiste et terroriste ;
- prendre des mesures face aux défis majeurs que posent les combattants terroristes étrangers et le phénomène du terrorisme domestique ;
- mettre en place des systèmes de protection des victimes du terrorisme et faciliter leur retour à la vie normale.

¹⁹⁰ Le Hedayah International Center of Excellence for Countering Violent Extremism (CVE) (Centre d'excellence international pour lutter contre l'extrémisme violent) a été créé en réponse à la volonté croissante des membres du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) et, plus largement, de l'ensemble de la communauté internationale d'établir un centre multilatéral indépendant ayant pour mission de lutter contre l'extrémisme violent. Cf. : Guidelines and good practices on Developing National P/CVE Strategies and Action Plans (Lignes directrices et bonnes pratiques en vue d'élaborer des stratégies nationales et des plans d'actions visant à lutter contre l'extrémisme violent), septembre 2016, p. 4. <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-1792016192156.pdf>.

4.2.1 La promotion des contre-discours pour lutter contre l'extrémisme violent et la propagande terroriste

Des méthodes de communication stratégiques peuvent avoir un réel impact pour ce qui est de lutter contre les discours et la propagande terroristes. Dans l'exercice de leur fonction représentative, et aux termes des politiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent, les parlementaires sont chargés de protéger les citoyens et de défendre l'ensemble de leurs intérêts. Ce faisant, ils sont le pivot du renforcement de la résilience de la société face à la radicalisation et de l'exécution des politiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent.¹⁹¹ Ils disposent des moyens suffisants pour renforcer la mobilisation des acteurs et faciliter l'information par le biais de campagnes publiques de sensibilisation et de diffusion.

Notons que les initiatives destinées à lutter contre les discours terroristes sont mises en œuvre par différents acteurs au niveau supranational, international, régional et local. Les Nations Unies, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), le Centre Hedayah – fonctionnant sur un modèle semblable à celui du GCTF – ainsi que d'autres organisations internationales et régionales aident les États à élaborer des plans d'action concrets dans ce domaine. Le Cadre international global de lutte contre la propagande terroriste proposé par le Comité contre le terrorisme des Nations unies met en l'accent sur les trois points clés suivants¹⁹² :

1. des mesures juridiques et des mesures de répression, conformément aux obligations découlant du droit international, notamment le droit international des droits de l'homme, et aux résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ;
2. des partenariats public-privé, y compris l'industrie des technologies ;
3. l'élaboration de contre-discours¹⁹³.

Les parlementaires mettent en évidence l'importance pour les États de s'acquitter de leur obligation d'obtenir des résultats dans ces domaines. Dans l'exercice de leur fonction législative et de leur rôle de surveillance, ils promeuvent la mise en œuvre réelle de la dimension juridique et contraignante des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de la Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme de l'Assemblée générale et des résolutions de l'Assemblée Générale qui s'ensuivent. Les parlementaires peuvent jouer un rôle décisif dans l'élaboration de campagnes de promotion des contre-discours et la mise en place de partenariats efficaces (partenariats public-privé ; médias et OSC) en vue d'adopter une approche globale de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Ils devraient contribuer à promouvoir l'intégration des valeurs de l'État de droit au sein de ces politiques.

4.2.1.1 Le développement d'une communication inclusive avec les organisations de la société civile, les médias et le secteur privé, y compris l'industrie des technologies de pointe

Pour qu'elle puisse être mise en œuvre, l'approche visant à inclure l'ensemble de la société dans la lutte antiterroriste doit promouvoir une communication inclusive et des stratégies de sensibilisation à tous les niveaux. Ces stratégies pourraient œuvrer en faveur de l'implication des acteurs clés tels que les médias, les OSC, les victimes du terrorisme, les entreprises du secteur privé et les fournisseurs internet qui peuvent contribuer à promouvoir une politique inclusive qui traite des questions transversales liées à l'égalité des genres, aux enfants et à la jeunesse.¹⁹⁴

Partenariats public-privé et l'industrie des technologies de pointe

Le monde des affaires, entre autres, a un rôle décisif à jouer dans l'instauration d'un climat qui ne soit pas propice à l'émergence du terrorisme.¹⁹⁵ Ces dernières années ont vu la montée en puissance de l'usage d'internet, et des autres technologies, par les organisations terroristes et ce, pour des objectifs très variés, notamment, la diffusion de documents de propagande, la collecte de fonds et le recrutement.

¹⁹¹ Le Renforcement du rôle des parlementaires dans la construction de systèmes de lutte antiterroriste efficaces dans le respect de l'État de droit, *Key Note Address House of Representatives for IJ Director*, 8 novembre 2016.

¹⁹² Lettre en date du 26 avril 2017 de la présidence du Comité du conseil de sécurité établi conformément à la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, adressée au Président du Conseil de sécurité. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/375&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=E.

¹⁹³ Lutter contre la propagande terroriste, étude menée par la commission LIBE, libertés civiles, justice et affaires intérieures, Direction générale des politiques internes de l'Union, novembre 2017.

¹⁹⁴ Eric Rosand, Emily Winterbotham, Michael Jones, Franziska Praxl-Tabuchi, *A Roadmap to Progress: The State of Global P/CVE Agenda* (Une feuille de route vers le progrès : l'état de l'agenda mondial relatif à la prévention et à la lutte contre l'extrémisme violent), The Prevention Project and Royal United Services Institute, septembre 2018, p.1.

¹⁹⁵ Tel que le confirme la résolution 1624 (2005) du CSNU, Menace contre la paix et à la sécurité internationales, adoptée par le Conseil de sécurité, 14 septembre 2005, <http://unscr.com/en/resolutions/1624>.

Par le passé, il régnait un certain flou quant à la forme appropriée que se devait de prendre la coopération entre le secteur privé et les États, notamment lorsque plus d'un État se trouvait impliqué.¹⁹⁶

La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2006, a encouragé « à envisager de solliciter auprès du secteur privé des contributions aux programmes de renforcement des capacités, surtout pour la sécurité des ports, de la navigation maritime et de l'aviation civile ». ¹⁹⁷ Le Conseil de sécurité des Nations unies souligne depuis longtemps l'importance que revêtent les partenariats public-privé dans les efforts déployés en vue de lutter contrecarrer l'incitation aux actes de terrorisme. Dans sa résolution 2129 (2013), le Conseil a pris acte du lien qui existe entre le terrorisme et les technologies de l'information et des communications, en particulier Internet, et a engagé la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) à continuer de collaborer avec toutes les parties prenantes sur ces questions, y compris le secteur privé.

Les principaux domaines mis en péril par la menace terroriste sont :

- la sécurité des infrastructures énergétiques ;
- la cybersécurité ;
- le transport des personnes, des marchandises, des capitaux et des services.

Les parlementaires contribuent à assurer le respect des engagements en matière de sécurité, notamment au moyen d'une législation et de procédures spécifiques à ces secteurs.¹⁹⁸

De leur côté, les entreprises de l'industrie technologique (plusieurs acteurs privés, notamment issus de la Silicon Valley) se sont engagées à mettre en œuvre sur leurs plateformes une campagne stratégique de communication pour lutter contre le terrorisme et ont annoncé la création du Forum internet mondial de lutte contre le terrorisme (GIFTC), dont l'objectif est de perturber l'usage que font les terroristes de ces services. Le GIFTC se joint à une initiative plus large encore dans le cadre d'un partenariat avec la DECT des Nations unies et la fondation suisse ICT4Peace sous l'appellation Tech Against Terrorism ¹⁹⁹ pour promouvoir le partage des connaissances et l'engagement de tous les acteurs. Parmi les membres de l'initiative Tech Against Terrorism figurent les quatre acteurs précédemment mentionnés et plusieurs autres tels que Telefonica, Soundcloud, Askfm, Snapchat, et Justpaste.²⁰⁰

Le GIFTC agit sur trois fronts :

- apporter des solutions techniques ;
- diligenter des recherches sur les travaux d'élaboration des contre-discours ; et
- échanger les bonnes pratiques entre membres du Forum et assister les entreprises plus petites dans l'élaboration de mesures antiterroristes efficaces.

Les entreprises du secteur des technologies ont pris des mesures visant à prévenir un usage abusif de leurs plateformes par les organisations terroristes, notamment par le biais de mécanismes d'auto-régulation et de retrait des contenus à caractère terroriste. La tâche est plus difficile lorsque les terroristes exploitent des plateformes technologiques plus petites qui ne bénéficient pas de ressources semblables. Ces opérations exigent une plus grande transparence de la part de ces entreprises afin de garantir que ces dernières respectent le cadre juridique national de la lutte antiterroriste ainsi que la liberté d'expression et les droits de l'homme.

¹⁹⁶ Initiative du G8 pour des partenariats publics-privés pour lutter contre le terrorisme : Les mesures du secteur privé après 2006, document à consulter, Institut d'études sur la sécurité Est-Ouest, novembre 2006, p.2. https://www.files.ethz.ch/isn/90482/2006-11-28_G8-Initiative-for-PPPs.pdf.

¹⁹⁷ Il existe d'autres initiatives à l'échelle internationale et régionale, comme : le Global Forum for Partnerships between States and Businesses to Counter Terrorism, un partenariat entre les États et le monde des affaires soutenu par le G8 ; le Forum de l'UE sur internet créé en 2015 par la Commission européenne dans le but de faciliter le dialogue entre la Commission et les entreprises de l'industrie technologiques en vue de garantir un réseau internet plus sûr, à la fois en perturbant les activités terroristes sur le réseau et en intensifiant les contre-discours ; les déclarations et décisions régionales telles que la décision n° 5/07 du Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe portant sur les partenariats public-privé dans la lutte contre le terrorisme, adoptée le 30 novembre 2007 ; ou encore la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) qui a souligné l'importance des partenariats public-privé dans la prévention du terrorisme lors de la Quatrième conférence sur la sécurité des échanges (STAR) dans la zone APEC qui s'est tenue en février 2006.

¹⁹⁸ Initiative du G8 pour des partenariats publics-privés pour lutter contre le terrorisme : Les mesures du secteur privé après 2006, document à consulter, Institut d'études sur la sécurité Est-Ouest, novembre 2006, p.2. https://www.files.ethz.ch/isn/90482/2006-11-28_G8-Initiative-for-PPPs.pdf.

¹⁹⁹ Tech Against Terrorism, initiative axée sur le renforcement de l'échange constant des savoirs et la promotion du dialogue. www.techagainstterrorism.org.

²⁰⁰ Lutter contre la propagande terroriste, étude menée par la commission LIBE, libertés civiles, justice et affaires intérieures, Direction générale des politiques internes de l'Union, novembre 2017, Étude LIBE, p.18 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU\(2017\)596829_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU(2017)596829_EN.pdf) ; Cf. aussi : Microsoft partners with Institute for Strategic Dialogue and NGOs to discourage online radicalization to violence (Microsoft s'allie à l'Institut pour le dialogue stratégique et aux ONG pour contrecarrer la radicalisation en ligne conduisant à la violence), Microsoft, 18 avril 2017, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/04/18/microsoft-partners-institute-strategic-dialogue-ngos-discourage-online-radicalization-violence/>.

Encadré 35 : Code de conduite pour lutter contre les discours de haine illégaux et endiguer la prolifération des discours de haine en ligne en Europe

En mai 2016, la Commission européenne et plusieurs grandes entreprises des technologies de l'information, à savoir Facebook, Twitter, YouTube, et Microsoft, ont présenté le nouveau « Code de conduite visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne » en vue d'endiguer la prolifération des discours de haine en ligne en Europe²⁰¹. Bien que les discours de haine et le terrorisme soient des sujets le plus souvent traités séparément, la Commission et les entreprises actives dans le domaine des médias sociaux ont souligné de manière explicite le lien qui existe entre les deux phénomènes.

Le Code de conduite, destiné à fournir aux entreprises des technologies de l'information des orientations ainsi qu'à échanger les bonnes pratiques avec les autres acteurs du secteur, notamment les fournisseurs internet, les plateformes et opérateurs de médias sociaux, vise à instaurer des procédures claires et efficaces en vue d'analyser les discours de haine illégaux et d'évaluer les contenus signalés dans les 24 heures.²⁰²

À cet égard, le rôle des parlementaires impliquerait de :

1. Garantir que les mesures, y compris les mesures d'auto-régulation, mises en œuvre par les entreprises des technologies de l'information soient alignées sur la politique antiterroriste globale.
2. Surveiller les activités des entreprises des technologies de l'information pour s'assurer qu'elles n'outrepassent pas leur mandat, par le biais d'enquête de réunions à l'échelle locale et au moyen d'autres outils de surveillance.
3. Garantir que les régimes juridiques traditionnels s'adaptent à l'ampleur et au caractère fragmentaire du phénomène internet.
4. Garantir la transparence des activités des entreprises des technologies de l'information visant à prévenir l'extrémisme en ligne via la publication de données telles que les statistiques trimestrielles indiquant les sites internet et les comptes en ligne ayant été retirés et la raison de ce retrait.
5. Rendre compte des contenus ayant été retirés ou signalés est un gage de transparence. Les parlementaires pourraient ainsi œuvrer en faveur de la publication des comptes-rendus listant les requêtes du gouvernement eu égard au retrait de certains contenus.
6. Garantir que les parlementaires ont l'autorisation d'accéder aux informations disponibles, sans restrictions arbitraires, lorsque cet accès est nécessaire aux fins de protection de la sécurité nationale face à la menace terroriste.

²⁰¹ Au mois de mars 2018, la Commission européenne a publié un ensemble de recommandations à l'intention des entreprises et des États membres de l'UE s'appliquant à toutes les formes de contenu illicite en ligne, « allant du contenu à caractère terroriste, de l'incitation à la haine et à la violence, de la pédopornographie aux produits de contrefaçon et aux violations du droit d'auteur » exigeant que soit supprimé tout contenu à caractère terroriste dans un délai d'une heure à compter de son signalement par les autorités, auquel cas les plateformes du type Facebook ou Twitter pourraient se voir infliger de lourdes amendes. L'approche volontaire initialement privilégiée par l'UE a été abandonnée au profit d'un projet de réglementation plus strict devant être publié le mois prochain en vue de contraindre les géants d'internet à supprimer les vidéos, les publications et les audios à caractère terroriste de leur plateforme. Par le biais de la nouvelle législation instiguée par le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, Bruxelles durcit le ton après avoir fait confiance aux grandes entreprises du secteur de l'Internet pour qu'ils retirent volontairement ces contenus. Cf. : <https://phys.org/news/2018-09-social-media-hour-terror-propaganda.html#jCp>.

²⁰² Countering illegal hate speech online #NoPlace4Hate, http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

Encadré 36 : Les Recommandations Zurich-Londres sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme en ligne

Cet instrument politique a été élaboré dans le but de compiler les bonnes pratiques prédominantes en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent en ligne ainsi que les bonnes pratiques relatives aux mesures fondées sur les contenus et sur la communication. Ce document a été adopté lors de la huitième réunion plénière ministérielle du GCTF célébrée à New York en septembre 2017.²⁰³ Le document liste de manière non-exhaustive les bonnes pratiques gouvernementales sur les aspects relatifs aux communications stratégiques et aux médias sociaux de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme en ligne, destinées aux membres du GCTF ainsi qu'à tout gouvernement intéressé.

Les bonnes pratiques énoncées dans ce document ont été identifiées lors des réunions et discussions tenues par la suite avec les membres du GCTF et reflètent leur expérience en la matière. De plus, à travers ces recommandations, le GCTF vise à soutenir et à compléter les travaux et les initiatives existantes menées par d'autres organisations internationales et régionales, à savoir l'ONU et d'autres parties prenantes pertinentes œuvrant dans ce domaine.

Les bonnes pratiques se répartissent en trois catégories :

- la section I regroupe les bonnes pratiques transversales de prévention et de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent en ligne ;
- la section II regroupe les bonnes pratiques relatives aux mesures fondées sur les contenus ;
- la section III regroupe les bonnes pratiques relatives aux mesures fondées sur la communication.

La collaboration avec les organisations de la société civile

La société civile est de plus en plus impliquée dans les pratiques de consultation mises en œuvre par les parlementaires. La collaboration des OSC avec les parlementaires est un des éléments clés de la démocratie participative. Les OSC peuvent jouer un rôle important en soutenant les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions représentatives, législatives et de surveillance, entre autres par le biais de témoignages sur l'impact des politiques mises en œuvre²⁰⁴. Dans leurs efforts pour développer des canaux de diffusion au sein des communautés, les parlementaires peuvent s'allier aux OSC et ainsi contribuer à promouvoir un cadre inclusif et durable pour les politiques antiterroristes nationales.

La participation des OSC dans les efforts de lutte antiterroriste contribue à l'adoption d'une approche visant à prendre en compte l'ensemble de la société, dans la mesure où celles-ci jouent un rôle actif à plusieurs égards :

- Elles communiquent auprès des populations et sensibilisent les esprits aux enjeux de la lutte contre le terrorisme, en plus de diffuser des contre-discours pour saper la légitimité des opinions extrémistes violentes.
- Elles contribuent à prévenir le terrorisme au moyen de mesures de déradicalisation et de promotion des contre-discours, notamment au niveau local.
- Elles soutiennent les institutions éducatives dans l'élaboration de solutions efficaces et robustes face au terrorisme et dans l'identification des jeunes vulnérables.
- Elles surveillent, évaluent et échangent les leçons tirées de l'expérience pour répondre rapidement et de la meilleure des manières au terrorisme dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme.
- Elles s'efforcent de donner une voix aux populations marginalisées et vulnérables, y compris aux victimes du terrorisme, et proposent des solutions constructives pour désamorcer les griefs.

Le risque que les terroristes et les organisations affiliées abusent des OSC, telles que les œuvres de bienfaisance, demeure le principal défi (ex. aspect financier, mobilité et soutien). Il devrait exister un réel équilibre, d'une part, entre la prévention

²⁰³ Recommandations de Zurich-Londres sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme en ligne, Forum mondial de lutte contre le terrorisme, 2017 <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF%20-%20Zurich-London%20Recommendations%20ENG.pdf?ver=2017-09-15-210859-467>.

²⁰⁴ Alan Hudson, *CSOs and Parliamentary Committees: The UK's International Development Select Committee* (Les OSC et les commissions parlementaires : le Comité restreint britannique de développement international) Overseas Development Institute, Institut de développement à l'étranger, juin 2006. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/2918.pdf>.

de l'implication des OSC dans les violations des droits et dans la poursuite des auteurs de ces actes, et d'autre part, la reconnaissance du rôle positif joué par les OSC légitimes, sans porter atteinte à la liberté de réunion²⁰⁵.

Les parlementaires ont ici un rôle important à jouer en garantissant la participation des citoyens à la lutte contre l'extrémisme violent par le biais d'une collaboration, avec les organisations de la société civile. Il est primordial que ceux-ci soient au fait des différents moyens dont disposent les OSC en vue de contribuer à la mise en œuvre des politiques antiterroristes. Cela pourrait se produire grâce à :

1. L'instauration d'un dialogue et de consultations avec les OSC en vue de promouvoir plus efficacement l'État de droit, notamment via des lois et des politiques antiterroristes respectueuses des droits de l'homme, des auditions, des réunions à l'échelle locale, des campagnes de sensibilisation, etc.
2. La garantie d'une action parlementaire fondée sur des informations et des recherches indépendantes ainsi que des constatations factuelles basées sur des données probantes, et enfin des recommandations relatives à la lutte contre l'extrémisme violent, formulées par les différents membres de la société civile tels que les universités, les think tanks, les ONG œuvrant à la défense des droits de l'homme et les ONG ayant pour principal centre d'intérêt la politique ;
3. L'encouragement de la participation des ONG aux débats portant sur la sécurité nationale, les forces armées, la politique et le renseignement, ce qui a pour effet de renforcer davantage la transparence de l'action gouvernementale ;
4. Le développement d'un régime juridique et institutionnel destiné à encadrer les activités des OSC dans le cadre de la liberté de réunion.

Collaboration avec les médias

Les médias jouent un rôle central lorsqu'il s'agit d'informer le public et de décrire le terrorisme. Le défi majeur réside dans la symbiose qui existe entre le terrorisme et les agences de presse, y compris les chaînes de télévision en ligne. Le terrorisme étant source de récits à la fois provocateurs et violents, ceux-ci « font vendre ». Les médias fournissent ainsi une plateforme permettant aux groupes terroristes de diffuser leur message et de susciter la peur parmi les populations.²⁰⁶

Pourtant, les médias peuvent contribuer à lutter contre le terrorisme en dépeignant le phénomène sous un angle moins anxiogène. La responsabilité leur incombe d'éviter de véhiculer une image négative de certains groupes spécifiques au sein de société, par le biais de reportages déséquilibrés ou non fondés.²⁰⁷

²⁰⁵ Eric Rosand, Alistair Millar, et Jason Ipe, *Civil Society and the UN Global Counter-Terrorism Strategy: Opportunities and Challenges* (La société civile et la stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies : enjeux et opportunités), Centre de coopération antiterroriste mondiale, septembre 2008, p. 29. http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2008/09/civil_society.pdf.

²⁰⁶ Kate Ferguson, *Countering Violent Extremism through Media and Communication Strategies: A Review of the Evidence* (Contre l'extrémisme violent au moyen des média et des stratégies de communication : contats) Partnership for Conflict, Crime and Security Research, 1^{er} mars 2016, 7 <http://www.paccsresearch.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Countering-Violent-Extremism-Through-Mediaand-Communication-Strategies-.pdf>.

²⁰⁷ La réponse du gouvernement aux huit rapports élaborés par le Home Affairs Select Committee, session 2016-17 HC 135, : *Radicalisation: the Counternarrative and Identifying the Tipping Point* (Radicalisation : contre-discours et point de rupture), présenté au Parlement par le Secrétaire d'État à l'Intérieur sur ordre de Sa Majesté, décembre 2017, p.5. <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/home-affairs/Correspondence-17-19/Radicalisation-the-counter-narrative-and-identifying-the-tipping-point-government-response-Eighth-Report-26-17-Cm-9555.pdf>.

4.2.1.2 L'élaboration des contre-discours

Outre la collaboration entre les parlementaires et le secteur privé, les OSC, et les médias, ceux-ci peuvent explorer d'autres voies visant à faire progresser les efforts en matière de contre-discours et à lutter contre la propagande terroriste, notamment en intervenant sur le terrain auprès des OSC et des autres acteurs, sur le plan législatif et opérationnel, via la diffusion de messages ciblés. Ces mesures font partie intégrante des travaux visant à établir une communication stratégique autour de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. La synergie accrue entre les paroles et les actions est sans conteste un facteur essentiel en vue de renforcer la crédibilité et l'efficacité de ces politiques.

Comme l'a conclu récemment le Parlement européen dans une étude portant sur les contre-discours, « *le concept en lui-même n'est que très peu développé et manque d'une base solide fondée sur des recherches empiriques.* »²⁰⁸ Il convient d'accroître la recherche dans ce domaine et de renforcer le suivi et l'évaluation des projets actuels relatifs aux contre-discours pour s'assurer que ces enseignements sont mis à profit.

La notion de contre-discours peut revêtir plusieurs sens et prendre de nombreuses formes. Elle peut faire référence aux actions instiguées par le gouvernement, aux stratégies de déradicalisation ou aux mouvements populaires et de la société civile. Les contres-discours peuvent s'adresser à une cible très large – les extrémistes, les individus vulnérables à l'extrémisme, les membres des communautés abritant des extrémistes, ou à l'ensemble de la population.²⁰⁹

Les actions globales visant à lutter contre la propagande terroriste sont à l'initiative d'un certain nombre d'acteurs à l'échelle supranationale, internationale, régionale, nationale et locale. Les Nations unies se sont imposées comme acteur clé dans le domaine ayant trait à l'élaboration des contre-discours, montrant l'exemple aux institutions apparentées, comme le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) et le Centre d'excellence Hedayah, en vue d'aider les pays à développer des plans d'actions concrets dans ce domaine. D'autres organisations telles que l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ont mené des actions axées sur la communication stratégique et les contre-discours. Les États ont également renforcé leurs efforts pour lutter contre la propagande terroriste via une collaboration améliorée avec les autres pays ou les partenaires institutionnels non-étatiques. Pour finir, les entreprises des technologies de l'information se sont elles aussi engagées dans des démarches visant à prévenir l'usage abusif de leurs plateformes par les organisations terroristes.

Les parlementaires pourraient mettre à profit des instruments-clés pour renforcer la portée des contre-discours :

- diffusion auprès des citoyens et visites sur le terrain ;
- adresser une pétition aux membres du Parlement ;
- prononcer des discours et donner des interviews ;
- surveiller la stratégie de communication du gouvernement ;
- promouvoir des mesures de gestion et de résolution des conflits et œuvrer en faveur de l'évolution des sociétés dans la période qui suit un conflit.²¹⁰

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les politiques doivent être pensées en termes de gestion et de résolution de conflits, et doivent œuvrer en faveur de l'évolution des sociétés dans la période post-conflit.²¹¹

²⁰⁸ Countering Terrorist Narratives (Lutter contre la propagande terroriste), Étude pour la commission LIBE du Parlement européen, e Département thématique C - Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles, Direction générale des politiques externes de l'union, novembre 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU\(2017\)596829_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU(2017)596829_EN.pdf), p.7.

²⁰⁹ Countering Terrorist Narratives (Lutter contre la propagande terroriste), Étude pour la commission LIBE du Parlement européen, e Département thématique C - Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles, Direction générale des politiques externes de l'union, novembre 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU\(2017\)596829_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU(2017)596829_EN.pdf), p.8 -10.

²¹⁰ The Role of Diplomacy and Soft Power in Combatting Terrorism - Concepts, Fighting Methods and Case Studies (Le Rôle de la diplomatie et du Soft Power dans la lutte contre le terrorisme - Concepts, méthodes de combat et étude de cas), Centre pour la recherche stratégique, http://www.coedat.nato.int/publication/workshop_reports/04-Diplomacy_Soft_Power_Report.pdf.

²¹¹ The Role of Diplomacy and Soft Power in Combatting Terrorism - Concepts, Fighting Methods and Case Studies (Le Rôle de la diplomatie et du Soft Power dans la lutte contre le terrorisme - Concepts, méthodes de combat et étude de cas), Centre pour la recherche stratégique, http://www.coedat.nato.int/publication/workshop_reports/04-Diplomacy_Soft_Power_Report.pdf.

Encadré 37 : Communication stratégique et recommandations politiques clés²¹²

La question de la propagande terroriste peut être abordée sous différents angles. Chaque approche est digne d'intérêt, et ensemble, elles permettent de réagir d'une manière plus efficace à la propagande terroriste, bien qu'aucune d'entre elles ne soit réellement globale. D'où la difficulté de déterminer de façon précise quelle approche adopter plutôt qu'une autre.

1. Méthode perturbatrice : il est devenu pratique courante de perturber les activités des extrémistes violents présumés dans le cadre des politiques de prévention et de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. La perturbation des réseaux extrémistes doit suivre une approche globale et multi-plateforme afin d'éviter les effets de déplacement et doit s'accompagner d'une communication ciblée pour combler le vide post-perturbation. Le défi principal posé par cette pratique réside dans la mise en péril d'un certain nombre de droits de l'homme ainsi que de la liberté d'expression. Qu'est-ce qui constitue un contenu extrémiste ? Et surtout, qui en juge ainsi et sur quelle base ? Comme le soulignent les entreprises des technologies de l'information, il n'est pas simple de déterminer ce qui relève d'un contenu extrémiste ou non.

2. Méthode de redirection : Conception du message et de la campagne : une des approches visant à lutter contre la propagande terroriste est de cibler les auteurs mêmes des discours. Il existe un certain nombre de plateformes qui captent et partagent des informations avec les acteurs en charge d'élaborer des réponses face à la propagande terroriste. Une campagne stratégique de communication doit être claire et facile à comprendre. Elle doit privilégier un discours central afin de pouvoir y associer des messages ciblés portant sur des thèmes divers sur le court, moyen et long terme. Une connaissance stratégique et technique alliée à l'appréciation de la cible sont des paramètres essentiels en vue de mesurer l'efficacité de la stratégie de communication relative à la lutte antiterroriste et à la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent. La première étape devrait consister à : mettre en place des mesures préliminaires de base afin d'évaluer l'efficacité des stratégies de communication au fil du temps.

3. Synchroniser les messages & les méthodes d'intervention : Synchroniser les stratégies de communication dans le cadre de la lutte antiterroriste et de la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent avec les interventions sur le terrain est un élément primordial en vue de renforcer la confiance de la cible ainsi que la crédibilité et la légitimité des intervenants, aboutissant ainsi à l'affaiblissement de l'attrait des « adversaires ».

4.2.2 Faire face aux défis que représentent les combattants terroristes étrangers et le terrorisme "domestique"

Il convient d'adopter une approche globale de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent, y compris à l'égard du phénomène de radicalisation et du recrutement, de la lutte contre les mouvements et la propagande terroristes ainsi qu'en ce qui concerne les combattants terroristes étrangers et le terrorisme "domestique".

Les combattants terroristes opérant sur le territoire national (« domestiques »)²¹³ et les combattants terroristes qui reviennent des zones de conflits²¹⁴ préoccupent très sérieusement de nombreux pays. Ces dernières années, l'on a assisté à la multiplication des engagements internationaux pour traiter cette question spécifique. Afin de respecter leurs engagements, les États en appellent à la fourniture d'une assistance technique dans le cadre des actions menées par les Nations unies et les autres organisations partenaires.

²¹² Cf. : Alastair Reed et Haroro Ingram, *Lessons from History for Counter-Terrorism Strategic Communication* (Enseignements tirés de l'histoire des communications stratégiques en matière de lutte antiterroriste), Centre international pour la lutte contre le terrorisme (ICCT) dossier politique juin 2016, <https://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/06/ICCT-Ingram-CTSC-June-2016-3.pdf>. Voir aussi : Alastair Reed, Haroro Ingram et Joe Whittaker, *Counter Terrorist Narratives* (Discours antiterroristes), novembre 2017, Étude pour la commission LIBE du Parlement européen, e Département thématique C - Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles.

²¹³ Le terme de terrorisme « domestique » fait référence aux actes de violence perpétrés par un individu dans le pays dont il a la nationalité ou dans son pays de résidence, qui est incité, guidé et soutenu par une organisation terroriste basée à l'étranger ou qui lui est affilié. Le monde entier est vulnérable face à la menace grandissante représentée par le terrorisme domestique et certains pays ont déjà fait l'expérience de ces attaques.

²¹⁴ La définition et la portée du terme « combattants terroristes étrangers » (CTE) font l'objet de controverse. Ce terme a généralement été employé pour désigner les individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, y compris dans le contexte des conflits armés, notamment en Syrie et en Irak. Voir : *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of 'Foreign Terrorist Fighters' within a Human Rights Framework*, OSCE/ODIHR 2018, p.8. <https://polis.osce.org/guidelines-addressing-threats-and-challenges-foreign-terrorist-fighters-within-human-rights>.

Afin de répondre aux nombreux défis que pose le retour des combattants étrangers, les parlementaires peuvent notamment :

- Fournir une définition précise, du point de vue de la législation, d'un « combattant terroriste étranger ».
- Définir un cadre juridique et renforcer les capacités en matière de ressources afin de garantir différentes approches permettant d'évaluer le degré de responsabilité des individus et de déterminer la pertinence de l'enquête, des poursuites et des interventions dans le cadre d'une procédure pénale.
- Garantir que la législation, les politiques et les pratiques visant à lutter contre la menace que représentent les combattants terroristes étrangers sont mises en œuvre dans le respect du droit international et conformément aux dispositions et aux normes du droit humanitaire international.²¹⁵
- Garantir que la législation prenne en compte la différence qui existe entre les actes de terrorisme qui surviennent lors de conflits armés et la participation à un conflit armé.²¹⁶
- Accorder une attention toute particulière aux femmes, aux jeunes recrues et aux enfants, garantir le respect de leurs droits fondamentaux en dépit de la menace que ces individus peuvent représenter ou des activités criminelles auxquelles ils peuvent avoir participé.
- Garantir que les États soient au fait de la mobilisation internationale visant à répondre au défi que représente le retour anticipé de terroristes étrangers et qu'ils bénéficient d'une assistance clé et de conseil adaptés afin de trouver des solutions pour faire face au phénomène par lequel des individus ayant été impliqués dans des conflits violents à l'étranger et ayant de cette manière enfreint les lois antiterroristes de leurs pays rentrent chez eux.²¹⁷
- Conduire des évaluations ou des études portant sur la mise en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent dans le contexte de la détention destinées à promouvoir la réinsertion et la réadaptation des individus condamnés pour acte de terrorisme.²¹⁸

Afin de répondre aux nombreux défis que pose le terrorisme « domestique », les parlementaires peuvent notamment :

- Œuvrer en faveur d'une meilleure compréhension du phénomène de terrorisme « domestique », prévenir toute stigmatisation d'une communauté particulière à la suite d'un attentat terroriste à caractère « domestique » et interagir avec les communautés locales et l'ensemble des citoyens.
- Promouvoir l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de prévention et de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.
- Aborder les liens potentiels qui peuvent exister entre les activités criminelles, notamment le crime organisé transnational, et le terrorisme « domestique ».
- Garantir le principe d'impunité pour toute violation des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme domestique.
- Lors de l'examen du cadre juridique national, s'assurer que l'État mette en place des mesures adaptées²¹⁹, telles que des mécanismes de renvoi ou de sortie pour les individus les plus vulnérables.
- Promouvoir la mise en œuvre de mesures judiciaires et administratives adaptées en vue d'endiguer la menace que font peser les terroristes « domestiques » potentiels tout en respectant les droits de l'homme.

²¹⁵ <https://www.osce.org/odihhr/393503?download=true>.

²¹⁶ Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres entités ont souligné la nécessité de distinguer les deux notions en vue de respecter les dispositions du droit humanitaire international (DIH). Voir : *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework* (Lignes directrices en vue de faire face à la menace et de soulever les défis posés par les combattants terroristes étrangers au regard des droits de l'homme), OSCE Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) Warsaw Poland, 2018. <https://www.osce.org/odihhr/393503?download=true>.

²¹⁷ *Malta Principles for Reintegrating Returning Foreign Terrorist Fighters (CTEs)* (Principes de Malte pour la réinsertion et la réadaptation des combattants terroristes étrangers (CTE) qui retournent dans leur pays), Centre d'excellence Hedayah et Institut international pour la justice et l'État de droit <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-26102016223519.pdf>.

²¹⁸ Recommandations de la Valette sur les contributions des parlementaires dans l'élaboration d'une réponse efficace au terrorisme, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), p. 9. <https://theijj.org/wp-content/uploads/English-Valetta-Recommendations.pdf>.

²¹⁹ Le terme « intervention » renvoie aux efforts ciblant les personnes manifestant certains signes de radicalisation pouvant mener à la violence, mais qui n'ont pas encore commis d'acte terroriste. L'objectif de l'intervention est de fournir à la personne un certain nombre de services d'accompagnement susceptibles de répondre aux problématiques ayant suscité l'adhésion de cette personne à une idéologie violente. Voir : *Compilation d'outils de l'Initiative du GCTF sur le processus de radicalisation menant à la violence*, sur www.toolkit.thegctf.org, and the *Bonnes pratiques de Rabat-Washington en matière de prévention, de détection, d'intervention et de réponse au terrorisme d'origine nationale* https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/C/GCTF-Rabat-Washington-Good-Practices_ENG.pdf?ver=2018-09-21-122245-707;

Encadré 38 : Les combattants terroristes étrangers et les programmes relatifs à la lutte contre l'extrémisme violent et au retour des combattants

Au cours des dernières années, la menace terroriste s'est accrue et a évolué rapidement. Les individus désignés comme « combattants terroristes étrangers » (CTE) se sont rendus dans d'autres États dans le dessein de commettre des actes de terrorisme. Leur retour constitue une lourde menace pour la sécurité.

Les CTE sont décrits comme étant « *individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé* ». Ils contribuent à intensifier les conflits, à les prolonger et à en compliquer singulièrement le règlement. Ils peuvent aussi être une menace considérable pour les États dont ils viennent, ceux par lesquels ils transitent et ceux où ils se rendent, ainsi que les États qui jouxtent les zones de conflit armés où ils combattent. La menace posée par les CTE évolue rapidement et il est peu probable qu'elle parvienne à être totalement contenue à court terme. Le retour des CTE dans leur pays d'origine et leur arrivée en provenance de pays tiers constitue, à terme, un risque encore plus élevé.²²⁰

Pas moins de 30 000 personnes, originaires de 90 pays différents, ont quitté leur domicile pour se rendre et combattre dans les zones de conflit, rejoignant le plus souvent les rangs d'organisations terroristes connues. Ce nombre est en augmentation et les pays qui jusque-là n'avaient rencontré aucun problème ayant trait aux combattants étrangers peuvent être amenés à découvrir que certains de leurs citoyens rejoignent effectivement les zones de guerre. Alors qu'il est difficile d'estimer avec exactitude le nombre de combattants qui retourneront dans leurs pays d'origine, on constate une augmentation de la préoccupation internationale quant au retour anticipé de ces combattants terroristes étrangers (CTE)²²¹. Certains CTE ont sans doute été déçus ; d'autres se sont peut-être enfuis ; d'autres encore ont peut-être été renvoyés chez eux pour une raison bien précise. Les individus qui reviennent auront sans aucun doute vu ou pris part à des événements traumatisants et sont susceptibles d'avoir des opinions extrêmes. Alors que le *Mémorandum de Rome sur les bonnes pratiques en matière de réhabilitation et de réinsertion des délinquants extrémistes violents*, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), sur les bonnes pratiques en matière de réinsertion et de réadaptation des délinquants extrémistes violents aborde la question du traitement des délinquants extrémistes violents, y compris les CTE retournés dans leurs pays et ayant été incarcérés, les États sont sans doute incapables ou ne sont pas en mesure, pour des raisons pratiques, de poursuivre tous les CTE en justice. Certains seront assignés à résidence ; d'autres auront peut-être été arrêtés puis relâchés par la suite. Pour réduire les chances que ces individus se tournent une fois de plus vers le terrorisme, les gouvernements favoriser le désengagement des CTE de la violence extrémiste et œuvrer en faveur d'une réinsertion sociale après leur retour. De nombreuses résolutions et initiatives clés internationales relatives à la lutte contre l'extrémisme violent et à la menace croissante posée par les CTE ont été publiées.

²²⁰ <https://www.un.org/sc/ctc/focus-areas/foreign-terrorist-fighters/>.

²²¹ *Malta Principles for Reintegrating Returning Foreign Terrorist Fighters (CTEs)* (Principes de Malte pour la réinsertion et la réadaptation des combattants terroristes étrangers (CTE) qui retournent dans leur pays), Centre d'excellence Hedaya et Institut international pour la justice et l'État de droit <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-26102016223519.pdf>.

Documents clés

Bonnes pratiques sur les défis posés par le retour des familles de combattants terroristes étrangers (CTE), Forum mondial de lutte contre le terrorisme.²²²

Objectif : Prise en charge des familles qui ont accompagné les CTE ou qui se sont formées dans les zones de conflit et qui cherchent à se rendre dans un pays tiers ou à rentrer dans leur pays d'origine. Les recommandations relatives aux bonnes pratiques qui suivent ne sont pas contraignantes et doivent être interprétées en fonction des circonstances et des normes juridiques de chaque État, ainsi que des obligations internationales applicables.

Mémorandum de Rome sur les bonnes pratiques en matière de réinsertion et de réintégration des délinquants extrémistes violents, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF).²²³

Objectif : Prise en charge des délinquants extrémistes violents, y compris les CTE retournés dans leur pays et ayant été incarcérés. Les États peuvent ne pas être en mesure, pour des raisons pratiques, de poursuivre tous les CTE en justice. Liste non-exhaustive des bonnes pratiques du GCTF faisant suite à deux ateliers d'experts organisés par l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI) et le Centre international de lutte contre le terrorisme – La Haye (ICCT).

Principes directeurs relatifs combattants terroristes étrangers, adoptés par le Conseil de sécurité (S/2015/939).²²⁴

Objectif : Les principes directeurs ont pour objectif d'épauler les États Membres dans le cadre de l'action qu'ils mènent pour lutter contre le terrorisme et notamment endiguer le flot de combattants terroristes étrangers conformément à la résolution 2178 (2014). Ce document comprend les conclusions, ainsi que la Déclaration de la réunion des Ministres des Affaires étrangères et des Ministres de l'Intérieur organisée dans le cadre de la réunion spéciale.

Lignes directrices en vue de faire face à la menace et de soulever les défis posés par les combattants terroristes étrangers au regard des droits de l'homme.

Objectif : Les Lignes directrices de l'OCSE ont pour objectif de fournir des recommandations et des analyses portant sur les principaux enjeux relatifs aux droits de l'homme avec lesquels ils doivent composer dans leurs efforts visant à répondre à la menace posée par les CTE, de manière à ce que soient respectés les droits de l'homme et l'État de droit. En récapitulant brièvement les faits et en donnant un aperçu des actions menées à l'échelle nationale et internationale, ce document fournit une série de recommandations en vue d'adopter une approche respectueuse des droits de l'homme visant à remédier aux flux de CTE.

²²² https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/C/GCTF-Good-Practices-on-Returning-Families-of-CTEs_ENG.pdf?ver=2018-09-25-101427-323.

²²³ http://www.unicri.it/topics/counter_terrorism/Rome_Memorandum.pdf.

²²⁴ https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Madrid-Guiding-Principles_EN.pdf.

4.3 Le rôle des parlementaires dans la protection des droits des groupes vulnérables, notamment des femmes et des enfants

Un certain nombre d'instruments internationaux de la lutte antiterroriste reconnaissent la nécessité de garantir les droits ainsi que la protection des groupes vulnérables. Les femmes et les enfants sont de plus en plus victimes du terrorisme, tout en participant de manière active aux activités en lien avec le terrorisme.

Protection des femmes

Le rôle des femmes dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent est de plus en plus souvent mis en avant. Notons que celles-ci peuvent être vulnérables au terrorisme de diverses manières.

L'intégration du genre consiste à poser les bonnes questions: comment les femmes vivent le terrorisme et les mesures de lutte contre le terrorisme ? « Cela inclut de demander ce que la justice et les voies de recours représentent pour elles, et concevoir des programmes de réparation et réadaptation. »

Commissaire Asuagbor, Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples²²⁵.

« Terrorisme et extrémisme violent sont profondément marqués par la dimension du genre. Les terroristes continuent de porter atteinte aux droits des femmes et des filles par le biais de la violence sexuelle, des enlèvements, des mariages forcés et en entravant leur liberté de mouvement et leur accès à l'éducation. Aussi, nombre d'entre eux sont impliqués dans des violences domestiques. C'est pourquoi il faut reconnaître d'urgence les droits des femmes et veiller en priorité à ce qu'elles s'engagent et exercent un rôle moteur. »

António Guterres, S'Unir contre le terrorisme, 6 juin 2018.²²⁶

La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies (2006) ne faisait pas spécifiquement référence aux femmes et à l'intégration de la dimension du genre dans la lutte antiterroriste. Cependant, à l'occasion du cinquième examen de la stratégie antiterroriste mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté par consensus, le 1^{er} juillet 2016 la Résolution A/RES/70/291, renforçant ainsi le consensus mondial autour de l'intégration de cet aspect dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. La résolution évoque :

- L'importante contribution des femmes à l'application de la Stratégie, et engageant les États Membres, les entités du système des Nations Unies et les organisations internationales, régionales et sous régionales à faire en sorte que les femmes participent, y compris en tant que dirigeantes, à l'action menée pour prévenir et combattre le terrorisme.
- La préoccupation profonde provenant du fait que les actes de violence sexuelle et sexiste s'inscrivent notoirement parmi les objectifs stratégiques et dans l'idéologie de certains groupes terroristes et servent à accroître leur pouvoir en concourant au financement de leurs activités et au recrutement de combattants, et en désunissant les communautés.
- La nécessité pour les États Membres, compte tenu de la complexité actuelle des questions de sécurité partout dans le monde, à mettre en évidence le rôle important des femmes dans la lutte contre le terrorisme et contre l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme, et l'obligation incombant aux États Membres et aux entités des Nations Unies d'intégrer dans les programmes concernés une analyse des facteurs de radicalisation pouvant conduire au terrorisme axée sur les femmes, d'étudier, selon qu'il convient, les incidences des stratégies de lutte contre le terrorisme sur les droits fondamentaux des femmes et sur les organisations féminines, et de consulter davantage les femmes et les organisations féminines lorsqu'ils élaborent des stratégies de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme.

²²⁵ Ouverture de l'atelier sous-régional sur : La dimension du genre dans la réponse de la justice pénale en matière de terrorisme à Yaoundé, ONUDC et Office du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme (OHCDH), Cameroun, du 19 au 21 juillet 2017. <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/yaounde-gender-terrorism.html>.

²²⁶ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2018-06-26/uniting-world-against-terrorism>.

Par ailleurs, l'Étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325²²⁷ du Conseil de sécurité des Nations unies, publiée en octobre 2015, met en relief l'impact de l'extrémisme violent sur les femmes et les filles. Les principaux messages²²⁸ ont été les suivants :

- Le fil conducteur qui reliait l'ensemble des groupes extrémistes a été la violation systématique des droits des femmes et des filles – droit à l'éducation, droit de prendre part à la vie publique et droit de disposer de leurs propres corps - dans les régions où ils commettaient leurs attentats.
- La lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent a négligé de prendre en compte l'étendue des rôles que les femmes jouent dans la prévention de l'extrémisme violent mais aussi dans la participation aux activités extrémistes. L'agenda « Femmes, paix et sécurité » fournit un cadre pour une action démilitarisée et préventive dans le contexte du terrorisme et de l'extrémisme violent, et plusieurs mandats internationaux récents font état de cette corrélation. Il est primordial d'encourager les femmes à agir comme messagers des contre-discours.
- Le risque de bafouer et d'instrumentaliser les droits des femmes est élevé. La promotion de la participation des femmes aux efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre le terrorisme peut accroître les réactions négatives, dans des environnements déjà instables, à l'égard des défenseurs des droits des femmes.
- Les femmes sont également affectées par les mesures antiterroristes : les techniques de sécurisation ont pour effet d'augmenter l'insécurité des femmes et le durcissement des procédures bancaires et des politiques en matière de dons peuvent avoir un impact négatif sur les organisations féminines. Ainsi, les femmes sont prises en étau entre le terrorisme et les mesures antiterroristes.

Dans le cadre du sixième examen de la stratégie mondiale des Nations unies (26 juin 2018), l'Assemblée générale des Nations unies a appelé les États membres à souligner le rôle important des femmes dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.²²⁹

Il est évident que l'extrémisme, sous toutes ses formes, a eu un sérieux impact sur les droits des femmes et des filles. Les mariages forcés, les restrictions du droit à l'éducation et du droit à participer à la vie publique, les violences sexuelles et les violences basées sur le genre participent à la montée de la violence et de l'insécurité et nécessitent d'être traités en priorité par l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». Notons également que les femmes ne forment pas un groupe homogène et que certaines ont joué un rôle significatif dans les activités extrémistes et terroristes.

Intégrer la dimension du genre en vue de lutter contre le terrorisme répond à la nécessité de garantir que les droits des femmes soient respectés dans le contexte de la montée des menaces terroristes, et en l'absence d'un cadre international cohérent. Le Conseil de sécurité a reconnu, dans ses résolutions 2242 et 2331, que les violences sexuelles sont utilisées en tant que tactiques de guerre et dans le but d'instaurer la peur.

²²⁷ La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies (S/RES/1325) sur les femmes, la paix et la sécurité a été adoptée en 2000. Il s'agit de la première résolution jamais adoptée par le Conseil de sécurité qui traite spécifiquement de l'impact de la guerre sur les femmes et du rôle des femmes dans les efforts visant à garantir une paix durable.

²²⁸ Prévenir les conflits, transformer la justice, garantir la paix, Une étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies, <http://wps.unwomen.org/en>, p.14.

²²⁹ Sixième examen biennal de la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme des Nations Unies, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/72/284, adoptée par consensus le 26 juin 2018. <https://undocs.org/en/A/RES/72/284>.

Encadré 39 : Recommandations du Conseil de sécurité de l'ONU²³⁰**Les États membres, l'ONU et les organisations régionales doivent :**

- Séparer les programmes relatifs aux droits des femmes de la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme ainsi que de la planification militaire et de tous les processus militaires. Tout effort visant à les autonomiser devrait être fourni par l'intermédiaire de l'assistance civile aux femmes mêmes ou aux agences pour le développement et les droits de l'homme.
- Protéger les droits des femmes et des filles à tout moment et veiller à ce que les efforts visant à lutter contre les stratégies de l'extrémisme violent ne fassent pas la promotion de stéréotypes sexistes ni n'instrumentalisent ou n'excluent les femmes et les filles.
- Travailler avec les femmes et les institutions locales pour mobiliser les femmes à tous les niveaux, et accorder autonomie et leadership aux femmes locales afin qu'elles déterminent leurs priorités et leurs stratégies de lutte contre l'extrémisme.

Les États membres, l'ONU et les organisations régionales et la société civile doivent :

- Consolider les capacités des femmes et des filles, notamment des mères, des dirigeantes religieuses et communautaires, ainsi que des groupes de femmes de la société civile, afin qu'elles/ils participent aux efforts de lutte contre l'extrémisme violent d'une manière qui soit adaptée aux contextes locaux. Ceci peut inclure la dispense d'une formation spécialisée, l'aide à la formation de dirigeantes religieuses afin qu'elles servent de mentors au sein de leurs communautés, l'amélioration de l'accès des femmes à l'enseignement religieux et laïc pour qu'elles opposent avec plus de force leur voix à celle des extrémistes et le soutien aux écoles pour les mères. Ce renforcement des capacités doit à nouveau se faire par l'entremise d'agences civiles et les artisanes de la paix doivent décider des priorités des programmes et de leur contenu.
- Investir dans la recherche et la collecte de données sur les rôles que jouent les femmes dans le terrorisme, notamment en identifiant les moteurs de leur radicalisation et leur implication dans les groupes terroristes, et les impacts qu'ont les stratégies de lutte contre le terrorisme sur leur vie. Ceci doit inclure l'incidence des lois et réglementation contre le terrorisme sur le fonctionnement des organisations de femmes de la société civile, et sur leur accès aux ressources pour mener les activités se rapportant à la lutte contre l'extrémisme violent.
- Assurer un suivi-évaluation soigneux du genre de toutes les interventions de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Ce suivi-évaluation doit en particulier aborder l'impact sur les femmes et les filles, notamment par le biais de l'utilisation d'indicateurs liés au genre et la collecte de données ventilées par sexe.

Les États membres et l'ONU doivent :

- Élaborer des programmes de sortie, de réhabilitation et de réinsertion prenant en compte les spécificités de genre qui répondent aux besoins particuliers des femmes et des filles. Tirer des enseignements des initiatives de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) dans le cadre du programme pour les femmes, la paix et la sécurité.

L'ONU doit :

- Veiller à ce que les processus et mécanismes de responsabilisation approuvés pour prévenir la violence extrémiste et y répondre soient dotés de l'expertise nécessaire en matière de genre pour remplir leurs fonctions.
- Élaborer des programmes de sortie, de réhabilitation et de réinsertion prenant en compte les spécificités de genre.
- Garantir que les auteurs de ces actes sont poursuivis et sanctionnés de manière proportionnelle à la gravité des actes commis, et que les victimes sont indemnisées de manière adéquate. (La coopération internationale, notamment sur le plan militaire et judiciaire ainsi qu'entre les services de renseignement, est cruciale pour accélérer ce processus). Parmi les autres mesures nécessaires figure la déclassification des informations et des preuves destinées à être utilisées dans les tribunaux pour poursuivre les crimes à caractère sexuel perpétrés au cours d'un conflit et qu'elles soient considérées en tant que crime de guerre, crime contre l'humanité ou en tant qu'acte de génocide.
- Mener des enquêtes sur les actes de terrorisme prenant en compte les spécificités de genre. Enquêter sur les actes de violence sexuelle commis par des groupes terroristes exige une expertise en matière d'interrogatoire des victimes, notamment des femmes et des filles, ainsi qu'en matière de protection, dont les équipes d'enquêteurs spécialisés dans la lutte contre le terrorisme ne sont pas forcément dotés.

²³⁰ ONU Femmes, Prévenir les conflits, transformer la justice, Assurer la paix: Une étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, ONU Femmes, 2015), chapitre 9: lutter contre l'extrémisme violent tout en respectant les droits et l'autonomie des femmes et de leurs communautés. <http://wps.unwomen.org/pdf/CH09.pdf>.

Protection des enfants et des mineurs

Le terrorisme peut toucher les enfants et les mineurs²³¹ de bien des façons – en faisant des victimes, des témoins et des délinquants. Les enfants et les mineurs peuvent également être affectés par les mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, y compris par les mesures criminelles, administratives et autres. Il y a une tendance grandissante chez les organisations terroristes à recruter des enfants, à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays d'origine. On constate également que de plus en plus d'enfants grandissent dans une famille aux influences extrémistes, faisant d'eux des cibles particulièrement vulnérables à la radicalisation. La résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité des Nations Unies demande expressément aux États de contrôler et d'enquêter sur les personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers (CTE) et les membres de leur famille qui les accompagnent, notamment leurs conjoints et leurs enfants²³².

Généralement, les mineurs qui viennent à entrer en contact avec le système judiciaire constituent un groupe particulièrement vulnérable. Ils peuvent faire l'objet de mauvais traitements, être en danger de mort et nécessiter des soins, ou bien ne pas être en connaissance de leurs droits lorsqu'ils sont accusés d'avoir commis un crime²³³. Ces facteurs peuvent être exacerbés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. La poursuite en justice des mineurs exige une intervention appropriée fondée sur le respect du droit humanitaire international et de l'État de droit et conforme aux normes internationales en matière de justice des mineurs. Les cadres nationaux de lutte antiterroriste devraient reconnaître la vulnérabilité des mineurs et leur garantir une protection juridique spéciale, en plus d'intégrer les normes internationales existantes en matière de justice des mineurs et de protection de l'enfance. Le système de justice des mineurs²³⁴ privilégie toujours leur bien-être, l'intérêt supérieur de l'enfant demeurant la préoccupation principale, même dans les affaires criminelles, y compris les infractions terroristes²³⁵. Pour ce qui est des politiques et des pratiques liées aux CTE, il est nécessaire que celles-ci prennent en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsque des enfants sont impliqués ou affectés directement ou indirectement.

Malgré cela, la question des droits des enfants affectés par le terrorisme et la lutte antiterroriste n'a que peu été traitée dans les débats et a fini par être largement négligée²³⁶. La Stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme des Nations Unies, y compris ses mises à jour et ses examens, ne fait aucunement mention des vulnérabilités particulières de l'enfant, ni de la manière la plus appropriée dont celles-ci devraient être abordées dans le cadre des stratégies nationales de lutte antiterroriste. Dans le contexte de la lutte antiterroriste, le secteur de la justice des mineurs doit s'intéresser aux questions émergentes concernant les enfants impliqués dans des activités terroristes, ainsi qu'aux différentes étapes de la réponse pénale, qui comprennent la prévention, l'instruction, la poursuite, le jugement et la réinsertion sociale. Il est important d'examiner la situation des enfants dans le contexte du terrorisme sous le prisme des droits de l'enfant et du développement de l'enfant. Il est essentiel de prendre en charge l'enfant et d'œuvrer pour que se dissipent les stigmates de la criminalité qu'il porte en lui, faisant suite aux actes illicites qu'il a pu commettre. La réponse pénale dans les affaires impliquant des enfants devrait être axée sur la réadaptation et la réinsertion de l'enfant dans la société.

²³¹ Le terme "enfant" s'entend de tout individu âgé de moins de 18 ans. L'article 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) fournit la définition suivante : « un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ». Toutefois, il est admis que les normes socio-culturelles et religieuses, voire certaines lois nationales, peuvent définir la fin de l'enfance avant ou après 18 ans. Cependant, dans un souci de clarté et de cohérence, le présent guide adopte le seuil de la majorité à 18 ans, tel que préconisé par le Comité sur les droits de l'enfant (CRC). Quant au terme « mineur », il n'existe pas de définition précise et généralement acceptée, cependant, le terme est souvent employé pour désigner tout enfant plus âgé que l'âge minimum de responsabilité pénale, soupçonné, accusé ou condamné pour infraction. Les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de la Havane) définissent le terme « mineur » comme suit : « Par mineur, on entend toute personne âgée de moins de 18 ans ». L'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) donne la définition suivante du mineur : « Un mineur est un enfant ou un jeune qui, au regard du système juridique considéré, peut avoir à répondre d'un délit selon des modalités différentes de celles qui sont appliquées dans le cas d'un adulte ». Le Comité sur les droits de l'enfant évite l'usage du terme « mineur », préférant l'emploi de la locution suivante : « enfant en conflit avec la loi ». Voir : Children and Counter Terrorism (Les enfants et la lutte antiterroriste), Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), Italie, 2016, p. 4-5. http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/unicri_series/Children_counter_terrorism.pdf.

²³² Résolution 2396 du Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2396 (2017), 21 décembre 2017. [https://undocs.org/en/S/RES/2396\(2017\)](https://undocs.org/en/S/RES/2396(2017)).

²³³ Handbook on Juvenile Law in Zambia (Manuel sur le droit des mineurs), Centre for Law and Justice Cornell Law School's Avon Global Centre for Women and Justice and International Human Rights Clinic, août 2014, P. 9. https://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/Legal-and-Other-Resources/upload/Handbook-on-Juvenile-Law-in-Zambia_8_8.pdf.

²³⁴ On entend par « justice des mineurs » l'ensemble de politiques, stratégies, lois, procédures et pratiques réservées aux enfants ayant dépassé l'âge minimum de la responsabilité pénale et qui se trouvent en conflit avec la loi. Il convient de faire la distinction entre le terme « justice des mineurs » et le concept plus large de « justice pour enfant », qui recouvre les enfants en conflit avec la loi (soupçonnés, accusés ou convaincus d'infraction pénale), les enfants ayant été victime ou témoin d'un crime et les enfants susceptibles d'entrer en contact avec la justice pour des raisons afférentes à la garde, à la protection ou à l'héritage. Voir : Penal Reform International. 2013. Protecting Children's Rights in Criminal Justice Systems: A Training Manual and Reference Point for Professionals and Policymakers (Protéger les droits des enfants au sein du système de justice pénale : un manuel pédagogique de référence à l'attention des praticiens et des décideurs politiques) (<http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/11/Childrensrights-training-manual-Final%2%ADHR.pdf>).

²³⁵ Children and Counter Terrorism (Les enfants et la lutte antiterroriste), Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), Italie, 2016, p. 35. http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/unicri_series/Children_counter_terrorism.pdf.

²³⁶ Ibid. p.3.

Encadré 40 : Cadre juridique et principe clés visant à protéger les mineurs pris dans l'engrenage du système judiciaire²³⁷

Les principaux instruments internationaux ayant trait à l'administration de la justice des mineurs sont la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le paragraphe 40(3) de la CDE exige que les États s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale. Autrement dit, les États est tenus d'établir un système de justice des mineurs. Les mineurs âgés de moins de 18 ans qui ont dépassé l'âge minimum de la responsabilité pénale et qui sont accusés d'une infraction pénale devraient être pris en charge par le système de justice des mineurs et ce, quelle que soit la nature de l'infraction. Ce principe s'applique tout autant aux infractions terroristes qu'aux autres infractions criminelles.

Hormis la CDE et le PIDCP, il existe quatre autres instruments majeurs qui traitent des questions relatives à la justice des jeunes, à savoir les Règles et normes des Nations Unies en matière de justice pour mineurs ; les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad) ; l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) ; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de la Havane) ; et les Directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale (Directives de Vienne). En outre, l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) exigent que les détenus soient toujours placés dans des établissements distincts, en tenant compte de leur âge (jeunes détenus séparés des adultes)²³⁸. Dans l'observation générale n° 10, le Comité de la Croix-Rouge canadienne fournit un guide interprétatif sur la CDE et les Règles et normes des Nations Unies en matière de justice pour mineurs.

Selon la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (CDE) et l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs («Les Règles de Beijing»), adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, les tribunaux devraient être guidés par les principes suivants :

- L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement doit n'être qu'une mesure de dernier ressort (CDE, Art. 37; Règles de Beijing, Règle 13.1). Au sens de la Convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable. (CDE, Art. 1)
- Tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes (à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant) (CDE, Art. 37; Règles de Beijing, Règle 13.4). Tout enfant accusé d'infraction à la loi pénale doit être jugé devant un tribunal pour enfants ou pour mineurs, dans le respect de son droit à la vie privée tout au long de la procédure, durant un procès se déroulant à huis clos ne permettant pas l'identification de l'enfant dans les médias.
- Tout enfant a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites (sauf circonstances exceptionnelles) ; (CDE, Art. 37). Les enfants privés de liberté ont le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée. (CDE, Art. 37)
- Les enfants privés de liberté ont le droit à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière. (CDE, Art. 37)

Étant donné qu'il ne peut être dérogé aux droits accordés par la CDE, les dispositions relatives à la justice des mineurs continuent à s'appliquer dans un conflit armé. Les dispositions du droit humanitaire internationale s'appliquent également dans le contexte des conflits armés.

²³⁷ Handbook on Juvenile Law in Zambia (Manuel sur le droit des mineurs), Centre for Law and Justice Cornell Law School's Avon Global Centre for Women and Justice and International Human Rights Clinic, août 2014, P. 9. https://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/Legal-and-Other-Resources/upload/Handbook-on-Juvenile-Law-in-Zambia_8_8.pdf.

²³⁸ Manuel sur la gestion des détenus extrémistes violents et la prévention de la radicalisation violente en milieu carcéral, Série des manuels de justice pénale, UNDOC, 2016, p. 42. <https://www.scribd.com/document/336728061/Handbook-UNODC-Prisons-on-VEPs>.

Les recherches et les analyses menées mettent en lumière les principaux défis. Bien que certaines dispositions relatives à la justice des mineurs soient appliquées aux accusations pour infraction terroriste, les enfants accusés d'avoir commis des infractions terroriste ne bénéficient pas, dans l'ensemble, de la pleine protection qu'offre normalement l'appareil judiciaire à l'égard des mineurs. Un autre défi tient à la différence frappante qui existent entre l'approche adoptée à l'égard des enfants enrôlés dans des activités terroristes et celle adoptée à l'égard des enfants soldats dans les conflits armés. Les enfants soldats sont généralement traités comme des victimes. Ils ne font pas l'objet de poursuites en vertu du droit international et sont reconnus comme ayant besoin d'accéder aux services de réadaptation et de réinsertion. Les enfants qui participent ou se livrent à des activités terroristes sont parfois passibles de poursuites et de longues peines d'emprisonnement²³⁹. Pourtant, dans certains cas, la frontière entre enfants soldats et enfants terroristes est très mince. Le cadre juridique pourrait prévoir l'incrimination du recrutement et de l'utilisation d'enfants par les groupes armés non-étatiques et considérer le recrutement et l'utilisation d'enfants aux fins d'activités terroristes comme circonstance aggravante de la peine. Il conviendrait également d'adopter une approche similaire à celle adoptée à l'égard des enfants soldats (considérés comme victime) dans le traitement des enfants associés aux activités relatives aux CTE dans les zones de conflit et leur fournir le soutien nécessaire à leur rétablissement physique et mental et à leur réinsertion sociale²⁴⁰. Aussi faut-il veiller à ce que les enfants ayant des liens puissants avec leur pays d'origine soient en mesure d'y retourner pour y recevoir une protection et un accompagnement à la réinsertion, au rétablissement et à l'éducation adaptés à leurs besoins, et surtout, prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'aucun enfant ne devienne apatride²⁴¹.

Dans le contexte de la lutte antiterroriste, il est primordial d'œuvrer au renforcement de l'ensemble des systèmes de justice des mineurs. Les parlementaires et la justice jouent un rôle majeur dans ce domaine dans la mesure où ils promeuvent la mise en place d'un système de justice des mineurs global, conforme aux normes internationales, ils évaluent l'impact des lois votées sur les mineurs et le système de justice, en plus d'assurer un contrôle efficace de la mise en place du système de justice des mineurs. En outre, en tant que membres de la principale institution représentative de toute démocratie, les parlementaires sont particulièrement bien placés pour interagir directement avec leurs électeurs, et notamment les enfants²⁴². Dans le cadre de leur contribution à la mise en œuvre d'une stratégie de prévention, les parlementaires peuvent poser la prise en charge des enfants susceptibles d'être recrutés aux fins d'activités terroristes et de se radicaliser dans un engagement progressif qui peut mener à la violence comme pilier de ladite stratégie. Enfin, ils peuvent encourager les évaluations tenant compte des principaux facteurs structurels et sociaux à l'échelon communautaire.

²³⁹ Children and Counter Terrorism (Les enfants et la lutte antiterroriste), Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), Italie, 2016, p. 76. http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/unicri_series/Children_counter_terrorism.pdf

²⁴⁰ Working with Families and safeguarding children from Radicalisation: Step-by-Step Guidance (Accompagner les familles et préserver les enfants de la radicalisation : orientations pratiques étape par étape), à l'attention des praticiens et des décideurs politiques, Centre d'excellence du RAN, article ex- Post, événement conjoint RAN YF&C et RAN H&SC 2 et 3 février 2017, Nice, France. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-h-and-sc/docs/ran_yf-c_h-sc_working_with_families_safeguarding_children_en.pdf.

²⁴¹ Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework (Lignes directrices pour répondre à la menace et aux défis posés par les « combattants terroristes étrangers » dans le respect des droits de l'homme), OSCE BIDDH, Pologne, 2018, p. 67. <https://www.osce.org/odihr/393503?download=true>.

²⁴² Voir : Handbook on Child Participation in Parliament, Handbook for Parliamentarians No18 (Manuel sur la participation des enfants au processus parlementaire, manuel à l'attention des parlementaires), 2011, UIP et UNICEF. <http://archive.ipu.org/PDF/publications/child-parl-e.pdf>.

Encadré 41 : Mémoire de Neuchâtel sur les bonnes pratiques relatives à la justice des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme²⁴³

I. Le statut des enfants et leur protection en vertu du droit international et des normes en matière de justice des mineurs.

Bonne pratique n°1 : Traiter les enfants soupçonnés d'être impliqués dans des activités en lien avec le terrorisme conformément aux dispositions du droit international et aux normes internationales relatives à la justice des mineurs.

II. Prévention

Bonne pratique n°3 : Traiter la question de la vulnérabilité des enfants face au recrutement et à la radicalisation conduisant à la violence par le biais de mesures préventives.

Bonne pratique n°4 : Élaborer des stratégies de prévention ciblées qui reposent sur la création de réseaux d'aide pour les enfants vulnérables.

III. La justice des mineurs

Bonne pratique n°5 : Traiter les enfants poursuivis pour infractions terroristes conformément aux principes du système de justice des mineurs.

Bonne pratique n°6 : Traiter les enfants poursuivis pour infractions terroristes conformément aux normes internationales relatives à la justice des mineurs, même si ceux-ci sont jugés par un tribunal pour adultes.

Bonne pratique n°7 : Envisager et élaborer des mécanismes de déjudiciarisation pour les enfants accusés d'avoir commis une infraction terroriste.

Bonne pratique n°8 : Envisager des alternatives appropriées à l'arrestation, à la détention et à l'incarcération, y compris dans la phase préliminaire du procès, et toujours privilégier les mesures les moins restrictives pour atteindre l'objectif poursuivi dans le cadre de la procédure judiciaire.

Bonne pratique n°9 : Appliquer les principes d'individualisation et de proportionnalité de la peine.

Bonne pratique n°10 : Maintenir en détention les enfants privés de liberté dans des structures adéquates, soutenir, protéger et préparer les mineurs détenus à leur réinsertion.

IV. Réadaptation et réinsertion

Bonne pratique n°11 : Élaborer des programmes de réadaptation et de réinsertion pour les enfants impliqués dans des activités en lien avec le terrorisme afin de garantir le succès de leur réinsertion sociale.

V. Renforcement des capacités, suivi et évaluation

Bonne pratique 12 : Élaborer et mettre en place des programmes spécialisés destinés à tous les praticiens du secteur de la justice des mineurs afin de renforcer leurs capacités à traiter les affaires de terrorisme.

Source : *Mémoire de Neuchâtel sur les bonnes pratiques relatives à la justice des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme*, Forum mondial de la lutte contre le terrorisme (GCTF), 2016.

²⁴³ <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Toolkit-documents/English-Neuch%C3%A2tel-Memorandum-on-Juvenile-Justice.pdf>.

Recommandations

Chapitre 1 : Le travail des parlementaires dans le contexte des politiques de sécurité et de lutte contre le terrorisme

Au niveau législatif,

- Les parlementaires jouent un rôle primordial dans le combat mené contre la menace globale que représente le terrorisme et en plus de s'assurer que la lutte antiterroriste soit envisagée autrement qu'à travers le prisme de la défense ou des affaires intérieures.
- Les parlementaires contribuent à définir les infractions terroristes dans la législation interne afin d'éviter l'écueil des définitions trop vagues, ambiguës ou imprécises.
- Les parlementaires ont un rôle crucial pour ce qui est de garantir que la législation interne en matière de lutte antiterroriste soit conforme aux normes juridiques internationales en la matière et qu'elle soit en mesure de répondre aux défis émergents posés par le terrorisme.
- Les parlementaires peuvent contribuer de manière active aux processus d'examen pré-législatif et post-législatif pour évaluer l'impact des lois élaborées et éviter les effets indésirables en ayant soin notamment de :
 - Promouvoir l'amélioration du processus législatif et encourager l'adoption de nouveaux modèles permettant la mise au point des objectifs poursuivis par les lois antiterroristes ;
 - Garantir que la législation interne fixe des obligations ayant pour objet l'amendement de la législation antiterroriste – notamment au regard de lois adoptées dans l'urgence, qui nécessiteront une révision immédiate ;
 - Favoriser le recours aux consultations publiques durant le processus législatif et d'évaluation pour une légitimité et une transparence renforcées ;
 - Assurer la complémentarité des lois concernées et la confluence entre les infractions terroristes les autres infractions (trafic d'armes, immigration clandestine, trafic d'êtres humains, crime organisé, etc.) ;
 - Encourager l'institution parlementaire à fournir au personnel technique une expertise dans le domaine de la justice pénale antiterroriste ;
 - Promulguer des lois antiterroristes respectueuses des droits de l'homme et des libertés fondamentales au moment opportun.
- Les parlementaires peuvent promouvoir la mise en œuvre des lois antiterroristes auprès des ministères et organismes répressifs intéressés.

- Les parlementaires peuvent promouvoir la participation des autorités judiciaires au processus législatif ainsi que garantir la prise en compte de leurs commentaires et suggestions relatifs à la mise en œuvre des lois antiterroristes.

Au niveau de la surveillance,

- Les parlementaires peuvent œuvrer en faveur de l'exécution des lois via leurs mécanismes de surveillance.
- Les membres des commissions parlementaires intéressées peuvent favoriser l'échange d'informations et d'expertise en vue de contribuer à la compréhension et la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de lutte antiterroriste.
- Les parlementaires peuvent utiliser tous les mécanismes de surveillance à leur disposition afin de sensibiliser l'exécutif aux attentes des citoyens en matière de lutte antiterroriste, notamment par le biais des questions orales et écrites, les motions, les requêtes, les auditions des comités restreints, les « livres blancs », ou les appels lancés auprès des ministres et des ministères.
- Les parlementaires peuvent instaurer et renforcer des mécanismes de surveillance permettant d'apprécier l'efficacité des mesures antiterroristes, au regard des objectifs fixés, ainsi que garantir leur conformité avec les exigences de l'État de droit et les droits de l'homme.
- Le parlement joue un rôle crucial dans l'autorisation et l'approbation des dépenses en vue de mettre en œuvre les mesures antiterroristes. Celui-ci pourrait encourager le(s) commission(s) compétente(s) à organiser des débats autour de la question du budget à affecter à la politique antiterroriste.
- Dans le cadre des lois antiterroristes, les parlementaires peuvent promouvoir des processus décisionnels à la fois participatifs, transparents et ouverts, notamment en :
 - Garantissant l'existence de procédures visant à promouvoir la consultation et la participation des citoyens et des organisations de la société civile ;
 - Encourageant le gouvernement à mener une révision de la politique antiterroriste dans son ensemble et à prendre en compte les leçons tirées tout au long du processus de mise en œuvre ;
 - En requérant l'accès régulier aux réunions et aux travaux de recherches pour améliorer leur compréhension des différents enjeux et pour trouver des réponses efficaces ;
 - Contribuant à sensibiliser l'opinion publique aux caractéristiques des comportements considérés comme criminels.

- Les parlementaires peuvent jouer un rôle crucial pour s'assurer que la réponse apportée par les acteurs politiques est en adéquation avec les besoins exprimés par les citoyens pour examiner les politiques **mises en œuvre** si nécessaire.
- Le parlement joue un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques antiterroristes et ce, à chacune des étapes : élaboration, prise de décisions, mise en œuvre et évaluation.

Chapitre 2 – la capacité des parlementaires à mettre en œuvre les politiques internationales de lutte antiterroristes à l'échelle nationale en soutien de la coopération judiciaire

- Les parlementaires contribuent à élaborer une législation interne qui soit conforme aux engagements et résolutions internationaux relatifs à la lutte antiterroriste. Ils peuvent notamment :
 - Encourager le gouvernement à devenir partie aux traités ayant trait à la lutte antiterroriste ;
 - Participer aux débats parlementaires ou aux délibérations des commissions qui ont pour objet la ratification des traités ayant trait à la lutte antiterroriste par le parlement ;
 - Surveiller et garantir la mise en œuvre des traités et résolutions internationales ayant trait à la lutte antiterroriste en respectant leurs dispositions et les exigences qu'elles comportent, notamment lorsqu'il s'agit d'ériger certains actes en infraction ;
 - Encourager le gouvernement à devenir partie aux Conventions des Nations Unies telles que la Convention contre la criminalité transnationale organisée, et tous ses protocoles, ainsi que la Convention des Nations Unies contre la corruption.
- Garantir que la législation interne antiterroriste respecte le principe de légalité, les dispositions du droit humanitaire international applicables, les droits de l'homme et les droits des réfugiés, ce qui implique de :
 - S'assurer que les lois votées ne sanctionnent ni ne restreignent les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'association, etc. ;
 - S'assurer que les restrictions relatives aux libertés individuelles, aux fins de garantie de la sécurité, seront mises en œuvre uniquement dans les conditions explicitement prévues et qu'elles respectent les principes fondamentaux de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination ;
- Élaborer des mesures juridiques et opérationnelles relatives à la lutte antiterroriste qui soient proportionnées à la nature et aux circonstances propres à l'infraction commise, dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme ;
- S'assurer que les lois nationales sont conformes aux obligations internationales et aux bonnes pratiques ayant cours dans le système de justice pénale et qu'elles œuvrent en faveur du respect des droits de l'homme.
- Les parlementaires, les procureurs et les magistrats instructeurs peuvent jouer un rôle de premier plan en contribuant au renforcement de la coopération de l'échange d'informations dans la prévention et la détection des infractions pénales ainsi qu'au cours des enquêtes et des poursuites en la matière, conformément à la législation interne et aux cadres internationaux et régionaux en vigueur.
- Les parlementaires peuvent examiner les codes et procédures du droit pénal pour garantir que les principaux actes proscrits, selon le cadre juridique international de lutte contre le terrorisme, sont érigés en infraction et pour s'assurer que les États établissent leur compétence aux fins de connaître desdites infractions.
- Les parlementaires peuvent apprécier l'efficacité de la coopération internationale en matière pénale.
- Les parlementaires jouent un rôle majeur dans la création d'institutions judiciaires efficaces capables de prévenir et de lutter contre le terrorisme ou tout autre activité à caractère criminel. Ils peuvent également mettre en place des mécanismes de responsabilisation de ces institutions et fixer les modalités d'exercice de leur autorité.
- Les parlementaires peuvent garantir l'indépendance du système de justice pénale en :
 - Adoptant des lois pertinentes et en éliminant le risque d'ingérence politique et de corruption au sein du système judiciaire ;
 - Révisant la procédure pénale pour permettre au système judiciaire de remplir ses devoirs en matière de sécurité et de protection sociale tout en maintenant son engagement vis-à-vis de l'État de droit et des droits de l'homme ;
 - Développant des outils de surveillance parlementaire avec pour objectif la responsabilisation du système judiciaire dans le respect des principes d'indépendance et d'impartialité ;

- S'assurant que les tribunaux garantissent l'application correcte des lois antiterroristes et qu'ils ne détiennent ni ne condamnent de façon arbitraire une personne se livrant à des activités licites.
 - Les parlementaires jouent un rôle actif auprès du système de justice. Ils surveillent la mise en place du cadre juridique et permettent aux autorités judiciaires d'accéder aux dernières techniques en matière d'enquêtes, telles techniques visant à dépister et à saisir les avoirs financiers des terroristes.
 - Les parlementaires peuvent axer leurs efforts sur le renforcement de la coopération interparlementaire afin d'échanger différents points de vue, apprendre des expériences des uns et des autres, et s'unir dans des actions communes.
 - Les parlementaires peuvent évaluer et améliorer le cadre juridique de la lutte antiterroriste pour y inclure des mesures destinées à encourager et renforcer l'assistance mutuelle ; à autoriser les procédures d'extradition tel qu'exigé par les instruments auxquels adhèrent les États ; et à autoriser la coopération des services de police tel que prévu par les accords bilatéraux ou multilatéraux.
 - Les parlementaires peuvent contribuer à l'élaboration de pratiques et de procédures visant à promouvoir la coopération internationale dans le contexte de la lutte antiterroriste.
 - Les parlementaires peuvent encourager les entités régionales à adopter des lignes directrices relatives aux droits de l'homme et à la lutte antiterroriste à l'instar des Lignes directrices formulées respectivement par le Conseil de l'Europe (2005)²⁴⁴, les Nations Unies et l'OSCE/BIDDH²⁴⁵.
 - Les parlementaires jouent un rôle actif dans l'élaboration et la révision de la législation qui fixe et encadre l'établissement et l'autorité des différents organes institutionnels et interinstitutionnels ainsi que dans la promotion du partage de l'information.
- Chapitre 3 - Le rôle des parlementaires dans le contrôle de l'action des services de sécurité et de renseignements dans le cadre des politiques de lutte antiterroriste**
- Les parlements jouent un rôle important dans l'établissement du cadre juridique qui délimite et limite les pouvoirs des services répressifs, de renseignement et de sécurité.
 - Les parlementaires peuvent encourager les services de renseignement et de sécurité à agir plus efficacement et de manière licite.
 - Les parlementaires peuvent renforcer le dialogue avec les services de renseignement et de sécurité pour être tenus informés des activités récentes et promouvoir la coordination et la communication entre les services de renseignement, l'armée et le Parquet.
 - Les parlementaires peuvent renforcer leur rôle de surveillance des services de renseignement et garantir que les mécanismes mis en place soient opportuns et adaptés aux circonstances.
 - Les parlementaires devraient s'assurer d'avoir accès aux rapports et aux dossiers pertinents et de pouvoir consulter les personnes intéressées. Aussi, ils pourraient fixer les modalités d'accès à l'information dans la législation ou au moyen d'actions telles que :
 - L'initiation d'un protocole d'accord avec le gouvernement et les ministères concernés pour garantir la diffusion des informations tout en maintenant tout en maintenant le degré de confidentialité requis permettant au gouvernement d'exercer les fonctions légitimes qui lui incombent en vue de poursuivre ses objectifs dans la lutte antiterroriste ;
 - La définition d'un cadre juridique général de classification des informations utiles détenues par l'État ;
 - La création d'une commission parlementaire spécialisée habilitée à consulter toute personne intéressée et à accéder à tout document, dossier ou lieu nécessaires aux fins d'appréciation du degré de détails pouvant être rendu public ;
 - L'exercice du pouvoir d'auditionner les membres des services de renseignement, les experts indépendants ou tout autre agent.
 - Les parlementaires et les praticiens du secteur de la justice pénale peuvent garantir que le recours accru aux services de renseignement n'entraîne pas d'effets délétères sur le système de justice pénale, le droit à un procès équitable et l'État de droit.
 - Les parlementaires doivent contrôler la mise en œuvre des recommandations par les commissions pertinentes.
 - Les parlementaires pourraient promouvoir l'échange d'informations et la coopération à l'échelon interparlementaire.

²⁴⁴ <https://book.coe.int/eur/en/terrorism-and-law/3208-human-rights-and-the-fight-against-terrorism-the-council-of-europe-guidelines.html>.

²⁴⁵ <https://www.osce.org/odihr/394163>.

- Les parlementaires doivent instaurer un climat de confiance dans la coopération avec les services de renseignement et soutenir ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions.
- Les parlementaires doivent consacrer du temps à leur travail de surveillance, en plus de développer des compétences pertinentes, consulter les rapports d'experts et les études comparatives sur le sujet, et enfin, garantir que la surveillance des activités des services de renseignement selon une évaluation ex ante, concomitante et ex post.

Chapitre 4 : Questions transversales et rôle des parlementaires dans la prévention des conditions propices à l'émergence de l'extrémisme violent

- Les parlementaires peuvent grandement contribuer à évaluer l'efficacité des politiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent, à vérifier que celles-ci sont bien en adéquation avec les besoins des citoyens et qu'elles prennent en compte le caractère évolutif de la menace terroriste.
 - Les parlementaires sont mieux placés que quiconque pour échanger et interagir directement avec leurs électeurs et pour garantir que les politiques intègrent toutes la dimension de la diversité et le principe de l'inclusion.
 - Les parlementaires peuvent conduire des auditions publiques pour traiter des conditions propices à la propagation du terrorisme parmi les communautés locales.
 - Les parlementaires aident à la formation de l'opinion publique et c'est pour cette raison qu'ils jouent un rôle crucial dans la sensibilisation de l'ensemble de la société à la lutte antiterroriste.
 - Les parlementaires peuvent œuvrer activement contre la stigmatisation de certaines communautés et se faire les porte-paroles d'un message clair et positif.
 - Les parlementaires peuvent favoriser les mécanismes d'intégration et de bonne gouvernance dans l'élaboration des politiques antiterroristes nationales pour que, à l'échelle locale, les acteurs concernés aient une meilleure compréhension du processus et se sentent davantage impliqués.
 - Les parlementaires peuvent promouvoir la conduite d'auditions publiques par les commissions pertinentes afin de percevoir les attentes et les griefs des citoyens dans les régions concernées.
- Les parlementaires peuvent œuvrer en faveur d'une transparence accrue et stimuler davantage l'échange d'informations à tous les niveaux du gouvernement dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.
 - Les parlementaires peuvent œuvrer en faveur d'une implication active des entreprises et des organisations de la société civile dans le cadre de l'élaboration des cadres juridiques et des politiques visant à lutter contre le terrorisme.
 - Les parlementaires peuvent garantir l'existence d'un cadre juridique clair et juste pour répondre à la menace que font peser les combattants terroristes étrangers et le terrorisme « domestique » qui :
 - Définisse et limite l'étendue des activités couvertes par la législation et les politiques relatives aux CTE ainsi que les ressources permettant d'évaluer le degré de responsabilité des individus et de déterminer la pertinence de l'enquête, des poursuites et des interventions dans le cadre d'une procédure pénale ;
 - Fasse une distinction entre les « combattants terroristes étrangers » et la participation à un conflit armé, conformément aux dispositions du droit humanitaire international (DHI), et qui prévoit l'application et l'interprétation des mesures associées aux CTE dans le respect, et sans préjudice, d'un cadre juridique plus large, y compris du DHI ;
 - Garantisse que les lois, les politiques et les pratiques internes visant à combattre la menace que représentent les CTE soient mises en œuvre conformément aux dispositions du droit international et du droit humanitaire international et dans le respect des droits de l'homme ;
 - Soutienne l'élaboration de solutions fondées sur les besoins des communautés pour répondre au phénomène par lequel des individus ayant été impliqués dans des conflits violents à l'étranger et ayant de cette manière enfreint les lois antiterroristes de leurs pays rentrent chez eux ;
 - Promeuve une meilleure compréhension du phénomène de terrorisme « domestique », œuvrant ainsi contre la stigmatisation d'une communauté particulière à la suite d'un attentat terroriste domestique, et un échange accru avec les communautés locales et les électeurs sur la question ;

- Promeuve l'élaboration et la mise en œuvre, dans le respect des droits de l'homme, des mesures judiciaires et administratives appropriées destinées à réduire le risque que posent les terroristes « domestiques » potentiels.
- Les parlementaires et les praticiens du secteur de la justice pénale peuvent s'assurer que l'incrimination et la poursuite des combattants terroristes étrangers présumés qui sont retournés dans leur pays d'origine soient conformes aux dispositions du droit humanitaire international.
- Les parlementaires peuvent jouer un rôle dans l'évaluation et l'analyse des pratiques relatives à la lutte contre l'extrémisme violent qui ont pour objectif la réinsertion et la réadaptation des délinquants condamnés pour infraction terroriste et qui sont mises en œuvre dans un environnement carcéral.
- Les parlementaires peuvent contribuer activement à promouvoir les bonnes pratiques pour que les institutions judiciaires et les services de police communiquent des informations correctes aux citoyens aussitôt après un attentat et sans compromettre l'enquête en cours.
- Les parlementaires peuvent accorder une attention toute particulière aux femmes, aux jeunes recrues et aux enfants, garantir le respect de leurs droits fondamentaux en dépit de la menace que ces individus peuvent représenter ou des activités criminelles auxquelles ils peuvent avoir participé.
- Les parlementaires peuvent contribuer à promouvoir le rôle des femmes dans la prévention de l'extrémisme violent, et à s'assurer que les efforts de lutte antiterroriste prennent en compte les dimensions sexospécifiques et la nécessité de respecter les droits des femmes dans le contexte de la montée des menaces terroristes, et en l'absence d'un cadre international cohérent.
- Les parlementaires et le système judiciaire peuvent garantir l'incrimination et la poursuite des violences sexuelles, y compris dans le contexte des procès pour infraction terroriste, afin que les auteurs de tels actes soient punis pour la totalité de leurs crimes et que les victimes soient elles aussi reconnues.
- Les parlementaires peuvent encourager le système de justice pénale à considérer le rôle de la communauté dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent, promouvoir des enquêtes prenant en compte les dimensions sexospécifiques et encourager les enquêteurs à acquérir des compétences en matière d'interrogatoire des victimes, notamment des femmes et des filles, ainsi qu'en matière de protection.
- Les parlementaires et le système judiciaire jouent un rôle primordial dans l'établissement d'un système de justice des mineurs global et respectueux des normes internationales, dans l'évaluation de l'impact des lois votées sur les mineurs, et enfin, dans le contrôle efficace de la mise en place du système de justice des mineurs.

Liste des acronymes et des abréviations

| | |
|----------|--|
| AGNU | Assemblée Générale de l'ONU |
| BIDDH | OSCE Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme |
| CAERT | Centre africain d'études et de recherches sur le terrorisme, Alger |
| CCT | Comité chargé de la lutte contre le terrorisme |
| CEDH | Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales |
| CGCC | Centre de coopération mondiale contre le terrorisme |
| Cour EDH | Cour européenne des droits de l'homme |
| CSNU | Conseil de sécurité de l'ONU |
| DCAF | Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées |
| DECT | Direction exécutive du comité contre le terrorisme |
| EU | États-Unis |
| FMI | Fond monétaire international |
| GAFI | Groupe d'action financière |
| IJ | Institut international pour la justice et l'État de droit |
| OCI | Organisation de la coopération islamique |
| ONG | Organisation non-gouvernementale |
| ONU | Nations Unies |
| ONUDC | Office des Nations unies contre la drogue et le crime |
| OSCE | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe |
| OTAN | Organisation du traité de l'Atlantique nord |
| PNUD | Programmes des Nations unies pour le développement |
| PPP | Partenariat public-privé |
| RU | Royaume-Uni |
| UA | Union africaine |
| UE | Union européenne |
| UIP | Union interparlementaire |
| VERLT | Extrémisme violent et radicalisation qui conduisent au terrorisme |

Liste des encadrés

Encadré 1 – Objectif 16, Objectifs de développement durable à l'horizon 2030

Encadré 2 – Le rôle crucial des parlementaires dans la lutte antiterroriste

Encadré 3 – Lignes directrices clés pour une loi bien rédigée

Encadré 4 – Examen pré-législatif – Projet de loi relatif à la lutte antiterroriste et à la sécurité aux frontières (Enquête réalisée par la Commission mixte du parlement britannique sur les Droits de l'Homme)

Encadré 5 – Exemples de construction de mécanismes d'examen post-législatif dans le cadre de la législation antiterroriste

Encadré 6 – Examen post-législatif au niveau régional

Encadré 7 – Étapes principales et questions clés relatives à l'examen post-législatif

Encadré 8 – Exemples de différentes commissions

Encadré 9 – Commissions sur le terrorisme du Parlement européen

Encadré 10 – Principaux défis rencontrés lors de l'examen des politiques antiterroristes par les commissions

Encadré 11 – Exemple de questions précises que posent les parlementaires britanniques au sujet des politiques antiterroristes

Encadré 12 – Les différents types de mécanismes de surveillance

Encadré 13 – Commission spéciale belge sur le terrorisme – Résultats de l'enquête parlementaire conduite par la Chambre des représentants de Belgique, chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016, ayant notamment frappé l'aéroport national de Bruxelles

Encadré 14 – Questions clés pour les parlementaires qui évaluent les politiques antiterroristes

Encadré 15 – Statut du projet de Convention générale sur le terrorisme international

Encadré 16 – Les actes de terrorisme – Conventions et Protocoles

Encadré 17 – Principes directeurs du Cadre juridique universel contre le terrorisme

Encadré 18 – Les différentes étapes de l'élaboration d'un traité

Encadré 19 – Obligations découlant de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies

Encadré 20 – Liste des principaux droits de l'homme mis en danger par les politiques antiterroristes

Encadré 21 – Détention provisoire des individus accusés d'infractions terroristes

Encadré 22 – Huit principes et lignes directrices relatifs à la conformité de la législation antiterroriste nationale avec la législation internationale des droits de l'homme

Encadré 23 – Étude de Cas – L'engagement de l'Afrique du Sud à maintenir l'État de droit dans la lutte contre le terrorisme : un processus inclusif visant l'adoption d'une loi type

Encadré 24 – Assemblée parlementaire de l'OSCE – Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme (CCT)

Encadré 25 – Les outils de la coopération internationale en matière pénale

Encadré 26 – Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme

Encadré 27 – Liens et ressources utiles

Encadré 28 – Extraits des Recommandations 8, 9 et 10 de La Valette : Surveillance des services de sécurité et de renseignements pour garantir le respect des droits des citoyens ; établir un juste équilibre entre une surveillance efficace, la sécurité opérationnelle et la divulgation des informations

Encadré 29 – Le comité confidentiel de la commission budgétaire: l'exemple du Parlement allemand

Encadré 30 – Les commissions parlementaires de l'UE et l'accès aux informations classifiées

Encadré 31 – Étude de cas – Surveillance des services de renseignement par le parlement britannique

Encadré 32 – Nations unies – Compilation de bonnes pratiques en matière de cadres et de mesures juridiques et institutionnels, notamment de contrôle, visant à garantir le respect des droits de l'homme par les services de renseignement dans la lutte antiterroriste

Encadré 33 – Leçons tirées à la suite de la mise en œuvre de la première vague de politiques visant à lutter contre l'extrémisme violent

Encadré 34 – Lignes directrices et bonnes pratiques en vue d'élaborer des stratégies nationales et des plans d'actions visant à lutter contre l'extrémisme violent

Encadré 35 – Code de conduite pour lutter contre les discours de haine illégaux et endiguer la prolifération des discours de haine en ligne en Europe

Encadré 36 – Les Recommandations Zurich-Londres sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme en ligne

Encadré 37 – Communication stratégique et recommandations politiques clés

Encadré 38 – Les combattants terroristes étrangers et les programmes relatifs à la lutte contre l'extrémisme violent et au retour des combattants

Encadré 39 – Recommandations du Conseil de sécurité de l'ONU

Encadré 40 – Cadre juridique et principe clés visant à protéger les mineurs pris dans l'engrenage du système judiciaire

Encadré 41 – Mémoire de Neuchâtel sur les bonnes pratiques de justice pour mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme

ANNEXE I

Tableau I : Instruments internationaux visant à prévenir et à éliminer le terrorisme international

| Traité | Statut de la ratification | Lien |
|---|---|---|
| Instruments concernant l'aviation civile | | |
| 1. La Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs | Signée à Tokyo le 14 septembre 1963 ; entrée en vigueur le 4 décembre 1969 ; 180 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-french.pdf |
| 2. La Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs | Signée à La Haye le 16 décembre 1970 ; entrée en vigueur le 14 octobre 1971 ; 181 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-french.pdf |
| 3. La Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile | Signée à Montréal le 23 septembre 1971 ; entrée en vigueur le 26 janvier 1973 ; 183 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-french.pdf |
| 4. Le Protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile | Signé à Montréal le 24 février 1988 ; entré en vigueur le 6 août 1989 ; 156 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-french.pdf |
| 5. La Convention de 2010 sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale | Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 14 décembre 1973 ; entrée en vigueur le 20 février 1977 ; 161 États membres | https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_FR.pdf |
| 6. Le Protocole additionnel de 2010 à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs | Adopté à Beijing le 10 septembre 2010 (Doc 9959); entré en vigueur conformément à son article XX | https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_protocol_FR.pdf |
| 7. Le Protocole de 2014 portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs | Adopté à Montréal le 4 avril 2014. N'est pas encore entré en vigueur. | https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_fr.pdf |

| Instrument concernant la protection du personnel recruté sur le plan international | | |
|--|---|---|
| 8. La Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale | Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 14 décembre 1973 ; entrée en vigueur le 20 février 1977 ; 161 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-7.pdf |
| Instrument concernant la prise d'otages | | |
| 9. La Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages | Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 ; entrée en vigueur le 3 juin 1983 ; 153 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-5.pdf |
| Instruments concernant les matières nucléaires | | |
| 10. La Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires | Signée à Vienne le 3 mars 1980 ; entrée en vigueur le 8 février 1987 ; 116 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-french.pdf |
| 11. L'Amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires | Adopté le 1er novembre 2005 | https://www.un.org/fr/counterterrorism/assets/pdf/Conv6amd_FR.pdf |
| Instruments concernant la navigation maritime | | |
| 12. La Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime | Adoptée à Rome le 10 mars 1988 ; entrée en vigueur le 1er mars 1992 ; 135 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-french.pdf |
| 13. Le Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime | Adopté à Londres, Royaume-Uni le 14 octobre 2005 | http://www.imo.org/fr/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx |
| 14. Le Protocole de 1988 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental | Adopté à Rome le 10 mars 1988 ; entré en vigueur le 1er mars 1992 ; 124 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-french.pdf |
| 15. Le Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental | Adopté le 1er novembre 2005 | https://www.un.org/fr/counterterrorism/assets/pdf/Conv9-FR.pdf |

| Instrument concernant les matières explosives | | |
|---|--|---|
| 16. La Convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection | Signée à Montréal le 1er mars 1991 ; entrée en vigueur le 21 juin 1998 | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-french.pdf |
| 17. La Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif | Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 15 décembre 1997 ; entrée en vigueur le 23 mai 2001 ; 146 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-9.pdf |
| 18. La Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme | Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 9 décembre 1999 ; entrée en vigueur le 10 avril 2002 ; 153 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-11.pdf |
| 19. La Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire | Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 avril 2005 ; n'est pas encore entrée en vigueur ; 2 États membres | https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-15.pdf |
| 20. La Convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant | Adoptée par résolution A/RES/55/25 le 15 novembre 2000 à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies | https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf |

Annexe II

Tableau II- Institutions et arrangements universels et régionaux pour la prévention et l'élimination du terrorisme international²⁴⁶

| Institution | Mandat | Lien |
|--|---|--|
| <p>Nations unies</p> <p>Bureau de lutte contre le terrorisme (UNOCT)</p> | <p>Le Bureau de lutte contre le terrorisme a été créé suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 71/291 le 15 juin 2017. Il est dirigé par un Secrétaire général adjoint.</p> <p>Le bureau a cinq fonctions principales :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Piloter l'action menée au titre des divers mandats de lutte contre le terrorisme de l'Assemblée générale qui ont été confiés au Secrétaire général à l'échelle du système des Nations Unies ; (b) Renforcer la coordination et la cohérence des activités des 38 entités signataires du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme pour assurer la mise en œuvre équilibrée des quatre piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies ; (c) Accroître l'aide que l'Organisation fournit aux États Membres pour renforcer leurs capacités de lutte contre le terrorisme ; (d) Promouvoir davantage les activités de lutte contre le terrorisme de l'Organisation, leur donner une plus grande visibilité et renforcer la mobilisation de ressources dans ce domaine ; (e) Veiller à ce que la priorité voulue soit accordée à la lutte contre le terrorisme dans l'ensemble du système des Nations Unies et que les travaux importants menés s'agissant de la prévention de l'extrémisme violent soient fermement ancrés dans la Stratégie. | <p>https://www.un.org/fr/counterterrorism/ /</p> |

²⁴⁶ Ce tableau est présenté uniquement à des fins illustratives.

| | | |
|---|---|--|
| <p>Nations Unies Comité contre le terrorisme (CCT)</p> | <p>La résolution 1373 (2001) a porté création du Comité contre le terrorisme (CCT).</p> <p>Le Comité, composé des 15 membres du Conseil de sécurité, est chargé de contrôler l'application des dispositions de la résolution 1373 (2001), qui appelle tous les États Membres à mettre en œuvre un certain nombre de mesures afin de renforcer leur capacité juridique et institutionnelle de lutte contre les activités terroristes sur le territoire national, au niveau régional et dans le monde entier.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ériger en infraction le financement du terrorisme; • Geler sans attendre tous les fonds des personnes impliquées dans des actes de terrorisme; • S'abstenir d'accorder, sous quelque forme que ce soit, un appui financier à des groupes terroristes; • Refuser de donner asile, soutien ou aide à des terroristes; • Échanger des informations avec les autres gouvernements sur tout groupe préparant ou planifiant des actes terroristes; • Coopérer avec les autres gouvernements pour dépister, arrêter, extraditer et traduire en justice les personnes impliquées dans de tels actes; • Incriminer, en droit national, l'aide active ou passive au terrorisme et poursuivre en justice les auteurs de cette infraction; | <p>https://www.un.org/sc/ctc/</p> |
| <p>L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF)</p> | <p>L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a été créée par le Secrétaire général en 2005. En 2006, l'Assemblée générale a approuvé la création de l'Équipe spéciale par consensus dans le cadre de la Stratégie antiterroriste mondiale. La CTITF a pour mandat de renforcer la coordination et la cohérence de la lutte antiterroriste menée par les Nations Unies. Elle est constituée de 31 entités internationales qui, du fait de leur activité propre, ont un rôle à jouer dans la lutte antiterroriste. Chaque entité contribue à cette lutte conformément à son mandat. L'objectif premier de l'Équipe est d'utiliser au mieux l'avantage relatif de chaque entité de manière à ce que chacune des entités collabore en tant qu'organe unique qui aide les États Membres à mettre en œuvre les quatre piliers de la Stratégie. La principale responsabilité de la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale incombe aux États Membres mais la CTITF veille à ce que le système des Nations Unies soit en phase avec les besoins des États Membres pour leur fournir l'appui nécessaire à leurs politiques et diffuser en profondeur la connaissance de la Stratégie et, s'il y a lieu, hâter la fourniture de l'assistance technique. Aujourd'hui, l'Équipe spéciale se compose de 38 entités internationales, y compris INTERPOL, que leur activité amène à intervenir dans les efforts de lutte contre le terrorisme. Chaque entité apporte une contribution qui correspond à son mandat.</p> | <p>https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/fr/about-task-force</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et la prévention du terrorisme (UNODC)</p> | <p>UNODC s'est fixé pour mission de rendre le monde plus sûr face à la criminalité, la drogue et le terrorisme. Afin de répondre de manière durable et efficace à ces menaces, l'Office se doit d'intervenir dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La prévention de la criminalité, notamment la criminalité urbaine ; la prévention du récidivisme • La réforme du système de justice pénale qui comprend la réforme des services de police, du Parquet, des tribunaux, de l'accès à l'assistance juridique ainsi que du système pénitentiaire et la promotion des peines alternatives et de la justice réparatrice • La justice des mineurs ; le soutien et l'assistance des victimes ; l'intégration de la dimension du genre dans le système de justice pénale | <p>https://www.unodc.org/unodc/fr/</p> |
| <p>Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste</p> | <p>Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste s'emploie à recenser, communiquer et promouvoir les bonnes pratiques concernant les mesures de lutte antiterroriste respectueuses des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Rapporteur spécial peut également, à la demande des États membres, fournir des conseils et une assistance technique.</p> | <p>https://www.un.org/victimsofterrorism/fr/le-rapporteur-special-sur-la-promotion-et-la-protection-des-droits-de-l'homme-et-des-libertes</p> |
| <p>Le Groupe d'action financière (GAFI)</p> | <p>Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les Ministres de ses états membres. Les objectifs du GAFI sont l'élaboration des normes et la promotion de l'efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées pour l'intégrité du système financier international. Le Groupe d'action financière est donc un organisme d'élaboration des politiques qui s'efforce de susciter la volonté politique nécessaire pour effectuer les réformes législatives et réglementaires dans ces domaines. Le GAFI a élaboré une série de Recommandations reconnues comme étant la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massives. Le GAFI surveille les progrès réalisés par ses membres dans la mise en œuvre des mesures requises, examine les techniques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ainsi que les mesures permettant de lutter contre ces phénomènes, et encourage l'adoption et la mise en œuvre des mesures adéquates au niveau mondial.</p> | <p>https://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT)</p> | <p>En 2004, le Conseil de sécurité a créé la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) suite à l'adoption de la résolution 1535 (2004), en lui donnant pour mission de renforcer et coordonner le processus de suivi de l'application de la résolution, 1373 (2001).</p> <p>La DECT comprend une quarantaine de fonctionnaires, dont la moitié environ sont des experts juridiques qui analysent les rapports présentés au Comité sur les progrès réalisés en matière de rédaction des textes législatifs, de financement du terrorisme, de contrôle frontalier et douanier, de répression policière et d'application des lois, d'accueil des réfugiés et de politique migratoire, de trafic d'armes et de sécurité maritime et du transport. Elle compte également un fonctionnaire qui s'occupe des questions touchant aux droits de l'homme.</p> | <p>https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2015/09/CTED-press-kit-2016-FRENCH.pdf</p> |
| <p>Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF)</p> | <p>Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) est une plateforme internationale qui compte 29 États membres dont l'Union européenne. Le GCTF a pour mission de réduire à l'échelle mondiale la vulnérabilité des populations au terrorisme, via la prévention et la lutte contre le terrorisme, la poursuite des auteurs d'actes de terrorisme et la lutte contre l'incitation et le recrutement au service du terrorisme. L'objectif principal du Forum est de renforcer la lutte antiterroriste en promouvant l'échange d'expériences et la mise en œuvre d'une approche qui intègre la dimension de la justice pénale. Le GCTF rassemble des experts et des professionnels du monde entier pour échanger à la fois leur expérience et leur expertise en la matière et élaborer des outils et des stratégies visant à lutter contre une menace terroriste en perpétuelle évolution.</p> | <p>https://www.thegctf.org/</p> |
| <p>INTERPOL</p> | <p>Dans le cadre de ses activités, entre autres choses, INTERPOL émet des alertes et diffuse des avertissements concernant les réseaux terroristes. La résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies reconnaît également le rôle que joue l'agence à l'échelle mondiale dans la lutte contre le terrorisme. En cas d'attentat terroriste, les États membres peuvent faire appel à la cellule de crise d'INTERPOL (IRT), qui vient soutenir les activités d'analyse et d'enquête. INTERPOL met également à la disposition des États des instruments destinés à améliorer la sécurité aux frontières.</p> | <p>https://www.interpol.int/</p> |
| <p>Initiative globale pour combattre le terrorisme nucléaire (GICNT)</p> | <p>L'Initiative globale pour combattre le terrorisme nucléaire (GICNT) est une association internationale qui réunit 88 pays et cinq organisations internationales, résolus à renforcer la capacité mondiale en matière de prévention, de détection et lutte contre le terrorisme nucléaire. Tous les États partenaires se sont engagés, à titre volontaire, à appliquer les principes de la Déclaration du GICNT en vue de réaliser une série d'objectifs en matière de sécurité nucléaire, notamment en termes de dissuasion, de prévention, de détection et de riposte. Les huit principes qui figurent dans la Déclaration visent à renforcer les capacités de partenariat permettant de lutter contre le terrorisme nucléaire, dans le respect des législations nationales et des obligations qui incombent aux États partenaires, et des instruments juridiques internationaux pertinents, notamment la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son amendement de 2005, et les résolutions 1373 et 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies.</p> | <p>http://www.gicnt.org/documents/French_SOP.pdf</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Le Groupe d'Action financière G7 (GAFI)</p> | <p>Le Groupe d'Action financière (GAFI) a été créé en juillet 1989 lors du Sommet du G7 de Paris pour examiner et élaborer des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cliquez ici pour accéder à la Déclaration économique de ce Sommet du G7.</p> <p>En octobre 2001, GAFI a étendu son mandat pour intégrer les efforts de lutte contre le financement du terrorisme à ceux du blanchiment de capitaux. Les objectifs du GAFI sont l'élaboration des normes et la promotion de l'efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées pour l'intégrité du système financier international.</p> | <p>https://www.fatf-gafi.org/fr/</p> |
| <p>Entités régionales</p> | | |
| <p>La Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme et le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme</p> | <p>En 2005, le Conseil a adopté la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme. Cette stratégie s'appuie sur quatre piliers : la prévention ; la protection ; la poursuite et la réaction. Dans ces quatre domaines, la stratégie reconnaît l'importance de la coopération avec les pays tiers et les institutions internationales. La Déclaration sur la lutte contre le terrorisme de l'UE, adoptée en 2004, a fixé le cadre de la fonction de coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme. Ce dernier est chargé de coordonner les travaux du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme, de présenter des recommandations de politique générale et de suivre la mise en œuvre de la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme.</p> | <p>https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/</p> |
| <p>L' Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)</p> | <p>L' Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est une organisation intergouvernementale qui intervient dans de nombreux domaines. En 2012, l'OSCE a adopté le Cadre consolidé de l'OSCE pour la lutte contre le terrorisme, dans lequel elle définit une approche visant à lutter contre le terrorisme. L'OSCE exploite, entre autres, sa force organisationnelle pour tenter "d'éliminer les conditions pouvant conduire à la propagation du terrorisme" (en agissant sur les facteurs socio-économiques, institutionnels et culturels) et en "renforçant la coopération et l'aptitude en matière de prévention et lutte antiterroriste" (en traitant les enjeux liés aux régimes juridiques et aux institutions, au financement, à l'extrémisme et aux poursuites pénales). En juillet 2017, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE a créé la Commission ad hoc sur la lutte contre le terrorisme en vue de renforcer la contribution de parlementaire de l'OSCE dans la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation.</p> | <p>https://pilac.law.harvard.edu/multi-regional-efforts/organization-for-security-and-cooperation-in-europe-osce</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)</p> | <p>Le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) a été un organe intergouvernemental qui coordonne l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme. Il a élaboré la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et un certain nombre d'instruments juridiques non contraignants importants. Le CODEXTER concentre son action sur la prévention de la radicalisation et la propagation des idéologies terroristes par le biais d'internet, ainsi que les techniques spéciales d'enquête et le lien qui existe entre le terrorisme et le crime organise. Le Comité est également chargé de suivre et de promouvoir la mise en œuvre effective des instruments de lutte antiterroriste du Conseil de l'Europe, en plus d'encourager l'échange des bonnes pratiques en la matière.</p> | <p>https://www.coe.int/fr/web/counter-terrorism/codexter</p> |
| <p>Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)</p> <p>Les lignes directrices de l'OTAN sur la lutte contre le terrorisme</p> | <p>En 2012, l'OTAN a convenu des lignes directrices sur la lutte contre le terrorisme. Ces lignes directrices fournissent une direction stratégique aux efforts déployés par l'OTAN en matière de lutte antiterroriste. Elles définissent les domaines clés d'intervention de l'Alliance où elle compte renforcer la prévention des actes de terrorisme et la résilience à ces derniers.</p> <p>Les lignes directrices sur la lutte contre le terrorisme de l'OTAN mettent l'accent sur la connaissance de la situation, la capacité et l'engagement des pays partenaires.</p> <p>Les initiatives principales de l'OTAN en la matière comprennent : le renforcement de la capacité de défense des pays partenaires via la fourniture d'une assistance militaire, si nécessaire ; la mise en place de programmes éducatifs, de formations et d'entraînements assurés par les centres d'excellence de l'OTAN ; la promotion de l'interopérabilité des moyens, de la coopération et de l'uniformisation des normes. L'OTAN collabore activement avec les Nations Unies, l'Union européenne et l'Organisation</p> <p>pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en vue de garantir le partage des opinions et des informations et la prise de mesures efficaces pour lutter contre le terrorisme.</p> | <p>https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_87905.htm?</p> |
| <p>Organisation du traité de sécurité collective (OTSC)</p> | <p>L'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) est une alliance militaire intergouvernementale. Parmi ses objectifs premiers figure la lutte contre le terrorisme international. L'OTSC a pour but de garantir la sécurité collective de ses États membres via une coopération politico-militaire ; la coordination de la politique étrangère et la mise en place de mécanisme de coopération. L'OTSC s'emploierait actuellement à nouer des relations avec le Comité de lutte contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'OSCE et d'autres organes chargés du maintien de la sécurité.</p> | <p>https://www.globalsecurity.org/military/world/int/csto.htm</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Le Centre antiterroriste de la Communauté des États indépendants (CAT-CEI)</p> | <p>Le Centre antiterroriste de la Communauté des États indépendants (CAT-CEI) a été créé en juin 2000 afin d'aider à mieux coordonner l'interaction entre les autorités compétentes des États membres dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international et les autres formes d'extrémisme. Le Centre apporte son concours à l'élaboration et à la rédaction de textes de lois, à la coordination d'actions communes pour lutter contre le terrorisme, à la mise place des formation ainsi qu'à la collecte et l'analyse des renseignements, en plus d'œuvrer en faveur de la coopération. La Communauté des États indépendants (CEI) est une union d'États.</p> <p>La CEI a créé le Centre antiterroriste (CAT) dont l'objectif principal est d'aider à coordonner l'interaction entre les autorités compétentes des États membres dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international et les autres formes d'extrémisme. Le CAT déploie tout un éventail de mesures antiterroristes et ce, dans de multiples domaines. Le Centre apporte son concours à l'élaboration et à la rédaction de textes de lois, à la coordination d'actions communes pour lutter contre le terrorisme, à la mise place des formation ainsi qu'à la collecte et l'analyse des renseignements, en plus d'œuvrer en faveur de la coopération. Le CAT se joint à la CEI et aux États membres dans la poursuite de ces objectifs.</p> | <p>https://pilac.law.harvard.edu/multi-regional-efforts//commonwealth-of-independent-states-cis-anti-terrorism-centre-atc.</p> |
| <p>L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)</p> | <p>La Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme a été adoptée en 2001. Les États membres de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) ont défini la notion d'extrémisme et ont convenu des modalités de coopération ainsi que de la nature des informations destinées à être échangées et de la structure de l'interaction entre les autorités concernées.</p> <p>Le Concept de coopération entre les États membres de l'OCS dans la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme a été adopté en juillet 2005. Il régit les principaux objectifs et principes directeurs ainsi que les domaines et les modalités de coopération dans la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme. La Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme et la Déclaration sur la lutte commune contre le terrorisme international ont été signées en 2017, lors du sommet d'Astana. Cette dernière s'appuie sur deux textes antérieurs et fait écho aux enjeux abordés par la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.</p> <p>Pour finir, les États membres à la Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme ont créé la Structure antiterroriste régionale le 15 juin 2001. Ses fonctions et ses tâches principales impliquent : le maintien des relations de travail avec les autres institutions internationales engagées dans la lutte antiterroriste ; la fourniture d'une assistance aux États membres en matière de préparation et de conduite d'exercices axés sur la lutte antiterroriste ; la rédaction de textes de lois internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme.</p> | <p>http://eng.sectesco.org/</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>Le Comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE)</p> | <p>Le Comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE) a été fondé en 1999 et est chargé depuis 2002 de contrôler l'application de la Convention. Le CICTE a pour mission de promouvoir et de renforcer la coopération entre les États membres en vue de prévenir, lutter et éliminer le terrorisme.</p> | <p>http://www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp.</p> |
| <p>Le centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT)</p> | <p>Le Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT), a été créé à Alger en 2004, faisant suite à la décision prise lors de la Réunion intergouvernementale de haut niveau de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme en Afrique, qui s'est tenue à Alger en septembre 2002. L'objectif principal du CAERT est de servir de pôle de centralisation des informations, des études et des analyses ayant trait au terrorisme et aux mouvances terroristes et d'élaborer des programmes destinés à renforcer les capacités des États à lutter contre le terrorisme. Le CAERT offre également une plateforme de dialogue et de coopération entre les États membres et les mécanismes régionaux. Le Centre joue un rôle important dans l'orientation des efforts en matière de lutte antiterroriste de l'Union africaine et travaille en étroite collaboration avec un certain nombre de partenaires régionaux et internationaux pour garantir une action cohérente et coordonnée en matière de lutte antiterroriste sur l'ensemble du continent.</p> <p>En 2010, l'Union africaine a nommé un Représentant spécial pour la coopération en matière de lutte contre le terrorisme. Le Représentant spécial assure parallèlement la fonction de directeur du CAERT.</p> | <p>http://caert.org.dz/About%20us.pdf</p> |
| <p>Le Comité de lutte antiterroriste de la Ligue des États arabes (LEA)</p> | <p>Le Conseil ministériel de la Ligue des États arabes a décidé de lutter contre le terrorisme sévissant dans la région, en intégrant toutes les dimensions de cette menace, qu'elles soient d'ordre sécuritaire, économique, idéologique ou social. La Ligue s'est engagée à mettre en œuvre les efforts déployés par les Nations Unies pour lutter contre le terrorisme dans le cadre de la Stratégie arabe de lutte contre le terrorisme (1997) et de la Convention arabe pour la suppression du terrorisme (1998). À ces fins, la Ligue des États arabes prêche pour l'adoption de stratégies globales et coordonnées à l'échelle nationale et régionale pour lutter contre le terrorisme. Elle travaille à la rédaction de rapports et de recommandations portant sur les enjeux sécuritaires auxquels doivent faire face les États arabes ainsi qu'à la promulgation des lois visant à ériger en infraction les actes de terrorisme et le blanchiment d'argent. En outre, elle s'emploie à promouvoir l'adoption des conventions universelles sur la lutte antiterroriste ainsi que le dialogue, la tolérance et la compréhension entre les différentes civilisations, cultures et religions. La Ligue œuvre également en faveur de l'élimination des conditions et des facteurs pouvant conduire au terrorisme ainsi qu'en faveur de la coopération entre les services de renseignement, de l'extradition et de la fourniture d'une assistance juridique mutuelle.</p> | <p>https://pilac.law.harvard.edu/multi-regional-efforts//counterterrorism-committee-of-the-league-of-arab-states-arab-league</p> |



Institut International pour La Justice et l'Etat de Droit
University of Malta - Valletta Campus,
Old University Building, St. Paul Street, Valletta, Malta

info@theij.org

[@ijmalta](https://twitter.com/ijmalta)

www.theij.org