



Recommandations de La Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme

Introduction

Le terrorisme est un phénomène global qui représente une menace directe et multiforme à la sécurité humaine. Les états ont la responsabilité de protéger les populations des menaces liées au terrorisme, ce qui requiert une prise d'action dans le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. La responsabilité des législatures est primordiale dans la création de ce cadre. Un organe législatif indépendant et engagé est un élément fondamental pour le développement d'une stratégie de lutte contre le terrorisme exhaustive et légitime, qui garantisse une réponse efficace aux menaces terroristes, avec des mesures de contrôle pour protéger les droits de l'homme.

Les parlementaires jouent un rôle clé dans le développement de la législation nationale de lutte contre le terrorisme. Leur implication dans la lutte contre le terrorisme augmente aussi l'efficacité des politiques, qui bénéficient de mécanismes de responsabilité renforcés, d'une bonne gouvernance, d'une participation civile, de ressources, d'une adhésion aux bonnes pratiques internationales et de la promotion de la résilience sociale. Les politiques de lutte contre le terrorisme sont une opportunité pour renforcer l'état de droit et les droits de l'homme. La législation doit être continuellement révisée et mise à jour, si nécessaire, pour garantir les politiques nationales de lutte contre répondent de manière adéquate à l'évolution des menaces nationales, régionales et globales et en conformité avec les obligations internationales. La protection des droits et le soutien de l'état de droit ne représentent pas une limitation aux mesures de lutte contre le terrorisme efficaces, mais plutôt un pilier central des efforts de lutte contre le terrorisme. Le renforcement de l'état de droit contribue à contrer l'idéologie terroriste et prévenir un sentiment d'injustice qui peut alimenter les activités extrémistes.

Tout en reconnaissant le rôle central des parlementaires dans la lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'état de droit, les recommandations suivantes visent à : 1) incorporer les outils internationaux et régionaux contre le terrorisme dans le droit national et élaborer des lois anti-terrorisme en temps opportun et conformes aux droits de l'homme et libertés fondamentales; 2) rechercher les sources du terrorisme, y inclus la radicalisation d'individus, le financement du terrorisme et les typologies du terrorisme; 3) créer des organes interagences et d'institutions efficaces dans le domaine de la justice; 4) définir des outils d'enquête dans le cadre de l'état de droit; 5) promouvoir des règles de procédure pénale, des règles de preuve et des réformes du système de la justice de manière à répondre aux défis posés par les affaires de terrorisme ; 6) encourager l'inclusion et la compréhension publiques dans le développement des politiques et du cadre nationaux de lutte contre le terrorisme; 7) engager la société civile dans l'élaboration, le développement et l'application d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme; 8) affecter des ressources économiques suffisantes pour renforcer au maximum l'utilisation des ressources gouvernementales afin de soutenir l'application de la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme; 9) surveiller les services d'application de la loi et du renseignement afin de garantir les droits des citoyens ; 10) équilibrer une surveillance efficace, la sécurité opérationnelle et les bénéfices de la divulgation publique; et 11) promouvoir l'échange d'information et la coopération au niveau interparlementaire

Les questions qui se posent aux parlementaires dans le contexte de la lutte contre le terrorisme sont nécessairement transversales et reflètent leur rôle fondamental dans la législation, les politiques de lutte contre le terrorisme et leur application, la surveillance des forces de l'ordre et des services de renseignement, la lutte contre l'extrémisme violent et la sensibilisation publique, l'affectation des ressources, l'état de droit et la bonne gouvernance en général. Les recommandations de La Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme sont basées, entre autres, sur les discussions qui ont eu lieu au cours de quatre ateliers pour les parlementaires organisés par l'Institut International pour la Justice et l'État de Droit (IIJ), dans le cadre d'une initiative pour les parlementaires financée par l'Union Européenne.¹ Cette liste de recommandations n'est pas exhaustive.²

Recommandations

Recommandation 1 : Incorporer les outils internationaux et régionaux contre le terrorisme dans le droit national et élaborer des lois anti-terrorisme en temps opportun et conformes aux droits de l'homme et libertés fondamentales.

Les législatures jouent un rôle central dans le développement et la promulgation de législations de lutte contre le terrorisme. Dans de nombreuses juridictions, les conventions internationales et régionales, pour devenir effectives, nécessitent une adoption par les législatures nationales. Les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies demandent aux États membres de promulguer une législation qui criminalise des menaces de terrorisme spécifiques, comme par exemple le financement du terrorisme et les actes préparatoires, tout en laissant aux législatures nationales la possibilité de développer des approches spécifiques pour atteindre leurs objectifs sur la base des circonstances locales. De même, l'adoption de bonnes pratiques internationales demande souvent une action législative au niveau national pour harmoniser le droit national avec les conventions et les résolutions internationales ainsi que les conventions adoptées au niveau régional en matière de terrorisme.³

¹ Dans le cadre de cette initiative, l'IIJ a organisé des ateliers régionaux avec les Parlementaires à Malte en Mai 2015, au Maroc en Octobre 2015, à Bruxelles en Mars 2016, et en Turquie en Avril 2016. Des parlementaires nationaux provenant de 20 pays ont participé à titre personnel à ces ateliers, qui portaient sur les questions centrales en matière de terrorisme, pour travailler avec le Parlement Européen et les réseaux et forums interparlementaires, les Nations Unies et d'autres organisations, afin de partager leurs expériences et peaufiner cet ensemble de recommandations. Ce document montre donc les perspectives et les expériences des Parlementaires et des Experts parlementaires qui ont participé aux ateliers régionaux. Tout comme les autres documents du Forum mondiale du lutte contre le terrorisme (FMLT), ses recommandations ont un caractère non contraignant et n'ont pas été adoptées par des législatures nationales spécifiques, et n'imposent aucune obligation aux législateurs ou législatures, mais correspondent plutôt à un ensemble de recommandations développées par des parlementaires intéressés à travers un processus de consensus.

² Ces mémorandums contenant les recommandations se concentrent sur le rôle joué par les parlementaires dans l'élaboration des réponses globales et nationales au terrorisme. Ces recommandations ont reçu l'appui d'autres forums parlementaires, tels que les dispositions contenues dans le projet de résolution 'Terrorisme : la nécessité de favoriser la coopération globale contre la menace pour la démocratie et les droits individuels', présenté à la Commission permanente de la paix et de la sécurité nationale de l'Union interparlementaire. Ces recommandations complètent celles contenues dans les autres mémorandums du FMLT, comme celles présentées dans le [Mémorandum de Rabat sur les Bonnes pratiques pour une lutte contre le terrorisme efficace dans le cadre de la justice pénale](#) et le [Mémorandum d'Ankara sur les Bonnes pratiques pour une approche multisectorielle dans la lutte contre l'extrémisme violent](#).

³ Par exemple, la Bonne Pratique 12 du [Mémorandum de Rabat](#) du FNLTL suggère que, malgré les états puissent aborder la codification des actes de terrorisme de façon différente selon leurs traditions légales, ils devraient criminaliser les actes identifiés par les instruments juridiques internationaux concernant la lutte contre le

Les parlementaires se trouvent donc dans une position clé pour le développement et la promulgation en temps opportun de législation permettant de combattre le terrorisme et pour traduire les outils universels de lutte contre le terrorisme dans la législation nationale. De telles définitions universelles offrent un appui à la coopération internationale et permettent d'éviter des standards doubles. La législation devrait aider à structurer un plan national cohérent pour aborder, entre autres, les facteurs qui conduisent au terrorisme. Le rôle des législateurs est indépendant. La coordination avec le pouvoir exécutif du gouvernement peut contribuer à préparer un cadre légal de lutte contre le terrorisme.

Les branches exécutives sont normalement très impliquées dans la prévention et/ou l'enquête et la mise en poursuite de cas de terrorisme. Les parlementaires pour leur part se trouvent dans la position la meilleure pour rédiger des lois contre le terrorisme, dans le respect des obligations internationales et des bonnes pratiques, tout en garantissant la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y inclus les droits spécifiquement liés aux système de justice pénale, comme le droit à un procès équitable, mais aussi les droits plus généraux au niveau de la société. Cette législation doit être impartiale et basée sur le consensus de manière à obtenir un soutien de la société. Les parlementaires peuvent faire référence aux lois existantes et les modifier afin de les adapter au contexte local.

Les lois et les politiques de lutte contre le terrorisme doivent être ciblées et non pas contenir des définitions excessivement larges. De plus, et elles devraient être régulièrement révisées, amendées et ajustées selon l'évolution des circonstances. Les lois connexes, telles que les lois concernant le trafic des armes, le contrôle aux frontières et la traite d'êtres humains, peuvent s'avérer importantes. Une analyse régulière et attentive des lacunes dans les lois existantes est nécessaire.

Les parlementaires sont des fonctionnaires élus, qui restent donc en poste pendant une période limitée avec des nouveaux membres qui rejoignent les rangs. Il est donc recommandé, afin de garantir une continuité, de créer des comités permanents de parlementaires pour la rédaction, la révision et l'amendement de la législation, par le biais de consultations et débats publics, afin d'appréhender les nouvelles menaces en matière de terrorisme, en conformité avec le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international. Ces comités devraient inclure des parlementaires et des professionnels de la justice experts des questions légales. Une inclusion de représentants issus de régions, groupes et contextes différents renforcera la légitimité des comités parlementaires.

Recommandation 2 : Rechercher les sources du terrorisme, y inclus la radicalisation d'individus, le financement du terrorisme et les typologies du terrorisme.

Grâce à leur vaste expérience et leur rôle de représentants de la société, les parlementaires sont bien positionnés pour examiner les questions liées au terrorisme, y compris analyser les conditions conduisant au terrorisme, afin d'établir des politiques de prévention. Le terrorisme est la conséquence d'une série de causes internes et externes. Certaines d'entre elles peuvent être causées par des conditions au sein de la société, comme la pauvreté et l'inégalité, l'instabilité et le conflit, la corruption et une gouvernance faible ou absente, le financement interne ou bien externe du terrorisme, la frustration et l'aliénation culturelle, ainsi que la perception d'injustice. Ces conditions, et d'autres, fournissent un terrain fertile pour le

terrorisme. L'intégration adéquate dans le droit national des dispositions et des obligations anti-terroristes représente un élément clé d'un cadre pénal de lutte contre le terrorisme qui soit complet et cohérent.

recrutement des citoyens, surtout des jeunes, par des organisations terroristes souvent par le biais des médias sociaux qui glorifient le terrorisme et iconisent les terroristes à travers une représentation faussée des faits. Les politiques de lutte contre le terrorisme ne devraient pas se concentrer exclusivement sur des objectifs étroits sans tenir compte de la complexité et la variété de problèmes et de facteurs culturels qui conduisent les individus au terrorisme, y inclus des facteurs nationaux et extérieurs, des causes économiques et l'abus des convictions religieuses de la part des extrémistes violents.

Les parlementaires ont la responsabilité d'évaluer et d'aborder les causes du terrorisme, de manière à contrer les conditions favorables, tout en renforçant les bases démocratiques. Le respect des droits des minorités (traditions, coutumes) est essentiel pour l'inclusion sociale et la résilience qui permettent de prévenir le terrorisme à la racine (sans polarisation entre groupes ethniques différents). Un dialogue interreligieux peut réduire la tension religieuse.

Une bonne pratique pour les parlementaires est celle de tenir des débats publics au sein de la communauté locale pour discuter des conditions conduisant au terrorisme. Les participants potentiels sont les fonctionnaires locaux, les leaders des communautés de l'éducation, de la religion et d'autres, des experts du terrorisme, de la jeunesse et le personnel pénitentiaire et, si nécessaire, même les terroristes repentis peuvent donner une image du processus de radicalisation. Ces audiences devraient être gérées de manière impartiale et générer des solutions concrètes contribuant au développement d'une stratégie nationale à appliquer par le biais de la législation, la politique et d'autres moyens. Les organisations de la société civile en première ligne, notamment les organisations qui travaillent avec les jeunes et pour la défense des droits des enfants, peuvent contribuer aux consultations publiques.

Recommandation 3 : Créer des organes interagences et d'institutions efficaces dans le domaine de la justice.

Les institutions du secteur de la justice se basent normalement sur des lois organiques, qui déterminent les paramètres de leur autorité. Les organes interagences sont généralement créés et renforcés par la législation. Leur conception et réalisation visent à la poursuite de politiques cohérentes de lutte contre le terrorisme au niveau national; des fonctions spécifiques sont attribuées aux différents organes qui suivent une ligne d'action nationale unique. Ces institutions doivent avoir des mandats et responsabilités clairement définies à l'intérieur du système civil de justice pénale. Les parlementaires jouent donc un rôle important dans la création d'institutions efficaces dans le secteur de la justice, qui soient à même de prévenir et lutter contre le terrorisme et d'autres activités criminelles connexes.

La conception et l'amendement de ces lois organiques institutionnelles fournissent une base solide pour les efforts nationaux de lutte contre le terrorisme. Les parlementaires devraient activement contribuer à favoriser le développement et la légitimation de lois organiques et d'institutions de justice durables. Des réformes judiciaires peuvent s'avérer utiles dans ce processus. Des procureurs, des groupes de travail et des tribunaux spécialisés peuvent servir à mener des mises en poursuites et juger des crimes de terrorisme de manière efficace, étant donné qu'il s'agit d'un crime qui est combattu de manière plus efficace à travers l'expérience et l'expertise. Les efforts de la police de proximité peuvent favoriser la compréhension et la connaissance du contexte local. Le développement d'une capacité de réponse rapide à l'évolution des situations est souvent nécessaire.

Dans les régions où l'état de droit est absent ou a été compromis à cause de l'instabilité civile ou militaire ou suite à des politiques antérieures de lutte contre le terrorisme malavisées, les parlementaires jouent un rôle essentiel pour garantir le rétablissement des droits fondamentaux. La torture et les autres violations graves des droits de l'homme ne peuvent pas rester impunies. Dans ce contexte, les droits des victimes du terrorisme⁴, l'accès à la justice et les mécanismes de recours devraient être garantis.

Il s'agit d'une bonne pratique pour les parlementaires de jouer un rôle actif dans la rédaction et la révision de la législation portant sur la création d'organes institutionnels et interagences, et dans la centralisation des entités impliquées dans la prévention, l'enquête et la lutte contre le terrorisme sous le contrôle d'une autorité unique, si possible, en vue d'optimiser le partage d'informations. Les parlementaires devraient encourager les institutions du secteur de la justice à être sensibles à l'amélioration régulière de leurs capacités techniques. De plus, des mandats clairement définis permettent d'éviter des abus d'autorité. Dans le cas d'autres institutions du secteur de la justice, comme les institutions judiciaires, les parlementaires devraient assurer leur indépendance et leurs ressources adéquates. En tant que représentants de la société, les parlementaires devraient s'assurer que les efforts de lutte contre le terrorisme malavisés ne compromettent pas les valeurs d'état de droit que les terroristes essaient de détruire.

Lorsqu'un tribunal international est créé pour juger des crimes commis dans un pays, en tant que représentants directs des citoyens, les parlementaires devraient jouer un rôle actif dans le respect des procédures et des examens des fichiers. Des conditions d'urgence et des règles spécifiques pour certains pays peuvent être nécessaires.

Recommandation 4 : Définir des outils d'enquête dans le cadre de l'état de droit.

Le mandat des autorités d'enquête devrait être basé sur l'état de droit et la responsabilité. Ceci concerne les mandats des organes d'enquête et de renseignement.

Les méthodologies et les pratiques des enquêteurs, y compris la transformation des renseignements en preuves, l'utilisation des preuves collectées sur l'Internet et le recours à des techniques d'enquête spéciales devraient tous être basées sur des bases juridiques solides avec des garanties adéquates pour la protection des droits de l'homme de tout abus.

Les parlementaires jouent un rôle clé pour assurer que les enquêtes et les jugements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme respectent les procédures et pour garantir les principes d'utilisation légitime des techniques d'enquête telles que les opérations d'infiltration, les sources confidentielles et la surveillance électronique. Ceci s'applique également aux services de renseignement.⁵ Le code de procédure pénale ou d'autres législations devraient réglementer et définir ces pratiques et garantir la proportionnalité et établir des standards concernant la détention qui soient compatibles avec le droit international relatif aux droits de l'homme,

⁴ Voir le [Mémorandum de Madrid sur les Bonnes Pratiques pour l'Assistance aux Victimes du Terrorisme immédiatement après les Attentats et dans les Procédures Pénales](#).

⁵ Une référence utile est se trouve dans les [Recommandations pour l'Utilisation et la Protection des Renseignements dans le cadre d'enquêtes et poursuites du secteur de la justice pénale basées sur l'état de droit élaborées](#) par le FMLT. Ces recommandations se basent sur la Bonne Pratique 6 du [Mémorandum de Rabat](#) du FMLT, qui encourage les États à promulguer des mesures basées sur l'état de droit afin de protéger les sources et les méthodes de collecte des informations dans les affaires de terrorisme.

comme par exemple ceux contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).⁶

Une bonne pratique consiste à donner aux organes législatifs des responsabilités pour aborder les questions procédurales en matière d'enquête des affaires de terrorisme, afin de garantir le respect de l'état de droit, la supervision judiciaire et la protection des droits de l'accusé.

Recommandation 5 : Promouvoir des règles de procédure pénale, des règles de preuve et des réformes du système de la justice de manière à répondre aux défis posés par les affaires de terrorisme.

En ligne avec le *Mémorandum de La Haye sur les bonnes pratiques du système judiciaire pour juger les actes terroristes*⁷, les règles de procédure pénale et les règles de preuve jouent un rôle fondamental pour garantir que le système de la justice pénale affronte le terrorisme et protège les droits des victimes, ainsi que les témoins et leurs familles. L'échec à contrer le terrorisme par le biais du système de la justice pénale pose des risques graves d'abus des droits de l'homme. Les sources des règles de procédure pénale et des preuves varient selon les juridictions. Dans certaines juridictions, ces règles sont codifiées par la législation. Dans d'autres cas, les règles du tribunal sont développées par les organes judiciaires.

Par exemple, compte tenu de la dimension internationale des affaires de terrorisme, les preuves provenant de juridictions différentes (comme les preuves internationales et les preuves numériques) devraient être recevables par les tribunaux en conformité avec les droits de l'accusé. Les principes de l'extradition devraient être respectés. Les instruments juridiques existants peuvent représenter un modèle de législation pour les demandes d'entraide juridique. Il est recommandé d'appliquer les traités d'entraide juridique pour favoriser la coopération juridique transfrontalière. Les parlementaires devraient garantir la base légale nécessaire pour l'entraide judiciaire et la coopération dans un cadre d'état de droit solide. Des lois solides concernant le gel des avoirs et la confiscation des biens représentent des outils importants dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et son financement. Enfin, les procès publics sans l'utilisation de preuves secrètes donnent une légitimité aux efforts du gouvernement dans la lutte contre le terrorisme.

Recommandation 6 : Encourager l'inclusion et la compréhension publiques dans le développement des politiques et du cadre nationaux de lutte contre le terrorisme.

Les parlementaires jouent un rôle clé dans le développement de l'opinion publique et sont donc fondamentaux pour la sensibilisation de la société toute entière sur la lutte contre le terrorisme. Leur rôle est double.

⁶ Les affaires de terrorisme impliquent très souvent des enquêtes approfondies et détaillées qui peuvent prévoir la collecte de renseignements d'autres pays. La période de détention provisoire devrait être soumise à des mesures de contrôle judiciaire. Toutefois, elle ne doit pas limiter la collecte d'autres renseignements.

⁷ Les bonnes pratiques identifiées dans le *Mémorandum de La Haye* sont : 1) le caractère impératif que les juges reçoivent une formation spéciale ; 2) le recours à des procès en continu dans les affaires de terrorisme ; 3) la détermination de normes de gestion efficace des procès ; 4) l'établissement de mesures spéciales pour assurer la protection des victimes et des témoins ; 5) le droit de l'accusé à un procès équitable avec l'assistance d'un avocat de son choix ; 6) la nécessité de disposer de règles concernant l'emploi et la protection, lors des procès, des informations, des sources et des méthodes des services de renseignement ; 7) une sécurité efficace au tribunal et dans la salle d'audience et 8) l'élaboration de directives relatives aux médias à l'intention des parties au tribunal et au procès. Le présent mémorandum expose en détail ces bonnes pratiques, lesquelles renforcent toutes la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

Premièrement, à travers leur dialogue avec les membres de la société, la lutte et la délégitimation de récits faussés, les parlementaires contribuent à prévenir d'un environnement où le terrorisme pourrait se développer.⁸ On ne peut pas lutter contre une idéologie de manière efficace sans offrir un message alternatif crédible. En tant que leaders de la communauté, les parlementaires sont bien placés pour favoriser le dialogue interreligieux et interethnique et œuvrer avec les leaders⁹ religieux ou les responsables de l'éducation. Ces actions peuvent prévenir le cycle du terrorisme même avant qu'il ne commence.

Deuxièmement, en tant qu'élus qui ne sont pas impliqués directement dans l'enquête, la mise en poursuite et le jugement d'affaires de terrorisme, les parlementaires sont des représentants des personnes indépendants leur position leur permet donc d'élaborer la politique contre le terrorisme au nom de leurs citoyens de manière crédible. Les parlementaires doivent garantir l'absence de discrimination et l'égalité devant la loi et donner l'exemple. Ils devraient encourager l'inclusion et les mécanismes de bonne gouvernance. Ces efforts peuvent accroître la responsabilité et la compréhension de la communauté ainsi que l'appropriation des politiques de lutte contre le terrorisme. La résilience des citoyens est un objectif à poursuivre pour combattre les récits et la communication des terroristes.

Les parlementaires peuvent aider à tempérer les réactions émotionnelles immédiates du public face à des actions terroristes spécifiques et diriger l'attention sur des solutions qui visent les intérêts de la société dans le long terme de manière à contribuer au développement d'une approche stratégique et équilibrée pour la résilience des communautés contre les idéologies terroristes et, plus en général, contre les efforts de recrutement.

Une bonne pratique pour les parlementaires consiste donc à discuter et débattre les politiques de manière impartiale, rationnelle et précise, sans démagogie, afin d'encourager un débat ouvert au niveau national, dans un cadre où les différentes opinions et convictions sont respectées et de construire la compréhension publique, la résilience et le consensus.

Recommandation 7 : Engager la société civile dans l'élaboration, le développement et l'application d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme.

La société civile locale est en première ligne dans les communautés, donc elle représente une source de savoir pour les autorités. La consultation avec les organisations de la société civile (OSC) aide dans l'élaboration de stratégies plus efficaces. La participation de la société civile dans l'élaboration de politiques de lutte contre le terrorisme garantit que la variété d'opinions issues de la population soit considérée.

⁸ Voir le [Mémoire de La Haye-Marrakech sur les Bonnes Pratiques pour Répondre Plus Efficacement au Phénomène des Combattants Terroristes Étrangers](#) du FMLT, Bonne Pratique n°6 (investir dans le développement à long terme de rapports de confiance avec les communautés qui pourraient être vulnérables à l'embrigadement, en tenant compte de l'ensemble plus large des questions et des préoccupations touchant ces communautés) et Bonne Pratique n°5 (empêcher que le phénomène des combattants terroristes étrangers ou l'extrémisme violent soit identifié à une religion, une culture, un groupe ethnique, une nationalité ou une race quelconque).

⁹ Voir le [Mémoire d'Abou Dhabi sur les Bonnes Pratiques en matière d'Éducation pour Lutter Contre l'Extrémisme Violent](#) du FMLT, Bonne Pratique n°2 (promouvoir le dialogue et la collaboration entre les secteurs de l'éducation et de la sécurité pour accroître l'attention politique et les ressources consacrées à la lutte contre l'extrémisme violent et à l'éducation) et Bonne Pratique n°17 (mobiliser le secteur privé en confiant aux entreprises des mandats pertinents de responsabilité sociale et mettre l'accent sur le fait que l'extrémisme violent peut avoir une incidence négative sur leurs bénéfices tout en soulignant les avantages d'offrir des opportunités d'éducation aux jeunes).

Les organisations de la société civile reflètent une section transversale de la société et peuvent fournir des apports précieux et devraient être consultées par les législateurs pour l'élaboration des politiques et des lois en matière de terrorisme. L'engagement des leaders des communautés devrait faire partie du processus de consultation de la société civile par les parlementaires comme par exemple pour la prévention du recrutement des jeunes dans des organisations terroristes. Les OSC jouent un rôle fondamental dans la communication et la sensibilisation sur les efforts entrepris pour lutter contre le terrorisme, comme la communication de messages alternatifs qui contrent les récits et délégitime les visions de l'extrémisme violent.

Les organisations de la société civile offrent aussi des outils pour le contrôle de l'application des lois et des politiques conçues pour combattre le terrorisme. L'implication de la société civile dans la lutte contre le terrorisme soutient l'engagement des personnes en marge de la société. Développer des canaux de communication pour atteindre la communauté est un autre moyen que les parlementaires peuvent développer ; cela aide à garantir un soutien inclusif et durable pour les politiques nationales de lutte contre le terrorisme. Les familles des victimes peuvent soutenir le développement de politiques de lutte contre le terrorisme informées et basées sur les expériences directes. La formation des politiques de lutte contre le terrorisme doivent prendre en considération les commentaires et positions de la communauté. La société civile joue un rôle proactif dans la prévention du terrorisme par le biais d'actions de dé-radicalisation et de communication de messages alternatifs, surtout au niveau de la communauté. Les OSC clés qui peuvent garantir que les institutions éducatives fournissent des alternatives solides au terrorisme et peuvent aider à identifier les jeunes à risque. Certaines OSC soutiennent directement les victimes du terrorisme et peuvent assister les législateurs dans la sauvegarde de leurs droits.

La société civile devrait bénéficier d'un espace et d'un terrain propice afin de mener à bien sa mission. L'abus potentiel des organisations de la société civile, comme par exemple les associations caritatives, de la part des terroristes et des organisations terroristes (ex. pour financer et soutenir les actions terroristes et les voyages) doit être empêché et les individus impliqués dans la violation de la loi doivent être poursuivis, mais sans interférer avec le rôle positif joué par les OSC légitimes.

L'action des OSC doit s'inscrire dans une stratégie axée sur le résultat en coopération avec les autorités nationales. Elle doit jouir de niveaux de responsabilisation qui soient proportionnés tout en demeurant séparés des structures gouvernementales formelles. Une bonne pratique pour les parlementaires consiste à garantir que les individus et les groupes civils puissent exprimer ouvertement leurs points de vue sur les mesures de lutte contre le terrorisme au cours d'événements publics. Un débat ouvert et bien structuré sur la nécessité et l'efficacité des mesures de lutte contre le terrorisme existantes et planifiées peut augmenter le consensus auprès de la société.¹⁰

Recommandation 8 : Affecter des ressources économiques suffisantes pour renforcer au maximum l'utilisation des ressources gouvernementales afin de soutenir l'application de la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme.

Les parlementaires ont un rôle central dans l'approbation des dépenses publiques et dans l'utilisation des ressources publiques. Des mesures de lutte contre le terrorisme efficaces

¹⁰ Voir le *Mémoire d'Abou Dhabi sur les bonnes pratiques en matière d'éducation pour lutter contre l'extrémisme violent* ainsi que la Bonne Pratique 11 du *Mémoire d'Ankara sur les bonnes pratiques pour une démarche multisectorielle à l'égard de la lutte contre l'extrémisme violent*

demandent des financements appropriés et les fonctionnaires du secteur de la justice doivent recevoir des rémunérations adéquates. Un budget plus élevé ne correspond pas nécessairement à une meilleure politique de lutte contre le terrorisme. Le financement de ce secteur devrait être considéré à la lumière d'autres programmes gouvernementaux conçus pour prévenir le terrorisme et répondre aux autres besoins des citoyens. Ce processus d'affectation des ressources devrait inclure un système de transparence pour les marchés publics et le recrutement. En tant que représentants des citoyens, les parlementaires ont une position privilégiée pour évaluer rationnellement les dépenses publiques de manière à soutenir la fiabilité des institutions exécutives et garantir la bonne gouvernance.

Une politique de lutte contre le terrorisme solide et respectueuse de l'état de droit est à même de renforcer directement des institutions représentatives et la bonne gouvernance des pays. Les secteurs clé de la société, comme la sécurité sociale, l'éducation, la santé et les services religieux devraient être considérés comme faisant partie d'une réponse au terrorisme dans laquelle la sécurité des citoyens est poursuivie à travers l'état de droit et les droits de l'homme s'appliquant à tous. La lutte contre le terrorisme donne une possibilité de renforcer la résilience de la société à la violence et l'intolérance. La sécurité et la justice font partie d'objectifs de développement plus vastes. Les efforts contre la corruption sont complémentaires à ces objectifs. Investir dans la mise en œuvre de politiques de lutte contre le terrorisme respectueuses des droits de l'homme signifie soutenir les bases sociales.

Garantir que les ressources publiques soient disponibles pour des politiques de lutte contre le terrorisme durables est donc une bonne pratique. Les parlementaires sont à même d'identifier et de se doter d'un appui extérieur pour le financement du budget national. Même si les parlementaires ne peuvent pas, et ne devraient pas, gérer tous les aspects du gouvernement national, ils devraient établir des politiques budgétaires solides ainsi que des objectifs durables. Les parlementaires devraient aussi développer des mécanismes pour l'allocation des fonds, des processus de révision efficaces et une supervision des politiques de lutte contre le terrorisme et des dépenses. Dans ce but, ils devraient se doter d'un comité spécial, le cas échéant, et conduire des visites sur place afin d'assurer la communication de toute information aux comités parlementaires concernés. Partager les informations concernant le budget avec le public permet aux citoyens de connaître comment les ressources financières sont dépensées.

Recommandation 9 : Surveiller les services d'application de la loi et du renseignement afin de garantir les droits des citoyens.

La surveillance indépendante des organismes indépendants du secteur de la sécurité et de la justice requiert un comité parlementaire qui puisse réaliser son mandat de manière cohérente et neutre. Un contrôle efficace nécessite un accès direct aux informations. Le renforcement des capacités sur les exigences de surveillance, combine avec une approche comparative entre les juridictions, est à promouvoir. Les parlements doivent établir le cadre légal qui définit les pouvoirs et les limites des agences d'application de la loi et du renseignement. Cela inclut :

- définir des mécanismes pour la création d'agences professionnelles d'application de la loi et de renseignement (contrôle de la sélection, systèmes de promotion et de désignation) et la définition de procédures opérationnelles ;
- prévenir la torture et d'autres violations graves des droits de l'homme ;

- fournir des moyens pour améliorer et maintenir la qualité requise des niveaux et des capacités techniques des institutions (l'allocation de ressources financières, l'investissement dans les ressources humaines et la création d'une structure administrative efficace) ;
- définir et appliquer de mécanismes d'évaluation des agences d'application de la loi et de renseignement ; et
- lier l'allocation de ressources financières pour les agences de renseignement et d'application de la loi avec des mécanismes de responsabilisation et des audits.

La sélection et l'autorisation des parlementaires sont utiles pour garantir un accès ponctuel aux informations qui ne sont pas publiques, tout en protégeant le caractère confidentiel des informations opérationnelles. L'information opérationnelle (enquête) et la révision de sa gestion après sa conclusion doivent être séparées. La première peut demander une classification complète et la deuxième une possibilité de transparence et confiance accrues. La limitation des droits peut être légitimée par des objectifs de sécurité si elle est exercée en conformité avec l'état de droit et les normes internationales en matière de justice pénale. Les comités parlementaires chargés de la surveillance devraient mettre en place des mécanismes de sélection pour les parlementaires qui vont assumer ce rôle unique.

Le contrôle de la part des autorités de poursuite, d'application de la loi et de renseignement devrait garantir que les violations des droits de l'homme soient rapidement traitées. L'indépendance judiciaire devrait toujours être préservée. La distinction entre les organismes d'enquête et les services de renseignement doit être reconnue. Les politiques et les actions qui causent une violation des droits de l'homme devraient être enquêtés de manière indépendante par les comités parlementaires concernés. Les parlementaires doivent garantir de manière proactive que les mécanismes de contrôle soient adaptés en fonction de l'évolution des circonstances. La conscience des citoyens de leurs droits, y inclus le droit à la sécurité, améliore la compréhension des responsabilités et la confiance envers les politiques de lutte contre le terrorisme. Les médias et la société civile peuvent contribuer aux efforts de surveillance à travers des canaux ouverts qui portent les informations à l'attention des comités de surveillance sans crainte de représailles.

Les parlementaires doivent aussi surveiller la gestion des prison et réaliser des évaluations des pratiques spécifiques de lutte contre le terrorisme et contre l'extrémisme violent, visant à la réinsertion et à la réhabilitation des détenus pour des crimes de terrorisme à l'intérieur des établissements de détention.¹¹

Différents comités parlementaires peuvent être utiles pour surveiller le travail des agences de renseignement et d'application de la loi. Donc, la fusion des membres des différents comités dans un comité de surveillance global des mesures de lutte contre le terrorisme peut augmenter son efficacité.

¹¹ Voir en général le *Mémorandum de Rome sur les bonnes pratiques en matière de réhabilitation et de réinsertion des délinquants extrémistes violents*

Recommandation 10 : Équilibrer une surveillance efficace, la sécurité opérationnelle et les bénéfices de la divulgation publique.

La divulgation des informations est bénéfique pour la transparence, car elle construit la confiance publique dans le gouvernement sur le long terme. L'invocation du secret d'État par les fonctionnaires de la branche exécutive doit être examinée attentivement de manière à éviter les efforts pour cacher les fautes graves ou les politiques inefficaces.

Toutefois, il peut y avoir des justifications pour la rétention d'informations, de sources et de méthodes, surtout celles liées aux opérations en cours de lutte contre le terrorisme. Par conséquent, le droit à l'information peut être limité lorsque le besoin de sécurité nécessite la classification d'informations. Les parlementaires devraient s'accorder avec les autres sections du gouvernement sur la divulgation suffisante d'informations, tout en gardant le bon niveau de secret, qui permet au gouvernement d'exercer légalement ses fonctions en ce qui concerne les objectifs de lutte contre le terrorisme. Les législateurs doivent définir le cadre légal général pour une classification des informations étatiques.

La formation d'un comité de parlementaires ayant une attestation de sécurité suffisante pour évaluer directement les informations classées est une bonne pratique. Un comité parlementaire spécialisé peut évaluer le niveau de détail à divulguer. Les informations doivent rester classées seulement pour le temps nécessaire à la sécurité nationale ou afin de protéger des sources et méthodes et la confidentialité des enquêtes en cours ; les éléments classés doivent être révisés régulièrement afin de déterminer si la classification est encore nécessaire et de déclasser rapidement, et rendre publics, les documents qui ne demandent plus de classification.

Recommandation 11 : Promouvoir l'échange d'information et la coopération au niveau interparlementaire.

Le terrorisme est un défi global avec une forte dimension transnationale. Les parlementaires jouent un rôle clé dans l'élaboration de et le soutien à la politique étrangère. Ils devraient chercher des opportunités pour encourager des politiques menant à la résolution des conflits locaux ou régionaux qui, s'ils ne sont pas résolus, peuvent créer des zones de conflit permettant au terrorisme de se développer.

Les efforts interparlementaires peuvent représenter un pont pour une coopération internationale accrue. Le partage d'informations parmi les autorités nationales est essentiel. Toutefois, il est trop souvent entravé par les mécanismes de coopération¹² existants qui ne sont pas adéquats. Les parlementaires sont en position de démarrer des dialogues pour développer les niveaux de confiance et de coopération nécessaires avec leurs homologues internationaux, en ayant davantage de flexibilité que les structures exécutives. En tant que diplomatie bilatérale et multilatérale parallèle, il est recommandé aux fora interparlementaires de se réunir régulièrement et de discuter des politiques de lutte contre le terrorisme et de leur engagement. Les parlementaires peuvent créer des points de contact et d'échange des bonnes pratiques existantes avec d'autres pays et des manières pour maintenir un équilibre avec les garanties légales de protection des droits de l'homme. Les assemblées et les réseaux parlementaires internationaux et régionaux existants peuvent contribuer beaucoup à ces efforts.

¹² La Bonne Pratique 9 du [Mémorandum de Rabat](#) encourage expressément le développement de pratiques et procédures qui soutiennent la coopération internationale dans les questions de lutte contre le terrorisme.

Les parlementaires jouent également un rôle spécial dans le développement de l'architecture des organes régionaux pouvant soutenir l'échange d'informations opérationnelles de manière à soutenir les réponses régionales et inter-régionales dans la lutte contre le terrorisme. Les parlementaires devraient donc contribuer aux efforts de la communauté internationale dans le développement d'une réponse régionale et globale plus vaste en matière de lutte contre le terrorisme. La coopération interparlementaire peut se concentrer sur l'action, comme par exemple sur le suivi de l'application de la législation, de manière à prendre des mesures concrètes pour le renforcement de la législation de lutte contre le terrorisme en conformité avec l'état de droit ou pour la facilitation de la coopération parmi les praticiens de la lutte contre le terrorisme. Les organisations internationales peuvent fournir des briefings et le partage de l'information sur ce thème pour et parmi les parlementaires. Des mécanismes volontaires et internationaux de révision mutuelle peuvent être bénéfiques pour l'adoption de nouvelles législations ou de politiques, ou bien, pour l'amélioration des mesures existantes.