



# Le Rôle des Parlementaires dans l'Élaboration d'une Réponse Efficace contre le Terrorisme

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

L'Institut International pour la Justice et l'État de Droit





Cette publication fait partie intégrante d'un projet soutenu par la Direction Générale de la Coopération internationale et le développement-EuropAid et la Direction du développement humain et de la migration de la Commission européenne, par le biais de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP). L'IcSP soutient les politiques extérieures de l'UE en renforçant l'efficacité et la cohérence de ses actions dans les domaines de réponse aux crises, prévention des conflits, consolidation de la paix et préparation aux crises et réduction des menaces mondiales et transrégionales.

## L'Institut International pour la Justice et l'État de Droit (IJ)

S'inspirant du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), l'IJ est une plate-forme neutre destinée à la formation de législateurs, magistrats, procureurs, agents des services répressifs, personnels pénitentiaires et autres praticiens du secteur de la justice pour discuter d'approches durables de lutte contre le terrorisme fondées sur l'état de droit.

Basé à Malte, l'IJ possède un Conseil d'administration représentant ses 13 membres (Algérie, France, Italie, Jordanie, Malte, Maroc, Pays-Bas, Nigeria, Tunisie, Turquie, Royaume-Uni, Etats-Unis, Union européenne). L'IJ est une équipe internationale de douze personnes agissant sous la direction d'un Secrétaire exécutif et se chargeant des opérations quotidiennes de l'IJ.

### Avertissement

Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'IJ et ne saurait en aucun cas refléter les vues de l'Union Européenne

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

The International Institute for Justice and the Rule of Law  
University of Malta - Valletta Campus,  
Old University Building, St. Paul Street, Valletta, Malta

[info@theij.org](mailto:info@theij.org)

[@ijmalta](https://twitter.com/ijmalta)

[theij.org](http://theij.org)

# Le Rôle des Parlementaires dans l'Élaboration d'une Réponse Efficace contre le Terrorisme

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

## Table des matières

Remerciements	4
Biographie des éditeurs	5
Avant-propos	6
Introduction : le rôle des parlementaires	7
A propos de cette étude	8
A propos du GCTF	10
PARTIE I. Incorporer les outils internationaux contre le terrorisme dans le droit national et rechercher les sources du terrorisme	11
Les nouvelles obligations internationales de réponse au phénomène des combattants terroristes étrangers	11
Exemples de mesures prises par les parlements nationaux pour répondre au phénomène des combattants terroristes étrangers	13
PARTIE II - Définir les actions d'enquêtes, de procédure et de justice des pays dans la lutte contre le terrorisme	19
PARTIE III - Encourager l'inclusion dans les politiques de lutte contre le terrorisme et faire le lien entre le pouvoir exécutif et les acteurs de la communauté	27
Sélection d'exemples nationaux par pays	29
PARTIE IV - Le rôle essentiel des parlementaires dans la supervision des politiques de lutte contre le terrorisme et la préservation de la sécurité nationale	31
Sélection d'exemples nationaux par pays	33
PARTIE V - Promouvoir le rôle des instances parlementaires dans la lutte contre le terrorisme	39
Sélection d'exemples du travail des instances interparlementaires internationaux, régionaux et thématiques dans la lutte contre le terrorisme	40
Appendice	50
La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme	50
Les recommandations de la Valette en ce qui concerne les travaux du Conseil de l'Europe sur le terrorisme	55
Les recommandations de la Valette en ce qui concerne la Convention arabe sur la répression du terrorisme	55
Le rôle du Parlement européen commissionné par le traité de Lisbonne	56
Cour de justice de l'Union européenne	59
Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)	62
Conclusion	65
Bibliographie, sources d'information et lectures recommandées	66
Annexe	69

## Remerciements

---

L'IJ tient à remercier la DG Coopération internationale et développement international de la Commission européenne pour son aide généreuse au cours de cette initiative pionnière destinée à assister les parlementaires dans la création de politiques de lutte anti-terroriste basées sur l'état de droit.

De nombreux parlementaires de différents pays, le Parlement européen et le forum interparlementaire, ont contribué à la réussite du projet IJ sur *le Renforcement du Rôle des Parlementaires pour une Lutte Efficace contre le Terrorisme dans le Cadre de l'État de Droit*, et à la préparation de cette étude. Entre autres, nous tenons à remercier : l'Algérie, le Parlement arabe, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Parlement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Égypte, l'Éthiopie, la France, l'Iraq, l'Italie, la Jordanie, le Kenya, le Liban, le Mali, Malte, la Mauritanie, le Maroc, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, les Pays-Bas, l'Autorité nationale palestinienne, le Parlement panafricain (PAP), le Sénégal, la Serbie, l'Espagne, la Suède, Swaziland, la Tunisie, la Turquie, l'Ouganda et l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée.

L'accueil chaleureux et impeccable de la Chambre des représentants du Maroc, de la grande Assemblée nationale de Turquie et de la Chambre des représentants de Malte nous a permis d'organiser des ateliers de travail régionaux, dans le cadre de cette initiative. L'IJ tient également à remercier la contribution des membres de l'Action parlementaire globale et son secrétariat, ainsi que la contribution de l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), la branche chargée de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONU DC), la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme des Nations Unies (ONU CTED), l'Institut international d'études supérieures en sciences criminelles (ISISC), l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (PAM), le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT) et l'Institut d'études de sécurité (ISS).

Pour finir, l'IJ est tout particulièrement reconnaissant au Forum mondial contre le terrorisme (Global Counterterrorism Forum : GCTF) d'avoir inclus les *recommandations de La Valette* parmi les documents constituant le tout nouveau support utilisé par les décideurs politiques et les praticiens dans leur recherche de moyens de lutte anti-terroriste efficaces.



# Biographie des éditeurs

---

**Valerio de Divitiis** a rejoint l'Institut international pour la justice et l'Etat de droit (IJ) en février 2015 en tant que responsable de programme, où il a développé et mis en place la programmation antiterrorisme dans l'ensemble du portefeuille de l'IJ, y compris cette initiative concernant les parlementaires, ainsi que des projets abordant la réhabilitation et la réinsertion des délinquants extrémistes violents. Depuis 2007, Valerio a travaillé au niveau multilatéral dans la lutte antiterroriste et sur la prévention de la criminalité transnationale organisée pour la Division des opérations de

l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) dans son siège à Vienne et dans le Bureau de pays en Iran, ainsi que pour l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, et pour l'Unité d'action contre le terrorisme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). En 2013 et 2014, Valerio a travaillé en tant qu'expert indépendant sur la lutte antiterroriste et les droits fondamentaux de l'UE, et a rempli le rôle de conseiller pour le Centre d'excellence pour la protection contre le terrorisme de l'OTAN, basé à Ankara.

## Crédits

**Maryam El Hajbi**, gestionnaire de programme à l'IJ, a fourni une contribution inestimable à la rédaction du présent rapport. **Maria Sarkaz**, assistante de programme à l'IJ, a fourni aux ateliers avec les parlementaires un soutien logistique inestimable au cours de cette initiative. L'IJ est particulièrement reconnaissant envers **Lara Nonninger**, **Julia Terradot**, **Yuliya Hauff**, **Morgan Cloud**, et **Julia**

**Terradot** pour leur aide exceptionnelle concernant cette initiative pour les parlementaires au cours de leur stage à l'IJ, le travail minutieux de **Siobhan Vassalo** et **Hamdy Kenawy** dans la conception de la mise en page de cette publication, ainsi que **David Graham**, consultant pour l'IJ, pour son soutien envers cette initiative.

# Avant-propos par Gilles de Kerchove, Coordinateur européen de la lutte contre le terrorisme

---

Les parlementaires du monde entier jouent un rôle crucial dans les efforts de lutte contre le terrorisme. Ils proposent, amendent et adoptent les lois qui dictent aux états comment réagir face à la menace terroriste. Ils passent au crible l'action des gouvernements pour s'assurer que, dans cette recherche d'équilibre entre la protection des citoyens et la promotion de leurs libertés, les droits de l'homme et l'état de droit soient respectés. Ils sont en outre chargés de superviser efficacement et régulièrement les services de sécurité de l'état.

Les parlementaires doivent également collaborer avec les praticiens des secteurs de la justice et de la sécurité et veiller à ce que les états emploient des mesures fondées sur l'état de droit pour protéger leurs citoyens. De nombreux états et acteurs supranationaux, comme l'UE, sont en train de mettre à jour leur législation afin que celle-ci reflète la menace sans précédent que Daech et son discours extrémiste représentent pour le monde. Il est vital de s'assurer que les législations nationales soient conformes aux normes internationales. C'est pourquoi l'UE appelle tous les états à amender leur législation conformément à la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui renferme un ensemble de propositions ambitieuses pour répondre à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers.

Pour sensibiliser la communauté internationale à la nécessité que les parlementaires supervisent efficacement la législation anti-terroriste, l'UE a l'honneur de travailler avec l'Institut international pour la justice et l'état de droit (IJ) basé à Malte. Grâce au soutien financier de l'UE, l'IJ a mis en œuvre un projet intitulé : « Renforcer le rôle des parlementaires dans la mise en place de systèmes efficaces de lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'état de droit », auquel ont participé



des parlementaires d'Europe, du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, de l'Est et de l'Ouest. Ce rapport contient des exemples concrets de mesures efficaces appliquées dans le monde au cours des derniers mois en matière de prévention et de renforcement des capacités dans la lutte anti-terroriste. La participation des parlementaires à ce projet a en outre abouti à la préparation des *Recommandations de La Valette* relatives aux contributions des parlementaires à la mise en œuvre d'une réponse efficace face au terrorisme. Les *Recommandations de La Valette* ont été adoptées par les ministres du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), réunis à New York en septembre 2016. En tant que membre du GCTF, l'UE continuera de soutenir le travail de renforcement du rôle des parlementaires et des praticiens de la justice pénale dans les efforts visant à lutter efficacement contre le fléau terroriste. J'espère que ces recommandations ainsi que cette étude deviendront des outils pratiques utiles aux parlementaires du monde entier dans leur quête de cet équilibre législatif crucial entre liberté et sécurité.

## Introduction

# Le rôle des parlementaires pour une lutte efficace contre le terrorisme

---

Les parlementaires jouent un rôle essentiel dans le maintien de l'état de droit. Les systèmes parlementaires varient d'un pays à l'autre, mais de façon générale, le parlement est un organe chargé d'adopter les lois et de superviser leur mise en œuvre et leur budgétisation au niveau national. Les parlementaires sont aussi les porte-paroles des citoyens et représentent différents groupes au sein de la société, notamment les communautés défavorisées, et sont donc bien placés pour engager la communauté.

Les questions sur lesquelles travaillent les parlementaires dans le cadre de la lutte anti-terroriste sont variées. Un organe législatif actif et indépendant est un ingrédient clé pour développer un système anti-terroriste légitime, cohérent et global qui contribue à renforcer l'état de droit et la justice tant au niveau national qu'au niveau local. Les parlementaires peuvent jouer un rôle de premier plan dans la législation, la politique et la mise en œuvre de la lutte anti-terroriste, la supervision des services répressifs et des services de renseignements dans la lutte anti-terroriste, la lutte contre l'extrémisme violent et la sensibilisation du public, la budgétisation de la lutte anti-terroriste et de façon plus générale, la bonne gouvernance et l'état de droit. La stratégie et les lois nationales en matière de lutte contre le terrorisme doivent être révisées et actualisées régulièrement de sorte que les politiques de lutte contre le terrorisme évoluent au rythme des menaces présentes au niveau national, régional et mondial, tout en respectant les exigences internationales. Le renforcement des mécanismes de justice contribue à contrer

l'idéologie terroriste, le recrutement et les capacités opérationnelles des terroristes en prévenant un sentiment d'injustice qui peut alimenter la violence extrémiste.

La protection des droits et la promotion de l'état de droit ne sont pas des freins à une lutte anti-terroriste efficace, mais en constituent au contraire la pierre angulaire. L'état de droit définit les secteurs d'intervention et les pouvoirs particulièrement pertinents lorsqu'il s'agit d'agir dans des secteurs de la lutte anti-terroriste où le manque de dispositions légales, de définitions des fonctions et des limites de pouvoirs risquent de mettre en danger les droits fondamentaux des citoyens. Les législateurs ont la responsabilité d'édicter des règles afin d'attribuer un mandat et des ressources au pouvoir exécutif et aux agences opérationnelles en matière de lutte contre le terrorisme, tout en supervisant leur action dans ce domaine. Face aux préoccupations sensibles en matière de sécurité dans la lutte contre le terrorisme, les parlementaires, en tant que représentants directs des citoyens, sont les mieux placés pour sensibiliser la population et dialoguer avec les différents acteurs, notamment la société civile, afin de développer et mettre en œuvre des politiques de lutte anti-terroriste respectueuses de l'état de droit. De plus, l'échange de points de vue et d'expériences entre parlementaires de différents pays, institutions régionales et experts de la lutte contre le terrorisme, contribue à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et l'exposition aux nouvelles lois et politiques internationales de lutte anti-terroriste.

## A propos de cette étude

---

Cette étude met l'accent sur le travail des parlementaires dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, à travers le prisme d'un ensemble de recommandations écrites élaborées par des parlementaires dans le cadre d'une initiative proposée par l'IJ et financée par l'Union européenne. L'Initiative s'est déroulée sous la forme de rencontres entre parlementaires d'Afrique du Nord, de l'Est et de l'Ouest, du Moyen-Orient et d'Europe, responsables des Nations unies et autres experts parlementaires ou experts de la lutte anti-terroriste. Rédigées initialement lors de l'atelier de lancement organisé au siège de l'IJ à La Valette en mai 2015, les recommandations de renforcement du rôle des parlementaires dans la lutte contre le terrorisme ont été affinées lors d'un premier atelier régional à la Chambre des représentants du Maroc en octobre 2015, suivi d'un Symposium à Bruxelles en mars 2016 et d'un deuxième atelier régional en avril 2016 à la Grande assemblée nationale de Turquie. Les activités s'appuyaient sur une approche participative et s'articulaient autour de discussions thématiques, permettant ainsi aux parlementaires de revoir le document en temps réel et de produire des résultats concrets. Ces onze recommandations contiennent non seulement des principes généraux mais se penchent en outre sur des questions pratiques pertinentes au regard des efforts menés de façon plus générale par les parlementaires dans la lutte contre le terrorisme au niveau national et international. Le document issu de cette Initiative a été officiellement adopté par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) lors de sa septième réunion ministérielle qui s'est tenue à New York en septembre 2016. Depuis, il est connu sous le titre *Recommandations de La Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme*.

Les *Recommandations de La Valette traitent un vaste éventail de questions, rôles et responsabilités échéant aux parlementaires*. Elles fournissent des orientations pour analyser les pratiques



actuelles des parlementaires dans la lutte contre le terrorisme, pratiques reprises dans cette étude. Leur rôle vise à : 1) incorporer les outils internationaux et régionaux contre le terrorisme dans le droit national et élaborer des lois antiterroristes 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 de 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'informations et la coopération au niveau interparlementaire.<sup>1</sup>

La palette de devoirs et fonctions couverte par les *Recommandations de La Valette* reflète la complexité des défis en question et par là même le rôle versatile des parlementaires, auquel il convient d'apporter une attention et un soutien accru pour faire face au caractère protéiforme du terrorisme sur la base d'un état de droit solide.

En dressant le bilan et en reconnaissant les efforts existants, les forums parlementaires internationaux et les organisations internationales continuent de soutenir le travail du corps législatif en faveur d'un état de droit stable et d'un développement continu. Accompagnées de cette étude, les *Recommandations de La Valette* constituent un outil pratique pour soutenir les parlementaires dans leurs efforts de lutte anti-terroriste.



<sup>1</sup> Le texte intégral des *Recommandations de La Valette* se trouve en annexe de cette étude.

## A propos du GCTF

Lancé lors d'une Réunion plénière ministérielle à New York le 22 septembre 2011, le GCTF est une plate-forme informelle, apolitique et multilatérale de lutte contre le terrorisme qui a développé et consolidé l'architecture internationale pour lutter contre le terrorisme du 21<sup>ème</sup> siècle. La promotion d'une approche stratégique à long terme vis-à-vis de la lutte contre le terrorisme et les idéologies extrémistes violentes dont il se nourrit est un élément central de la vaste mission du GCTF. Forum tourné vers l'action, le GCTF organise régulièrement des réunions essentiellement axées sur la production de documents cadres (bonnes pratiques et protocoles) et de supports et outils nécessaires aux décideurs politiques et praticiens pour développer les capacités de la population civile en matière de lutte contre le terrorisme, élaborer des stratégies nationales, des plans d'action et des modules de formation de lutte contre le terrorisme.

Le GCTF est un forum destiné aux praticiens et agents de la lutte contre le terrorisme au niveau national, où ils peuvent rencontrer leurs homologues et confrères venus d'états clés de différentes régions pour partager sur leurs expériences, leur expertise, leurs stratégies, outils, besoins en matière de capacité et programmes de renforcement des capacités. Il donne la priorité au renforcement des capacités de la population civile dans les domaines tels que l'état de droit, la gestion des frontières et la lutte contre l'extrémisme violent. Par ailleurs, le

GCTF travaille avec des partenaires aux quatre coins du monde afin d'identifier les besoins critiques des citoyens pour lutter efficacement contre le terrorisme, mobiliser l'expertise et les ressources nécessaires pour répondre à ces besoins et renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

Les membres du GCTF ont approuvé des documents cadres portant sur des bonnes pratiques, recommandations et plans d'action et couvrant un large éventail de sujets clés en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, notamment : des réponses efficaces au phénomène des « combattants terroristes étrangers », y compris leur retour au pays ; des pratiques anti-terroristes efficaces et respectueuses des droits de l'homme dans le secteur de la justice pénale ; le rôle du système judiciaire dans le jugement des infractions terroristes ; la réhabilitation et la réinsertion des extrémistes violents ; des approches multisectorielles dans la lutte contre l'extrémisme violent ; l'engagement de la communauté et une police orientée sur la communauté comme outils de lutte contre l'extrémisme violent ; l'éducation et la lutte contre l'extrémisme violent ; le rôle des familles dans la lutte contre l'extrémisme violent ; la prévention et le démenti des bénéfices liés aux enlèvements contre rançon par les terroristes ; le soutien aux victimes immédiatement après une attaque terroriste.



## Partie I

# Incorporer les outils internationaux contre le terrorisme dans le droit national et rechercher les sources du terrorisme

*« 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 le 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 les mieux placés 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 au système de justice pénale, comme le droit à un procès équitable, mais aussi les droits plus généraux au niveau de la société. »*

Extrait de la Recommandation N°1 des *Recommandations de La Valette* : 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 nouvelles obligations internationales de réponse au phénomène des combattants terroristes étrangers

Face au phénomène des « combattants terroristes étrangers », devenu au fil des dernières années l'une des principales menaces terroristes au niveau mondial, et suite à l'adoption de la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies en septembre 2014, les Etats Membres ont été appelés à adopter des lois afin de construire une base légale suffisante et ainsi faire face au phénomène des combattants terroristes étrangers.

La résolution 2178 prévoit que tous les Etats doivent veiller à ce que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette d'engager des poursuites et de réprimer : a) le fait de se rendre ou tenter de se rendre dans un état tiers dans le dessein de participer à commettre des actes de terrorisme ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme ; b) le fait de financer ces voyages

et c) le fait d'organiser ou faciliter ces voyages. La résolution 2178 du Conseil de sécurité réaffirme l'obligation de tous les Etats de respecter le droit international relatif aux droits de l'homme dans leur lutte contre le terrorisme, soulignant que le respect des droits de l'homme et de l'état de droit est essentiel pour lutter efficacement contre le terrorisme.<sup>2</sup> De la même manière, le *Mémorandum de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers*<sup>3</sup> identifie un ensemble de bonnes pratiques pour répondre au phénomène des combattants terroristes étrangers,

divisées en quatre parties : (1) la radicalisation menant à l'extrémisme violent ; (2) le recrutement et la facilitation ; (3) la détection des activités de voyage et de combat et les interventions à cet égard et (4) le retour et la réhabilitation.

Tous les états sont encouragés à envisager ces bonnes pratiques, tout en sachant que leur mise en œuvre doit respecter le droit international applicable, ainsi que le droit national et réglementations nationales, et tenir compte des spécificités de chaque pays en matière d'histoire, de culture et de système juridique.



<sup>2</sup> De la même façon, la résolution 2199 (2015) du Conseil de sécurité réaffirme que «[...] tous les Etats sont tenus de veiller à ce que toute personne qui participe au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme, ou qui apporte un appui à des actes de terrorisme, soit traduite en justice et à ce que ces actes de terrorisme soient érigés en infractions pénales graves dans leur législation et leur réglementation internes et à ce que la sanction reflète dûment la gravité de ces actes de terrorisme. [...] »

<sup>3</sup> Disponible à l'adresse suivante : <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-The-Hague-Marrakech-Memorandum-FRE.pdf>. L'Addendum au *Mémorandum de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers, axé sur les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays*, adopté par le GCTF en 2016 est disponible à l'adresse suivante : <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Toolkit-documents/French-Addendum-to-The-Hague-Marrakech-Memorandum.pdf>.

## Exemples de mesures prises par les parlements nationaux pour répondre au phénomène des combattants terroristes étrangers

### **Algérie : le Parlement amende le Code pénal conformément à la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies**

En juin 2016, le Parlement algérien a adopté une loi pour respecter la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies. De nouvelles dispositions ont ainsi été ajoutées au Code pénal de 1966, avec deux articles interdisant à « tout Algérien ou étranger résidant en Algérie, de se rendre ou de financer le voyage vers un pays tiers pour y préparer ou commettre des actes terroristes ou pour suivre un entraînement au terrorisme ». Cette loi interdit en outre « le recrutement pour le compte d'associations, entités, groupes ou organisations terroristes et le soutien d'actes terroristes ou la diffusion de l'idéologie terroriste par le biais des TIC ou par tout autre moyen. »

### **Maroc : le Parlement répond au phénomène des combattants terroristes étrangers**

La loi marocaine N°03-03 de 2003 définit les infractions terroristes et donne les pouvoirs d'enquête pour saisir tout document susceptible de prouver l'exécution d'un crime en réalisant une perquisition au domicile des détenteurs de tels documents ; lors des perquisitions, en détenant toute personne pouvant être utile aux besoins de l'enquête, pour une durée n'excédant pas 96 heures (renouvelable deux fois). Le Procureur général du Roi (par opposition au juge d'instruction) peut en outre ordonner la mise sur écoute des lignes téléphoniques et autres moyens de communication. En janvier 2015, le Chambre des représentants a adopté la loi N° 86.14 pour amender et compléter le Code pénal et le Code de procédure pénale relatifs à la lutte contre le terrorisme et plus particulièrement le phénomène des combattants terroristes étrangers, en y ajoutant des infractions, notamment le fait de rejoindre ou de tenter de rejoindre des groupes terroristes opérant à l'étranger et ne constituant pas une menace directe pour le Maroc ; l'apologie du terrorisme et l'incitation au terrorisme ; la participation à des entraînements au terrorisme au Maroc ou à l'étranger. Par conséquent, les ressortissants marocains qui commettent des actes terroristes à l'étranger seront poursuivis en justice à leur retour au Maroc.

### Italie : le décret-loi anti-terroriste de 2015

En 2015, le Parlement italien a introduit des amendements au Code pénal en réponse au décret gouvernemental et conformément à la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Les nouvelles dispositions abordent les cas d'auto-entraînement, de recrutement comme combattant et l'organisation, le financement ou la promotion de voyages réalisés dans le dessein de commettre des actes de violence terroriste ou de renverser l'ordre démocratique. Au sens des poursuites pénales, le terme de terrorisme recouvre les actes de violence dirigés contre un autre état, une organisation ou une institution internationale. L'article 270-quinquies punit l'entraînement à des fins terroristes même lorsque cet entraînement vise la réalisation d'actions dirigées contre un autre état, une institution ou un organisme international. Les peines peuvent aller jusqu'à dix ans de prison. La loi traite surtout du terrorisme à l'intérieur des frontières mais prévoit également le cas d'individus partis à l'étranger pour se battre au sein d'organisations terroristes.

Selon un membre de la Chambre des députés italienne, « les amendements introduisent la criminalisation des facilitateurs du terrorisme, qu'ils participent ou non de façon directe et concrète à des activités terroristes ou qu'ils fassent ou non partie d'un groupe terroriste [...] Il est prévu un alourdissement des sanctions pour les crimes liés à la propagande terroriste et à l'incitation au terrorisme via internet [...] En ce qui concerne le recrutement, les dispositions pénales antérieures s'appliquaient au recruteur et non au recruté, tandis que les amendements abordent clairement la question des individus recrutés. [...] Cette nouvelle loi comble un vide juridique en punissant toute personne impliquée dans l'organisation, le financement, l'incitation à se rendre à l'étranger pour commettre des actes à visées terroristes, mais ne précise pas le lien entre ces comportements et les activités et intentions terroristes. » Cela signifie que dans les faits, il pourrait être particulièrement compliqué de prouver le lien entre un voyage, c'est-à-dire tout déplacement d'un lieu vers un autre, et des intentions terroristes. \*\*

\*\* Traduction non officielle d'un commentaire rédigé par un membre de la Chambre des députés italienne ayant participé à la rédaction des *Recommandations de La Valette*. Commentario giuridico Utet, Sezione III Capitolo I, *I delitti contro la personalità dello stato*.

### Espagne : les Cortes generales adoptent la 'Ley Orgánica' (loi organique) pour apporter une réponse globale au terrorisme

En juillet 2015, une nouvelle loi\* amendant le Code pénal espagnol pour les infractions terroristes est entrée en vigueur. Il s'agit là du fruit d'une action parlementaire inclusive visant à mettre le cadre légal espagnol de lutte contre le terrorisme en conformité avec la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies afin de mieux équiper la police et les autorités judiciaires du pays et ainsi leur permettre de répondre aux tendances terroristes apparues ces dernières années. La 'Ley Orgánica 2/2015' introduit les cas de criminalité informatique à des fins terroristes, caractérise les infractions d'entraînement et d'endoctrinement de sorte qu'elles incluent l'auto-entraînement, qui nécessite un accès régulier aux informations sur internet dont

le contenu incite à commettre des actes terroristes. Les voyages l'étranger pour rejoindre des organisations terroristes et la collaboration avec un groupe terroriste sans même en être un membre associé actif sont également considérés comme des infractions pénales.

*Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo; [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3440](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3440).*

Le 31 mai 2016, le Conseil de sécurité des Nations Unies a publié un rapport du Secrétaire général de l'ONU<sup>4</sup> sur l'action des Etats Membres de l'ONU pour répondre aux menaces liées aux combattants terroristes étrangers. Le document précise qu'environ un tiers des 77 Etats Membres les plus touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers ont mis à jour leur législation en réponse à la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies. La plupart des vides juridiques concernent la prévention des voyages de ces combattants en criminalisant complètement les actes préparatoires et accessoires à ces voyages. Par ailleurs, dans le rapport, le Secrétaire général des Nations Unies souligne que « dans beaucoup d'Etats Membres, la législation nationale est trop générale ou vague et risque par conséquent de ne pas protéger convenablement les droits garantis par le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés. »

Plus tôt, en annexe d'une lettre datée du 15 décembre 2015 et adressée à la Présidente du Conseil de sécurité des Nations Unies, la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001), publie le Troisième rapport du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) par les Etats affectés par les combattants terroristes étrangers.<sup>5</sup> Cette annexe met l'accent sur l'application des prescriptions d'incrimination de la résolution 2178 (2014) par certains Etats Membres des Nations Unies.

*« Au Nigéria, la loi sur la prévention du terrorisme satisfait à la plupart des dispositions relatives à la qualification des infractions pénales, telles qu'énoncées dans la résolution 2178 (2014). Et pour leur part, le Cameroun et le Tchad ont criminalisé le recrutement ainsi que le fait de dispenser ou de*

<sup>4</sup> Rapport du Secrétaire général sur la menace que représente L'Etat Islamique d'Iraq et du Levant (Daech) pour la paix et la sécurité internationales et sur l'action menée par l'Organisation des Nations Unies pour aider les Etats Membres à contrer cette menace du Conseil de sécurité des Nations Unies (31 mai 2016).

<sup>5</sup> Annexe de la Lettre datée du 15 décembre 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte anti-terroriste.

*recevoir un entraînement dans le but de commettre des actes de terrorisme. Le crime de facilitation est également couvert par la législation anti-terroriste du Tchad. Cependant les lois anti-terroristes récemment adoptées au Cameroun et au Tchad donnent une définition trop vague du concept de « terrorisme » et des « actes de terrorisme » et punissent de la peine capitale la plupart des infractions à caractère terroriste, ce qui soulève des préoccupations sur le plan des droits de l'homme.*

*La création au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Sénégal d'unités d'enquête et de poursuites spécialisées dans la lutte contre le terrorisme représente un réel progrès en ce qu'elle permet aux juges et aux tribunaux de se spécialiser dans ce domaine. Cependant ces unités ne disposent pas des capacités logistiques et techniques voulues et les poursuites engagées n'aboutissent que rarement. Il est donc nécessaire de renforcer les pouvoirs de ces unités, de parfaire leurs compétences afin qu'elles soient en mesure de traiter les affaires mettant en cause des combattants terroristes étrangers, et d'étoffer leurs ressources techniques.*

*En Bosnie-Herzégovine, une loi adoptée en juin 2014 interdit à quiconque de quitter le pays dans le but de participer à des activités paramilitaires ou à des conflits à l'étranger. En vertu de cette loi, il n'est pas nécessaire de prouver l'intention de commettre certains actes, mais simplement la présence sur un champ de bataille à l'étranger. Quiconque est condamné pour ce type d'infraction encourt une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre cinq et vingt ans. »*

*\*Extraits de la section d'analyse régionale portant sur le Bassin du Lac Tchad et les régions d'Afrique de l'Ouest/Sahel de l'Annexe de la Lettre datée du 15 décembre 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte anti-terroriste*

*« 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, les causes économiques et l'abus des convictions religieuses de la part d'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. »*

**Extrait de la Recommandation N°2 des *Recommandations de La Valette* : rechercher les sources du terrorisme y inclus la radicalisation d'individus, le financement du terrorisme et les typologies du terrorisme.**

### Mali : loi sur la répression du terrorisme

La loi malienne N°08-025 du 23 juillet 2008 caractérise les actes terroristes, criminalise le financement du terrorisme, clarifie les procédures spécifiques et précise les sanctions pour les auteurs d'actes de terrorisme. Cette loi de 2008 a été suivie d'une autre loi en 2016 sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette loi définit les infractions terroristes comme des crimes imprescriptibles et autorise les perquisitions à tout moment et hors la présence de la personne mise en cause. En matière d'extradition et d'entraide judiciaire, le Chapitre 3 stipule que les infractions prévues par la loi ne sont pas considérées comme des infractions politiques ni comme des infractions inspirées par des mobiles politiques et précise que le financement du terrorisme ne doit pas être considéré comme une infraction fiscale. Le Chapitre 4 stipule que les infractions prévues par la loi sont passibles de la réclusion criminelle à perpétuité. Lorsque l'acte terroriste a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes, il est puni de la peine de mort. Dans tous les cas, une amende de dix millions de francs sera prononcée. Néanmoins, la personne qui a tenté de commettre un acte de terrorisme est exemptée de peine si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et d'identifier le cas échéant ses co-auteurs

Traduction non officielle.



### Malte : loi de lutte contre le financement du terrorisme

En février 2015, pour améliorer la législation sur les crimes économiques, notamment le financement du terrorisme, la Chambre des représentants de Malte a adopté la loi N°3 pour faciliter la contribution des praticiens privés à l'effort national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce faisant, le droit maltais continue d'appliquer les recommandations de MONEYVAL et du Groupe d'action financière internationale (GAFI), veillant ainsi à ce que Malte se conforme et respecte les normes et obligations internationales

Dotés d'une riche expérience et chargés de représenter les citoyens, les parlementaires sont bien placés pour lancer un dialogue national sur les questions liées au terrorisme, notamment l'analyse des conditions conduisant au terrorisme, et ainsi élaborer des politiques de prévention. 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, les experts de la jeunesse et le personnel pénitentiaire et, si nécessaire, même les terroristes repentis peuvent donner une image du processus de radicalisation.

Les *Recommandations de La Valette* visent à conseiller les parlementaires pour renforcer les capacités des Etats à lutter contre l'extrémisme violent, qui constitue un facteur déstabilisant, comme le souligne le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (2015)<sup>6</sup> adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies. En ayant la capacité d'œuvrer à une politique cohérente et globale de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent, les parlementaires peuvent influencer de façon directe la réponse des Etats face au terrorisme. Les *Recommandations de La Valette* aident au développement de stratégies nationales de lutte contre le terrorisme sur la base de leur appropriation au niveau national et dans le respect du droit international, où les parlementaires jouent un rôle de premier plan.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/674](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674).

<sup>7</sup> Comme suggéré dans le Plan d'action nationaux pour la prévention de l'extrémisme violent des Nations Unies.

## Partie II

# Définir les actions d'enquêtes, de procédure et de justice des pays dans la lutte contre le terrorisme

---

La prise en charge des auteurs d'actes de terrorisme dans le respect de l'état de droit confère aux parlementaires la responsabilité et le devoir de construire des systèmes complexes au niveau national. Tout en respectant les obligations en matière de droits de l'homme par la transposition et l'application du droit international, ces systèmes doivent être sans cesse mis à jour et affinés pour être

à la hauteur des nouvelles tendances en matière de menaces terroristes. A la pointe de la technologie, ils peuvent aider les autorités à identifier les criminels et à enquêter sur ces derniers. Pour qu'un cadre puisse durablement protéger droits de l'homme afin de lutter efficacement contre le terrorisme, il doit être maintenu par des services répressifs et des agences judiciaires.

*« Les parlementaires jouent 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.*

*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. »*

Extrait de la Recommandation N°3 des *Recommandations de La Valette* : créer des organes interengences et d'institutions efficaces dans le domaine de la justice.

### **Mauritanie : l'Assemblée nationale adopte de nouvelles dispositions en matière d'enquête et de mise en poursuites des infractions terroristes**

En 2010, de nouvelles dispositions légales de lutte contre le terrorisme ont été adoptées par le Parlement mauritanien, instaurant la création d'un pôle d'instruction auprès du tribunal de la Wilaya de Nouakchott, dont la mission consiste à enquêter sur les cas de terrorisme. Ce pôle peut prendre des mesures de détention et demander au Procureur de la République de saisir les biens meubles ou immeubles des personnes poursuivies pour faits terroristes. Les officiers de police judiciaire sont autorisés, en vertu d'un ordre du Procureur de la République et sur la base d'indices probants, à intercepter les communications téléphoniques et les messages électroniques des suspects. Les officiers de police judiciaire peuvent être autorisés à infiltrer les organisations terroristes. Les procès-verbaux, élaborés conformément au code de procédure pénale, ne peuvent être attaqués en leur forme qu'en cas de faux en écriture. Les preuves contenues dans les procès-verbaux judiciaires sont soumises à l'appréciation des magistrats du tribunal de Nouakchott, seul compétent pour déclencher et exercer l'action publique relative aux infractions terroristes. Les Procureurs de la République près les Tribunaux de Wilayas\*\* autres que le Tribunal de la Wilaya de Nouakchott, sont habilités à procéder aux actes urgents de l'enquête préliminaire, en vue de constater l'infraction et d'en rassembler les preuves. Ils peuvent décider la mise en garde à vue du prévenu et doivent mettre à disposition du Tribunal de la Wilaya de Nouakchott les rapports, procès-verbaux et pièces à convictions. Le Procureur de la République du Tribunal de Wilaya doit engager la procédure en cas de flagrant délit. Le Président de la Chambre d'accusation peut ordonner le dépôt de l'accusé.

### **Maroc : 'Bureau Central des Investigations Judiciaires'**

Créé en mars 2015 au sein de la Direction Générale de la Surveillance du Territoire (DGST), elle-même instaurée en 2011 par la loi 35-11, le Bureau traite des affaires de terrorisme. La DGST fait partie de la police judiciaire marocaine et veille à la bonne coopération entre les services de renseignements et les tribunaux

### **Mali : le 'pôle judiciaire'**

En mai 2013, l'Assemblée nationale du Mali a adopté un amendement au Code de procédure pénale dans le but de créer un pôle judiciaire spécialisé dans le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Cette équipe se compose d'experts de la lutte anti-terroriste issus de diverses institutions de justice et agissant sous l'autorité du Procureur de la République, mais aussi de brigades d'enquête spécialisées et d'officiers et agents de la police judiciaire. Sa juridiction s'applique à la totalité du territoire malien.

### **Tunisie : le Parlement adopte la loi organique relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent**

En 2015, le Parlement tunisien a adopté un nouveau projet de loi instaurant une unité de magistrats spécialisés dans les cas de terrorisme et confiant les enquêtes au Département des enquêtes criminelles de Tunis plutôt qu'aux unités situées au niveau des gouvernorats. Cette réforme institutionnelle vise à faciliter les procédures et éviter la perte d'informations d'une unité de police à l'autre.



*« 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 le principe 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. 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, comme par exemple ceux contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politique (PIDCP). »*

*« En ligne avec le Mémoire de La Haye sur les bonnes pratiques du système judiciaire pour juger les actes terroristes, 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. »*

Extrait des Recommandations N°4 et 5 des *Recommandations de La Valette* : définir des outils d'enquête dans le cadre de l'état de droit ; 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.

### **Jordanie : le Parlement amende la loi de lutte contre le terrorisme pour répondre à l'évolution des menaces**

La Cour de sûreté de l'Etat, créée par la loi N°17 de 1959 et amendée par la loi N°11 de 1997, est la principale institution légale chargée de statuer sur les cas de personnes poursuivies pour faits de terrorisme. Elle supervise les poursuites à l'encontre de civils inculpés pour des crimes touchant à la sécurité nationale. La Cour de sûreté de l'Etat, une entité hybride à la fois civile et militaire composée de magistrats issus de ces deux secteurs, traite les cas couverts par ces nouvelles définitions dans les affaires de trahison ou touchant à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, l'espionnage, le terrorisme, la drogue et le faux-monnayage. Il peut être fait appel de ses jugements devant la Cour suprême.

En avril 2014, le Parlement jordanien amende la loi de lutte contre le terrorisme de 2006 pour déterminer les infractions liées au terrorisme et renforcer la politique de lutte contre le terrorisme par le biais d'une équipe spéciale interagence de lutte contre l'extrémisme, créée en octobre 2014. Cet amendement au Code pénal interdit aux ressortissants jordaniens de rejoindre des groupes militaires ou des organisations terroristes en Jordanie ou à l'étranger, et facilite l'invitation d'experts en réseaux sociaux au sein des tribunaux pour répondre aux nouvelles tendances liées aux combattants terroristes étrangers et au recrutement de terroristes en général.

En vertu du Code de procédure pénale, tout individu mis en examen a le droit d'être assisté par un avocat de son choix pendant la durée de l'enquête et du procès, ce dernier étant autorisé à assister aux interrogatoires, sauf en cas d'enquête confidentielle ou urgente. Le Code de procédure pénale stipule en outre que le détenu doit être déféré devant un tribunal dans un délai de 48 heures après son arrestation, y compris dans les cas spéciaux ayant trait à la sécurité, en donnant à l'accusé la possibilité d'un accès sans restriction à un conseil juridique.<sup>8</sup>



### **L'Assemblée nationale du Sénégal a adopté des mesures pour faire face aux défis que constituent le terrorisme**

En 2007, l'Assemblée nationale du Sénégal a adopté des amendements au Code de procédure pénale. Les extraits suivants montrent certaines des modifications introduites par les législateurs.

*« Pour la poursuite et l'instruction des infractions visées à la section du Code pénal, il est institué un pool anti-terroriste au Tribunal régional de Dakar composé : d'une section spécialisée au parquet ; de cabinets d'instruction spécialisés. Le Procureur de la République près le Tribunal régional de Dakar est*

<sup>8</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://www.kinghussein.gov.jo/government4.html>.

*seul compétent pour l'exercice de l'action publique lorsque l'infraction rentre dans l'une des catégories visées aux articles 279-1 à 279-3 du Code pénal.<sup>9</sup> Tout procureur de la République transmet, dans les soixante-douze heures de sa saisine, le dossier au Procureur de la République près le Tribunal régional de Dakar. Le cabinet d'instruction spécialisé du Tribunal régional de Dakar est seul compétent pour conduire l'information ouverte contre les auteurs des infractions visées aux articles 279-1 à 279-3 du Code pénal. Lorsque le juge d'instruction d'un tribunal autre que celui de Dakar constate que les faits dont il est saisi peuvent constituer une infraction rentrant dans l'une des catégories visées par les articles 279-1 à 279-3 du Code pénal, il ordonne soit d'office après l'avis du Procureur de la République, soit sur réquisitions de celui-ci, la transmission de l'affaire au cabinet d'instruction compétent du Tribunal régional de Dakar. Dans tous les cas, il avise au préalable soit par lettre recommandée avec avis de réception, soit par notification avec émargement au dossier de la procédure, l'inculpé et la partie civile ou leur conseil qui peuvent formuler des observations dans un délai de cinq jours à compter de la réception de la lettre recommandée ou de la notification. L'ordonnance prévue à l'alinéa 2 du présent article, qui ne peut faire l'objet d'aucun recours, est remise avec le dossier au Procureur de la République. Celui-ci est tenu, dans les soixante-douze heures de la saisine, de transmettre le dossier au Procureur de la République près le Tribunal régional de Dakar. La Chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Dakar est la seule juridiction d'instruction du second degré compétente pour les infractions rentrant dans l'une des catégories visées aux articles 279-1 à 279-3 du Code pénal. Lorsqu'une chambre d'accusation autre que celle de la Cour d'Appel de Dakar constate que les faits dont elle est saisie peuvent constituer l'une des infractions visées à l'alinéa précédent, elle ordonne soit d'office après avis du Procureur général, soit sur réquisitions de celui-ci, la transmission de l'affaire à la Chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Dakar. La Cour d'Assises de Dakar, siégeant en formation spéciale, est seule compétente pour juger les crimes rentrant dans l'une des catégories visées par les articles 279-1 à 279-3 du Code pénal. La Cour d'Assises de Dakar est composée d'un président et de quatre assesseurs magistrats désignés par ordonnance du Premier Président de la Cour d'Appel de Dakar. Toute décision se forme à la majorité. »*

En octobre 2016, l'Assemblée nationale du Sénégal a voté la modification de la loi n° 65-60 du Code pénal du 21 juillet 1965 dans le but de criminaliser davantage les crimes liés au terrorisme. L'amendement consiste notamment à durcir les peines contre le recrutement de personnes rejoignant un groupe terroriste ou participant à l'exécution d'un acte terroriste; la fourniture de moyens, l'organisation ou la préparation d'actes terroristes, la non-dénonciation d'actes terroristes, la dissimulation d'actes terroristes et le financement du terrorisme.

L'affaire a été illustrée par une parlementaire du Sénégal au cours de la réunion de clôture de l'initiative à Malte le 9 novembre 2016.

<sup>9</sup> L'article 279 de la loi N°2007-01 adoptée en février 2007 par l'Assemblée nationale du Sénégal en amendement du Code pénal caractérise les infractions terroristes.

<sup>10</sup> Organes législatifs nationaux / Autorités nationales du Kenya : La Proclamation de lutte contre le terrorisme, proclamation N°652/2009 du 7 juillet 2009.

### **Ethiopie : Proclamation de lutte contre le terrorisme**

En 2009, le Parlement éthiopien adopte une Proclamation de lutte contre le terrorisme<sup>10</sup> pour incriminer un certain nombre d'infractions terroristes. Cette proclamation expose la procédure à suivre lors des perquisitions effectuées par la police dans le cadre d'enquêtes sur des actes de terrorisme et définit de nouvelles règles de preuve et de procédure. L'Éthiopie a instauré un Comité de coordination national de lutte contre le terrorisme composé de responsables du Ministère de la justice, des Services nationaux de renseignements et de sécurité et de la Police fédérale. Ce Comité constitue une plate-forme de coordination stratégique, car elle supervise la coordination des opérations. La police et les procureurs fédéraux collaborent de façon particulièrement étroite dans les cas de terrorisme et de criminalité transnationale, plusieurs procureurs fédéraux de haut rang étant secondés par la police fédérale à cette fin.<sup>11</sup>

### **Mauritanie : l'Assemblée nationale adopte de nouvelles dispositions sur les mesures de protection**

L'Assemblée nationale de Mauritanie a instauré les mesures nécessaires à la protection des auxiliaires de justice, victimes, témoins et toute personne qui se serait chargée, à quelque titre que ce soit, d'alerter les autorités compétentes. En cas de péril en la demeure, le juge d'instruction peut ordonner qu'il soit procédé aux enquêtes ou à la tenue de l'audience dans un lieu autre que son lieu habituel, sans préjudice du droit de défense, reconnu au prévenu. Il peut procéder à l'interrogatoire du prévenu ou à l'audition de toute personne en recourant aux moyens de communication auditifs ou visuels adéquats. Les personnes appelées à faire des dépositions auprès des officiers de police judiciaire, du juge d'instruction et de toute autre autorité judiciaire, peuvent élire leur domicile auprès du Procureur de la République. Il est alors fait mention de leur identité et adresse de leur domicile sur un registre confidentiel tenu à cet effet auprès du Procureur de la République du Tribunal de la Wilaya de Nouakchott. L'autorité judiciaire saisie peut, dans un délai maximum de dix jours à compter de la date d'audience, ordonner la levée des mesures susvisées et révéler l'identité de la personne concernée, si elle estime la requête fondée, et qu'il n'y a pas lieu de craindre pour la vie ou les biens de ladite personne ou des membres de sa famille. La décision portant rejet ou donnant suite à la requête n'est pas susceptible de recours.

\* Extraits de la loi N°2010-035 de juillet 2010, en amendement de la loi N°2005-047 de juillet 2005 relative à la lutte contre le terrorisme.

\*\*Il existe un tribunal dans la capitale de chacune des régions (Wilayas) de Mauritanie.

<sup>11</sup> Pour obtenir des informations plus détaillées, veuillez consulter la publication du Centre sur la coopération mondiale contre le terrorisme et le programme de sécurité IGAD *Combattre le Terrorisme par la Justice: Mettre en œuvre le programme-cadre de l'IGAD pour la coopération juridique contre le terrorisme*, disponible à l'adresse suivante : [http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2012/06/TaskForce\\_Report\\_May20121.pdf](http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2012/06/TaskForce_Report_May20121.pdf).

Les cas de pays présentés plus haut montrent la diversité des approches dont disposent les législateurs pour construire des fondations légales solides afin d'encadrer le travail des services

répressifs dans la détection des infractions liées au terrorisme et la mise en poursuite de leurs auteurs. En s'appuyant fermement sur la loi, ces mesures contribuent à renforcer l'état de droit.

Le deuxième pilier de la Stratégie anti-terroriste mondiale de l'ONU, « *Mesures visant à prévenir et combattre le terrorisme* » correspond aux *Recommandations 3, 4, et 5 de La Valette*, sur la capacité des parlementaires à encourager l'adoption de normes et techniques internationales de prévention du terrorisme par le biais de politiques nationales cohérentes pour traduire en justice les auteurs d'actes terroristes et renforcer la coopération au niveau international et régional. Le quatrième pilier de la Stratégie anti-terroriste mondiale de l'ONU, « *Mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte anti-terroriste* », est directement liée aux *Recommandations de La Valette*, avec la promotion de règles et réformes claires (Recommandations 4 et 5) et l'engagement de la communauté (Recommandation 6).



## Partie III

# Encourager l'inclusion dans les politiques de lutte contre le terrorisme et faire le lien entre le pouvoir exécutif et les acteurs de la communauté

Les questions liées au terrorisme et à la sécurité sont généralement traitées en toute discrétion par les autorités gouvernementales en raison de leur caractère sensible pour la sécurité des populations et la stabilité et l'intégrité de la nation. Au cours des dernières années, la lutte contre le terrorisme a évolué pour intégrer davantage de politiques axées sur la sécurité humaine et non plus seulement les mesures « dures » traditionnelles. Ce nouveau paradigme entraîne une sensibilisation croissante du public et sa participation active pour prévenir efficacement l'extrémisme violent et contribuer à l'ensemble de la lutte anti-terroriste au niveau national.

Les parlementaires jouent un rôle clé dans l'application de pratiques de lutte contre le terrorisme pour lesquelles la compréhension et la participation active des citoyens et des organisations de la société civile sont fondamentales. Les *Recommandations de La Valette* le reconnaissent, comme le montrent ces deux exemples : 6) *réduire l'espace pour la radicalisation violente et encourager l'inclusion et la compréhension publiques dans le développement des politiques et du cadre nationaux de lutte contre le terrorisme* ; et 7) *engager la société civile dans l'élaboration, le développement et l'application d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme et soutenir les processus de lutte anti-terroriste impliquant la société dans son ensemble*.



*« En tant que leaders de la communauté, les parlementaires sont bien placés pour favoriser le dialogue interreligieux et interethnique et œuvrer avec les leaders religieux ou les responsables de l'éducation. Ces actions peuvent prévenir le cycle du terrorisme même avant qu'il ne commence. 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 discriminations et l'égalité devant la loi et donner l'exemple. Ils devraient encourager l'inclusion et les mécanismes de bonne gouvernance. 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. 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. »*

*« 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 délégitiment 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. 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 doit 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. L'abus potentiel des organisations de la société civile, comme par exemple les associations caritatives, de la part des terroristes et des organisations terroristes doit être empêché et les individus impliqués dans la violation de la loi doivent être poursuivis. 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. »*

**Extrait des Recommandations N°6 et 7 des *Recommandations de La Valette* : Encourager l'inclusion et la compréhension publiques dans le développement des politiques et du cadre nationaux de lutte contre le terrorisme ; engager la société civile dans l'élaboration, le développement l'application d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme.**

### **Tunisie : l'Assemblée des représentants du peuple (*Majlis Nawwāb ash-Sha'b*) instaure la Commission nationale de lutte contre le terrorisme**

La loi organique de lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent, adoptée par le Parlement tunisien en 2015, instaure la Commission nationale de lutte contre le terrorisme. La création de cette entité interagence vise à renforcer et élargir la réponse tunisienne aux menaces nationales et internationales, comme par exemple l'augmentation rapide du nombre de combattants étrangers tunisiens rejoignant les organisations terroristes (en particulier en Libye, en Irak et en Syrie). Pour mieux coordonner la réponse du gouvernement à ces tendances, le Parlement tunisien, en vertu de l'article 65 de la Loi de lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent (loi N°22/2015), instaure la création de la Commission nationale de lutte contre le terrorisme, dont la mission consiste à faciliter la communication et la collaboration entre les différents ministères impliqués dans l'effort national de lutte contre le terrorisme. La Commission se compose de représentants de chaque ministère, ainsi que d'un juge d'instruction spécialisé dans les affaires de terrorisme, d'un expert de l'Agence des renseignements et de la sécurité, d'un expert de l'Agence des télécommunications et d'un représentant de la Commission tunisienne des analyses financières. Son format interagence permet une communication et une consultation rapides et fluides sur les nouvelles tendances et dynamiques en matière de terrorisme et sur les propositions de réponses pour la lutte anti-terroriste. La Commission joue également un rôle de conseil pour les futures lois relatives à la lutte contre le terrorisme et doit proposer des mesures de prévention du terrorisme à plus long terme. La Commission peut demander à des représentants de la société civile disposant d'une expertise pouvant lui être utile, qu'ils prennent part à ses réunions afin de lui faire bénéficier de l'avis de la société civile. La Commission doit également contribuer à l'élaboration de programmes et politiques visant à éradiquer le terrorisme et proposer des mécanismes d'exécution, tout en coopérant avec les organisations internationales et les acteurs de la société civile, en évaluant par exemple les efforts réalisés pour mettre en œuvre les engagements de la Tunisie au niveau international.

### **Kenya : le Comité des questions juridiques et des droits de l'homme du *Bunge la Kenya* (Parlement kenyan)**

Au Kenya, le Comité permanent des questions juridiques et des droits de l'homme a été instauré par l'ordre permanent N°208 du Sénat. Le Parlement kenyan, *Bunge la Kenya*, a instauré la Commission de la justice administrative (CAJ) et le Bureau du médiateur en 2011. Ensemble, ces institutions font partie des outils essentiels de protection des droits de l'homme au Kenya et permettent la réalisation d'évaluations et d'enquêtes indépendantes. La CAJ et le Bureau du médiateur sont chargés de plusieurs missions en matière d'enquêtes. Ils sont chargés d'enquêter sur la conduite d'affaires de l'Etat présumées ou soupçonnées préjudiciables ou impropres,

en se concentrant plus spécifiquement sur toutes les formes de discrimination au sein du système étatique. Le Bureau du médiateur peut aussi instruire, entre autres, les plaintes en matière d'abus de pouvoir, de traitements inéquitables et autres injustices. Ces enquêtes visent à s'assurer que les services d'application de la loi et les services de renseignements continuent d'être des forces positives dans la lutte contre le terrorisme, plutôt que d'être perçus comme injustes. La CAJ et le Bureau du médiateur peuvent préconiser le versement de dommages et intérêts appropriés et la prise de mesures de remédiation adéquates pour les victimes de tels abus, en intégrant le concept de justice réparatrice envers les victimes. Le Comité permanent des questions juridiques et des droits de l'homme, qui se compose actuellement de neuf sénateurs, est chargé d'enquêter sur les affaires liées aux questions constitutionnelles, à l'organisation et l'administration du droit et de la justice, aux élections, à la promotion des principes de leadership, à l'éthique et l'intégrité, ainsi qu'à la mise en œuvre des dispositions de la Constitution sur les droits de l'homme. Plus spécialement, le Comité constitue un forum indépendant d'analyse et d'assistance à la population. Le Comité remet un rapport annuel au Parlement, dans lequel il fait part des évolutions importantes, préoccupations et autres questions devant attirer l'attention du Parlement. Dans le rapport annuel 2013, il est suggéré que la CAJ ouvre des succursales dans chacun des 47 comtés du Kenya, ce qui permettrait d'accroître sensiblement l'accès à la justice et d'envoyer un message fort aux citoyens sur la volonté du gouvernement de mettre en œuvre un agenda qui contribue réellement à renforcer la confiance et la reddition de comptes.<sup>12</sup>

Le premier pilier de la Stratégie anti-terroriste mondiale de l'ONU,<sup>13</sup> « *Mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme* », fait écho aux *Recommandations 6 et 7 de La Valette* sur le rôle des parlementaires, en tant que représentants élus de leurs citoyens, de faire face aux difficultés qui, au sein des communautés, constituent un terrain fertile pour la radicalisation et le recrutement de terroristes.

---

<sup>12</sup> Parlement de la République du Kenya : Comité permanent des questions juridiques et des droits de l'homme, « Rapport du Comité sur le rapport annuel (2012-2013) de la Commission de justice administrative » (Nairobi, 2014).

<sup>13</sup> Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>.

## Partie IV

# Le rôle essentiel des parlementaires dans la supervision des politiques de lutte contre le terrorisme et la préservation de la sécurité nationale

---

Les organes chargés de la sécurité et de l'application de la loi ont une responsabilité importante de protection des citoyens face aux menaces terroristes venues de l'intérieur ou de l'extérieur des frontières. Ces organes doivent rendre des comptes et faire l'objet d'une supervision dans l'exercice de leurs fonctions afin de rester les garants de l'ordre démocratique. Il

est fondamental que les parlementaires, en tant que représentants élus, jouent un rôle actif dans le soutien des organes chargés de la sécurité et de l'application de la loi, notamment les services de renseignements, pour que ces derniers puissent remplir leurs fonctions de lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'état de droit.



« Des mesures de lutte anti-terroriste efficaces nécessitent un financement approprié et une compensation adéquate des fonctionnaires du ministère de la Justice. Ce processus doit veiller à la transparence des procédures d'approvisionnement et tenir compte du volet recrutement dans l'attribution de ressources. En tant que représentants des citoyens, les parlementaires sont bien placés pour réaliser des évaluations rationnelles des dépenses publiques aux fins de soutenir les institutions de l'exécutif en matière de reddition de compte et assurer une bonne gouvernance. La lutte anti-terroriste constitue l'opportunité de renforcer la résilience de la société à la violence et à l'intolérance. Les parlementaires doivent mettre au point des mécanismes d'allocation de fonds, des processus de vérification efficaces et de contrôle de l'utilisation finale des politiques et des dépenses en matière de lutte anti-terroriste, par le biais d'un comité restreint, le cas échéant, et effectuer des visites sur le terrain pour s'assurer de la transmission directe d'informations aux comités parlementaires pertinents. »

« Les parlements doivent établir le cadre juridique qui confère les pouvoirs et définit les limites des services d'application de la loi et des renseignements. Les commissions de contrôle parlementaire ont besoin de mécanismes de sélection pour assumer la responsabilité de ce rôle unique. En outre, les parlementaires doivent s'assurer de manière proactive que les mécanismes de contrôle sont opportuns et adaptés aux circonstances changeantes. Les parlementaires doivent également surveiller la gestion des prisons et effectuer des évaluations des pratiques spécifiques de lutte anti-terroriste et de lutte contre l'extrémisme violent visant à la réintégration et à la réhabilitation des personnes condamnées pour des infractions de terrorisme. Différentes commissions parlementaires peuvent être pertinentes pour la surveillance du travail des services d'application de la loi et des renseignements. »

« Les parlementaires doivent parvenir à un protocole avec d'autres parties du gouvernement afin de veiller à ce que des niveaux suffisants d'informations soient divulgués tout en maintenant le niveau de confidentialité nécessaire pour que le gouvernement soit en mesure d'exercer légalement ses fonctions quant aux objectifs de lutte anti-terroriste. Les législateurs doivent définir le cadre légal général pour la classification de l'information de l'État. Une commission parlementaire spécialisée peut évaluer le niveau des détails pouvant être divulgués au public. L'information ne doit rester confidentielle que tant qu'elle sert un besoin légitime de sécurité d'État ou de protection des sources et méthodes, ainsi que de la confidentialité des enquêtes en cours ; les documents classifiés doivent être examinés régulièrement afin de déterminer si la classification est toujours nécessaire. »

**Extraits des Recommandations N° 8, 9, 10 des *Recommandations de La Valette* : 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 ; surveiller les services d'application de la loi et du renseignement afin de garantir les droits des citoyens ; équilibrer une surveillance efficace, la sécurité opérationnelle et les bénéfices de la divulgation publique.**

### **Instance nationale tunisienne pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**

En 2013, le Parlement tunisien a approuvé une loi<sup>14</sup> créant l'Instance nationale tunisienne pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cet organisme indépendant est composé de 16 membres représentant la société civile, le milieu universitaire, la protection de l'enfance, les autorités sanitaires, ainsi que des juges à la retraite. Son mandat couvre la conduite d'évaluations dans les milieux d'arrestation, de détention et d'emprisonnement pour assurer le respect de certaines exigences et l'absence de pratiques liées à la torture. Les différents environnements comprennent, *entre autres*, les prisons, les centres de réhabilitation pour jeunes délinquants, les centres d'accueil des réfugiés, des demandeurs d'asile et des immigrants, les zones de transit des aéroports et des ports maritimes, et les moyens de transport pour les personnes incarcérées.

### **Accès aux prisons des parlementaires Nigériens**

L'autorité juridique pour les visites parlementaires dans les locaux des services militaires ou de sécurité découle des pouvoirs généraux budgétaires et de contrôle stipulés dans les articles 80 et 88 de la Constitution de 1999, et de la compétence des comités de défense et de sécurité énoncée dans le règlement. Les membres et le greffier des comités de défense et de sécurité appropriés, ou un comité spécial d'enquête, font généralement partie des délégations. Ces visites ont lieu chaque fois que la situation l'exige, mais au moins trois fois au cours de l'année législative. Bien qu'aucune procédure spéciale ne soit impliquée, les visites sont effectuées avec l'aval préalable des autorités. Les rapports sont présentés au parlement, mais sont souvent présentés en privé en raison de la nature confidentielle et délicate des questions abordées. De plus, ces rapports peuvent exiger la comparution de toute personne, l'obligeant à témoigner devant un comité.

*Source* : Entretien avec l'honorable Oluwole Oke, Président de la Commission de la Défense, Chambre des représentants, Assemblée nationale de la République fédérale du Nigéria (déc 2009), tel que rapporté par le Guide parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest-africains. Voir également Caleb Ayuba, *Challenges of Parliamentary Oversight of the Security Sector in a Democracy: A Case Study of Nigeria*.

<sup>14</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.legislation-securite.tn/sites/default/files/files/lois/Loi%20organique%20n%C2%B0%202013-14%2043%20du%2023%20Octobre%202013%20\(Fr\).pdf](http://www.legislation-securite.tn/sites/default/files/files/lois/Loi%20organique%20n%C2%B0%202013-14%2043%20du%2023%20Octobre%202013%20(Fr).pdf).

### **Contrôle du Conseil des représentants des peuples de l'Éthiopie**

Les responsabilités et le travail des Services de renseignement et de sécurité éthiopiens (NISS), initialement créés en 1994, sont définis par la proclamation N°/ 804/2013.<sup>15</sup> Le contrôle législatif de l'ensemble des activités est effectué par une commission du Conseil des représentants des peuples mais « ne saurait être réalisé d'une manière qui pourrait mettre en péril la sécurité nationale du pays ». Mais surtout, le ministère de la Justice et le Conseil des représentants des peuples, ainsi que la Commission éthiopienne des droits de l'homme, effectuent régulièrement des visites dans les prisons pour surveiller le respect des droits de l'homme et soumettre leurs recommandations à la direction des administrations pénitentiaires et à d'autres organes gouvernementaux compétents. Des mesures correctives sont prises sur la base de ces recommandations.\*

\*Source : *The Federal Democratic Republic of Ethiopia National Human Rights Action Plan 2013 – 2015.*

### **Le parlement marocain adresse la budgétisation et le contrôle des politiques de lutte anti-terroriste**

Le secteur de la sécurité marocaine, et son budget, sont soumis au contrôle parlementaire. L'article 70 de la Constitution de 2011 précise : « le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques » ; l'article 67 permet la création de commissions d'enquête, à la demande du roi, ou de celle d'un tiers des membres de la Chambre des représentants, ou d'un tiers des membres de la Chambre des conseillers. En outre, les politiques publiques concernant le secteur de la sécurité sont débattues par le Comité de l'intérieur au sein de la Chambre des représentants.

La loi organique sur la loi des finances de 2015 prévoit que « le gouvernement peut suspendre, au cours de l'exercice financier, l'exécution des dépenses d'investissement si des conditions économiques et financières l'y exigent et si les commissions compétentes du Parlement en sont informées. » Dans une tentative d'amélioration du contrôle parlementaire dans le domaine de la législation financière, la nouvelle réglementation financière accorde 30 jours aux Chambres du parlement pour étudier le budget et le voter, et octroie à la Chambre des représentants 6 jours pour ratifier les amendements que la Chambre des conseillers pourraient y appliquer.

<sup>15</sup> Proclamation n°804/2013, une proclamation visant à rétablir le service national de renseignement et de sécurité.



### Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni

Dans un rapport examinant la possible complicité des services de renseignements à la torture, publié en 2009, la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni a résumé les implications de la responsabilité de l'État en matière de coopération internationale dans ce domaine. La Commission mixte a conclu que la responsabilité de l'État et les risques de complicité à la torture « signifient simplement un État offrant son assistance à un autre État dans la pratique d'actes de torture, ou consentant à de tels actes de torture, en connaissance de cause, y compris en connaissance de cause présumée, des circonstances de la torture qui est, ou a été, perpétrée [...] les situations suivantes constitueraient toutes des cas de complicité à la torture, pour laquelle l'État serait responsable, si les faits étaient avérés : une demande effectuée auprès d'un service de renseignement étranger, connu pour son usage systémique de la torture, lors de la détention et de l'interrogation d'un suspect de terrorisme ; la fourniture de renseignements à un tel service de renseignement étranger leur permettant d'appréhender un suspect de terrorisme ; la délivrance de questions à ce service de renseignement étranger en vue d'être soumises à un détenu qui a été, est, ou est susceptible d'être, torturé ; l'envoi d'interrogateurs pour interroger un détenu dont on sait qu'il a été torturé par ceux l'ayant placé en détention et l'interrogeant ; la présence de personnel du renseignement lors d'une entrevue avec un détenu étant maintenu dans un lieu où il est, ou pourrait être, torturé ; la réception systématique d'informations connues, ou susceptibles d'avoir été obtenues, par un détenu soumis à la torture. »\*

\*Source : Commission parlementaire norvégienne du contrôle de renseignements, Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), *Making International Intelligence Cooperation Accountable*.

### **Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste**

Les responsabilités des parlements nationaux quant aux fonctions de supervision en ce qui concerne le travail de lutte contre le terrorisme des agences de renseignement en particulier, sont prescrites par le *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme du Conseil des droits de l'homme de l'Assemblée générale des Nations Unies*.<sup>16</sup> Le présent document énonce les bonnes pratiques en matière de protection des droits de l'homme. Dans la section intitulée « *Base juridique et mandat* », le document rappelle que : « Si l'interprétation de la sécurité nationale varie selon les États, il est de bonne pratique pour la sécurité nationale et ses valeurs constitutives d'être clairement définies par la loi et adoptées par le parlement. Ceci est important pour s'assurer que les services de renseignement limitent leurs activités à aider à la sauvegarde des valeurs qui sont consacrées dans une définition de la sécurité nationale. Les mandats des services de renseignement sont l'un des principaux instruments pour s'assurer que leurs activités servent les intérêts du pays et de sa population, et ne présentent pas de menace à l'ordre constitutionnel et / ou aux droits de l'homme. Dans la majorité des États, les mandats des services de renseignement sont clairement définis dans une loi mise à la disposition du public, promulguée par le parlement. »

### **Références supplémentaires sur le contrôle parlementaire en vue de la reddition de comptes des services de renseignement et de sécurité**

Une étude menée par la Commission parlementaire norvégienne du contrôle de renseignements et le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) sur les questions d'obligation redditionnelle des services de renseignement internationaux<sup>17</sup> soulève des questions fondamentales liées au besoin des contrôleurs d'avoir accès aux renseignements sur les organismes et les activités qu'ils sont chargés de surveiller. Les obstacles à cet égard s'expliquent par le fait que l'information détenue par de nombreux services de renseignement est de provenance étrangère, et que les autorités de contrôle, y compris celles du parlement, ne peuvent y avoir accès sans porter atteinte aux conditions de confidentialité en vertu desquelles

<sup>16</sup> Conseil des droits de l'homme de l'Assemblée 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 contre le terrorisme. Une compilation de bonnes pratiques en matière de cadres juridiques et institutionnels et des mesures qui assurent le respect des droits de l'homme par les services de renseignement dans la lutte contre le terrorisme, y compris sur leur contrôle* (mai 2010).

<sup>17</sup> Commission parlementaire norvégienne du contrôle de renseignements, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), *Making International Intelligence Cooperation Accountable* (2015).

elle a été fournie par un tiers. Les restrictions sur l'accès des organes de contrôle à l'information dans ce domaine incluent souvent des restrictions légales en raison de la règle des tiers. À cet égard, l'étude explique que « les lois régissant les organes de contrôle empêchent parfois explicitement un organe de contrôle de consulter les informations fournies par une entité étrangère. Deuxièmement, et plus communément, les lois comprennent des restrictions générales sur l'accès à l'information opérationnelle par les organes de contrôle. Certaines législations nationales contiennent des dispositions accordant à l'exécutif un large pouvoir d'appréciation pour déterminer quels renseignements peuvent être fournis à un comité de surveillance. Ce pouvoir discrétionnaire peut être exercé afin d'empêcher un organe de contrôle d'examiner des informations relatives à la coopération en matière de renseignement. Les restrictions statutaires ne portent pas nécessairement atteinte au contrôle, tant qu'il y a un autre organe de contrôle externe jouissant d'un plein accès à ces informations (si nécessaire) et à condition qu'aucune restriction n'empêche l'organe de contrôle d'accomplir son mandat légal. »

Quant à la règle des tiers (ou le principe de contrôle de l'entité d'origine) relative à la nécessité du consentement de l'expéditeur (étranger) de l'information pour son utilisation et transfert - destinée à s'assurer que les organismes de renseignement empêchent l'échange d'information avec un tiers susceptible de l'utiliser en violation des droits de l'homme - l'étude met en évidence que cette contrainte pourrait impliquer qu'« un service ait à demander la permission d'un partenaire étranger avant que son propre organe de contrôle ne puisse consulter les informations fournies par ce partenaire. » Premièrement, l'application de la règle des tiers aux organes de contrôle octroie aux services étrangers un droit de veto véritable sur la portée du contrôle du renseignement dans un autre état. [...] Deuxièmement, un système qui place les services de renseignement dans une position où ils doivent, en effet, obtenir la permission pour être pleinement examinés est susceptible de générer des abus.

En 2011, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution<sup>18</sup> sur cette question et a fait observer qu'« [i]l n'est pas acceptable que des activités affectant plusieurs pays échappent à tout examen en raison du fait que les services concernés dans chaque pays invoquent la nécessité de protéger l'avenir de la coopération avec leurs partenaires étrangers pour justifier du refus d'informer leurs organes de contrôle respectifs. » En 2015, le Conseil a aussi résolu que « [l]es responsables des mécanismes [de contrôle] de la surveillance nationale doivent avoir suffisamment d'accès à l'information et l'expertise, ainsi que le pouvoir d'examiner la coopération internationale sans tenir compte du principe de 'contrôle de l'entité d'origine', sur une base mutuelle. »<sup>19</sup>

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également recommandé que les États membres : « S'assurent que l'accès à l'information par les organes de contrôle ne soit pas limité, ou assujetti, au principe de tierce partie ou au principe de contrôle de l'entité d'origine. Ceci est indispensable pour veiller à ce que le contrôle démocratique ne fasse pas l'objet d'un veto par des organismes étrangers qui partagent les informations avec les services de sécurité.

<sup>18</sup> Résolution 1838 (2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Les recours abusifs au secret d'État et à la sécurité nationale : obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme*.

<sup>19</sup> Résolution 2045 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Surveillance de masse*.

L'accès à l'information des organes de contrôle doit s'étendre à toutes les informations détenues par les services de sécurité, y compris l'information fournie par des organismes étrangers. »

En 2013, le DCAF a aidé le Parlement européen à la rédaction de l'étude « *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité* ». Cette dernière souligne l'intérêt des institutions parlementaires internationales à « aider à compenser un déficit de contrôle concernant le secteur de la sécurité qui peut avoir une incidence sur les parlements nationaux ». Elle souligne l'émergence de la sécurité humaine, par opposition à des considérations de sécurité militaire restreintes, faisant allusion notamment à la prolifération croissante des menaces non-étatiques telles que le terrorisme. L'étude met en lumière la façon dont l'interdépendance internationale croissante semble avoir privilégié la branche exécutive des gouvernements sur la branche législative, alors que la gouvernance internationale a principalement eu lieu le long de lignes intergouvernementales, résultant en un déficit démocratique, caractérisé par un nombre croissant de décisions liées à la sécurité au niveau international sans véritable participation et contrôle parlementaires.

Une étude remarquable par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) *Surveillance par les services de renseignement: garanties et recours dans l'UE, modélisation des cadres juridiques des États membres* souligne: « L'accès à l'information et les documents des organes de contrôle sont indispensables pour une surveillance adéquate. Bien que les informations recueillies par les services de renseignement sont sensibles et des garanties sont nécessaires pour assurer qu'elles seront traitées en conséquence, les organes de contrôle ne peuvent pas mener à bien leurs tâches sans avoir accès à l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée et assurer la supervision. »

Les tâches des parlementaires pour superviser les politiques de lutte contre le terrorisme tout en préservant la sécurité nationale sont largement reconnues comme des exemples positifs pour le contrôle démocratique des travaux d'acteurs principalement responsables de la protection des communautés. Trop souvent, toutefois, ils manquent des bases et mécanismes juridiques fondamentaux pour s'acquitter de leurs fonctions de contrôle. Une méthodologie prospective

de telles politiques, générerait, par le biais des parlementaires, une réponse anti-terroriste plus consciente en conférant aux branches législatives, conjointement avec les travaux des organes judiciaires, le mandat et les instruments nécessaires. Les *Recommandations de la Valette* 8, 9, et 10 sont articulées de manière à examiner ces importantes responsabilités et aider les parlementaires dans leurs rôles à ce niveau.

## Partie V

# Promouvoir le rôle des instances parlementaires dans la lutte contre le terrorisme

---

En reconnaissance de l'engagement de convoquer des forums parlementaires, souvent à l'appui de la diplomatie bilatérale et multilatérale pour renforcer l'architecture des organisations

régionales qui sont la clé pour des actions de lutte anti-terroriste opérationnelles, l'une des *Recommandations de la Valette* est consacrée à la promotion de la coopération interparlementaire.



*« Les efforts interparlementaires peuvent représenter un pont pour une coopération internationale accrue. 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. »*

Extrait de la Recommandation N°11 des *Recommandations de la Valette* : Promouvoir l'échange d'information et la coopération au niveau interparlementaire.

## Sélection d'exemples du travail des instances interparlementaires internationales, régionales et thématiques dans la lutte contre le terrorisme

L'existence d'une multitude d'instances interparlementaires est un atout pour la compréhension mutuelle et l'accroissement de l'efficacité des politiques de lutte anti-terroriste

par le biais de l'action parlementaire. Plusieurs exemples sont illustrés ci-dessous, en référence aux travaux de ces entités dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

### **Le Parlement arabe et son travail dans la lutte anti-terrorisme**

L'idée de créer une institution représentative populaire dans le cadre de la Ligue des États arabes remonte au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, lorsque le secrétariat de la Ligue, en 1955, a présenté des propositions visant à modifier la Charte de la Ligue y compris la création d'un nouvel organe sous la forme d'une association populaire. L'idée de la création d'un tel parlement arabe est restée à l'étude jusqu'en 2015 lorsque le Conseil de la Ligue des États arabes a été convoqué en Algérie et a décidé de la mise en place du Parlement Arabe. L'article V des Statuts du Parlement arabe prévoit que le Parlement arabe doit :

- travailler à renforcer les relations inter-arabes, développer des formes d'action arabe conjointes et renforcer les mécanismes de celles-ci, assurer la sécurité nationale arabe et promouvoir les droits de l'homme. Il peut également formuler des recommandations et suggestions qu'il juge appropriées ;
- réaliser un suivi des actions arabe conjointes, tenir des audiences avec les chefs des Conseils ministériels, le Secrétaire général de la Ligue, les présidents ou les directeurs généraux des organisations arabes spécialisées ;

- discuter de questions visées à cet effet par le Conseil de la Ligue, les Conseils ministériels, le Secrétaire général ou les chefs d'organisations arabes spécialisées, exprimer des opinions et faire des recommandations constituant une base pour l'adoption de résolutions pertinentes par les conseils concernés ;
- adresser les questions par écrit aux chefs des Conseils ministériels, au Secrétaire général de la Ligue et aux gestionnaires des organisations arabes spécialisées sur toute question relevant de leur compétence.



*Avec la permission du Parlement arabe*

En ce qui concerne le rôle des parlementaires dans le domaine de la lutte anti-terroriste, des recommandations\* ont été émises par le Parlement arabe au cours du colloque intitulé « *Vers une nouvelle vision de la sécurité arabe* » qui s'est tenu au Caire en octobre 2014. Elles ont trait aux éléments suivants :

- 1) Inciter les parlements arabes - par le biais de leurs représentants au Parlement arabe - à prendre les mesures nécessaires pour ratifier les conventions arabes conjointes qui n'ont pas encore été ratifiées, de manière à parvenir à un consensus arabe sur la législation consolidée.
- 2) Fournir des données exhaustives par le biais de la Ligue des États arabes sur les procédures juridiques dans le monde arabe, et convenir d'une liste d'organisations terroristes.
- 3) Harmoniser les informations entre les États arabes en ce qui concerne la liste de terroristes, sur une base individuelle ainsi qu'organisationnelle (compte tenu du fait que certaines listes d'États ne sont pas reconnues par d'autres États).

- 4) Promouvoir la coordination et la collaboration arabe et régionale en termes de lutte contre le terrorisme (en particulier en termes d'appui technique).
- 5) Inclure, dans la Convention arabe sur la répression du terrorisme, un texte relatif à la résolution des conflits.
- 6) Mettre à jour la Convention arabe sur la répression du terrorisme par l'ajout d'une annexe qui tiendrait compte de la nature des récents crimes terroristes, par exemple combattants terroristes étrangers et contrebande d'armes transfrontalière.
- 7) Faciliter la reconnaissance mutuelle, entre les États arabes, de véritables verdicts juridiques en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme.
- 8) Évoluer rapidement vers l'établissement du Réseau arabe pour une coopération / collaboration juridique en reliant des points de contact dans les ministères respectifs de la Justice.
- 9) Promouvoir la coopération en matière d'extradition entre les États arabes pour des infractions liées au terrorisme.
- 10) Harmoniser les législations nationales arabes avec les textes de la Convention arabe sur la répression du terrorisme.
- 11) Ratifier la loi primaire de la Cour de justice arabe pour compléter les institutions de la Ligue des États arabes (LEA), en tant qu'institution juridique, outre l'institution exécutive (représentée par la LEA) et l'institution législative (représentée par le Parlement arabe).
- 12) Faciliter la communication entre le Parlement arabe et le Centre arabe d'études juridiques afin d'offrir une solide base / fondation pour surmonter les difficultés méthodologiques et objectives qui représentent un obstacle à l'unification de la législation arabe.
- 13) Soutenir le secrétariat du Parlement arabe dans le cadre de ses communications avec le Secrétariat général de la LEA afin de recevoir le rapport rédigé par ce dernier sur les obstacles à la mise en œuvre des conventions arabes.

Unofficial translation of the recommendations provided by the Arab Parliament General Secretariat.

---

<sup>20</sup> La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme promeut l'état de droit et la défense des droits de l'homme. Elle est également responsable d'une variété d'activités et sert de conseillère juridique à l'Assemblée. La commission (AS/Jur) est composée de 86 membres et de leurs suppléants. Elle traite une vaste gamme de sujets juridiques et des droits de l'homme, nomme les rapporteurs parlementaires chargés de préparer les rapports basés sur la recherche in situ, les auditions et les échanges de vues avec des experts. Ce travail se traduit par des résolutions et recommandations de l'APCE adressées aux États membres et d'autres organes du Conseil de l'Europe. La Commission se compose de trois sous-comités, qui comprennent des sections sur les droits de l'homme, sur les problèmes criminels et la lutte contre le terrorisme, et sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'homme. Récemment, ses travaux ont porté sur le renforcement du système de protection des droits de l'homme en Europe, le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, la lutte contre l'impunité, l'éradication de la corruption judiciaire et le respect de l'état de droit.

### Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (AS/Jur) de l'APCE<sup>20</sup> considère toutes les questions d'ordre juridique et des droits de l'homme qui relèvent de la compétence du Conseil de l'Europe (CDE). Elles se rapportent, en particulier, aux traités et mécanismes des droits de l'homme, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et ses protocoles, la Convention européenne pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et d'autres instruments internationaux. Ces responsabilités comprennent les questions juridiques et celles liées aux droits de l'homme relatives à la lutte contre le terrorisme, la promotion d'instruments juridiques dans le domaine du respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit dans les États non membres. De plus, le traitement des délinquants et les conditions de détention (y compris la détention avant procès) et les alternatives à l'emprisonnement relèvent des compétences de la Commission. L'AS/Jur joue un rôle de plus en plus important dans la surveillance des droits de l'homme et dans l'élaboration de nouveaux instruments pertinents pour les droits de l'homme en coopération avec le Comité des Ministres des affaires étrangères et le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

En 2011, l'AS/Jur a publié un rapport sur *Les recours abusifs au secret d'État et à la sécurité nationale : obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme*.<sup>21</sup> Plus récemment, un autre Conseil de l'APCE, sur les affaires politiques et la démocratie, a publié un rapport sur la lutte contre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe<sup>22</sup> qui, entre autres, invite les parlements et les gouvernements des États membres en matière de lutte contre le terrorisme :

- Lors de l'adoption et l'application de la législation ou d'autres mesures administratives, un juste équilibre est trouvé entre défendre la liberté et la sécurité, d'une part, et éviter la violation de ces mêmes droits, de l'autre ;
- l'état d'urgence est limité à la période et à l'espace les plus courts possible, et ce, indépendamment de savoir si un tel état est déclaré en vertu de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme ou résulte d'une situation de fait soit dans la totalité ou une partie de leur territoire ;
- les instances chargées de l'application des lois ne doivent pas abuser ou contourner les exigences juridiques de base et ne doivent pas restreindre de façon disproportionnée les libertés individuelles, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme ; les décisions administratives prises dans ce contexte doivent toujours être soumises à un examen judiciaire ; le profilage

<sup>21</sup> Le rapport de l'APCE, *Les recours abusifs au secret d'Etat et à la sécurité nationale: obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme*, publié en 2011, est disponible à l'adresse suivante : [http://www.assembly.coe.int/Committee-Docs/2011/State%20secrecy\\_MartyF.pdf](http://www.assembly.coe.int/Committee-Docs/2011/State%20secrecy_MartyF.pdf).

<sup>22</sup> Le rapport de l'APCE, *Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe*, publié en 2016, est disponible à l'adresse suivante <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22427&lang=en>.

ethnique ou racial des suspects soumis à des opérations de recherche et de perquisitions, d'arrestations ou d'autres mesures coercitives est interdit ;

- il y a une surveillance démocratique efficace exercée par le parlement et d'autres acteurs indépendants, telles que les institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile ;
- les moyens et la formation appropriés sont accordés aux forces de l'ordre et de sécurité, ainsi qu'aux services de renseignement, pour faire face à la menace croissante du terrorisme, y compris aux nouveaux défis posés par la pseudo menace « djihadiste » ; les services de renseignements s'abstiennent d'effectuer une surveillance de masse aveugle, qui s'est révélée inefficace, et au lieu intensifient la collaboration entre eux ;
- la coopération avec d'autres démocraties, ainsi qu'avec les pays du Moyen-Orient et le monde arabe est également importante ; les registres nationaux liés à des infractions terroristes, ainsi que les informations sur les passagers des lignes aériennes qui présentent des menaces pour la sécurité sont partagées, sous réserve de garanties appropriées en matière de protection des données ;
- les vivres financières du terrorisme international et du trafic d'armes sont coupées, y compris par la mise en œuvre effective des conventions de l'Organisation des Nations unies et du Conseil de l'Europe contre le financement du terrorisme.

### **Forum parlementaire Dialogue 5 + 5**

L'Initiative 5 + 5 a commencé à Rome le 10 décembre 1990. Depuis 2003, les États membres sont l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal. Plus récemment, le Dialogue 5 + 5 a élargi son champ d'action aux relations interparlementaires. Après une série de réunions en avril 2013 à Nouakchott, une Déclaration<sup>23</sup> soulignant le rôle crucial d'un dialogue politique et parlementaire renforcé dans « la lutte contre le terrorisme et contre d'autres menaces » a été adopté.

Le Dialogue 5 + 5 parlementaire est donc une formation régionale, fondée sur le principe des menaces communes, des défis et des circonstances des pays de la région de Méditerranée occidentale. La coopération parlementaire dans de tels contextes peut fonctionner

---

<sup>23</sup> Déclaration de Nouakchott, clôturant la quatrième réunion des Parlements des pays de l'Ouest Forum de la Méditerranée - Dialogue 5 + 5 [http://cdn02.abakushost.com/pam/filerepo/files/5+5\\_PAM\\_Nouakchott\\_Declaration\\_Final\\_EN\[2\].pdf](http://cdn02.abakushost.com/pam/filerepo/files/5+5_PAM_Nouakchott_Declaration_Final_EN[2].pdf).

particulièrement bien puisque les parlementaires peuvent être confrontés à des préoccupations, des situations et des problèmes similaires, qui peuvent être résolus en unissant leurs forces ou par l'apprentissage des mises en œuvre réussies et échouées de leurs politiques respectives.

### **Parlement panafricain**

Le Parlement panafricain (PAP) a été créé par le Traité d'Abuja en 1991, avec l'objectif premier de stimuler le développement économique et l'intégration du continent. Le PAP, doté de puissants pouvoirs consultatifs, est actuellement composé de 250 membres couvrant tous les 50 États membres de l'UA. Les comités spécialisés du PAP comprennent, entre autres, le Comité de la justice et des droits de la personne, et le Comité pour la coopération, les relations internationales et la résolution de conflits. En 2015, le PAP a recommandé la formation d'une Force africaine en attente pour répondre au terrorisme sur le continent. Dans la même année, le PAP a encouragé les États membres de l'UA à signer et ratifier l'Acte constitutif de l'Union africaine, qui accordera au PAP des pouvoirs accrus. Il s'agit-là d'un exemple probant des pouvoirs qu'un front uni de parlementaires peut avoir. Le PAP acquiert une importance de plus en plus grande, compte tenu de la Convention de l'Union africaine sur la prévention du terrorisme et du Plan d'action sur la prévention et la lutte contre le terrorisme mis en évidence dans l'annexe de la présente étude.

### **Campagne Action mondiale des parlementaires pour prévenir et lutter contre l'extrémisme violent**

L'Action mondiale des parlementaires est la plus grande organisation non gouvernementale de législateurs individuels engagés en faveur des droits de l'homme et de l'état de droit, de la démocratie, de la sécurité humaine, de la non-discrimination et de l'égalité des sexes. Avec environ 1300 membres dans 143 parlements du monde, l'Action mondiale des parlementaires s'emploie à contribuer à la création d'un « *ordre international fondé sur des règles pour un monde plus équitable, sécuritaire et démocratique.* »

Développée à la demande des membres parlementaires de l'Action en Iraq, Jordanie, Maroc, Tunisie et Liban, l'Action mondiale des parlementaires lance une Campagne parlementaire pour prévenir et lutter contre l'extrémisme violent dans le cadre d'un effort de plaidoyer / défense des intérêts de l'éducation, afin de traiter et d'éliminer les aspects théoriques / idéologiques

et pratiques de l'extrémisme violent, qui figurent parmi les causes profondes du terrorisme et des conflits armés. L'Action mondiale des parlementaires prévoit de mobiliser des législateurs dans le monde entier et dans les principaux États de la région MENA à l'appui des objectifs stratégiques suivants :

- 1) éliminer la base de l'extrémisme violent par le biais de contre-messages efficaces et soutenir une bonne gouvernance dans la région MENA en favorisant des stratégies fondées sur l'instauration / le renforcement de l'État de droit, le respect des principes et institutions démocratiques, le développement de mécanismes de reddition de comptes crédibles, la promotion de la liberté d'expression et d'une société civile saine, le respect de la diversité des religions et croyances, et la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'égalité des sexes ;
- 2) traduire en justice les auteurs des atrocités de masse et mettre fin à l'impunité ; et
- 3) appuyer une action militaire proportionnée et nécessaire à la libération des populations civiles et mettre fin aux atrocités de masse, y compris le crime contre l'humanité qu'est l'asservissement de femmes et d'enfants.

### **L'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée**

L'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UPM) est une institution consultative comprenant le Parlement européen et tous les pays membres de l'UPM. En 2016, sa Commission des affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'homme a rédigé une recommandation à l'appui de la coopération politique de l'UPM en étendant les activités du Secrétariat au dialogue interculturel, à la mobilité et à la migration et à la lutte contre le terrorisme. Elle reliait les questions de sécurité et de développement de manière plus générale, y compris par la priorité accordée au développement humain et à l'emploi des jeunes.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Site de l'AP UmP disponible à l'adresse suivante : <http://www.paufm.org/>.

### **Parlement de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>25</sup>**

Le Parlement de la CEDEAO agit comme organe consultatif afin de faciliter l'harmonisation des lois, le partage de l'expérience des pays et de l'information relative aux bonnes pratiques afin d'accroître les initiatives au niveau régional et mettre en œuvre des normes et des pratiques communes. Son siège est à Abuja, au Nigéria, et il formule des recommandations, en particulier dans les domaines des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux organes de la CEDEAO. En ce qui concerne les questions de terrorisme, ses comités des affaires politiques, de la paix et de la sécurité et des droits de l'homme et de la protection de l'enfance sont responsables du renforcement de la coopération régionale sur la prévention des conflits, l'alerte précoce, les opérations de maintien de la paix, le contrôle de la criminalité transfrontalière, le terrorisme international et la prolifération des armes légères et des mines. En septembre 2010, le Parlement de la CEDEAO a approuvé un guide intitulé *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité*<sup>26</sup> pour améliorer et soutenir la culture parlementaire dans la région à l'égard de telles pratiques. Le guide vise à l'élaboration de codes de conduite pertinents pour les parlementaires dans le cadre des efforts de lutte anti-terroriste. Il souligne l'évolution vers la sécurité humaine au bénéfice de la sécurité de l'état, en prenant en compte un plus large éventail de menaces à l'extérieur de la dimension militaire, indiquant le terrorisme comme menace politique. Il insiste sur l'adoption de mesures visant à renforcer la coopération entre les services de sécurité des États membres et met l'accent sur la nécessité d'un contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité grâce à l'adoption de lois qui définissent / réglementent les forces armées et les services de sécurité et leurs pouvoirs, ainsi que l'adoption de leurs allocations budgétaires. Le document recommande le développement d'une expertise chez les experts dans le domaine du dialogue avec la société civile en matière de sécurité. Il suggère aussi des conseils sur la façon de formuler des questions parlementaires afin d'obtenir l'information efficacement et assurer la responsabilisation de l'exécutif.

### **L'Assemblée parlementaire de la Méditerranée et son partenariat avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime**

L'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM) est un forum parlementaire régional, ayant le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle travaille pour le dialogue politique et la compréhension entre les États membres, en favorisant et renforçant la confiance entre les États méditerranéens en vue d'appuyer la sécurité, la stabilité et à promouvoir la paix.

<sup>25</sup> Site officiel disponible à l'adresse suivante : <http://www.ecowasparliament.org>.

<sup>26</sup> *Guide parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest-africains, contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.*

L'APM présente des avis et des recommandations aux parlements et gouvernements nationaux, aux organisations régionales et internationales. À Istanbul en 2009, le groupe de réflexion sur la coopération du Comité permanent de l'APM a conclu que « *le terrorisme peut être défini comme la violence ou la menace de violence, induite par la volonté politique, idéologique, religieuse ou ethnique. Les actes terroristes sont réalisés ou conçus pour avoir un maximum de publicité, et produire des effets au-delà des dommages immédiats pour les personnes, les biens et l'environnement. Les méthodes utilisées sont extrêmes, la destruction est impitoyable, et le comportement ne se limite pas aux règles de la guerre. La nature de la violence est telle, qu'elle provoque la peur et l'intimidation.* »<sup>27</sup>

Plus récemment, l'APM s'est associée à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) dans la mise en œuvre de deux séminaires régionaux à l'intention des parlementaires de la région du Maghreb, précisément sur la surveillance des services de sécurité et d'application de la loi dans la lutte contre le terrorisme et le renforcement du régime juridique contre les combattants terroristes étrangers dans les pays du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et des Balkans. Ces activités ont été respectivement accueillies par le Sénat italien en février 2015 et le Parlement roumain en octobre 2015, où l'IJ a également présenté un avant-projet des *Recommandations de la Valette* du FMLT.

L'ONUDC a offert un soutien technique dans le processus législatif en fournissant des commentaires et présentations de projets de loi sur la lutte contre la corruption, la prévention du crime et la justice pénale. Par exemple, le parlement nigérian a invité l'ONUDC à présenter des communications écrites et orales au cours de l'audience publique d'un projet de loi sur la Commission des plaintes publiques, en septembre 2014. L'ONUDC et le Comité des Nations Unies contre le terrorisme (UNCTED) ont travaillé à faire connaître le rôle important des parlementaires dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. L'ONUDC a également appuyé les comités parlementaires dans la ratification des conventions et protocoles et leur incorporation dans la législation nationale, et travaille avec les parlementaires afin de cerner les lacunes dans les cadres juridiques et fournir des recommandations pour l'amélioration de ces lois.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Istanbul, 23 octobre 2009, 1er Comité permanent sur la coopération politique et sécuritaire, Groupe de réflexion sur la définition du terrorisme. [http://cdn02.abakushost.com/pam/downloads/Rpt-Terrorism-Final\\_EN\\_2009.pdf](http://cdn02.abakushost.com/pam/downloads/Rpt-Terrorism-Final_EN_2009.pdf).

<sup>28</sup> 71<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, point à l'ordre du jour 124 Interaction entre l'Organisation des Nations Unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire, rapport du Secrétaire général, 6 juin 2016.

### Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) est un réseau international de parlementaires consacré à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption. Son travail aborde les questions du financement du terrorisme en appuyant les parlementaires dans la création du Service de renseignement financier visant à mettre en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre le blanchiment d'argent. En 2012, la GOPAC a publié le « Guide d'action relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux, à l'intention des parlementaires ».<sup>29</sup>

Similaire à la *Recommandation de la Valette 11*, la section du rapport<sup>30</sup> de l'Assemblée des Nations Unies sur la paix et la sécurité internationale reflète le rôle important de ces instances parlementaires :

*« le moyen le plus efficace pour faire avancer les traités fondamentaux qui sous-tendent les normes mondiales sur la paix et la sécurité internationales, notamment dans le domaine de la réglementation des armes classiques et des armes de destruction massive, est une participation universelle et une application rigoureuse. Dans les deux cas, les parlementaires et les organisations parlementaires sont essentielles. À travers les échanges d'information, les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités, le Bureau des affaires de désarmement a collaboré avec les groupes parlementaires, tels que les Parlementaires pour la non-prolifération et le désarmement, le Forum parlementaire sur les armes légères et de petit calibre et l'Action mondiale des parlementaires. [...] De même, dans le cadre de la résolution 2178 (2014), par laquelle le Conseil condamne l'extrémisme violent et a souligné le besoin de traiter le phénomène de combattants terroristes étrangers, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a établi un partenariat avec l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée. Les États méditerranéens continuent d'être affectés par la menace de combattants terroristes étrangers : plusieurs sont des pays d'origine, de transit ou de destination, ou sont situés à proximité des zones de conflit en Iraq et en République arabe syrienne. Le dialogue entre la Direction exécutive et l'Assemblée a été mené en étroite coopération avec le Bureau des affaires de désarmement. Plus largement, la Direction exécutive a travaillé en étroite collaboration avec l'UIP, l'Assemblée et d'autres interlocuteurs parlementaires afin de sensibiliser les parlementaires à la menace terroriste et aux exigences des résolutions pertinentes des Nations Unies. Dans le même esprit, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a travaillé avec le Parlement européen afin de tenir une audience en 2015 sur la prévention de la radicalisation dans l'Union européenne. »*

<sup>29</sup> [http://www.gopacnetwork.org/Docs/GOPAC\\_AML\\_ActionGuide\\_EN.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/GOPAC_AML_ActionGuide_EN.pdf).

<sup>30</sup> 71<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies, point à l'ordre du jour 124 *Interaction entre l'Organisation des Nations unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire*, rapport du Secrétaire général, 6 juin 2016.

## Appendice

---

Au niveau régional, en 2015, le Conseil de l'Europe a apporté la touche finale à sa Convention pour la prévention du terrorisme,<sup>31</sup> en réponse à la Résolution 2178 du CSNU. Elle incrimine les actes suivants : rejoindre une association ou un groupe à des fins terroristes, participer à l'entraînement pour le terrorisme (Article 3), voyager ou planifier un déplacement à des fins terroristes, fournir ou collecter des fonds pour financer ces voyages, organiser et faciliter le transport. Il est également nécessaire d'améliorer la rapidité de l'échange d'information. Comme CSNU 21, le Protocole

additionnel réaffirme l'obligation de chaque Partie de s'assurer que les États signataires mettent en œuvre le Protocole additionnel, tout en respectant les droits de l'homme, en particulier les libertés de circulation, d'expression, d'association et de religion, en vertu de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.<sup>32</sup>

## La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950, est la pierre angulaire de l'affirmation des droits de l'homme.<sup>33</sup> Avec ses 11 protocoles additionnels, cette Convention représente l'expérience internationale la plus poussée et la plus réussie dans le domaine, à ce jour. Ses mécanismes de contrôle ont entraîné des cas de jurisprudence importants

en matière de lutte contre le terrorisme. Les États parties sont tenus d'appliquer ses dispositions.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est une institution-clé lorsqu'il s'agit de mise en œuvre concrète de la Convention. Les citoyens peuvent soumettre directement des pétitions ou des plaintes, mais les décisions prises sont finales et lient les États parties. La CEDH est composée de juges élus au titre de l'État qu'ils

---

<sup>31</sup> *Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217>.

<sup>32</sup> Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) a été adopté par l'ONU en 1966 afin de fournir un fondement légal à la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'ICCPR établit un large éventail de droits de l'homme ; il établit en particulier : l'interdiction de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et des travaux forcés, de l'arrestation, de l'emprisonnement ou de la détention arbitraire, la liberté de mouvement à l'intérieur et à l'extérieur des frontières, l'accès aux procédures judiciaires, le droit à la vie privée, la famille et le domicile, la liberté de pensée, de religion et d'expression, le droit de s'associer librement et pacifiquement avec d'autres, y compris le droit d'adhérer à des syndicats, le droit au mariage et le droit de l'enfant, le droit à la participation politique, à l'égalité et la non-discrimination. Il est disponible à l'adresse suivante : <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>.

<sup>33</sup> La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ([http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)), communément appelée Convention européenne des droits de l'homme, a été ouverte à la signature à Rome, le 4 novembre 1950, et entrée en vigueur en 1953. C'est le premier outil permettant de concrétiser et de donner une valeur contractuelle à certains des droits énumérés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

représentent ; ils agissent individuellement et ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec leur devoir d'indépendance et d'impartialité.<sup>34</sup> Il est important de souligner que les juges du CEDH sont élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).<sup>35</sup> Fondée en 1949, l'APCE est composée de parlementaires choisis parmi les 47 assemblées législatives des États membres du Conseil de l'Europe. D'autres parlements jouissent du statut d'observateur (États-Unis, Canada et Israël) et de partenaire pour la démocratie (Maroc, Jordanie, Conseil National Palestinien et Kirghizistan). Vous trouverez plus d'informations et de faits marquants concernant l'APCE dans la

partie de cette étude consacrée aux travaux des forums interparlementaires sur la lutte contre le terrorisme.

Certains cas de jurisprudence récents de la CEDH font ressortir des liens avec les recommandations de la Vallette qui sont soutenues par la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les cas pertinents sont décrits ci-dessous.

## Décisions récentes de la Cour européenne des droits de l'homme au sujet du terrorisme

### Szabó et Vissy c. Hongrie

Cette affaire concerne la législation hongroise introduite en 2011, à propos d'opérations de surveillance secrètes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les requérants se sont plaints de la possibilité qu'ils soient sujets à des mesures injustifiées et disproportionnées, dans le cadre juridique hongrois, en matière d'opérations de surveillance secrètes à des fins de sécurité nationale. Ils ont prétendu que ce cadre juridique pouvait potentiellement engendrer des abus, notamment faute de contrôle judiciaire.

En Janvier 2016, la Cour a jugé qu'il y avait eu violation de la Convention. Elle a admis que c'était une des conséquences naturelles des formes de lutte contre le terrorisme employées aujourd'hui ; les gouvernements utilisent notamment les technologies de pointe, y compris la surveillance des communications à grande échelle, afin de prévenir les incidents imminents. Toutefois, la Cour n'était pas convaincue que la législation en question se prévenait suffisamment d'abus potentiels. Notamment, la portée des mesures pouvait virtuellement inclure n'importe quel individu en Hongrie, grâce aux nouvelles technologies permettant au gouvernement d'intercepter facilement un volume important de données pour inclure également des individus hors du cadre d'origine de l'opération.

### El Haski v. Belgium

<sup>34</sup> Pour plus d'informations sur ses fonctions et sa composition, veuillez consulter le site internet de la Cour européenne des droits de l'homme, à l'adresse suivante : <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=fra>.

<sup>35</sup> Pour plus de détails sur la procédure d'élection, veuillez consulter : <http://website-pace.net/documents/1653355/1653736/ProcedureElectionJudges-FR.pdf/5f201349-2ea7-49ee-b481-6d25eb911e2c>.

Cette affaire concerne l'arrestation et la condamnation d'un ressortissant d'un pays tiers pour avoir participé aux activités d'un groupe terroriste. Le requérant s'est plaint de la violation de son droit à un procès équitable en invoquant le fait que des déclarations utilisées comme preuves retenues contre lui avaient été obtenues dans un pays tiers, en utilisant des moyens contraires à l'Article 3 (interdiction de la torture ou de traitement inhumains ou dégradants) de la Convention.

En septembre 2012, la Cour a jugé qu'il y avait eu violation de l'Article 6 (droit à un procès équitable) de la Convention. Contrairement aux tribunaux belges, la Cour a jugé, en raison du contexte dans lequel les déclarations avaient été enregistrées, qu'il suffisait pour le requérant de prouver un « risque réel » que les déclarations en question aient été obtenues au moyen de traitements contraires à l'article 3, afin que le tribunal pénal les retire des preuves. L'Article 6 de la Convention a donc interdit aux tribunaux nationaux de les admettre comme preuves avant de vérifier qu'elles n'aient pas été obtenues de cette façon.

### **Sher et autres c. Royaume-Uni**

En septembre 2015, la CEDH a prononcé son verdict après avoir vérifié la légalité de la détention (en accord avec l'Article 5)<sup>36</sup> dans une affaire en lien avec le terrorisme au Royaume-Uni. Le jugement portait sur la conciliation de la lutte contre le terrorisme avec la restriction de droits procéduraux et du droit des suspects arrêtés à recevoir l'assistance d'un avocat. Les requérants, ressortissants pakistanais, avaient été arrêtés et détenus pendant treize jours dans le cadre d'une opération anti-terroriste et finalement libérés sans inculpation. Ils se sont plaints d'avoir été privés de procédure contradictoire et ils soutenaient que certains éléments de preuve à l'appui de leur maintien en détention ne leur avaient pas été divulgués et qu'une des audiences avait été tenue à huis clos. La cour a estimé qu'il n'y avait pas eu violation de cette disposition. La Cour été appelée une fois de plus à se prononcer sur l'équilibre entre la lutte contre le terrorisme et le respect des droits des personnes soupçonnées d'être impliquées dans des actes de terrorisme. La Cour a admis que, au sujet de l'affaire en question, les autorités avaient soupçonné une attaque terroriste imminente et avaient lancé une enquête extrêmement complexe afin de l'empêcher. La Cour a jugé qu'il n'y avait pas eu violation de l'Article 5 et répété que le terrorisme appartient à une catégorie spéciale, et que la disposition ne pouvait pas empêcher les audiences à huis clos durant lesquelles des sources d'information confidentielles, utilisées par les autorités au cours de l'enquête, sont présentées devant la cour de justice, en l'absence du détenu ou de son avocat. Les autorités doivent dévoiler au détenu les informations nécessaires pour expliquer la nature des allégations retenues contre lui. Dans le cas des requérants, la Cour a admis que la menace d'une attaque terroriste imminente justifiait la restriction de leurs droits.

<sup>36</sup> « Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si détention illégale »

### Nasr et Ghali c. Italie

L'affaire en question concerne le transfert extrajudiciaire du citoyen égyptien Abu Omar par des agents de la CIA, en coopération avec les fonctionnaires italiens, à Milan en 2003. Omar avait obtenu l'asile politique en Italie, mais avait été par la suite enlevé et transféré en Egypte, où il avait été détenu en secret pendant plusieurs mois. La Cour de Strasbourg a jugé que les autorités italiennes savaient que le requérant était une victime dans cette opération qui avait démarré par son enlèvement en Italie, suivie de son transfert à l'étranger. Dans ce cas, la Cour a reconnu que le gouvernement italien avait clairement appliqué le principe de légitimité du « secret d'état » afin de s'assurer que les responsables n'aient pas à répondre de leurs actions. En effet, l'enquête et le procès n'avaient pas entraîné de punition des responsables. En février 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il y avait eu violation de l'Article 3 (interdiction de la torture ou de traitement inhumains ou dégradants) de la Convention des droits de l'homme, violation de l'Article 5 (droit à la liberté et à la sécurité), violation de l'Article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et violation de l'Article 13 (droit à un recours effectif) combiné aux Articles 3,5 et 8.

### The role of parliamentarians in implementing ECHR standards

En septembre 2015, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a publié un mémorandum « *le rôle des parlements dans la mise en œuvre des standards de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants* »<sup>37</sup> qui recommande que « les parlements nationaux établissent des structures parlementaires adéquates pour garantir le suivi et le contrôle rigoureux et régulier du respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, qu'il s'agisse de commissions des droits de

l'homme spécifiques ou de structures analogues adéquates, dont les compétences doivent être clairement définies et consacrées par la loi (...) ; une commission parlementaire permanente est dotée d'un mandat couvrant principalement ou exclusivement le domaine des droits de l'homme. Ce mandat peut expressément inclure (...) des fonctions spécifiques telles que la vérification de la conformité de la législation avec des engagements nationaux, régionaux ou internationaux, et la supervision de l'exécution des arrêts de la CEDH. »

<sup>37</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://website-pace.net/documents/10643/695436/20142110-PPSDNotefondstandardsCEDH-FR.pdf/b9269fd5-1d1e-43bd-9722-146f28e0b3c9>.

### **Commission d'enquête de la Grande Assemblée nationale de Turquie sur les droits de l'homme**

Créée en 1991, cette Commission gère les questions des droits de l'homme relatives aux affaires nationales et internationales, au sein de la Grande Assemblée Nationale de Turquie (GANT). Parmi ses fonctions, on trouve : l'examen des plaintes individuelles de cas de violations des droits de l'homme, la vérification du respect des normes internationales des droits de l'homme par la législation nationale, l'étude des projets de loi soumis par la présidence du Parlement, en matière de droits de l'homme. La Commission peut également créer des sous-comités pour mener des enquêtes thématiques. Les rapports produits à l'issue de ces enquêtes sont soumis au Bureau du Président et peuvent être mis à l'ordre du jour des séances plénières et/ou adressés, par le Bureau du Président, au premier ministre ou aux ministères concernés. La Commission publie un rapport annuel sur l'ensemble des sujets qui font partie de son mandat. La Commission est épaulée par des conseillers juridiques. En 2014, la Commission d'enquête des droits de l'homme a ajouté à ses attributions le suivi de la mise en œuvre des arrêtés de la CEDH.

### **Commission mixte des droits de l'homme du Royaume-Uni (CMDP)**

La CMDP est créée en 2001 et compte 12 membres répartis équitablement entre la Chambre des communes et la Chambre des Lords. La CMDP a actuellement deux conseillers juridiques qui lui sont exclusivement dédiés, experts sur les questions de respect des droits de l'homme, et très utiles à ses membres. Le mandat de la Commission inclut les « questions relatives aux droits de l'homme » au Royaume-Uni, à l'exception des cas individuels. Entre autres choses, elle examine les projets de loi du gouvernement afin de vérifier qu'ils respectent les droits de l'homme et propose des modifications, si nécessaire, afin d'éliminer toute incompatibilité. La CMDP est appuyée par un « mémorandum de droits de l'homme », préparé par le ministère concerné au sein du gouvernement, et décrivant en détails la compatibilité du projet de loi avec la CEDH et les autres obligations internationales relatives aux droits de l'homme ; elle vérifie également que le Royaume-Uni respecte bien ses obligations en matière de droits de l'homme, en vertu des traités de droits de l'homme des Nations Unies.

## Les recommandations de la Valette en ce qui concerne les travaux du Conseil de l'Europe sur le terrorisme

Les recommandations de La Valette adressées aux parlementaires incluent, au niveau législatif : le renfort du cadre administratif international, y compris la Commission pour la prévention du terrorisme (2005) ainsi que le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2015) au sujet des « combattants terroristes étrangers ».

En rappelant la nécessité de réaffirmer les mesures prises par le Conseil de l'Europe, les recommandations de La Valette viennent appuyer la Convention sur la prévention du terrorisme (2005) et son Protocole (2015), permettant aux parlementaires de faire respecter la loi, d'allouer, et de répartir les ressources budgétaires entre les différents services répressifs (*Recommandation de La Valette 8 : consacrer un budget suffisant pour optimiser les ressources gouvernementales afin de faciliter l'application des politiques nationales de lutte anti-terroriste*) afin qu'ils aient des moyens appropriés pour enquêter sur les infractions terroristes listées dans les deux documents. Les recommandations appuient également les

parlementaires dans la promotion de règles de procédure et de preuve claires, afin d'assurer le bon déroulement du jugement des affaires de terrorisme, ce qui est essentiel afin de respecter la CEDH sans faire obstacle au processus judiciaire. (*Recommandations de La Valette 3, 4 et 5*).

Elles viennent appuyer le deuxième objectif du Plan d'Action du Conseil de l'Europe : « pour prévenir et combattre la radicalisation violente en prenant des mesures pratiques dans le secteur public, en particulier dans les écoles, les prisons et sur internet » ; en soulignant le travail des parlementaires au cours des enquêtes sur la radicalisation potentielle de certains individus, grâce à leur savoir et leur expérience en tant que représentants élus de la société, en impliquant toujours la communauté de manière active au cours d'audiences publiques, en invitant les dirigeants locaux et les organisations de la société civile qui travaillent avec des individus influençables à s'engager dans la prévention du terrorisme, et en encourageant le renversement du processus de radicalisation à l'échelle communautaire.

## Les recommandations de la Valette en ce qui concerne la Convention arabe sur la répression du terrorisme

Les recommandations de La Valette appuient les mesures préventives pour lutter contre le terrorisme, telles qu'énoncées dans la Convention arabe sur la répression du terrorisme<sup>38</sup> et ce : en encourageant l'échange d'information, d'expertise et de moyens d'action, en encourageant la coopération au niveau parlementaire, mais également en encourageant le rôle des parlementaires dans la création de règles procédurales en matière d'enquête sur les activités terroristes, tout en garantissant le respect

des droits des citoyens et l'emploi d'approches basées sur un état de droit au cours des jugements d'infractions terroristes.

La Convention arabe sur la répression du terrorisme souligne les questions de coopération judiciaire au cours des enquêtes et poursuites engagées contre les suspects et les coupables de crimes en lien avec le terrorisme ; elle prévoit également des procédures d'extradition.

<sup>38</sup> La Convention arabe sur la répression du terrorisme, adoptée au Caire en 1998 par les pays de la Ligue des États arabes.

## Le rôle du Parlement européen commissionné par le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne,<sup>39</sup> entré en vigueur en 2009, renforce les pouvoirs du Parlement européen (PE) dont le pouvoir de codécision, en collaboration avec le Conseil de l'Union européenne, englobe également le secteur de la justice et des affaires intérieures de l'UE. *De facto*, le traité de Lisbonne a fait avancer la démocratie et a permis plus de

transparence au sein des institutions de l'UE ; le Parlement européen, de son côté, s'efforce de renforcer la législation des États membres de l'UE et d'arriver à plus de responsabilité et de contrôle concernant les affaires étrangères de l'UE, ce qui s'applique également aux mécanismes de lutte contre le terrorisme de celle-ci.

### Exemples de la pertinence du Parlement européen dans l'effort de l'UE pour contrer le terrorisme

#### **Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) pour la prévention, la détection, l'enquête et le jugement d'infractions terroristes et autres crimes graves**

La Directive PNR vise à prévenir, détecter, enquêter et engager des poursuites contre les infractions terroristes et les crimes graves en contrôlant le transfert des données PNR des compagnies aériennes aux autorités nationales, ainsi que le traitement des données PNR par les autorités compétentes des États membres. À cause de la directive PNR, les compagnies aériennes et les transporteurs aériens seront tenus de fournir aux autorités des États membres les données PNR des vols entrants et sortants de l'UE. Les données PNR peuvent contenir le nom du passager, ses dates de voyage, son itinéraire, les informations de son ticket, les informations de contact personnel de l'agent de voyage à travers lequel le vol a été réservé, les moyens de paiement utilisés, le siège assigné et/ou autres informations liées à ses bagages. La directive PNR entrera en vigueur en mai 2018 et permet également aux États membres de l'UE de recueillir les données PNR de certains vols européens.

Les événements qui ont conduit à l'adoption de cette législation montrent l'évolution des pouvoirs du Parlement européen depuis le traité de Lisbonne. Compte tenu des nouvelles dispositions, le Parlement européen a exprimé son point de vue et a finalement voté en faveur de ladite Directive. Précédemment, en février 2011, la Commission européenne avait proposé cette directive sur l'utilisation des données PNR. En juin 2013, le Parlement a décidé en séance

<sup>39</sup> Le traité sur l'Union européenne et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont disponibles à l'adresse suivante : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:JOC\\_2016\\_202\\_R\\_0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:JOC_2016_202_R_0001).

plénière de passer l'affaire à sa Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), qui, en avril 2013, avait voté contre la proposition de PNR en questionnant sa proportionnalité et le respect des droits fondamentaux. Suite aux attentats de 2015 en Europe et l'inquiétude provoquée par de nouvelles menaces potentielles contre la sécurité intérieure de l'UE par des combattants terroristes étrangers, le débat sur la proposition PNR a pris de l'ampleur avant qu'elle soit finalement adoptée par le Parlement européen en 2016.

### **L'accord PNR UE-États-Unis**

L'UE a passé l'accord PNR UE-États-Unis, après que le Parlement européen ait accepté, en avril 2012, de remplacer l'accord de 2007. Le nouvel accord fournit un cadre juridique au transfert de données PNR des transporteurs aériens opérant des vols de transport de passagers entre l'Union européenne et les États-Unis au ministère américain de la sécurité intérieure (Department of Homeland Security, DHS) pour son utilisation ultérieure. Le but est de prévenir, détecter, enquêter et engager des poursuites contre les infractions terroristes et les crimes associés, ainsi que les autres crimes internationaux graves et passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans. En mai 2010, le Parlement européen a décidé de reporter le vote de cet accord (conclu et appliqué à titre provisoire depuis 2007, avant qu'il n'entre en vigueur à la signature du traité de Lisbonne).

Le fait que le Parlement européen se soit opposé aux accords PNR UE-États-Unis précédents (2004 et 2007), exprimant ainsi son opinion, montre à quel point son engagement dans l'accord en question est important. Certains membres du Parlement européen étaient particulièrement préoccupés par la protection des droits fondamentaux et de la vie privée des citoyens.

### **L'accord SWIFT UE-États-Unis**

L'accord SWIFT UE-États-Unis de 2010 permet, encore une fois, de souligner le vrai rôle du Parlement européen dans le contexte juridique de la lutte anti-terroriste afin de permettre le transfert des données de messagerie financière à l'intention du Trésor américain, dans le cadre du programme américain de surveillance du financement du terrorisme (TFTP). Le Parlement européen a franchi un pas très important lorsqu'il a rejeté cet accord intérimaire UE-États-Unis en invoquant comme raison son inquiétude en matière d'atteintes à la vie privée. Par conséquent, l'accord a été révisé pour introduire certaines mesures de protection afin d'équilibrer le besoin de sécurité avec le respect de la vie privée et des droits fondamentaux. L'accord garantit des droits non discriminatoires de recours administratif et s'assure que toute personne dont les données sont traitées aura le droit, en vertu de l'accord présent, de recourir à l'appareil judiciaire américain pour obtenir réparation. L'accord tient compte du principe de proportionnalité lors de sa mise en œuvre. Europol peut déterminer si les données demandées, dans n'importe quel cas, sont nécessaires à la lutte contre le terrorisme et son financement. Europol vérifie également que chaque demande soit définie aussi précisément que possible afin de minimiser la quantité de données. Les entités de surveillance indépendantes, y compris les individus désignés par

la Commission européenne, peuvent consulter en temps réel et rétroactivement toutes les recherches effectuées correspondant aux données fournies, demander des informations supplémentaires pour justifier leur lien avec la lutte contre le terrorisme et bloquer tout ou partie des recherches qui semblent être en violation de la protection de la vie privée prévue par cet accord.

### « L'accord parapluie »

En septembre 2015, la Commission européenne (CE) a approuvé les conditions de « l'accord parapluie » avec les États-Unis. L'accord prévoit des mesures de protection des données et de leur transfert à des fins de maintien de l'ordre public, y compris la lutte anti-terroriste. La communauté Européenne a demandé aux autorités américaines d'approuver un acte de recours juridictionnel, qui a été adopté par le Sénat américain en février 2016, afin de corroborer l'accord et de faciliter son adoption.

L'accord est devenu nécessaire lorsque la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé, en octobre 2015, la nullité d'une entente antérieure (connue sous le nom de « Safe Harbour ») à cause de la surveillance menée par le gouvernement des États-Unis et qui pouvait potentiellement mettre en danger le caractère privé des informations liées aux citoyens de l'UE ; de plus, aucun recours judiciaire n'était garanti pour les citoyens de l'UE, par la loi américaine. Depuis l'arrêt de la CJUE, les négociateurs européens et américains sont arrivés à un nouvel accord au sujet du transfert de données. Il est important de noter qu'avant qu'un accord de ce genre puisse être signé, le Parlement européen doit voter en faveur, ce qui montre à quel point son rôle est central au niveau des accords internationaux de l'UE au sujet de la lutte anti-terroriste.

### La réponse aux menaces terroristes au niveau européen, y compris le phénomène des combattants terroristes étrangers

Non seulement l'UE est signataire de la Convention du Conseil de l'Europe sur le terrorisme et du Protocole de 2015 sur la question des combattants terroristes étrangers, mais elle doit également s'assurer que sa propre législation soit conforme aux dernières conditions établies récemment par le CSNU. À cet égard, le Parlement européen et le Conseil européen ont proposé une directive<sup>40</sup> de lutte contre le terrorisme afin d'aligner le cadre juridique de l'UE, concernant la lutte anti-terroriste, avec les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU (2178, 2249 et 2253) ; elle n'a pas encore été approuvée par le Parlement européen. Le but de la proposition est de mieux affronter les menaces liées aux combattants terroristes étrangers, à l'intérieur et à l'extérieur des frontières européennes. La proposition vise en particulier le « combattant étranger », « radicalisé » en Europe, et qui se rend en Irak, en Syrie, ou ailleurs pour rejoindre un groupe terroriste comme combattant, puis retourne en Europe, potentiellement

<sup>40</sup> Pour plus d'informations au sujet du développement continu de ce processus, veuillez consulter le rapport d'évaluation préparé par le Service de recherche parlementaire européen disponible à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0625>.

prêt à exécuter une attaque terroriste. En mettant en œuvre les dispositions de la Résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies, la directive proposée qualifie de criminel : « le fait de recevoir un entraînement au terrorisme, le fait de se rendre dans un pays tiers dans le dessein de contribuer à la commission d'actes de terrorisme et l'organisation ou la facilitation de tels voyages », ainsi que le « financement de voyages à l'étranger à des fins terroristes ». La Commission européenne a également décidé de proposer l'incrimination de toute tentative de recrutement et d'entraînement, de voyage à l'étranger dans le but de participer aux activités d'un groupe terroriste et son financement.

### **Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes**

La Résolution adoptée par le Parlement européen en novembre 2015 aborde la question du terrorisme dans son ensemble. Elle recommande, entre autres, d'empêcher la propagation de l'extrémisme violent sur internet et dans les prisons, et de renforcer le lien entre la sécurité interne et la sécurité externe de l'UE vis-à-vis des combattants terroristes étrangers, ainsi que le risque qu'ils représentent en matière de sécurité lorsqu'ils retournent en UE ou ses pays frontaliers. Une gestion plus rigoureuse des prisons permettrait d'empêcher qu'elles deviennent un terreau fertile pour la propagation de l'extrémisme violent. Pour empêcher la diffusion de messages haineux et des louanges du terrorisme sur internet, le Parlement européen exige la destruction immédiate des contenus illicites destinés à propager l'extrémisme, sans transgresser les droits fondamentaux. Les États membres devraient envisager de lancer des poursuites judiciaires contre internet, les réseaux sociaux, et autres prestataires de services qui refusent de supprimer les contenus illicites ou faisant l'éloge du terrorisme, à la demande du système administratif ou judiciaire.

\* De plus, les résolutions ne sont pas contractuelles. Elles expriment la volonté politique du Parlement Européen et suggèrent à l'UE de réagir d'une certaine manière dans des domaines spécifiques.

## **Cour de justice de l'Union européenne**

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est l'instance judiciaire de l'UE principalement chargée de vérifier la légalité des lois européennes et de s'assurer que leur interprétation et application soient uniformes dans tous les États membres.

Grâce à sa jurisprudence, la Cour de justice impose aux administrations et tribunaux nationaux d'appliquer la loi européenne au sein de leur sphère de compétences et de l'utiliser pour protéger les citoyens de l'Union. La Cour de justice accepte le principe de responsabilité des États membres s'ils violent une loi européenne, ce qui permet de renforcer grandement la protection des droits des individus en accord avec les dispositions de l'UE. La Cour de Justice travaille également en

collaboration avec les tribunaux nationaux, c'est-à-dire les tribunaux ordinaires en charge d'appliquer la loi européenne. Quel que soit le tribunal, national ou non, en charge de rendre un jugement sur un conscientieux impliquant la législation européenne, il peut, et parfois doit, soumettre ses questions à la Cour de justice en vue d'un verdict préjudiciel. La Cour de justice doit alors fournir sa propre interprétation ou vérifier la légalité de l'état de droit européen. Le développement de sa jurisprudence montre à quel point la Cour de Justice participe à la création d'un environnement juridique permettant de protéger les droits des citoyens en vertu de la législation de l'Union européenne.

### **Décision de la CJUE dans l'affaire Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communication et al, et Kartner Landesregierung**

En avril 2014, la CJUE a rejeté la directive de l'UE sur la conservation des données de 2006 en soutenant que cette directive constituait une violation du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données personnelles, en accord avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;<sup>41</sup> cette directive imposait aux fournisseurs de service internet de conserver les données relatives aux télécommunications afin de prévenir certains crimes et d'engager des poursuites.

Cette Directive<sup>42</sup> avait été adoptée à cause des différences de normes entre les États membres en ce qui concerne la conservation des données. La Cour a fait remarquer que le but de cette directive était légitime, et que la conservation des données permettait d'atteindre l'objectif fixé, mais qu'il était trop difficile de justifier la durée de conservation des données ; de plus, elle s'avère inutile en temps normal. La Cour a jugé que cette Directive utilisait une approche générale, qui ne définissait pas de limites claires à la collecte de données, ni de critère objectif sur le mode de collecte de celles-ci.

### **Jurisprudence de la CJUE : Kadi c. Commission C 584/10 contre la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

Le requérant, identifié comme un acolyte d'Oussama ben Laden et du réseau Al-Qaeda, était nommé depuis octobre 2011 dans la liste récapitulative du Comité des sanctions des Nations Unies en vertu de la Résolution 1267<sup>43</sup> du CSNU. Le règlement (CE) n° 467/2001 a mis en pratique ces dispositions des Nations Unies ; quelques mois plus tard, Kadi était également ajouté à la liste figurant à l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil et qui impose des mesures restrictives contre toute personne ou entité associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaeda ou aux Talibans. Kadi a déposé un recours pour l'annulation des deux règlements CE en alléguant que certains droits fondamentaux avaient été violés (droit d'être entendu, droit au respect de la propriété, principe de proportionnalité ainsi que le droit à un contrôle juridictionnel effectif). Le Tribunal de première instance de l'UE a rejeté l'action de Kadi en justice car il a jugé qu'il n'était pas possible de contrôler la légalité de la mise en œuvre d'un règlement, suivant une Résolution du CSNU. Toutefois, d'après le verdict de la CJUE (Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. le Conseil et la Commission de l'Union européenne), toutes

<sup>41</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0024>.

<sup>42</sup> Le but de la directive sur la conservation de données est d'harmoniser les dispositions prises par les États membres au sujet de la conservation des données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications. Elle vise donc à participer à la la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales graves, comme le crime organisé ou le terrorisme. Ainsi, la directive prévoit que les fournisseurs de réseaux conservent les données relatives au trafic et à l'identité de localisation des données ainsi que les données connexes nécessaires pour identifier l'abonné ou l'utilisateur. En revanche, elle n'autorise pas la sauvegarde des communications ou des informations consultées.

<sup>43</sup> Le Comité des sanctions a été créé par la résolution 1267 du Conseil de sécurité de l'ONU, le 15 octobre 1999.

les mesures prises par l'UE doivent respecter les droits fondamentaux. Étant donné que Kadi n'avait pas été informé, ni n'avait reçu d'explication ou de preuve justifiant l'ajout de son nom à la liste, la Cour a jugé que ses droits de défense, ses droits à un contrôle effectif ainsi que ses droits à la propriété ne pouvaient pas être ignorés dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Elle a jugé que : « les obligations qu'impose un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux, (...) qu'il incombe à la Cour de contrôler. » La Cour a ajouté que ces dispositions « ne sauraient être comprises comme autorisant une dérogation aux principes de la liberté, de la démocratie ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés à l'article 6, paragraphe 1, UE en tant que fondement de l'Union ».

Afin de répondre aux exigences fixées par la Cour de Justice, le Comité des Sanctions a fait passer un mémorandum explicatif à propos de l'inscription de Kadi à la liste récapitulative des individus et groupes terroristes. Kadi a réfuté les accusations portées contre lui et demandé qu'on lui présente des preuves à l'appui. Pendant ce temps, un nouveau règlement de l'UE (N° 1190/2008) a remplacé le précédent en novembre 2008. Kadi a alors cherché à obtenir l'annulation du texte, en invoquant une nouvelle fois la violation de ses droits à la défense, à la protection juridictionnelle effective et à la propriété. Lors de la décision prise en septembre 2010, la CJUE a annoncé l'annulation du règlement en contentieux et retiré le nom de Kadi de la liste en octobre 2012). Au cours de son second verdict, la Cour a jugé qu'un contrôle judiciaire était nécessaire, sans interférer avec les sanctions recommandées par le CSNU, afin d'équilibrer le maintien de la paix et la sécurité internationale avec la protection des droits fondamentaux de l'individu en question.

### **Jurisprudence de la CJUE Sison c. le Conseil et Fahas c. le Conseil de l'Union européenne**

En 2002, suite à l'adoption de la décision 2002/848/CE<sup>44</sup> du Conseil de l'Union européenne, le requérant demanda à avoir accès aux documents qui avaient motivé la décision du Conseil ainsi que l'identité des États qui avaient fourni certains documents utilisés dans l'affaire. Le requérant demanda également à avoir accès spécifiquement au rapport d'enquête du Comité des représentants permanents de l'UE (COREPER) au sujet de la décision finale, ce qui lui fut refusé par le Conseil pour des raisons de confidentialité.

Le Tribunal, anciennement connu sous le nom de Tribunal de première instance, a rejeté le recours du requérant, en expliquant que la Cour de justice a octroyé une grande liberté au Conseil, et à d'autres institutions, lorsqu'il s'agit de décider quels documents peuvent

<sup>44</sup> Le requérant était inclus dans la liste des personnes et des entités dont les fonds et autres avoirs financiers et ressources économiques devaient être gelés, en accord avec le règlement (CE) N° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

être dévoilés sans porter atteinte à l'intérêt public. La Cour n'a pas accepté la justification du requérant qui invoquait le droit d'être informé en détail de la nature et du motif de l'accusation portée contre lui, ce qui avait entraîné l'ajout de son nom à la liste. La CJUE a également jugé que les documents, détenus par les pouvoirs publics, concernant des personnes ou entités soupçonnées de terrorisme et placés dans la catégorie des documents sensibles, ne devaient pas être dévoilés au public, afin de ne pas compromettre l'efficacité des opérations de lutte anti-terroriste ou la sécurité civile. Le Conseil en a conclu « l'absence d'erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès aux rapports du COREPER pour cause de protection de la sécurité civile ». Toutefois, il a également reconnu que le Conseil ne pouvait pas s'appuyer sur l'exception de l'intérêt général en matière de relations internationales car, contrairement aux conclusions du Tribunal de première instance, les documents n'avaient pas été fournis par des pays tiers mais par des États membres.

Pour plus d'informations, veuillez contacter : <http://fra.europa.eu/en/caselaw-reference/cjeu-c-58410-p-c-59310-p-and-c-59510-p-judgment>.

## Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)<sup>45</sup>

Adoptée à Alger en juillet 1999, la Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme exige que les États Parties incriminent les actes terroristes par leur propre appareil législatif national, en vertu de la Convention elle-même. Elle définit la nature de la collaboration entre les États, établit la compétence de chaque État en matière d'actes terroristes et un cadre juridique pour les cas d'extradition, les enquêtes internationales et l'entraide au niveau législatif. La Convention est entrée en vigueur en décembre 2002, et à ce jour, 40 États membres l'ont ratifiée.

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, a adopté la Stratégie de

l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme. La Stratégie a adopté des mesures anti-terroristes concrètes qui permettent, en résumé, de répondre aux défis de l'Afrique en matière de sécurité, y compris des mesures impliquant la police, le contrôle frontalier, d'autres mesures législatives et judiciaires ainsi que le financement du terrorisme et l'échange d'information.

Un Protocole additionnel à la Convention de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme a été adopté à Addis-Abeba en juillet 2004, suite à une proposition de 28 chefs d'État au cours d'une réunion à Dakar le 17 octobre 2001 (la déclaration de Dakar contre le terrorisme a également été adoptée à cette occasion). Le Protocole reconnaît la montée de la menace terroriste sur le continent

<sup>45</sup> Vous pouvez consulter la liste à l'adresse suivante : <http://www.peaceau.org/uploads/protocole-lutte-contre-terrorisme-fr.pdf>.

et le développement des liens qui se tissent entre le terrorisme, le trafic de drogue, le crime organisé au niveau international, le blanchiment d'argent et la prolifération illégale d'armes légères et de petit calibre. Le Protocole vise à coordonner et

harmoniser les efforts de prévention et de lutte contre le terrorisme international, sous toutes ses formes et sur l'ensemble du continent.



## Conclusion

---

L'état de droit impose aux États de régler le fonctionnement social par voie législative. Un ensemble de règles claires et une supervision adaptée en sont le fondement. Les agents de la force publique et les officiers de justice doivent étudier les aspects importants et procéduraux du cadre juridique qui les concerne afin d'exercer leur autorité, efficacement et en toute légitimité, au service des objectifs de la lutte anti-terroriste. En son absence, les droits de l'homme et les libertés fondamentales peuvent être menacés. Les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer pour que cette vision devienne une réalité. Les parlementaires, engagés à différents niveaux dans leurs pays respectifs et mentionnés dans cette étude, ont besoin de renfort pour pouvoir soutenir le rôle des représentants directs des citoyens dans l'élaboration de politiques de lutte anti-terroriste inscrite dans une vision à long terme. L'engagement

des parlementaires dans l'initiative de l'IJ afin d'appuyer la lutte anti-terroriste a entraîné les *recommandations de La Valette*, à propos du rôle des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace face au terrorisme, et ont guidé la présente étude ; ces recommandations jouent un rôle essentiel dans la réalisation de ces objectifs. Les travaux parlementaires sont intimement liés à l'état de droit et aux mécanismes judiciaires, à la nécessité de s'attaquer à la racine du terrorisme et la prévention d'un extrémisme violent. En adoptant les *recommandations de La Valette*, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) a reconnu que les parlementaires, ainsi que la magistrature, les services répressifs, la société civile et d'autres encore, jouent un rôle clé dans la recherche de stratégies efficaces de lutte anti-terroriste.



# Bibliographie, sources d'information et lectures recommandées

---

- Act No. 2007-04 Amending the Code of Penal Procedure Relative to the Fight Against Acts of Terrorism, Article 279 (12 February 2007).
- Assemblée générale de l'ONU, Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent, Rapport du Secrétaire général (24 décembre 2015).
- Assemblée Générale de l'ONU, Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (8 septembre 2006).
- Assemblée nationale du Sénégal, Loi No. 2007-01 modifiant le Code de procédure pénale relatif à la lutte contre les actes de terrorisme, Article 279 (février 2007).
- Assemblée parlementaire de la Méditerranée, 1er Comité permanent sur la coopération politique et sécuritaire, Groupe de réflexion sur la définition du terrorisme (23 octobre 2009).
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Les recours abusifs au secret d'Etat et à la sécurité nationale: obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme (16 septembre 2011).
- Ayuba C., Challenges of Parliamentary Oversight of the Security Sector in a Democracy: A Case Study of Nigeria, Institute for Peace and Conflict Resolution (Abuja, 2014).
- Center on Global Counterterrorism Cooperation and IGAD Security Sector Program. Fighting Terror Through Justice: Implementing the IGAD Framework for Legal Cooperation Against Terrorism, (May 2012).
- Code de procédure pénale de Jordanie, Royaume hachémite de Jordanie (1961).
- Code pénal de Jordanie, Royaume hachémite de Jordanie (1960).
- Conseil de l'Europe, Protocol additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, (16 mai 2005).
- Conseil de Sécurité de l'ONU, Résolution 2178 (24 septembre 2014).
- Conseil de Sécurité de l'ONU, Résolution 2199 (12 février 2015).
- Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan.
- Conseil de l'Europe, Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, Plan d'Action (Mai 2015).
- Council of Europe Action Plan on The fight against violent extremism and radicalisation leading to terrorism (2015).
- ECOWAS-Parliament-DCAF Guide for West African parliamentarians, Parliamentary oversight of the security sector (Geneva, 2011).
- EU Agency for Fundamental Rights Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Mapping Member States' legal frameworks, (2015).
- European Parliament and Council of Europe, Directive 2006/24/EC on Data Retention (15 March 2006).
- European Parliament, Parliamentary oversight in the security Sector, in cooperation with Dr Hans Born - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (July 2013).
- European Union, Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (13 December 2007).
- Federal Negarit Gazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Proclamation No. 652/2009, Anti-Terrorism Proclamation (July 2009).
- Federal Negarit Gazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Proclamation No.804/2013, National Intelligence and Security Service Re-establishment Proclamation (July 2013).

- Federal Negarit Gazette of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 19th Year No. 55, Addis Ababa, (23 July 2013).
- Forum de l'Ouest de la Méditerranée - Dialogue 5+5, Déclaration de Nouakchott (15 avril 2013).
- Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), L'Addendum au Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers, axe sur les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays, Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence (septembre 2016).
- Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers, axe sur les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays, Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence (septembre 2014).
- Global Counterterrorism Forum, Addendum to The Hague-Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon, Initiative to Address the Life Cycle of Radicalization to Violence (September 2016).
- Global Counterterrorism Forum, The Hague-Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon, Initiative to Address the Life Cycle of Radicalization to Violence (September 2014).
- GOPAC Anti-Money Laundering Action Guide for Parliamentarians (2012).
- Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966).
- IPU – UN OHCHR Human Rights: a handbook for parliamentarians (2005).
- IPU, Resolution adopted by the 134th Assembly, Terrorism: The need to enhance global cooperation against the threat to democracy and human rights, (Lusaka, 23 March 2016).
- Jordan Code of Criminal Procedure, the Hashemite Kingdom of Jordan (1961).
- Jordan Penal Code, the Hashemite Kingdom of Jordan (1960).
- League of Arab States, The Arab Convention on the Suppression of Terrorism (22 April 1998).
- League of Arab States. The Arab Convention on the Suppression of Terrorism, Cairo (1998).
- Ligue des États arabes, Convention arabe sur la répression du terrorisme (22 avril 1998).
- Negarit Gazeta de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, Loi No. 652/2009, Loi contre le terrorisme (juillet 2009).
- Negarit Gazeta de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, Loi No.804/2013, Service national de renseignement et de sécurité, Proclamation de rétablissement (juillet 2013).
- Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Making International Intelligence Cooperation Accountable, authored by Hans Born, Ian Leigh, Aidan Wills (2015).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights (16 December 1966)
- Parlement Européen et Conseil de l'Europe, Directive 2006/24/EC sur la rétention des données (15 mars 2006).
- Parlement Européen, Rapport d'évaluation préparé par le Service de recherche parlementaire européen.
- Parliament of Kenya: The Standing Committee on Legal Affairs and Human Rights, 'The Committee Report on the Annual Report (2012/2013) of the Commission on Administrative Justice' (Nairobi, 2014).
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report on Abuse of State Secrecy and National Security: Obstacles to Parliamentary and Judicial Scrutiny of Human Rights Violations (16 September 2011).
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report on Combating international terrorism while protecting Council of Europe standards and values, (26 January 2016).
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1838 (2011), Abuse of state

- secrecy and national security: obstacles to parliamentary and judicial scrutiny of human rights violations.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2045 (2015), Mass surveillance.
  - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms, Background memorandum (8 September 2015).
  - Parliamentary Assembly of the Mediterranean, 1st Standing Committee on Political and Security-related Cooperation, Reflection Group on the Definition of Terrorism (23 October 2009).
  - The Charter of Fundamental Rights of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.
  - The Federal Democratic Republic Of Ethiopia National Human Rights Action Plan 2013 - 2015.
  - The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and The Hague Institute for the Internationalisation of Law 2012, Rule of Law – A guide for politicians, <http://rwi.lu.se/app/uploads/2012/09/Rule-of-Law-a-guide-for-politicians.pdf>.
  - UN General Assembly 71st session, Agenda Item 124 Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union, Report of the Secretary-General (6 June 2016).
  - UN General Assembly Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight (10 May 2010).
  - UN General Assembly, Global Counterterrorism Strategy (8 September 2006).
  - UN General Assembly, Plan of Action to Prevent Violent Extremism, Report of the Secretary-General (24 December 2015).
  - UN Security Council Report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat (31 May 2016).
  - UN Security Council, Annex to the Letter dated 15 December 2015 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council.
  - Union Européenne, Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (13 décembre 2007).
  - UNODC Counter-Terrorism Legal Training Curriculum Module 4, Human Rights and Criminal Justice Responses to Terrorism [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module\\_on\\_Human\\_Rights/Module\\_HR\\_and\\_CJ\\_responses\\_to\\_terrorism\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module_on_Human_Rights/Module_HR_and_CJ_responses_to_terrorism_ebook.pdf) United Nations (New York, 2014).
  - Western Mediterranean Forum - 5+5 Dialogue, Nouakchott Declaration (15 April 2013).

## Annexe

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

---



## **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.<sup>1</sup> Cette liste de recommandations n'est pas exhaustive.<sup>2</sup>

## 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 législations 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 législations 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.<sup>3</sup>

---

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 FMLT 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 terrorisme. L'intégration adéquate dans le droit national des dispositions

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 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.

---

et des obligations anti-terroristes représente un élément clé d'un cadre pénal de lutte contre le terrorisme qui soit complet et cohérent.

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 terrorisme<sup>4</sup>, 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,

---

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

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 essayent 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 basés 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.<sup>5</sup> 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, comme par exemple ceux contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).<sup>6</sup>

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 Mémoire de La Haye sur les bonnes pratiques du système judiciaire pour juger les actes terroristes<sup>7</sup>, les règles de procédure pénale et les règles de preuve jouent un rôle fondamental pour garantir

---

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 Mémoire 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.

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 Mémoire 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 mémoire expose en détail ces bonnes pratiques, lesquelles renforcent toutes la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

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.

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.<sup>8</sup> 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 leaders<sup>9</sup> 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

---

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 bénéficiaires tout en soulignant les avantages d'offrir des opportunités d'éducation aux jeunes).

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.

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.<sup>10</sup>

***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 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 :

---

<sup>10</sup> 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

- 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 reconstruite. 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 prisons 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.<sup>11</sup>

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.

***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

---

<sup>11</sup> Voir en général le Mémoire de Rome sur les bonnes pratiques en matière de réhabilitation et de réinsertion des délinquants extrémistes violents

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 coopération<sup>12</sup> 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.

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.

---

<sup>12</sup> La Bonne Pratique 9 du Mémoire de Rabat encourage expressément le développement de pratiques et procédures qui soutiennent la coopération internationale dans les questions de lutte contre le terrorisme.



Le terrorisme est un phénomène mondial et représente une menace directe, sous différentes formes, pour la sécurité humaine. Les États sont responsables de la protection des populations contre les menaces liées au terrorisme, ce qui implique des mesures législatives conformes aux droits de l'homme et à l'état de droit et pour lesquelles les parlementaires sont responsables en premier lieu. Les parlementaires ont la capacité d'améliorer l'efficacité des politiques de lutte anti-terroriste en renforçant des mécanismes de reddition, en encourageant l'engagement civique et le respect des meilleures pratiques internationales. Pour effectuer le transfert du cadre juridique international de la lutte anti-terroriste au niveau de la législation nationale, il est important que les parlementaires poursuivent des objectifs conformes au droit international. Les législateurs ont le pouvoir d'influencer directement l'efficacité d'un régime de lutte anti-terroriste à travers l'allocation des ressources budgétaires, la supervision des institutions du système judiciaire et de la législation en vigueur, les communiqués publics et, de manière générale, en définissant les politiques nationales. Dans leur rôle indépendant, il leur faut faire preuve d'un jugement éclairé afin de garantir la transparence de la législation sur le terrorisme et de la politique nationale, tout en assurant le respect des droits de l'individu et l'état de droit.

En reconnaissant le rôle des parlementaires en matière de mesures anti-terroristes dans le cadre de l'état de droit, l'Institut International pour la Justice et l'État de Droit (IIJ) a été chargé par le DG Coopération internationale et développement international (DG DEVCO) de la Commission européenne (CE) de mettre en œuvre un projet afin d'assister les parlementaires dans leur rôle en matière de politiques anti-terroristes conformes à l'état de droit. Cette initiative, approuvée à l'occasion du Forum antiterroriste mondial (GCTF) et de la séance plénière du groupe de travail du secteur de l'état de droit en avril 2015, a été inaugurée à l'IIJ, à la Valette, en mai 2015. Un atelier régional de législateurs a été par la suite organisé par la Chambre des représentants du Maroc en octobre 2015 à Rabat, suivi d'un colloque à Bruxelles en mars 2016 et d'un deuxième atelier régional organisé par l'Assemblée nationale de Turquie à Istanbul, en avril 2016, et la Chambre des représentants de Malte ainsi que l'IIJ ont accueilli la réunion concluant ce projet en Novembre 2016. Au cours de ces événements, les parlementaires des commissions liées à la justice et à la sécurité du Moyen Orient, de l'Afrique du Nord, de l'Est et de l'Ouest, des États européens, ainsi que le Parlement européen, divers forums interparlementaires, experts de l'ONU et d'autres organisations, ont étudié et rédigé un ensemble de recommandations pour guider le travail des parlementaires dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Les *recommandations de La Valette concernant les contributions des parlementaires dans le développement d'une réponse efficace au terrorisme* en sont les résultats et ont finalement été adoptées lors de la septième réunion ministérielle de la GCTF à New York, en septembre 2016, en tant que référence concrète, à l'usage des parlementaires, sur la question du terrorisme.

Les *recommandations de la Valette* ont façonné cette étude, étude qui aborde des cas pratiques étudiés par les parlementaires comme partie intégrale du projet de l'IIJ. De plus, les exemples nationaux constituent une base pour le développement d'un module de formation, destiné aux parlementaires, afin qu'ils soient à même de soutenir une action anti-terroriste ancrée dans l'état de droit, au niveau mondial.