



UNION INTERPARLEMENTAIRE
118^{ème} Assemblée et réunions connexes
Le Cap (Afrique du Sud), 13 - 18 avril 2008



Première Commission permanente
Paix et sécurité internationale

C-I/118/R-rev
14 décembre 2007

**TROUVER UN EQUILIBRE ENTRE SECURITE NATIONALE, SECURITE HUMAINE
ET LIBERTES INDIVIDUELLES, ET DEJOUER LA MENACE QUI PESE SUR
LA DEMOCRATIE : LE ROLE DES PARLEMENTS**

**PREMIERE COMMISSION PERMANENTE DE LA PAIX ET
DE LA SECURITE INTERNATIONALE**

RAPPORTS

Les Membres trouveront ci-joint les trois rapports présentés par Lord Morris of Aberavon (Royaume-Uni), Mme Hlengiwe Mgabadelu (Afrique du Sud) et M. Lalit Mohan Suklabaidya (Inde), co-rapporteurs.

**TROUVER UN EQUILIBRE ENTRE SECURITE NATIONALE, SECURITE HUMAINE
ET LIBERTES INDIVIDUELLES, ET DEJOUER LA MENACE QUI PESE SUR
LA DEMOCRATIE : LE ROLE DES PARLEMENTS**

***Rapport présenté par
Lord John Morris of Aberavon (Royaume-Uni), co-rapporteur***

La question de l'équilibre à trouver entre sécurité nationale d'une part et libertés individuelles de l'autre s'est toujours posée, mais la montée du terrorisme a servi de catalyseur à un réexamen de la justesse de cet équilibre.

La résolution 54/164 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les droits de l'homme et le terrorisme (17 décembre 1999) reconnaît que l'objectif du terrorisme est l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie.

Le Conseil de l'Europe affirme dans la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196, signée le 16 mai 2005) :

"Reconnaissant que les infractions terroristes ainsi que celles prévues par la présente Convention, quels que soient leurs auteurs, ne sont en aucun cas justifiables par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou de toute autre nature similaire".

L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (Assemblée générale des Nations Unies, 1948) déclare :

"Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne".

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales affirme :

"Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi". Les exceptions reconnues par la loi sont énumérées.

Dans son rapport intitulé "S'unir contre le terrorisme, recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale" (17 avril 2006), le Secrétaire général de l'ONU écrit :

"L'ONU devrait proclamer clairement et irrévocablement que le terrorisme est par principe inacceptable. Les terroristes ne doivent pouvoir alléguer d'aucun prétexte pour justifier leurs actes. Quelles que soient les causes qu'il prétend servir ou les griefs auxquels il prétend répondre, le terrorisme est injustifiable. L'Organisation doit sur ce point faire preuve d'une intransigeance absolue".

Le résumé de la résolution 60/158 de l'ONU réitère l'obligation faite aux Etats de veiller à ce que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme respecte les obligations auxquelles ils ont souscrit en vertu du droit international, en particulier les droits de l'homme, les droits des réfugiés et le droit humanitaire, et prie les Etats de sensibiliser les autorités nationales chargées de la lutte contre le terrorisme à l'importance de ces obligations.

Tel est l'équilibre à trouver. Les circonstances évoluent, parfois extrêmement rapidement, les principes demeurent.

Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (entré en vigueur le 23 mars 1976) : "Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale." La France et Trinidad et Tobago ont émis des réserves concernant cet instrument.

La résolution 60/158 de l'ONU rappelait que toute mesure dérogeant aux dispositions du Pacte doit toujours respecter cet article et soulignait la nature exceptionnelle et temporaire de ces dérogations.

La Convention européenne des droits de l'homme contient (article 15) des dispositions prévoyant des dérogations. L'article 15 énonce en fait le principe de nécessité commun à tous les systèmes juridiques. La majeure partie des Etats possède des dispositions prévoyant une législation d'urgence les autorisant à prendre en cas d'urgence des mesures autrement interdites par la loi.

En dépit des problèmes que la montée des activités terroristes cause à un certain nombre de parties contractantes, il n'existe pas à l'heure actuelle de dérogations à l'une ou l'autre de ces conventions.

Dans les conclusions du rapport présenté à l'Assemblée générale par le Secrétaire général de l'ONU le 11 septembre 2006, ce dernier se réfère à un certain nombre d'inquiétudes concrètes.

"40. Le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies continue à examiner la question de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales tout en luttant contre le terrorisme, dans le but d'aider les Etats Membres à combattre efficacement le terrorisme sans pour autant manquer à leurs engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

41. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, les organes de suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme et plusieurs représentants auxquels le Conseil des droits de l'homme a confié mandat en vertu des procédures spéciales ont tous exprimé de graves inquiétudes concernant les allégations de recours, par certains Etats membres, à des centres de détention secrets, ainsi que la pratique des transferts illicites de personnes soupçonnées de tremper dans des activités terroristes. De graves inquiétudes ont également été exprimées concernant le recours à des garanties diplomatiques visant à justifier le retour et le transfert de suspects dans des pays dans lesquels ils pourraient courir le risque d'être torturés.

42. Les Etats membres devraient réitérer leur engagement en faveur d'une interdiction totale de la torture en constituant la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants en infractions au regard du droit national, en poursuivant les coupables d'actes de torture et de mauvais traitements et en interdisant le recours à des aveux obtenus sous la torture, que l'interrogatoire ait lieu dans le pays d'origine ou à l'étranger. Des mesures devraient être prises pour garantir l'accès à tous les prisonniers quel que soit leur lieu de détention et abolir les lieux de détention secrète. En outre, les Etats membres

devraient respecter le principe du non-refoulement et s'abstenir de renvoyer dans un pays quiconque risque d'y être exposé à la torture.

43. L'entrée en vigueur, le 22 juin 2006, du Protocole facultatif à la Convention contre la torture constitue un pas en avant significatif dans la protection des détenus du monde entier. Le Protocole facultatif renforce la Convention contre la torture en créant un Sous-comité international de la prévention de la torture ayant pour mandat de se rendre dans les lieux de détention des Etats parties et d'exiger d'eux qu'ils créent des mécanismes nationaux de prévention, qui doivent également prévoir l'accès aux lieux de détention et aux prisonniers. L'adoption par le Conseil des droits de l'homme de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées représente une avancée importante dans les efforts entrepris pour continuer à renforcer l'état de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste. Il faudrait encourager les Etats membres à ratifier et mettre en œuvre la Convention contre la torture et son Protocole facultatif, en tant que démonstration pratique de leur bonne foi et de leur engagement sincère en faveur de la prévention de la torture et des mauvais traitements. L'Assemblée générale est donc priée d'examiner l'adoption de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées."

Le Protocole facultatif constitue un jalon majeur pour la prévention de la torture. Je me félicite de la création du Conseil des droits de l'homme, fruit d'un vote historique intervenu le 15 mars 2006 à l'Assemblée générale des Nations Unies.

L'un des grands défis auquel est confronté le Conseil est la nécessité de créer des mécanismes de protection des droits de l'homme efficaces. Le mécanisme de réexamen périodique universel proposé constitue un nouvel outil potentiellement précieux pour aborder la question des droits de l'homme de façon transparente et ouverte.

La torture, l'une des violations les plus abominables des droits de l'homme et de la dignité humaine, n'a pas sa place au 21^{ème} siècle. Elle est totalement proscrite. Aucune circonstance exceptionnelle n'est susceptible de justifier son utilisation et elle continue pourtant à être pratiquée dans trop de régions du monde.

Article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Lorsque des personnes sont extradées d'un pays vers un autre, chaque pays doit s'assurer que la personne ne risque pas d'être torturée. Tout accord passé par des Etats concernant l'extradition d'un individu doit être examiné et supervisé par le parlement.

Quels sont les autres mécanismes existants pour le suivi ? Le suivi et la supervision ne sont pas la chasse gardée du Parlement. Le pouvoir judiciaire national et international a le devoir de veiller au respect de l'état de droit.

Il existe au cœur de la tradition du droit coutumier une présomption en faveur de la liberté. L'Etat assume donc la lourde responsabilité de justifier de façon claire les mesures qu'il prend dès lors que ces dernières restreignent la liberté.

La Cour de justice européenne a adhéré à la doctrine de la proportionnalité. Tout acte posé par un Etat ou l'un de ses organes affectant la liberté des individus doit être proportionné au

délit en cause. La proportionnalité garantit que toute remise en cause d'un droit reste aussi limitée que possible.

La Cour européenne de justice tient explicitement compte des problèmes de prévention du terrorisme dans son analyse du contexte lorsqu'elle décide du caractère proportionnel de la remise en cause de certains droits (Parti communiste uni de Turquie contre la Turquie (1998) 26 ECHR121 paragraphe 59). Le fait que des attentats aient récemment eu lieu sera donc considéré comme l'un des éléments importants du contexte dans lequel intervient l'analyse de la justification donnée aux mesures restreignant certains droits.

L'un des points controversés depuis quelques années au Royaume-Uni, et qui le reste encore aujourd'hui, concerne la durée de la détention à laquelle peut être soumise un individu pour un interrogatoire précédant une mise en examen. Ce problème est encore plus aigu lorsque l'enquête a lieu avant qu'un incident terroriste ne survienne, dans un contexte marqué par l'usage croissant des nouvelles technologies, par les enquêtes en cours dans un grand nombre d'autres pays, ainsi que par la nécessité de saisir les occasions et de tenir compte du temps nécessaire pour agir. Aucune jurisprudence de la Cour européenne de justice ne fixe de limite claire au délai de garde à vue qui peut être ainsi imposé. Aux parlements d'y réfléchir.

Plus la période de garde à vue autorisée est longue et plus importants deviennent les mécanismes prévus par la procédure pour garantir au détenu qu'il ne sera pas privé de liberté de façon arbitraire ou disproportionnée.

Une fois un attentat commis, c'est la législation en matière de droits de l'homme elle-même qui fait obligation à l'Etat de revoir les mesures juridiques qu'il a mises en place pour protéger la population des agressions terroristes et poursuivre les coupables en justice et de prendre les mesures considérées comme indispensables pour assurer un degré satisfaisant de protection. Telle doit être la première conséquence des attentats en tant que tels.

Le Gouvernement a le devoir de prouver la nécessité de toute nouvelle mesure limitant la liberté des individus et le Parlement celui d'exercer un contrôle attentif.

C'est une bonne chose que les gouvernements attestent officiellement du fait que leurs propositions sont conformes au droit international, aux droits de l'homme en particulier. Les droits et les devoirs des citoyens doivent être clairement énoncés.

Il est légitime de se poser la question de savoir si la récente vague de terrorisme dépasse d'autres intervenues avant elle. Certains pays ont une longue expérience du terrorisme. En l'absence de vigilance, les pouvoirs extraordinaires parfois accordés peuvent se transformer en pouvoirs ordinaires.

Voici quelques années, un tribunal suprême a affirmé qu'une démocratie doit parfois se battre une main dans le dos. Aux parlements de juger de chaque situation telle qu'elle se présente.

L'un des problèmes vient du fait que l'Etat dispose en général de ressources plus importantes que le pouvoir judiciaire pour évaluer la sécurité et peut toujours se retrancher derrière l'argument de la nécessité. Le parlement doit donc jouer son rôle avec grande vigilance. Dans le domaine de la sécurité nationale, un juge a déclaré : "Le coût de l'échec peut se révéler élevé". Il n'en reste pas moins indispensable de soumettre à un examen des plus sévères les répercussions de la politique menée sur les droits de l'homme.

La difficulté réside à déterminer le degré de remise en cause des droits considéré comme légitime pour contrer un risque.

Dans l'affaire Chahal contre le Royaume-Uni de 1997 (23ECTHR413), une minorité non négligeable des juges de la Cour européenne de justice a considéré que la Convention autorise les Etats à évaluer en parallèle la gravité du risque de mauvais traitement couru par la personne extradée et la menace pesant contre leur sécurité nationale. En d'autres termes, de l'avis de la minorité, un Etat a le droit d'expulser un individu pour des raisons de sécurité nationale même lorsque ce dernier court un risque substantiel de torture ou de mauvais traitements dans le pays de réception. La majorité en a décidé autrement. Le Royaume-Uni requiert l'autorisation, qui a été accordée dans des affaires en souffrance concernant les Pays-Bas et l'Italie, de demander à la Cour de revoir sa décision antérieure "à la lumière des circonstances actuelles".

Cette affaire met en lumière le dilemme auquel sont confrontés les tribunaux, pour l'heure très partagés. Il pourrait être légitime de se demander jusqu'à quel point il est possible de continuer à protéger de l'expulsion dans un Etat susceptible de le soumettre à la torture un détenu possédant, par exemple, des armes biologiques qu'il destine à polluer de façon irréversible grande partie d'un autre Etat.

Les bases de données, les cartes d'identification, la mise en commun des données par les gouvernements, les décisions en matière de contrôle et de prévention des délits, les caméras de surveillance sont autant d'exemples du type d'intrusion dont les gouvernements doivent justifier devant le parlement, voire les tribunaux.

Les parlements devraient contrôler la portée et l'importance de la surveillance et de la collecte de données de la part d'organismes publics et privés pour déterminer si l'équilibre entre le citoyen et l'Etat a changé. En particulier, les parlements devraient s'interroger sur le type de surveillance et de collecte des données qu'ils considèrent comme constitutionnellement adapté. Un équilibre doit être trouvé entre la vie privée de la personne et le devoir assumé par l'Etat de prendre des mesures de sécurité efficaces. Les parlements pourraient se pencher sur les mécanismes constitutionnels et institutionnels à leur disposition pour prendre de telles décisions.

En résumé:

- 1) les parlements doivent faire constamment preuve de vigilance pour ce qui est de l'équilibre à trouver entre sécurité humaine et libertés individuelles;
- 2) les tribunaux indépendants ont un rôle vital à jouer pour garantir que l'Etat agit dans le respect de l'état de droit;
- 3) les parlements et les tribunaux doivent faire de leur mieux pour garantir que les lois sont formulées et administrées de façon à tenir compte de l'évolution rapide de la technologie et pourraient être appelés à réévaluer l'équilibre à trouver dans des cas individuels.

RAPPORT

présenté par Mme Hlengiwe Mgabadi (Afrique du Sud), co-rapporteur

Introduction

Avant même de pouvoir aborder le sujet :

- le Parlement
- le rôle dans la recherche d'un équilibre
- la sécurité nationale
- les libertés individuelles, etc., il convient de mentionner les points suivants :

a) Les décisions passées ayant porté à la formulation d'un sujet aussi intéressant et délicat doivent être réexaminées, l'objectif d'un tel réexamen étant de vérifier, entre autres :

- la mise en œuvre de ces décisions;
- les instruments existant au sein de l'UIP et des différents parlements pour assurer leur mise en œuvre;
- les structures de suivi existantes garantissant que ces décisions aient un impact réel.

b) Bien que l'UIP et l'ONU aient l'air très différentes, elles ont pourtant beaucoup de points communs et sont interdépendantes en raison du fait que l'UIP rassemble des parlements dont les pays sont membres de l'ONU (à quelques rares exceptions près) et il serait bon que le réexamen mentionné ci-dessus soit entrepris en commun, dans la mesure du possible, pour veiller à ce que des structures telles que :

- les mesures de réforme prises par Kofi Annan
- les droits de l'homme à l'ONU
- la Déclaration universelle des droits de l'homme
- la ratification et la mise en œuvre des conventions et protocoles internationaux, etc., puissent avoir leur place dans la réflexion et l'action entreprises par les différents parlements et pays membres afin d'enregistrer des progrès qui constitueront un jour l'héritage laissé par l'UIP.

Qu'est-ce que le Parlement ?

Les parlements sont constitués de représentants des peuples et, en tant que tels, sont en mesure de se faire l'écho auprès de l'Exécutif des inquiétudes de sécurité ressenties par la population (ces représentants ne sont pas seulement des hommes, mais aussi des femmes, des jeunes et des personnes handicapées).

Les parlements jouent en général un rôle de supervision et évaluent le travail réalisé par les gouvernements dans le but de veiller au respect de leur mandat, ainsi que de garantir que la législation adoptée par le Parlement répond aux besoins de la société, d'où les notions de contrôle parlementaire, de sessions parlementaires, de rapprochement entre le Parlement et le peuple (processus suivi avec succès en République sud-africaine), et bien d'autres évidemment.

Le rôle dans la recherche d'un équilibre ... et la sécurité nationale

Dans ce "délicat équilibre entre sécurité nationale et sécurité humaine", les parlements sont généralement confrontés à un certain nombre de difficultés dans l'exercice de la fonction de contrôle qu'ils exercent dans le domaine de la sécurité pour les raisons suivantes :

- législation sur la confidentialité, parfois absence de lois protégeant ou défendant la liberté d'information de nature à entraver les efforts visant à améliorer la transparence du secteur de la sécurité - {Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (2003)};
- complexité telle du domaine que tous les parlementaires ne disposent pas des connaissances ni du savoir nécessaires pour aborder ces questions de façon efficace;
- accent mis sur la coopération internationale dans le domaine de la sécurité susceptible de priver de légitimité la politique menée par un pays en matière de sécurité si le parlement est exclu du processus. Il est par conséquent indispensable que le Parlement puisse apporter sa contribution aux débats et aux décisions prises dans l'enceinte internationale, y participer et en assurer le suivi.

Il s'agit d'un "équilibre délicat" car il exige du Parlement qu'il pose des questions (lorsqu'il discute de documents relatifs à la politique menée en matière de sécurité nationale). Exemples de questions – {Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (2003)}.

- Quels sont les menaces et les risques auxquels la société en question est confrontée ?
- Quelles sont les valeurs à protéger et à qui appartiennent-elles ?
- La politique nationale en matière de sécurité tient-elle compte des risques nouveaux, tels que le terrorisme ?
- Cette politique est-elle conforme au droit international en matière de droits de l'homme et aux principes humanitaires ?
- Quel est le degré de sécurité souhaité ?
- Quel est le type d'opérations que les services de sécurité sont les plus susceptibles d'entreprendre ?
- Quel est l'impact financier de cette politique ?
- Quel impact cette politique et sa mise en œuvre auront-elles sur les relations avec l'étranger et la stabilité régionale ?

Le Parlement doit passer l'action du gouvernement au crible à l'aide de tous les outils à sa disposition et en faisant appel à d'autres institutions de supervision.

Mon avis personnel sur la question : il est impossible d'isoler la question de la sécurité nationale du contexte socioéconomique historique et de ses conséquences. Les différents parlements et pays définiront donc la sécurité nationale en fonction de leur identité; leur passé (par ex. situation politico socio économique, etc.) mais le rôle du Parlement est axé sur un élément central : désamorcer les menaces pesant sur la démocratie telles qu'expliquées, comprises et exprimées par le vote par les personnes représentées par ce parlement. En bref, dans le contexte décrit ci-dessus, il n'existe aucune définition universelle de la sécurité nationale.

Le développement peut varier d'un pays à l'autre, mais la question susceptible de donner au Parlement la réponse à la recherche d'une définition des termes de "sécurité nationale" est la suivante :

Quels sont les types de menaces et de risques en cause ?

La réponse des populations relayée par les différents parlements contribuera à déterminer la menace réelle telle qu'elle est perçue par les populations / les personnes interrogées / représentées par ces parlements. Tandis que dans certains pays les grandes priorités seront :

- le terrorisme
- les armes de destruction massive

- le conflit entre les Etats, etc., d'autres groupes de personnes interrogées dans d'autres pays évoqueront d'autres types de menaces, par exemple :
 - la pauvreté
 - le sous-développement
 - le VIH/SIDA
 - le chômage
 - les séquelles du racisme dans toute leur complexité
 - les séquelles du colonialisme dans toute leur complexité, etc.

L'avis et les divergences de vue des individus sont donc au cœur de la définition de la sécurité nationale.

Sécurité humaine

La notion de sécurité humaine ne peut être dissociée de celle de la sécurité nationale, telle que définie par le peuple des nations concernées.

La notion de sécurité humaine est un paradigme émergent visant à mesurer la vulnérabilité mondiale. Ses défenseurs remettent en cause la notion traditionnelle de sécurité nationale, estimant que la référence en matière de sécurité devrait être l'individu et non l'Etat. La sécurité humaine part du principe qu'une vision de la sécurité axée sur les individus est indispensable pour assurer la stabilité nationale, régionale et mondiale – {Wikipedia}.

La définition de la sécurité utilisée dans le Rapport sur le développement humain publié en 1994 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) part du principe que la notion de sécurité mondiale devrait être élargie pour inclure les menaces existant dans les sept domaines suivants : - {Programme des Nations Unies pour le développement, 1994}

- sécurité économique
- sécurité alimentaire
- sécurité de l'environnement
- sécurité personnelle
- sécurité communautaire
- sécurité politique.

La logique, à mon sens, exige donc de considérer ces domaines comme des domaines qui, s'ils sont garantis à un être humain, le mettent en situation de sécurité (sécurité humaine).

Libertés individuelles

"... depuis 1945 toutefois, un grand nombre des menaces les plus significatives à l'encontre de la sécurité des Etats ont été d'origine intérieure et non extérieure", ce qui a donné lieu à un réexamen radical du cadre même dans lequel s'insère la sécurité nationale. Une large part de l'appareil d'Etat (qui pourrait, après tout, être l'instrument d'oppression au service d'une élite) ne devrait pas donner lieu à des inquiétudes aussi significatives. Un nouveau concept a donc été inventé pour exprimer le besoin de sécurité ressenti par les individus dans d'autres domaines essentiels, par ex. l'accès à des sources non contaminées de nourriture et d'eau, la sécurité en matière d'environnement et d'énergie, la non-soumission à l'exploitation économique, la protection contre la violence arbitraire de la police, de gangs ou de personnes vivant sous le même toit, etc.

Dans la pratique, cet état de fait a incité les Etats à élargir leur réponse aux menaces contre la sécurité en incluant : {Sachs (2003)}

- la prévention
- l'intervention
- la réaction.

Conclusion

Il découle de l'analyse ci-dessus, ainsi que de l'examen d'un grand nombre d'autres questions, que le Parlement ne peut fournir des services de qualité s'il est éloigné du peuple qu'il représente. Le parlement ne peut faire preuve de vigilance dans la recherche de cet équilibre entre sécurité nationale, sécurité humaine et liberté individuelle s'il consacre la majeure partie de son temps à traiter de questions nationales en les isolant de la question de la sécurité humaine et individuelle. Il convient de vérifier dans quelle mesure l'équilibre est compatible avec la politique menée par le gouvernement et correspond aux besoins de la population et de déterminer comment l'équilibre entre la politique menée et les besoins éprouvés peut et doit être trouvé. Les mandats, la responsabilité et le devoir de faire rapport qui sont l'apanage des représentants du peuple sont les instruments les plus importants pour contrer les menaces contre la démocratie.

Comme l'indique le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (2003), "Tous les parlementaires ne disposant pas des connaissances nécessaires", l'UIP doit envisager l'éventualité de créer un centre de formation lui appartenant.

Cette politique ne pourra donner de résultats que si elle va de pair avec un réexamen approfondi de toutes les décisions prises en la matière (et relevant de sujets aussi sensibles et délicats). Pour déterminer ce qui fait que ces décisions existent sur le papier mais sont lettre morte dans la pratique, il est indispensable de mettre sur pied des processus permettant à l'UIP de laisser derrière elle un héritage durable.

REFERENCES

1. Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève, 2003, fonction de contrôle parlementaire
2. Wikipedia (2007). Sécurité humaine <http://enwiki.pedia.org/wiki/Human-Security>
3. Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain, 1994
4. Sachs, SE (2003). The Changing Definition of Security. Oxford Merton College.

RAPPORT

présenté par M. Lalit Mohan Suklabaidya (Inde), co-rapporteur

INTRODUCTION

La sécurité nationale, la sécurité humaine et les libertés individuelles sont des questions d'intérêt national et international. Les démocraties du monde entier sont très attachées à la primauté du droit, ainsi qu'au respect de la dignité de la personne humaine et des libertés fondamentales des citoyens, qui ne doivent pas pour autant compromettre la sécurité nationale. Cependant, aujourd'hui, les pays démocratiques sont confrontés à un grand nombre de menaces tant intérieures qu'extérieures, qui constituent un danger non seulement pour leur sécurité et la vie de leurs citoyens, mais aussi pour les libertés individuelles, et ébranlent ainsi les fondations de l'édifice démocratique.

IMPORTANCE DE LA SECURITE ET DES LIBERTES INDIVIDUELLES DANS LES DEMOCRATIES

La sécurité humaine touche à la survie même des individus. Les démocraties se doivent d'assurer la sécurité alimentaire, politique, communautaire et environnementale, sans oublier la sécurité contre les agressions physiques, afin que tout le monde puisse s'épanouir. La sécurité nationale, la sécurité humaine, les libertés individuelles et le développement sont indissociables. Il existe en outre un lien évident entre les problèmes de développement et les conflits. Il importe donc de résoudre les problèmes que constituent la pauvreté et le sous-développement pour renforcer les structures démocratiques. De plus, il faut que les mécanismes actuels de mondialisation soient plus universels et équitables pour ne pas constituer de nouvelles sources de conflit. La sécurité nationale serait en effet elle aussi mise en cause si la mondialisation donnait lieu à de nouveaux conflits.

La sécurité humaine et les libertés individuelles sont nécessaires pour garantir la croissance économique et faire en sorte qu'elle profite à tout le monde. Il importe de renforcer l'intégration sociale et d'aider les gens, et en particulier les femmes, les jeunes et les personnes handicapées, à être autonomes. Il importe en outre que les droits fondamentaux des personnes vivant dans des territoires occupés soient respectés.

Les atteintes aux valeurs démocratiques relatives aux droits de l'homme, telles que la détention arbitraire, l'utilisation de centres de détention secrète et les opérations de surveillance qui empiètent sur les droits des individus exigent la plus haute attention. La torture physique ne doit être autorisée en aucune circonstance. Il faut absolument que tous les pays ratifient la Convention des Nations Unies contre la torture. Il faut faire cesser les violations des droits de l'homme partout. A cet égard, il serait utile de fournir une formation spéciale aux droits de l'homme aux forces de sécurité. Enfin, il importe que la sécurité culturelle soit reconnue comme un droit fondamental de la personne humaine et un aspect de la sécurité humaine.

MENACES POUR LA DEMOCRATIE

Dans le contexte actuel, outre les problèmes internes liés au sous-développement, à la pauvreté, au chômage, au VIH/SIDA et autres maladies endémiques, un certain nombre d'éléments préoccupants pour l'ensemble de la planète, tels que la recrudescence des actes terroristes, la production d'armes de destruction massive, les conflits entre Etats, etc., contribuent ensemble à rendre les démocraties pour le moins vulnérables. La prolifération nucléaire est une importante source d'inquiétude et il faut par conséquent que l'UIP travaille de manière prioritaire au désarmement nucléaire mondial. Un climat mondial de paix et de non-violence est en effet le plus sûr moyen de garantir les libertés humaines.

L'invocation des droits de l'homme comme prétexte pour s'immiscer dans les affaires internes des pays ne doit pas être autorisée car elle fragilise la paix internationale et porte atteinte aux droits de toute nation démocratique indépendante. En outre, la sécurité mondiale pourrait être compromise si l'on négligeait les problèmes de sécurité énergétique - comme cela a déjà été mentionné dans plusieurs résolutions de l'UIP.

La sécurité nationale est essentielle pour préserver la sécurité des individus. Il importe par ailleurs que le droit soit strictement respecté. L'insécurité et l'inégalité constituent des menaces incontestables pour la démocratie.

Dans l'examen de ces questions, les gouvernements et la communauté internationale ne sont pas à l'abri de devoir trancher entre les intérêts nationaux et les intérêts individuels.

TERRORISME

Le terrorisme international constitue désormais le danger le plus sérieux non seulement pour la démocratie et il constitue une menace majeure, mais aussi pour la paix, la sécurité, le développement, les droits de l'homme et les libertés individuelles. Il menace toutes les sociétés et tous les pays, tous systèmes sociopolitiques confondus. En effet, à mesure que les motivations et les moyens des terroristes ont pris de l'ampleur et que leurs dispositifs se sont perfectionnés, ils ont cessé de cibler tel ou tel individu et ses biens pour s'attaquer aux structures de pouvoir et à l'ensemble des institutions gouvernementales. Les activités terroristes récentes ont mis en lumière le fait incontournable que la communauté mondiale ne peut pas se contenter d'une approche mesurée face à cette menace toujours plus grande.

Pourtant, la réaction de l'Etat face au terrorisme peut elle aussi constituer une menace pour les libertés individuelles. Le fait demeure qu'il ne peut y avoir de justification d'aucune sorte au terrorisme, mais les mesures prises pour l'empêcher sont à manier avec précaution, car étroitement liées à des questions de droits de l'homme et de libertés individuelles. Ces dix dernières années, le terrorisme a étendu ses tentacules sur l'ensemble de la planète, amenant ainsi à la conclusion que la coopération internationale était indispensable pour y remédier. Il en va de même de la coopération régionale qui demande elle aussi à être renforcée d'urgence pour lutter contre le terrorisme, notamment au moyen de centres antiterroristes.

RIPOSTE INTERNATIONALE FACE AU TERRORISME QUI MENACE LA DEMOCRATIE

Jusqu'ici, l'ONU a joué un rôle de premier plan dans le cadre des efforts de la communauté internationale pour combattre le terrorisme à l'échelle mondiale et elle doit continuer à le faire. La résolution 54/164 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les droits de l'homme et le terrorisme (du 17 décembre 1999) constate en termes clairs que le terrorisme vise l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie. Par ailleurs, la résolution 60/158 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste réaffirme que, quelles que soient les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme, les

Etats doivent respecter toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, les mesures adoptées devant être conformes au droit international, en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire et demande aux Etats de faire comprendre l'importance de ces obligations aux autorités nationales chargées de la lutte antiterroriste.

Les Nations Unies ont adopté plusieurs conventions internationales pour lutter contre le fléau du terrorisme, mais elles ne couvrent chacune qu'un aspect particulier du terrorisme international. Or, dans la mesure où les terroristes ne poursuivent pas un seul et unique objectif, la neutralisation d'un seul et unique conflit ou d'un seul et unique foyer de tension ne suffirait pas à résoudre le problème. Aussi la coopération multilatérale accompagnée d'une synchronisation des initiatives au plan international est-elle essentielle. Il faut que la communauté internationale fasse preuve d'une volonté et d'une détermination beaucoup plus grandes que ce n'est le cas aujourd'hui pour empêcher le chaos et la totale désintégration des sociétés victimes d'actes de terrorisme dans diverses régions du monde. Il faut impérativement mettre au point une convention générale sur le terrorisme international, qui serait un instrument juridique multilatéral global pour lutter contre le terrorisme de manière efficace et intégrée. A travers le Document final du Sommet mondial de 2005, l'urgence de conclure une convention générale sur le terrorisme international a été rappelée lors de la 60^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Malheureusement, il n'y a pas eu de véritable avancée en direction d'un accord sur certaines questions épineuses, qui ont trait au droit à l'autodétermination et au droit humanitaire international, mentionnés dans le projet de convention générale sur le terrorisme international. L'Inde avait présenté un projet de convention à l'Assemblée générale des Nations Unies dès 1996 et, depuis cette date, elle n'a cessé d'inciter les autres Etats membres à parachever rapidement ladite convention.

En septembre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une Stratégie antiterroriste mondiale. Il s'agit d'une stratégie globale qui incarne le consensus mondial sur les mesures que les Etats doivent prendre pour prévenir et combattre le terrorisme, y compris les mesures destinées à renforcer leurs capacités et à donner un rôle plus important aux Nations Unies. Cette stratégie prévoit en outre des mesures destinées à garantir le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste. Dans ce cadre, tous les Etats doivent honorer l'engagement qu'ils ont pris de s'abstenir d'organiser, de faciliter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités terroristes ou d'y participer et prendre les mesures pratiques voulues pour que leurs territoires ne soient pas utilisés pour des installations terroristes ou des camps d'entraînement ou pour la préparation ou l'organisation d'actes terroristes visant des Etats tiers ou leurs citoyens.

La lutte contre le financement du terrorisme a été identifiée comme un élément clé de la lutte antiterroriste. En effet, le fait d'avoir accès facilement à des ressources financières permet aux groupes terroristes de financer le recrutement et la formation de leurs cadres, de se procurer les moyens nécessaires à la réalisation d'actes terroristes (explosifs, armes, etc.), d'organiser des actes terroristes, de glorifier des kamikazes et d'organiser des activités de propagande. La Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU souligne l'importance de lutter contre le financement du terrorisme et appelle les Etats membres à mettre en œuvre les recommandations pertinentes du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La communauté internationale doit veiller à ce qu'aucun pays ne finance ni n'abrite des personnes ou entités menant des activités terroristes contre d'autres Etats. Lors de l'examen du rapport d'un Etat partie à un traité de droits de l'homme, il convient de tenir compte des actes de terrorisme qui ont privé des personnes innocentes de leur droit à la vie ou à la propriété. Tous les Etats doivent, par conséquent, lutter contre les terroristes avec fermeté et détermination, en employant la force nécessaire.

Dans la mesure où diverses conventions de l'ONU traitent de certains aspects spécifiques du terrorisme, il est urgent que la Convention générale sur le terrorisme international voie le jour dans le cadre des Nations Unies, car elle permettra d'établir une norme internationale commune sous la forme d'un instrument juridique global auquel tous les pays devront se conformer. Il convient également d'envisager la création d'une commission de la sécurité humaine, ainsi que d'un Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine.

La diplomatie parlementaire doit venir à l'appui des efforts des Nations Unies pour prévenir les conflits et y mettre fin. Il convient à ce titre de renforcer les liens entre l'UIP et l'ONU. Dans ce contexte, l'importance de la Commission UIP des Affaires des Nations Unies, notamment les travaux qu'elle a réalisés durant la 117^{ème} Assemblée de l'UIP méritent d'être mentionnés.

ROLE SPECIFIQUE DES PARLEMENTS POUR CREER UN EQUILIBRE ENTRE LA SECURITE NATIONALE, LA SECURITE HUMAINE ET LES LIBERTES FONDAMENTALES ET FAIRE DISPARAÎTRE LA MENACE QUI PESE SUR LA DEMOCRATIE

Les parlements jouent généralement un rôle de surveillance. Ils évaluent l'action menée par le gouvernement, s'assurent qu'il remplit bien son mandat et veillent à ce que les textes qu'ils adoptent répondent aux besoins de la société. Ils doivent en permanence être attentifs à trouver un juste milieu entre la sécurité nationale et humaine et les libertés individuelles. Dans le cadre de cet exercice délicat, ils rencontrent généralement un certain nombre de difficultés en ce qui concerne le contrôle du secteur de la sécurité : i) parce que les lois sur le secret bancaire et parfois l'absence de lois destinées à protéger la liberté de l'information peuvent jouer contre les efforts visant à renforcer la transparence dans le secteur de la sécurité, ii) parce qu'il s'agit d'un domaine à ce point compliqué que tous les parlementaires n'ont pas forcément les connaissances ou les compétences suffisantes pour traiter ces questions de manière efficace et iii) parce que l'accent mis sur la coopération internationale en matière de sécurité pourrait entamer la légitimité de la politique sécuritaire d'un pays si elle a pour effet d'exclure le parlement du processus. Il est donc capital que les parlements puissent prendre part aux débats et décisions internationaux, ainsi qu'à la suite qui leur est donnée.

En outre, les pays démocratiques étant particulièrement exposés aux attaques terroristes, il faut que les démocraties s'unissent pour combattre efficacement le terrorisme. Dans toutes ces démarches, il faut que les parlements, qui contribuent à modeler et à diriger l'opinion, jouent un rôle central dans l'élaboration d'une action appropriée face aux défis que pose le terrorisme sous toutes ces formes. La lutte contre le terrorisme doit figurer en tête des priorités internationales. De plus, en leur qualité d'organes de représentation du peuple, les parlements du monde entier ont la responsabilité collective de mener une campagne suivie et concertée pour trouver un consensus international sur cette question. Il sera certes compliqué de trouver un juste milieu entre la sécurité nationale et humaine et les libertés individuelles d'une part, et de lutter contre le terrorisme qui constitue une menace pour la démocratie d'autre part. Néanmoins, compte tenu de la nature des questions qui se posent, il est urgent de définir un cadre juridique global acceptable au plan international pour combattre le terrorisme, qui constitue une menace pour la paix, la sécurité, le développement et les droits de l'homme dans le monde entier. Dans ce contexte, les parlements nationaux peuvent jouer un rôle décisif dans le renforcement de la coopération intergouvernementale pour arriver à un consensus mondial qui permettra à une Convention internationale globale sur le terrorisme de voir le jour rapidement et d'intégrer l'ensemble des actes terroristes et des dispositifs et autres substances utilisés à de telles fins.

L'action des pouvoirs publics pour défendre la démocratie et fonctionner de manière démocratique demande à être renforcée, notamment au moyen de l'aide internationale. L'entretien de relations permanentes entre les parlementaires et le peuple peut contribuer à limiter les possibilités d'atteintes aux droits de l'homme et à lever les menaces qui pèsent sur la démocratie. Il faut en outre que les parlements soient en permanence attentifs à trouver un juste milieu entre la sécurité nationale et humaine et les libertés individuelles.

Il importe que la primauté du droit soit respectée par tout le monde. Compte tenu de l'évolution rapide des technologies, il faut définir des lois propres à maintenir un équilibre entre les libertés individuelles et la sécurité nationale. Les parlements ont un rôle important à jouer à travers l'examen de la législation et des orientations et à travers le contrôle parlementaire, qui est de s'assurer que toutes les restrictions des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont absolument nécessaires pour combattre le terrorisme ou répondre aux problèmes de sécurité nationale et qu'elles sont appliquées le moins longtemps possible. Il est important que les parlements aient sans cesse un œil sur la législation antiterroriste. Ils doivent prévenir les difficultés en veillant à faire respecter l'obligation des forces de l'ordre et services de sécurité de rendre des comptes. Ils ont en outre un rôle incontestable à jouer dans l'élaboration et la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Enfin, il faut améliorer l'échange d'informations entre les parlementaires du monde entier. En l'occurrence, il convient d'envisager la possibilité de créer un centre de formation UIP.