



Renforcer l'état de droit dans les relations internationales : le rôle clé des parlements



Audition parlementaire aux Nations Unies
20 - 21 novembre 2007
Nations Unies, New York

Résumé et principales conclusions

L'Audition parlementaire 2007 s'est tenue au Siège de l'ONU à New York les 20 et 21 novembre. Elle a réuni quelque 200 parlementaires venus de près de 70 pays et de plusieurs parlements régionaux. Avant les séances interactives, les participants ont entendu le Président de l'Union interparlementaire, le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies et le Secrétaire général de l'ONU.

Remarques liminaires

M. Pier Ferdinando Casini, Président de l'Union interparlementaire (UIP), ouvre les travaux de l'Audition parlementaire et souhaite la bienvenue aux participants. Il fait observer que l'Audition parlementaire, jadis manifestation organisée exclusivement par l'UIP en marge de l'Assemblée générale, est devenue une réunion conjointe des deux organisations qui va alimenter directement les débats de fond de l'Assemblée, donnant ainsi un contenu politique plus dense à l'examen des grands dossiers internationaux du moment, et offrant la possibilité d'examiner le rôle que les parlements peuvent jouer pour renforcer l'état de droit dans les relations internationales.

L'état de droit est universellement reconnu comme l'un des fondements de la paix et de la démocratie mais il ne faut pas pour autant négliger les contraintes qui en entravent l'application. Ainsi, le « grand marchandage » du Traité de non-prolifération, par lequel les Etats dépourvus de l'arme nucléaire s'engagent à ne pas chercher à s'en doter en échange des technologies nucléaires pacifiques fournies par les Etats dotés de l'arme nucléaire, n'a pratiquement rien donné malgré le désir de chacun de parvenir à la coexistence pacifique avec autrui.

La justice pénale internationale est, elle aussi, mise à rude épreuve. Le rôle et le mandat des tribunaux internationaux semblent pâtir d'une interprétation erronée de leur nature, notamment par rapport au principe de la souveraineté nationale. Enfin, il est non moins vrai que des considérations politiques peuvent conduire à réserver un traitement plus indulgent à ceux qui ont trempé dans des régimes déchus, et ce dans un souci de réconciliation, mais sont-ce vraiment des considérations légitimes ?

Et même dans la lutte contre le terrorisme, on distingue mal ce qui a été fait concrètement pour mettre en œuvre les engagements pris. Certains acteurs semblent s'être enlisés dans des questions de définition ou, pire, ont instrumentalisé le terrorisme pour soulever des revendications autres. Le Président de l'UIP voit dans la réunion l'occasion de mettre de côté les arguties politiques et de se concentrer sur les mesures concrètes que les pays peuvent prendre collectivement pour mettre en œuvre des engagements tels que la stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

M. Srgjan Kerim, Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, voit dans les parlementaires réunis pour l'occasion des leaders d'opinion dont le concours est essentiel pour promouvoir des relations internationales plus fructueuses, fondées sur la primauté du droit. Le renforcement de la coopération entre les Nations Unies et les législateurs est crucial pour le renforcement de la concertation internationale et pour garantir le respect des engagements internationaux. M. Kerim salue donc le fait que, désormais, l'Audition a le caractère de réunion conjointe ONU-UIP, ce qui reflète la volonté politique de l'ONU de travailler en étroite collaboration avec les parlementaires pour régler les difficiles problèmes mondiaux de notre temps.

Le respect de l'état de droit est la pierre angulaire des relations pacifiques entre les nations.

Srgjan Kerim, Président de l'Assemblée générale des Nations Unies

L'état de droit est un droit humain fondamental qui constitue le socle de la société et garantit le bien-être, la liberté et la dignité de tous ses membres, dans un climat de respect mutuel des droits et de la souveraineté de tous. La complexité

croissante des mutations planétaires en cours et l'interdépendance bousculent ces valeurs et mettent à rude épreuve l'attachement des sociétés à ces valeurs. Les conflits asymétriques entre Etats et acteurs non étatiques se multiplient. La menace que fait planer le terrorisme mondial ne diminue pas. Les changements climatiques ont un impact sur le monde entier, mais une solution juridique contraignante n'est toujours pas en vue. Etant donné que ces défis sont liés les uns aux autres, les pays doivent avoir le courage de s'élever au-dessus de leur propre intérêt à la recherche d'objectifs communs pour le bien commun. Les Etats membres ont montré leur volonté de donner corps à ces principes en créant des mécanismes internationaux opérationnels. Les nombreuses affaires dont est saisie la Cour internationale de Justice attestent l'engagement des Etats membres à régler leurs différends par des moyens pacifiques, conformément aux règles internationales. Par leur attachement à ces valeurs et principes, les nations peuvent forger une nouvelle pratique des relations internationales, où la sécurité humaine n'est pas intrinsèquement moins importante que la sécurité nationale.

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Ban Ki-moon, déclare que l'état de droit repose sur l'idée que chacun - individus et Etats confondus - est responsable devant les lois qui sont adoptées publiquement, appliquées équitablement et arbitrées par une justice indépendante.

L'ONU s'est toujours mobilisée au service de cet objectif. Depuis les premiers pas de l'Organisation, les Etats Membres travaillent ensemble pour codifier et développer un corpus de droit international. Aujourd'hui, la communauté internationale peut, à juste titre, s'enorgueillir d'un vaste ensemble de textes de droit international qui atteste son engagement collectif et sa foi dans la primauté du droit. Défendre ce système juridique est essentiel pour la cause de la paix. Il peut contribuer à prévenir ou résoudre des conflits et à mettre en échec la prolifération des armes. Il peut protéger les populations contre le génocide et autres crimes contre l'humanité. Et il peut contribuer à la lutte contre le terrorisme.

C'est pourquoi l'ONU fait de la défense de l'état de droit une priorité, au niveau tant national qu'international. Plus d'une douzaine de départements, organismes, fonds et programmes sont associés à cette action, ce qui signifie que l'ONU doit faire de son mieux en matière de planification stratégique et de coordination afin d'éviter les doubles emplois ou les chevauchements. C'est un appel lancé haut et fort par les Etats Membres lors du Sommet mondial de 2005. En 2007, le Secrétaire général de l'ONU a mis en place le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, qui réunit les dirigeants des huit grands organismes des Nations Unies engagés dans des initiatives au service de l'état de droit.

Il exprime l'espoir que les parlementaires resteront des alliés loyaux des Nations Unies dans toutes leurs activités, qui vont des droits de l'homme à la paix et la sécurité internationales, du développement à l'environnement et aux changements climatiques. S'agissant de ce dernier problème, il rappelle que lors de sa récente visite en Amérique du Sud et en Antarctique, il a constaté de près la menace que font peser les activités humaines sur certains des trésors les plus précieux de la planète. Peu de temps après ce voyage, il a lancé le dernier rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur les changements climatiques. Comme ce rapport le montre clairement, on dispose des moyens concrets et abordables de faire face aux changements climatiques : ce qui fait défaut, c'est la volonté politique. Les parlementaires peuvent agir pour faire évoluer cette situation, recueillir un soutien dans les capitales et faire de la lutte contre les changements climatiques un combat véritablement mondial. Il faut agir maintenant car le prix de l'inaction dépasse de loin le coût de l'action.

Séance I Priorités, défis et buts de la nouvelle équipe dirigeante de l'ONU

Intervenants : M. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires politiques, et M. Nicolas Michel, Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires juridiques

Dans le débat sur l'action de la nouvelle équipe dirigeante de l'ONU, M. Pascoe s'est concentré sur les changements que le Secrétaire général a introduits en matière de maintien et de rétablissement de la paix, tandis que M. Michel a traité de l'évolution de la justice internationale. M. Pascoe a précisé que son exposé serait très court, de façon à laisser plus de temps au débat avec les parlementaires. Leurs propos sont résumés ci-dessous.

Le Secrétaire général de l'ONU a agi rapidement et fermement pour laisser son empreinte sur l'ONU. Il veut en faire une organisation qui produit des solutions; il veut voir les problèmes résolus, il veut voir l'ONU débarrassée de sa réputation d'enceinte vouée aux palabres. Dans les domaines de la paix et sécurité, du développement et des droits de l'homme, il faut impérativement que l'Organisation soit perçue comme apte à produire des résultats.

En matière de paix et de sécurité, le Secrétaire général a estimé, immédiatement après avoir pris ses fonctions, que l'Organisation était dispersée : l'ONU a déployé 100 000 soldats de la paix, auxquels il faut ajouter les effectifs qui seront envoyés au Darfour à terme. Il a donc demandé à l'Assemblée générale l'autorisation de scinder la fonction de maintien de la paix en deux volets, un volet de politique générale et un volet d'appui logistique.

Autre domaine où le Secrétaire général est intervenu pour améliorer les résultats de l'Organisation : celui de la diplomatie préventive, au sein du Département des affaires politiques. En la matière, il faut réformer les mentalités pour que ce département puisse se mobiliser très rapidement afin de résoudre les crises avant qu'elles n'échappent à tout contrôle. La diplomatie préventive coûte environ 1% du coût des opérations de maintien de la paix : toute réussite en matière de rétablissement de la paix non seulement épargne des vies, mais économise de l'argent.

Le droit international est mis en œuvre par les assemblées législatives nationales, et ce sont les parlementaires qui passent au crible l'action des gouvernements. Les parlementaires sont donc particulièrement bien placés pour jouer un rôle clé dans la promotion de l'état de droit au niveau international.

L'un des grands défis que doit relever l'ONU est de savoir comment agir au mieux pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Or, même si une grande partie de son action est axée sur les conséquences tragiques des conflits et sur la justice qui doit être rendue aux victimes de ces conflits, l'objectif premier de l'Organisation doit être de prévenir les conflits. Les parlementaires peuvent ici jouer un rôle clé en exhortant les gouvernements à choisir la voie du respect du droit international et du règlement pacifique des différends, que ce soit par la négociation, l'arbitrage ou le renvoi à un tribunal international ou régional. La Cour internationale de Justice (CIJ) est au cœur du système international de règlement pacifique des différends. Le Sommet mondial de 2005 ayant plaidé pour une plus grande acceptation de la compétence de la Cour, les parlementaires sont bien placés pour presser les gouvernements de mettre en œuvre cet engagement.

La question qui se pose à l'Organisation des Nations Unies n'est pas de savoir si justice doit être rendue, mais quand elle le sera.

Nicolas Michel, Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires juridiques

Autre défi majeur : mettre un terme à l'impunité. Alors que des génocides et autres crimes effroyables continuent de se produire, le sentiment se répand que l'impunité internationale pour ces crimes ne peut pas être tolérée, et qu'il ne pourra y avoir de paix durable tant que les auteurs de ces crimes n'auront pas été traduits en justice. La Cour pénale internationale (CPI) est désormais la pièce maîtresse de la justice pénale internationale. La saisine de la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité sur la situation au Darfour est très significative à cet égard car elle atteste la volonté résolue de la communauté internationale de mettre fin à l'impunité et, si besoin est, de surmonter des divergences politiques bien connues afin d'y parvenir. L'année 2007

marquant le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du Statut de Rome, le Secrétaire général a appelé les Etats qui n'y ont pas encore adhéré à le faire. Les parlementaires peuvent réitérer cet appel à leurs gouvernements. Ils peuvent également souligner la nécessité d'une coopération entre Etats dans l'application des mandats d'arrêt délivrés par la CPI.

Autre décision importante prise au Sommet mondial de 2005 : l'adoption d'une nouvelle doctrine instaurant le concept dit de « responsabilité de protéger ». C'est la responsabilité qui incombe à la communauté internationale de, au cas où un Etat ne voudrait pas ou ne pourrait pas protéger sa population contre un génocide, des crimes de guerre, un nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, le faire à sa place. Donner une traduction opérationnelle à cet engagement unanime des chefs d'Etat et de gouvernement, dont le fondement conceptuel est "la souveraineté en tant que responsabilité", est un défi majeur qui est actuellement à l'étude au sein des Nations Unies, et les parlementaires devront veiller à que cette question bénéficie de la même attention dans leur propre pays.

Au cours du débat, plusieurs parlementaires ont soulevé la question de l'élargissement du Conseil de sécurité. Etant donné que l'Article 108 de la Charte des Nations Unies stipule que la composition du Conseil de sécurité ne peut être modifiée qu'après ratification par tous les membres permanents, on se trouve dans l'impasse car la réforme ne peut intervenir qu'avec l'assentiment des cinq Etats qui sont peu intéressés par cette réforme. Plus particulièrement, les pays du Sud ne se sentent pas représentés au Conseil. Si, ensuite, les tribunaux internationaux sont institués par ce que certains parlementaires considèrent comme un organe non démocratique, ces tribunaux mêmes ne peuvent pas être considérés comme démocratiques. En conséquence, l'Assemblée générale serait peut-être un forum le plus approprié où envisager la création de tribunaux internationaux, puisque tous les Etats membres auraient ainsi voix au chapitre.

En réponse, il a été fait observer que si la première génération des tribunaux internationaux - le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda - avait été mise en place conformément à une décision du Conseil de sécurité, la deuxième génération avait, elle, été créée par des accords bilatéraux. La création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et celle des chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ayant été approuvées par les parlements de ces pays, la dimension démocratique était donc bien présente. En outre, la Cour pénale internationale est régie par le Statut de Rome qui, dans la plupart des cas, a été ratifié par le Parlement après débat, ce qui est, en soi, un acte démocratique donnant de la légitimité à la CPI.

En réponse à une question sur l'état d'avancement de la mise en place du Tribunal spécial pour le Liban, il a été indiqué qu'un accord était en cours de négociation avec les Pays-Bas sur un site pour le tribunal, mais que ce dernier ne pourra commencer à fonctionner que lorsqu'un financement aura effectivement été mis en place pour la première année et que des engagements de financement auront été pris pour les deuxième et troisième années. En attendant, le processus de sélection des juges se poursuit : quatre seront libanais et sept internationaux.

La question a été posée de savoir pourquoi la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (RDC), connue sous le nom de MONUC, n'était pas en mesure de désarmer les divers groupes armés qui ne représentent pas, en fait, de gros effectifs militaires. L'ONU doit-elle réexaminer les règles d'engagement des soldats de la paix pour leur permettre d'être plus réactifs ? La MONUC semble par ailleurs incapable d'endiguer les trafics d'armes de petit calibre et d'armes légères qui sont introduites dans le pays au moyen d'avions légers. Il a été relevé qu'au-delà de la contribution des soldats de la paix en République démocratique du Congo, la consolidation de cette paix est, en dernière analyse, une question liée au règlement des problèmes politiques.

Sur les 100 000 soldats de la paix, quel est le pourcentage de femmes ? La résolution 1325 appelle à une plus grande implication des femmes dans les opérations de maintien de la paix, la reconnaissance des besoins des femmes dans les situations de maintien de la paix, et une formation appropriée. Veiller, au niveau national, à ce que ces attentes soient satisfaites incombe aux parlementaires, mais le Conseil de sécurité a aussi pour devoir d'exhorter les pays à prendre des mesures en conséquence. Il a été jugé particulièrement scandaleux que certains soldats de la paix aient abusé sexuellement de femmes et de filles, déjà traumatisées par le conflit. En réponse,

on a indiqué que si les femmes ont sans conteste un rôle important à jouer dans le maintien de la paix, la composition des forces de maintien de la paix relève de l'autorité de l'Etat contributeur. Toutefois, en ce qui concerne les sévices sexuels commis par des soldats des forces de maintien de la paix, l'ONU applique une politique stricte de tolérance zéro : les auteurs doivent être renvoyés dans leur pays d'origine pour y être jugés.

L'une des réformes très importantes issues du Sommet mondial de 2005 ayant été la création de la Commission de consolidation de la paix, on s'interroge sur les mesures que pourraient prendre les parlementaires pour soutenir concrètement l'ensemble des activités du programme pour la paix, notamment en y privilégiant la participation des femmes dans tous les domaines.

Le Secrétaire général de l'Union interparlementaire, M. Anders Johnson, répond que les parlementaires jouent un rôle majeur dans les pays en situation d'après conflit. Il faut systématiquement y organiser des élections afin de mettre en place un parlement qui devra ensuite légiférer pour instaurer une société où les conflits cesseront d'être un recours. Toutefois, une fois l'élection achevée, la communauté internationale a tendance à oublier le Parlement et à concentrer toute son attention sur le pouvoir exécutif. La Commission de consolidation de la paix fait un effort délibéré pour corriger cette tendance en accordant aux parlements nouvellement créés toute l'attention possible, et il faut que les parlementaires en général apportent un soutien aux parlements des pays sortant d'un conflit. Etant donné que la Commission s'occupe principalement du Burundi et de la Sierra Leone à l'heure actuelle, et que ces deux pays assistent à l'Audition, l'orateur suggère que les parlementaires voient avec ces délégations comment ils pourraient les aider à mettre en place leurs institutions.

Séance II *Respect de la règle de droit dans la mise en œuvre des engagements internationaux clés en matière de désarmement et de non-prolifération*

Intervenants : sénatrice Rosario Green Macías, Présidente de la Commission des Affaires étrangères du Sénat mexicain; M. Tibor Toth, Secrétaire exécutif de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE); M. Peter Burian, Président du Comité 1540 du Conseil de sécurité (non-prolifération des armes de destruction massive); Mme Hannelore Hoppe, Adjointe du Haut Représentant des Nations Unies pour le désarmement; et M. Jonathan Granoff, Président du Global Security Institute

Durant les présentations des intervenants sur le désarmement et la non-prolifération, Mme Green a fait l'historique des différentes commissions indépendantes qui sont intervenues dans le processus de désarmement nucléaire; M. Toth s'est penché sur le rôle du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE); M. Burian a décrit l'impact de la résolution 1540 sur la prévention de la prolifération; Mme Hoppe a examiné la situation actuelle, et M. Granoff a replacé l'ensemble de ces interventions dans un contexte global.

Ouvrant la séance, M. Granoff dit que la manière dont le monde a choisi de traiter la question des armes nucléaires pourrait bien déterminer s'il y a un avenir ou pas. Cette question associe l'impératif moral qui veut que l'on refuse ces armes pour des raisons éthiques, et l'impératif de survie puisque, d'une année sur l'autre, les armes nucléaires rendent la sécurité de l'humanité toujours plus précaire.

Nous sommes la première génération à devoir décider en conscience si elle sera ou non la dernière.

Jonathan Granoff, Président du Global Security Institute

Les trois premières commissions indépendantes qui ont cherché à faire avancer le processus de désarmement nucléaire ont été créées pour deux raisons, l'une positive - l'optimisme quant à la prorogation indéfinie du TNP - et l'autre négative - les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan – mais, en fin de compte, la dynamique de leur action s'est heurtée au refus des Etats-Unis de signer le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Très rapidement, la période propice ouverte par la fin de la Guerre froide s'est close à nouveau.

Cela a amené la création de la quatrième Commission indépendante qui, dans son rapport intitulé «Les armes de la terreur» a révélé des statistiques terrifiantes, à savoir qu'il existe encore

27 000 armes nucléaires, dont 12 000 déployées activement. La seule manière de réduire la menace que fait peser ce potentiel de destruction impressionnant consiste, comme le rapport le dit, à ce que tous les États dotés de l'arme nucléaire déclarent qu'ils appliqueront une politique catégorique de non-utilisation en premier de cette arme... sachant que cela couvre à la fois l'action préventive et les représailles.

Le TICE a été ouvert à la signature en 1996, son objectif étant d'interdire tous les essais nucléaires dans tous les environnements. Il a été signé par 177 États et ratifié par 140, mais dix États répertoriés doivent encore le ratifier pour qu'il puisse entrer en vigueur. Empêchant les essais futurs, le TICE est conçu comme la première étape d'un vaste programme de désarmement adopté en 1995, lorsque les États ont décidé de proroger le Traité de non-prolifération (TNP). Bien qu'il ne soit pas encore pleinement en vigueur, son système de vérification sans précédent, composé de plus de 300 stations de détection, est quasiment achevé. Les progrès dans la maîtrise des armements sont rares à l'heure actuelle. Le TICE, toutefois, incarne le multilatéralisme dans ce qu'il a de meilleur, avec près de 90 États accueillant des installations de détection.

En octobre 2006, la République populaire démocratique de Corée a procédé à un essai nucléaire, interrompant ainsi huit années de moratoire mondial sur les essais. Plus grave défi lancé au TICE, cet essai offrait en même temps la possibilité inattendue de tester le fonctionnement du système de vérification mis en place en vertu du traité. En l'espace de 25 minutes, 22 stations de détection ont enregistré l'événement, jusqu'en Bolivie même. Deux heures plus tard, les États membres du TICE avaient été informés de l'heure, de l'emplacement, de l'ampleur et de la profondeur de l'explosion. Pour le moins, cette explosion a validé le potentiel de vérification du TICE et elle a placé les essais nucléaires au cœur de l'attention internationale, montrant clairement que le TICE restait inachevé.

L'énergie nucléaire étant à nouveau privilégiée comme moyen de satisfaire les besoins énergétiques mondiaux, la distinction entre les activités nucléaires autorisées et celles qui sont proscrites devient de plus en plus délicate, mais un essai nucléaire apporte une preuve incontestable des intentions d'un État. Aussi le TICE est-il la barrière entre les utilisations pacifiques et légitimes de l'énergie nucléaire, et ses utilisations abusives.

L'adoption en avril 2004 de la résolution 1540 sur la prévention de la prolifération des armes de destruction massive est une réponse opportune à la menace terroriste croissante que posent les réseaux hybrides comme Al-Qaida, et aux révélations troublantes à propos du marché noir nucléaire d'Abdul Qadeer Khan. Ces révélations ont montré que des acteurs non étatiques, dont des organisations terroristes, pouvaient aisément avoir accès aux armes de destruction massive les plus sophistiquées. En outre, l'élargissement probable des programmes nucléaires civils offre la possibilité à des groupes terroristes d'accéder à des matières radioactives et fissiles qu'ils peuvent ensuite utiliser pour créer des armes nucléaires ou bombes sales. Ainsi, durant la seule année 2006, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a enregistré plus de 260 cas de perte ou de vol de matières nucléaires.

L'adoption de la résolution 1540 a donc été une étape nécessaire pour combler les lacunes des mécanismes internationaux de non-prolifération et pour édifier un système global de prévention et de protection. La résolution fait obligation à tous les États de prendre des mesures contre la prolifération. Depuis son adoption, 137 des 192 États Membres de l'ONU ont fait rapport au Comité 1540 sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer la résolution.

En avril 2006, le Comité a présenté au Conseil de sécurité un rapport complet sur ses deux premières années de travail, recensant plusieurs lacunes importantes dans la mise en œuvre de la résolution, en particulier dans les domaines de la responsabilisation, de la protection physique, des contrôles aux frontières, de la répression et des contrôles nationaux de l'exportation et des transbordements. Dans ce rapport, on relève en outre que même les États qui ont fait des progrès significatifs doivent améliorer régulièrement leur dispositif national afin d'empêcher les terroristes d'en déceler les points faibles.

Aucun État ni aucune institution peut faire face seul à la menace de prolifération. Les difficultés et les complexités d'application ne peuvent être traitées qu'avec le degré le plus élevé possible de coopération et d'interaction au niveau international. À cette fin, le Comité 1540 développe des

liens et une coopération avec d'autres organismes comme que l'AIEA, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, l'Organisation mondiale des douanes et l'OTICE. En collaboration avec le Département des Nations Unies pour les affaires de désarmement, le Comité 1540 a organisé plusieurs séminaires régionaux, qui servent non seulement à la sensibilisation d'une manière générale, mais aussi à identifier les domaines où le Comité peut faire un meilleur travail pour faciliter l'assistance. Le Comité développe également son rôle de centre d'échange pour faciliter les contacts entre les pays qui sollicitent une assistance et ceux qui la proposent.

Plus généralement, la coopération entre parlements et entre les parlements et l'ONU va devenir de plus en plus importante en matière de désarmement et de non-prolifération. Durant les six dernières décennies, des centaines de résolutions de l'Assemblée générale ont été adoptées sur ces questions et les Etats ont conclu plusieurs traités bilatéraux et multilatéraux où ils sont convenus de ne pas essayer de se doter ou d'acquérir des armes de destruction massive. Une coopération internationale de grande ampleur est essentielle, en raison non seulement des incidences planétaires de l'utilisation de ces armes, mais aussi de l'ampleur mondiale du marché des différentes matières nécessaires à leur fabrication. Ainsi, sachant que la législation nationale ne peut suffire à elle seule pour atteindre les objectifs mondiaux de désarmement et de non-prolifération, les différents législatures ont un rôle indispensable à jouer en ratifiant des traités, en adoptant des lois pour assurer la cohérence entre les engagements internationaux et le droit interne, et en supervisant la mise en œuvre.

La prolifération est une conséquence de l'échec des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies qui n'ont pas su faire appliquer les traités, conventions et accords qu'ils ont signés.

Theo-Ben Gurirab, Président de l'Assemblée nationale namibienne

Malheureusement, des obstacles importants demeurent. Les traités multilatéraux applicables ne sont toujours pas ratifiés universellement; il y a parfois des allégations de non-respect; il y a le risque que des Etats exercent leur droit légal de se retirer. Pour surmonter ces obstacles, la

compréhension et l'appui des législatures et de la société civile sont nécessaires. Les parlementaires peuvent plaider pour le renforcement des dispositifs multilatéraux de non-prolifération et de désarmement. Par la législation, ils peuvent promouvoir l'éducation au désarmement et à la non-prolifération dans les écoles et universités. Et par les questions et les auditions, ils peuvent suivre activement les progrès accomplis.

L'état de droit est le bien qu'ont en commun les parlements du monde entier et l'ONU. Ensemble, ils s'efforcent de promouvoir le développement et le renforcement des normes juridiques, et ils cherchent à renforcer la sécurité, en particulier grâce à l'élargissement de la notion d'état de droit aux domaines du désarmement et de la non-prolifération.

Au cours du débat, certains participants ont estimé qu'il y avait dans le TNP « deux poids, deux mesures », puisqu'il permet à certains pays d'avoir accès aux armes nucléaires et l'interdit à d'autres. Ils ont fait observer que cette inégalité ne pouvait manquer d'avoir un effet déstabilisateur. D'autres ont remis en question l'utilité de la ratification du TNP, au motif que ses dispositions pouvaient être purement et simplement ignorées par l'une des grandes puissances, ce qui conduisait à une inégalité déstabilisatrice. A moins que la ratification ne fût universelle, il ne pouvait y avoir de garantie absolue que des armes nucléaires n'échoueraient pas entre les mains de terroristes.

D'un autre côté, toutes les parties au TNP sont tenues de poursuivre les négociations en vue du désarmement nucléaire, et c'est en fait le seul traité international qui contienne une telle stipulation. En outre, le troisième volet du grand « marchandage » du TNP est qu'il garantit à toutes les Parties un « droit inaliénable aux bienfaits de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ».

Sont apparus au cours du débat les points additionnels suivants :

- Avec la disparition de la peur, qui était une caractéristique de la Guerre froide, la notion de l'urgence du désarmement nucléaire a également disparu, récemment supplantée par la « guerre contre le terrorisme ». Il appartient aux parlementaires de retrouver ce sentiment

d'urgence et de mobiliser la volonté politique en collaborant avec les organisations de base et les électeurs pour sensibiliser l'opinion aux dangers effroyables que représentent les 27 000 ogives nucléaires encore déployées dans le monde, et du coût énorme du maintien d'un tel arsenal.

- La menace nucléaire doit venir au premier rang de l'ordre du jour international parce qu'elle est plus dangereuse que le terrorisme et qu'elle est aussi la menace ultime pour l'environnement. En outre, la logique de la destruction mutuelle assurée ne s'applique pas aux terroristes, qui appartiennent à des groupes non étatiques informés. Pour empêcher ces terroristes d'acquérir des armes nucléaires, il faut éliminer ces armes de la planète.
- Trente deux Membres de l'UIP doivent encore signer ou ratifier le TICE, et les parlementaires devraient exhorter leurs gouvernements à le faire sans tarder. Ils devraient en outre encourager leurs gouvernements à adopter les mesures nécessaires pour prévenir et sanctionner les explosions nucléaires. Certains Etats l'ont déjà fait, tandis que d'autres ont établi un lien entre la date de mise en application de la législation et celle de l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète, mais l'adoption universelle de ces mesures avec effet immédiat serait préférable.
- De même, les parlementaires de pays n'ayant pas encore fait rapport au Comité 1540 devraient exhorter leurs gouvernements à le faire parce que ce rapport à la Commission donne une image précise des difficultés qu'un pays peut rencontrer dans la mise en œuvre du traité, et du type d'assistance dont il pourrait avoir besoin, de la part soit d'organisations internationales, soit de certains pays.
- Il y a eu plusieurs cas de renonciation unilatérale à l'arme nucléaire par des pays comme l'Afrique du Sud, la Jamahiriya arabe libyenne et le Kazakhstan. A chaque fois, le Parlement a joué un rôle important dans le soutien au désarmement au sein de la population.
- Il y a de nombreuses mesures législatives concrètes par lesquelles les parlements peuvent avoir un impact sur la culture ambiante d'acquisition d'armes. Par exemple, ils peuvent voter des lois interdisant aux caisses de retraite publiques d'investir dans les industries qui construisent des armes nucléaires. Il incombe aux parlementaires d'exercer leur fonction de supervision en ce qui concerne les budgets publics et les politiques en matière d'armes.
- Les parlementaires doivent confronter leur expérience avec celle de leurs collègues d'autres pays, notamment à travers des groupes tels que le Réseau parlementaire pour le désarmement et la non-prolifération (PNND).
- Les parlements doivent faire preuve de vigilance à chaque fois que les gouvernements acceptent de transférer des technologies nucléaires à des tiers. Ces transferts doivent être autorisés dans des conditions strictes telles que l'exigence que les pays bénéficiaires ratifient tous les traités applicables. Cela contribuerait également à traiter la question ambiguë du double usage de l'énergie nucléaire.
- Dans les débats sur la non-prolifération aujourd'hui, on fait porter une attention excessive sur un petit nombre de pays voyous qui chercheraient à acquérir des armes nucléaires, et pas assez sur les pays qui ne veulent pas renoncer aux armes qu'ils possèdent déjà. Ce déséquilibre est encore accentué par la composition dépassée du Conseil de sécurité de l'ONU et les pouvoirs conférés à ses membres permanents. Les parlements doivent travailler à l'application de toutes les résolutions de l'Assemblée générale, y compris celles qui appellent à la création de zones exemptes d'armes nucléaires au Moyen-Orient.
- Plus généralement, les parlements doivent appuyer les efforts déployés par leurs gouvernements pour mettre en place des zones exemptes d'armes nucléaires, comme le Mexique l'a fait, par exemple, par le Traité de Tlatelolco.

- Les parlementaires doivent suivre les débats sur le désarmement à l'ONU pour savoir comment leurs gouvernements y votent.
- Des efforts sont également nécessaires pour mettre fin à la dissémination d'autres armes qui, bien que n'étant pas de destruction massive, tuent aveuglément, telles que les bombes à sous-munitions. Les parlementaires peuvent contribuer à édifier un consensus en faveur d'un instrument juridiquement contraignant qui interdirait ce type d'armes, auquel de nombreux Etats travaillent dans le cadre du Processus d'Oslo.
- Un comité ou groupe de travail spécial pourrait être créé au sein de l'UIP pour promouvoir la non-prolifération et le désarmement.
- Même si certains pourraient voir dans l'accent mis actuellement sur la non-prolifération la preuve d'une absence de progrès vers le désarmement et de la nécessité de repenser l'ensemble du mécanisme, il faut garder une vision d'ensemble de ces deux aspects comme un continuum, et ne pas oublier que la non-prolifération sert l'objectif ultime qu'est le désarmement.

Séance III *Bilan des tribunaux internationaux et évolution future du système de justice pénale internationale*

Intervenants : M. Juan Méndez, Président du Centre international pour la justice transitionnelle, Mme Fatou Bensouda, Procureure adjointe de la Cour pénale internationale; M. Abel Stronge, Président du Parlement de la Sierra Leone, M. Yukio Takasu, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Représentant permanent du Japon auprès de l'Organisation des Nations Unies et Président de la Commission des Nations Unies pour la consolidation de la paix; M. Larry Johnson, Sous-Secrétaire général des Nations Unies aux affaires juridiques

Durant cette séance, on a examiné, à la lumière du rapport du Secrétaire général intitulé *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616)*, la contribution de la justice pénale internationale à la restauration de la paix et à l'instauration et au renforcement de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. M. Méndez a souligné le lien entre le renforcement de l'état de droit et la fin de l'impunité pour les auteurs d'atrocités et de violations massives des droits de l'homme. Mme Bensouda a décrit comment la jurisprudence des tribunaux ad hoc des Nations Unies pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie avait inspiré le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et ses pratiques en matière de poursuites, et elle a brossé un tableau prospectif de la justice pénale internationale. M. Stronge a examiné l'héritage laissé par les divers tribunaux internationaux, à commencer par le Tribunal militaire international de Nuremberg, en se concentrant en particulier sur le Tribunal spécial pour la Sierra Leone. M. Takasu a souligné le lien entre, d'une part, la poursuite de la justice et la réalisation de la paix, et, d'autre part, la réconciliation nationale dans les situations d'après conflit. Prolongeant les observations de M. Michel en séance, M. Johnson a souligné que la position du Secrétariat de l'ONU en ce qui concerne la poursuite des crimes de guerre, des génocides et de crimes contre l'humanité ne consiste pas à opposer vérité à justice, mais à promouvoir la vérité et la justice, et il a réaffirmé que l'ONU ne pouvait pas être favorable à une amnistie pour les auteurs de tels crimes. Les intervenants ont en outre réfléchi à ce que les parlementaires peuvent faire pour soutenir la justice pénale internationale. Les principaux points de leurs présentations et leurs recommandations sur les initiatives que peuvent prendre les parlementaires sont résumés ci-dessous.

Le Tribunal militaire de Nuremberg a constitué un jalon historique à plusieurs égards. D'abord et surtout, il a démontré avec force que des individus pouvaient être tenus responsables pénalement de crimes graves au niveau international, marquant ainsi un tournant dans l'histoire du droit pénal international. Avant Nuremberg, seuls les Etats poursuivaient les crimes commis sur leurs territoires, ce qui signifiait que de nombreux crimes odieux contre l'humanité restaient impunis. En outre, la Charte de Nuremberg, définissant le statut du Tribunal, a créé deux nouvelles catégories de crimes – les crimes contre l'humanité et les crimes contre la paix - et elle a établi que la

commission de tels crimes pouvait engager la responsabilité pénale individuelle. La Charte de Nuremberg a également étendu les limites définissant les formes acceptables de conduite des agents publics, en prévoyant que les chefs d'Etat et hauts dirigeants impliqués dans la commission d'un crime international ne seraient pas exonérés de leur responsabilité pénale individuelle ou ne verraient pas leur peine atténuée. Enfin, elle a établi qu'un individu ne pouvait pas être exonéré de sa responsabilité pénale au simple motif qu'il avait agi en vertu d'un ordre émanant d'une autorité publique ou d'un supérieur. Autre aspect extrêmement important de l'exemple donné par Nuremberg : l'inclusion dans la Charte de Nuremberg de diverses garanties pour que les accusés aient un procès équitable, en dépit de l'énormité des crimes qui leur étaient imputés. Enfin, en révélant l'étendue des atrocités commises par le régime nazi, le Tribunal de Nuremberg a suscité une indignation extrême dans la population, laissant ainsi un exemple moral qui a motivé durablement ceux et celles qui militent pour un système permanent et efficace de justice internationale.

L'exemple du Tribunal de Nuremberg a été repris par les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda et les différents tribunaux mixtes, tels que le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, établis depuis 1990. Ces institutions ont apporté des contributions non négligeables au développement du droit pénal international. Leur impact jurisprudentiel en ce qui concerne la responsabilité des fonctionnaires de l'Etat pour des crimes internationaux, et la répression des crimes de violence sexuelle en tant que crimes contre l'humanité ont été particulièrement remarquables.

Toutefois, l'héritage des tribunaux internationaux ad hoc et des juridictions hybrides va au-delà de leur contribution à la jurisprudence internationale. Ils ont aussi joué un rôle crucial dans la promotion de la paix, la stabilité et la réconciliation nationale, la reconstruction des institutions et la mise en place d'un système judiciaire efficace, et le maintien et le renforcement de l'état de droit dans des sociétés déchirées par la guerre. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, par exemple, en plus de s'acquitter de sa mission consistant à poursuivre les personnes qui portent la plus grande responsabilité pour des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres violations graves du droit international humanitaire, s'efforce de laisser un héritage durable dans les quatre domaines identifiés par le Groupe de travail sur la question : promouvoir l'état de droit et la transparence en Sierra Leone, promouvoir les droits de l'homme et le droit international humanitaire, renforcer le rôle de la société civile dans la justice et renforcer les compétences des professionnels de la justice.

La communauté internationale a opéré une mutation radicale grâce à la création des tribunaux internationaux ad hoc, faisant ainsi comprendre très clairement qu'elle n'accepterait pas l'impunité - même si cette impunité lui était présentée comme le prix à payer pour la paix - et ouvrant la voie à des délibérations historiques qui ont conduit au Statut de Rome de 1998 et à la création de la Cour pénale internationale. La terminologie et les pratiques en matière de poursuites consacrées par le Statut de Rome sont en grande partie inspirées de l'expérience des tribunaux ad hoc, notamment en ce qui concerne les viols et autres crimes sexuels. Le Statut de Rome est le premier instrument international qui qualifie les actes de violence sexuelle de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et, dans certains cas, de génocide.

Le Statut de Rome a institué un système global de justice pénale qui s'est révélé efficace pour mettre fin à l'impunité pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide. Néanmoins, ce système se heurte à un certain nombre de difficultés. Le Statut de Rome ne bénéficie pas d'un soutien universel, ayant été ratifié par moins des deux tiers des pays dans le monde. En outre, la Cour pénale internationale n'ayant pas le pouvoir d'exécuter des mandats directement sur le territoire des Etats, elle doit compter sur les Etats pour l'arrestation et la remise des suspects. Lorsque ces suspects sont en mesure de franchir les frontières, il faut une coordination entre Etats et organisations. Eradiquer les réseaux de soutien qui prêtent assistance aux personnes recherchées par la Cour est également crucial pour renforcer les chances d'arrestation, faute de quoi les suspects ne peuvent pas être traduits en justice. En outre, il faut impérativement que les Etats incriminent toute activité servant, directement ou indirectement, à abriter ces suspects; qu'ils gèlent les avoirs des personnes recherchées par la Cour et qu'ils coopèrent à la conduite des recherches.

Ce ne sont pas les décisions de la Cour pénale internationale qui sapent le processus de paix et les initiatives de règlement des conflits... C'est la non-application des décisions de la Cour qui est la véritable menace contre une paix durable.

Fatou Bensouda, Procureure adjointe de la Cour pénale internationale

Autre défi considérable auquel est confrontée la Cour : assurer l'exécution de ses décisions dans les situations où la communauté internationale s'efforce d'atteindre de nombreux objectifs à la fois : rétablissement de la sécurité, fourniture d'une assistance humanitaire, promotion du dialogue politique entre les parties à un conflit, et préparation à la reconstruction et au développement. De plus, il y a ceux qui

cherchent à opposer le mandat de recherche de la Justice confié à la Cour aux exigences de paix et de sécurité, en qualifiant la CPI d'obstacle au processus de paix.

La justice et la paix doivent être considérées comme complémentaires. La justice internationale, la justice nationale, la recherche de la vérité et les négociations de paix ne sont pas des voies divergentes pour atteindre un objectif; elles peuvent être réunies en une stratégie de paix globale. Assurer un accès équitable à la justice, promouvoir les droits de l'homme, prendre des mesures contre l'impunité et encourager un consensus sur les modalités de création d'un mécanisme opérationnel de justice de transition sont des éléments essentiels d'une telle stratégie. Néanmoins, il faut reconnaître que les diverses composantes de ce processus de paix ne peuvent pas être toutes mises en place simultanément; elles doivent se succéder d'une façon méthodique qui prévoit des procès équitables pour les auteurs de crimes graves. L'équité de la procédure judiciaire est un préalable essentiel à la recherche de la paix et de la justice.

La justice doit se déployer le plus possible au niveau national car les tribunaux internationaux ont une capacité et une compétence limitées. Les tribunaux hybrides resteront nécessaires dans les cas où les tribunaux nationaux ne sont pas en mesure de poursuivre les auteurs de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, tout en respectant les normes les plus strictes de procédure et d'équité, mais il faut résister à la tentation de créer des tribunaux internationaux ad hoc car la CPI a été créée pour servir de tribunal pénal international permanent. L'idée que la CPI est une création des pays du Nord ou de l'Occident doit également être combattue. La Cour est le fruit de la communauté internationale dans son ensemble, avec une forte implication des pays en développement, et le Statut de Rome sur lequel elle repose est le reflet global et équilibré des traditions et cultures juridiques du monde entier.

Au cours des débats, un large soutien s'est exprimé en faveur de la justice pénale internationale, en général, et de l'action de la Cour pénale internationale, en particulier. Les parlementaires des pays qui ne sont pas encore parties au Statut de Rome ont été instamment priés d'encourager leurs gouvernements à le devenir. Toutefois, certains participants ont exprimé les préoccupations que leur inspirait le risque de politisation des cas examinés par la Cour, et certains ont exprimé l'avis que les procès, au niveau tant national qu'international, ne devaient avoir lieu qu'après que les tentatives de parvenir à la réconciliation par le dialogue et le règlement politique avaient échoué. Un participant a jugé que l'action de la Cour en ce qui concerne le Darfour constituait une atteinte à la souveraineté du Soudan, qui n'est pas signataire du Statut de Rome et ne reconnaît pas la compétence de la CPI.

En réponse, Mme Bensouda fait observer que la CPI a vocation à être une juridiction de dernier ressort. Elle doit s'abstenir lorsqu'un cas fait l'objet d'une enquête ou de poursuites dans un système judiciaire national. Il est vrai que la Cour n'a pas compétence pour les crimes qui ne sont pas commis sur le territoire d'un Etat Partie ou par un ressortissant d'un Etat partie, mais il y a une exception : l'article 13 du Statut de Rome donne compétence à la Cour sur les cas qui lui sont renvoyés par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. C'est la raison pour laquelle la Cour a compétence dans le cas du Darfour. Dans tous les cas, le Procureur de la CPI conduit une enquête indépendante afin de déterminer s'il existe suffisamment de preuves de la responsabilité pénale pour engager une procédure. Le Procureur a le devoir d'enquêter non seulement à charge mais aussi à décharge, et tous les éléments à décharge doivent être communiqués à la défense. Les droits des accusés sont pleinement respectés à tous les stades du processus. Le Statut de Rome confère au Procureur le pouvoir de choisir motu proprio les cas méritant enquête, mais de telles enquêtes doivent être autorisées par

la Chambre d'instruction. En soumettant l'exercice de ce pouvoir à révision judiciaire, le Statut de Rome garantit que la sélection des cas n'est pas politiquement motivée ou arbitraire.

Ont émergé de la discussion les points additionnels suivants :

- Les parlements doivent s'impliquer dans les activités en faveur de la réconciliation et de la paix le plus tôt possible, de manière à éviter tous les écueils liés à la reconstruction d'une infrastructure fondée sur l'état de droit. La publication intitulée *Le rôle des parlements dans l'aboutissement du processus de réconciliation*, établie conjointement par l'Union interparlementaire et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), apporte des éclairages sur le rôle particulier joué par les parlements des pays en transition vers la paix après conflit.
- Les parlementaires peuvent soutenir la justice pénale internationale en œuvrant à la ratification du Statut de Rome par tous les Etats. Ils peuvent aussi appuyer les programmes bilatéraux de renforcement des capacités, de promotion de la démocratie et de la transparence et de renforcement du système judiciaire dans les sociétés fragiles.
- En outre, tenant les cordons de la bourse dans leurs pays respectifs, les parlements peuvent faciliter l'autorisation de crédits pour soutenir l'action des tribunaux internationaux. Ce soutien est particulièrement nécessaire pour les trois tribunaux pénaux internationaux qui dépendent des contributions volontaires, à savoir ceux du Cambodge, du Liban et de la Sierra Leone.
- Les parlements ont aussi un rôle à jouer en passant au crible les procès des tribunaux pénaux internationaux pour s'assurer que l'argent donné par les Etats est bien dépensé, et pour déterminer si ces tribunaux agissent efficacement pour promouvoir la paix et mettre fin à l'impunité.
- Le renforcement de la législation nationale est un aspect essentiel de l'instauration de l'état de droit, et les parlementaires ont de toute évidence un rôle à jouer à cet égard. Ils peuvent contribuer à faire progresser les bonnes pratiques en aidant d'autres parlementaires à se doter de codes pénaux et de systèmes juridiques, et en harmonisant la législation nationale et les instruments juridiques internationaux. L'UIP peut apporter sa contribution en organisant des activités bilatérales et multilatérales de formation pour les parlements dans les pays où la démocratie est encore fragile.
- Les parlements doivent veiller à ce qu'un juste équilibre soit trouvé par leur gouvernement entre réconciliation nationale et justice. Ils doivent veiller à ce que la justice ne soit jamais sacrifiée, l'impunité n'a jamais tolérée pour des raisons de basse politique, tout en comprenant la nécessité de procéder par étapes successives dans le processus de réconciliation.
- L'expérience acquise par le passé dans de nombreux pays montre que traduire en justice les auteurs de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité peut être un élément important du processus de réconciliation et de cicatrisation. Faute de justice, on risque d'avoir le sentiment que les auteurs «s'en tirent à bon compte». Dans les cas où les auteurs ont fui le pays où le crime a été commis, la compétence universelle peut être une stratégie efficace, pratique et réaliste pour lutter contre l'impunité.

D'après notre expérience, pour qu'il y ait réconciliation, trois éléments sont requis : mémoire, vérité et justice. Mémoire, parce que nous ne devons pas oublier ce qui nous est arrivé et les crimes qui ont été commis. Vérité, parce que nous ne pourrions pas parvenir à la réconciliation sans savoir exactement ce qui s'est passé, et que nous devons savoir ce qui s'est passé afin que cela ne se reproduise plus. Et justice, car c'est la seule voie vers une réconciliation véritable.
Diego Cánepa, membre de la Chambre des représentants de l'Uruguay

- La protection qu'offre la souveraineté

nationale ne doit pas empêcher de poursuivre les auteurs des crimes les plus graves aux yeux de la communauté internationale. Le principe de la non-ingérence ne peut plus être invoqué par les pays comme prétexte pour laisser des atrocités de masse se commettre sur leur territoire.

- Paix et prospérité sont impossibles sans bonne gouvernance. Lorsqu'un gouvernement est tenu de rendre des comptes, les institutions étatiques ne sont pas mises en échec. Les parlements doivent être fermes dans l'exercice de leurs pouvoirs de contrôle et de supervision afin d'assurer le respect de la primauté du droit et des procédures.
- Il incombe à tous les acteurs de la communauté internationale de coopérer pour faire appliquer les mandats d'arrêt délivrés par la CPI et les autres tribunaux internationaux, tâche qui ne peut pas relever exclusivement du pays concerné, qui parfois n'a pas les moyens de procéder à des arrestations, ou est tout simplement dans l'incapacité de le faire parce que les accusés se trouvent hors de son territoire. Les parlementaires peuvent faciliter cette coopération.

Séance IV *Vers une approche globale de la lutte contre le terrorisme fondée sur l'état de droit*

Intervenants : M. Robert Orr, Sous-Secrétaire général des Nations Unies à la planification stratégique et président de l'Equipe spéciale de la lutte contre le terrorisme de l'ONU; Mme Carolyn Maloney, membre de la Chambre des représentants des Etats-Unis d'Amérique, M. R.M. Marty Natalegawa, Représentant permanent de l'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies et Président du Conseil de sécurité pour novembre 2007, et M. Robert Hill, Représentant permanent de l'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies

Les débats de cette séance ont porté sur les efforts déployés par chaque pays et par la communauté internationale dans son ensemble pour lutter contre le terrorisme. M. Orr a présenté un aperçu des activités menées par l'ONU pour lutter contre le terrorisme, en se concentrant essentiellement sur les actions engagées pour mettre en œuvre la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU - et le Plan d'action qui l'accompagne - adoptée par l'Assemblée générale en 2006 (résolution A/RES/60/288). Mme Maloney, M. Natalegawa et M. Hill ont décrit les approches de leurs pays respectifs dans la lutte contre le terrorisme, en soulignant la nécessité d'assurer le respect des droits de l'homme, les libertés civiles et la primauté du droit, et de travailler en collaboration avec d'autres pays pour lutter contre ce fléau mondial qu'est le terrorisme. En outre, les intervenants ont souligné plusieurs fonctions importantes des parlements. Leurs interventions sont résumées ci-dessous.

Il y a à l'ONU trois grands axes de travail en matière de lutte contre le terrorisme. Le premier est lié à l'ensemble des résolutions sur la question émanant du Conseil de sécurité, notamment les résolutions 1267 (1999), 1373 (2001) et 1540 (2004), qui ont donné lieu à un certain nombre d'initiatives engagées au niveau mondial pour lutter contre le terrorisme. Le second porte sur les activités antiterroristes menées au titre des 16 instruments juridiques internationaux relatifs au terrorisme. Le troisième axe de travail découle de la stratégie antiterroriste mondiale.

L'adoption, par consensus, de cette stratégie par les 192 Etats Membres de l'ONU - résultat remarquable – montre que les pays ont compris qu'ils ne pouvaient pas combattre seuls le terrorisme. La stratégie repose sur quatre piliers : éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, prévenir et combattre le terrorisme, renforcer les institutions nationales et internationales afin de prévenir et de combattre le terrorisme, et protéger les droits de l'homme et l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme. On notera que c'est ce quatrième pilier qui était le plus facilement accepté dans les négociations ayant abouti à l'adoption de la Stratégie. Tout au long du débat, on a reconnu que les droits de l'homme et l'état de droit étaient des questions transversales, pertinentes pour toutes les composantes de la Stratégie.

Vingt-quatre entités du système des Nations Unies et au-delà ont rejoint l'Equipe spéciale de l'ONU chargée de la lutte contre le terrorisme pour aider les Etats Membres dans l'application de la Stratégie. Rares sont celles qui sont spécialisées dans la lutte contre le terrorisme, mais on sait

que tous les types d'activités au sein de l'Organisation peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, même quand cela n'est pas leur principal objectif. L'Equipe d'experts travaille sur un large éventail d'initiatives, dont des initiatives pour humaniser la lutte contre le terrorisme en appelant l'attention sur ses victimes, des initiatives visant à faire face aux extrémismes et à l'embrigadement terroriste, et des initiatives destinées à protéger l'infrastructure et autres cibles vulnérables contre le terrorisme.

Au niveau national, les pays se sont également engagés dans diverses activités visant à contrecarrer les attaques terroristes et à neutraliser les réseaux terroristes. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis ont entrepris une vaste réorganisation de leur appareil sécuritaire, notamment en créant le Département de la Sécurité intérieure, pour centraliser les efforts de lutte contre le terrorisme. La tragédie du 11 septembre ayant été causée, selon un constat fait ultérieurement, par une défaillance du renseignement, une législation a été adoptée pour regrouper les services de renseignement du pays et exiger qu'ils communiquent entre eux. On a adopté aussi une loi pour améliorer la sécurité des transports et imposer un contrôle des incidences sur la sécurité nationale de tous les investissements étrangers. Dans le même temps, le législateur a cherché à adopter des lois visant à établir un juste équilibre entre nécessité de protéger l'Etat et nécessité de protéger les droits civils et les libertés des citoyens et d'assurer la responsabilisation et la transparence des pouvoirs publics.

A l'instar des Etats-Unis, l'Indonésie a fait l'expérience directe du terrorisme. Elle s'emploie, elle aussi, à relever le défi de la menace terroriste sérieusement et énergiquement, tout en sauvegardant les droits civils et fondamentaux. Pays ayant vécu récemment une mutation démocratique, l'Indonésie est déterminée à donner une réponse démocratique au terrorisme. Elle est convaincue qu'une réponse qui respecte les droits de l'homme et l'état de droit est le seul moyen de lutter contre le terrorisme tout en préservant sa démocratie chèrement acquise. Une réponse démocratique signifie qu'il faut garantir les droits non seulement des citoyens respectueux des lois, mais aussi des auteurs d'actes terroristes, et qu'il faut donc veiller à ce que ces derniers soient traduits en justice par des moyens légaux, dans le plein respect des garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable. L'Indonésie est également fermement convaincue que, pour être fructueuse, la lutte contre le terrorisme doit s'attaquer à ses causes profondes. Entre autres activités, elle promeut le dialogue interreligieux dans le but de combattre les idées fausses au sujet des liens entre terrorisme et religion qui pourraient alimenter de futurs actes terroristes.

La lutte contre le terrorisme doit être globale. Nous aimerions que l'exercice de la force soit suffisant, mais tel n'est pas le cas. C'est pourquoi nous ne croyons pas à cette analogie de la « guerre contre le terrorisme ». Nous devons analyser les causes profondes du terrorisme, ce qui ne signifie pas que nous cherchions à lui trouver une justification ou des excuses. Le terrorisme ne peut jamais se justifier. Mais nous devons savoir ce qui motive les terroristes. Comprendre et analyser les causes profondes n'est pas un aveu de faiblesse mais, au contraire, une attitude réaliste permettant de regarder la réalité en face.

Marty M. Natalegawa, Représentant permanent de l'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies

Bien que l'Australie n'ait pas fait l'expérience du terrorisme sur son propre sol, elle est entièrement acquise à la lutte mondiale contre le terrorisme. Des ressortissants australiens ont perdu la vie à la suite d'attaques terroristes perpétrées à travers le monde, et l'Australie a donc intérêt non seulement à veiller à ce que ses moyens de défense nationaux soient forts, mais aussi à aider d'autres pays à mettre en place de protections tout aussi efficaces. Du point de vue de l'Australie, pour qu'un dispositif soit efficace contre le terrorisme, il faut que les lois nationales garantissent le respect des droits de la personne – faute de quoi les valeurs mêmes qui sont menacées par le terrorisme seront mises en péril. Il faut aussi, entre autres choses, des forces militaires et policières efficaces, des contrôles aux frontières et des contrôles douaniers bien organisés, un puissant mécanisme d'intervention d'urgence et un bon réseau de renseignement, avec échange d'informations entre les services au sein de chaque pays, et avec la communauté internationale. La riposte au terrorisme doit également associer à l'action de la puissance publique celle du

secteur privé dont la collaboration est essentielle pour régler des questions telles que le financement du terrorisme et la sûreté des transports.

Les trois pays qui viennent d'être évoqués savent que la coopération et l'échange d'informations entre pays sont essentiels. Cette coopération doit se faire au niveau tant régional qu'international par l'intermédiaire d'organisations telles que l'ONU et l'UIP. L'intérêt d'associer ses forces dans la lutte contre le terrorisme est évident comme l'attestent les progrès accomplis ces dernières années. Même si la menace est toujours présente, la communauté internationale est beaucoup mieux préparée qu'elle ne l'était il y a quelques années à prévenir et combattre le terrorisme.

Dans la discussion qui a suivi, un certain nombre de participants ont affirmé le soutien de leurs gouvernements à la stratégie antiterroriste mondiale et ont décrit les efforts consentis par leurs pays pour combattre le terrorisme dans le domaine législatif et dans d'autres domaines. Plusieurs participants ont également mentionné la ratification par leur pays des différentes conventions contre le terrorisme. On a loué les efforts en cours au sein des Nations Unies en vue d'élaborer un projet de convention globale sur le terrorisme international, comprenant une définition internationalement acceptée de celui-ci. Il a été souligné, toutefois, qu'une telle définition devait faire la distinction entre le terrorisme et la lutte légitime d'un peuple pour l'indépendance et l'autodétermination. On a également estimé que la future convention devait s'attaquer aux causes profondes du terrorisme. On a estimé de manière unanime que le respect des droits de l'homme et l'état de droit étaient d'une importance primordiale dans la lutte contre le terrorisme. L'état de droit est considéré comme une condition fondamentale pour assurer l'harmonie dans les relations interpersonnelles au sein de la société, et la coexistence pacifique dans les relations entre Etats. Les participants ont également convenu que toute tentative d'assimiler le terrorisme à une religion, une culture ou un groupe de personnes devait être rejetée.

Il a été suggéré que l'Equipe spéciale de la lutte contre le terrorisme pourrait être une plateforme utile pour comparer les expériences, les bonnes pratiques et les enseignements tirés de la lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la protection des droits de l'homme.

Sont ressortis du débat les points additionnels suivants :

- La Stratégie antiterroriste mondiale fixe des orientations à tous les Etats membres quant aux mesures qu'ils peuvent et devraient prendre pour contribuer à ériger des défenses efficaces contre le terrorisme. Il incombe en grande partie aux parlements de mettre en œuvre ces orientations. Il ne faut pas que les Etats membres prennent prétexte de leur incapacité à s'entendre jusqu'à présent sur une convention globale sur le terrorisme international pour excuser l'inaction, ou l'insuffisance des mesures prises pour combattre le terrorisme. Il existe des moyens et des mécanismes permettant l'édification, en coopération, de dispositifs de défense contre le terrorisme, et leur utilisation doit être maximisée.
- Les parlements sont en première ligne dans la lutte contre le terrorisme, parfois littéralement. Des parlements ont été pris pour cible par des terroristes dans diverses régions du monde, précisément en raison de ce qu'ils représentent : la voix des peuples, que les terroristes cherchent souvent à museler.
- Les parlements sont également en première ligne d'un point de vue législatif. Ils sont chargés de la ratification des instruments internationaux de lutte contre le terrorisme, dont les 13 conventions internationales adoptées à l'ONU. Ils sont également chargés d'adopter des textes autorisant des fonds pour la lutte contre le terrorisme, et permettant de mettre fin au financement du terrorisme.

Le terrorisme n'a pas de religion

Jamal A. Al Kandari, membre de l'Assemblée nationale du Koweït

- Le rôle premier des parlements est, néanmoins, d'agir en tant que gardiens des droits de l'homme et des libertés civiles dans la lutte contre le terrorisme.

- Les parlements doivent veiller à ce que les gouvernements adoptent une approche équilibrée de la lutte contre le terrorisme, qui conjugue renforcement de l'appareil sécuritaire, protection des droits de l'homme et mesures visant à s'attaquer aux causes profondes du terrorisme. En particulier, les parlements doivent être conscients de la nécessité de contrebalancer une législation antiterroriste vigoureuse par une législation non moins vigoureuse de protection des droits de l'homme et des libertés civiles. La lutte contre le terrorisme nécessite la cohésion et la confiance entre les citoyens et l'Etat, mais cela n'est possible que si l'Etat respecte la loi et les droits des citoyens.
- Le droit à un procès équitable doit être respecté pour tous, y compris les personnes soupçonnées d'actes terroristes.
- Les actes de terreur de grande ampleur doivent être étudiés par le Parlement, si besoin est par la création de commissions ad hoc. Le Parlement doit également veiller à ce que tous les acteurs impliqués dans la lutte contre le terrorisme travaillent ensemble de façon coordonnée et efficace.
- Des textes sont nécessaires pour combler de nombreuses lacunes. Par exemple, il faut d'urgence adopter des textes pour promouvoir la coopération internationale dans l'échange de renseignements. Il faut des textes aussi afin qu'il soit possible d'exercer un plus grand contrôle sur les mouvements de fonds illicites qui pourraient être utilisés pour financer des activités terroristes, et d'empêcher l'utilisation des médias par les terroristes pour diffuser des discours de haine ou mobiliser un soutien à leur cause.
- Les Etats, y compris les parlements, doivent chercher à répondre aux besoins des jeunes générations par le développement social, l'éducation et les programmes de développement de l'emploi afin de combattre les sentiments de marginalisation et de victimisation qui en font des recrues faciles pour les terroristes. Les efforts visant à lutter contre les extrémismes, et à promouvoir le dialogue entre les religions et les cultures doivent aussi être soutenus.
- Les parlements doivent veiller à ce qu'une plus grande attention soit accordée non seulement à la prévention du terrorisme mais aussi à ses conséquences, lorsqu'elles n'ont pas pu être évitées - principalement en matière de soutien aux victimes et d'indemnisation, pour donner aux victimes la possibilité d'exprimer leurs revendications, et pour les associer à la recherche de solutions à ce problème.

L'Audition s'est achevée par la présentation des conclusions des rapporteurs sur les différentes séances. Le Secrétaire général de l'UIP, M. Anders Johnson, a remercié les participants de leurs contributions et les a encouragés à soumettre les grandes idées et recommandations de l'Audition à leurs parlements nationaux, pour un examen plus approfondi et des mesures de suivi.