



III^e Assemblée plénière

Valparaiso (Chili)

1^{er} - 3 avril 2004

Rapport du Groupe de travail n° 1

La lutte contre le terrorisme

Le Groupe spécial sur le terrorisme qui s'est réuni durant la III^e Assemblée plénière du FIPA a tenu ses séances au siège du Congrès national du Chili, dans la ville de Valparaíso, les 1^{er} et 2 avril 2004.

Ont assisté à ces séances les parlementaires et représentants énumérés à l'annexe 1.

À sa première séance, le Groupe de travail s'est constitué et a élu comme président le sénateur Raymundo Cárdenas, représentant du Mexique.

Le Groupe de travail a immédiatement écouté les présentations faites par Mme Rut Diamint et M. Jorge Calderón, spécialistes internationaux du sujet à l'étude.

1. Discussions du Groupe de travail

Les séances tenues par le Groupe ont donné lieu à un important échange de vues et à des propositions par les membres de celui-ci.

Ces interventions portaient, pour l'essentiel, sur les points résumés ci-après.

Un participant a déclaré qu'un des principaux défis de la réunion consistait à définir ce que les gouvernements des différents pays peuvent faire conjointement en matière de lutte contre le terrorisme. Il était indispensable, a-t-on ajouté, de regrouper les capacités individuelles des États pour structurer les réponses conjointes à ce fléau.

À cet égard, un premier effort devrait consister à entamer une discussion sur la question de la sécurité. En effet, cette question se limitait, jusqu'à très récemment, presque exclusivement aux Forces armées, lesquelles étaient considérées comme garantes de la sécurité. La conjoncture a toutefois démontré que cette question doit être abordée sous de multiples angles et, notamment, que les parlements doivent

jouer un rôle prépondérant dans l'établissement de conditions adéquates pour la préservation de la sécurité et la lutte contre le terrorisme.

Cela dit, on a souligné que, bien que l'on doive éviter les réponses militarisées aux menaces du terrorisme, on doit aussi éviter les réactions unilatérales par les différents pays, même s'il est compréhensible que chaque État réagisse à ces menaces avec des mesures particulières et avec les mécanismes que ses lois internes lui permettent.

On a toutefois fait remarquer que le terrorisme s'est « déterritorialisé » et qu'il ne reconnaît plus de frontières entre les pays. Par conséquent, on a estimé qu'il fallait créer une communauté politique internationale pour élaborer des réponses communes.

On a exprimé la crainte que la lutte contre le terrorisme puisse déclencher la répression, la limitation des droits civils et politiques et finir par affaiblir la démocratie. À cet égard, on a signalé le risque que signifie l'intervention des grandes puissances dans les affaires internes d'autres pays, sous le prétexte de vouloir combattre le terrorisme.

On a donc affirmé l'importance du rôle des parlements, notamment pour appuyer cette légalité et éviter les risques en jeu. Ce sont les parlements, a-t-on souligné, qui sont en mesure de générer ce cadre légal partagé.

Les participants ont signalé que ce cadre légal partagé doit aborder des solutions institutionnelles, des mécanismes de renseignement, la réglementation des processus migratoires, le contrôle des systèmes douaniers, la répression des flux financiers menant au blanchiment d'argent et le renforcement de l'échange d'information. En ce qui a trait aux migrations, on a précisé que l'objectif n'est pas de les empêcher, mais d'établir des réglementations, des mécanismes et des instruments pour les rendre sûres et rendre inviolables les systèmes d'enregistrement correspondants.

On a mis en évidence l'utilité de définir légalement des concepts comme celui du « terrorisme », celui du « terrorisme économique » et celui du « crime transnational organisé ». À cet égard, on a souligné l'avantage qu'il y avait de se rappeler qu'est terroriste tout acte qui a pour objectif de créer le bouleversement et d'altérer la paix. Dans ce sens, on a soutenu que ces actes ne doivent pas forcément provoquer des résultats effectifs, parce que, à l'occasion, une simple menace ou démonstration de la vulnérabilité des systèmes de sécurité parvient à déstabiliser la coexistence pacifique.

On a souligné que, dans le fond, la lutte s'oriente vers le respect de la loi et non seulement vers la lutte contre le terrorisme.

Dans ce contexte, les autres tâches importantes que doivent exercer les parlements sont la supervision des organismes de renseignement et le développement de la diplomatie parlementaire.

En ce qui concerne la première, les parlementaires ont des responsabilités et doivent les assumer, rompant avec les traditions nuisibles. En effet, c'est un devoir qui demande de l'attention. Et le renforcement du système démocratique doit contrôler efficacement les communautés du renseignement, éliminer les prérogatives militaires et les abus de la police, bannir les vieilles pratiques et démocratiser les méthodes utilisées.

En ce qui touche la diplomatie parlementaire, il s'agit d'en arriver à en faire une réalité active, engagée, voire audacieuse, de sorte qu'elle devienne le pivot des processus d'intégration et l'avant-garde de la recherche de réponses aux problèmes auxquels font face les sociétés.

Par conséquent, ce travail parlementaire doit mener à des solutions qui répondent à des critères d'efficacité, de coopération internationale - du moins sur le plan régional - et de cohérence avec les valeurs de la démocratie.

Ce que nous venons d'exposer rend évident l'utilité de ce genre de rencontres dans lesquelles il est possible de discuter et de rechercher, entre parlementaires de différents pays, des solutions conjointes et efficaces.

Pour ce qui est de l'attitude de la société face aux terroristes, on a soutenu qu'il fallait les traiter comme des criminels et non comme de prestigieux adversaires politiques qui revendiquent les droits des minorités.

Dans un autre registre, on a affirmé que, dans une démocratie, les minorités doivent s'exprimer par les voies que leur offre légitimement le système républicain. C'est pourquoi il faut ajouter à la mondialisation plus de justice sociale, plus de cosmopolitisme, et plus de respect envers tous les êtres humains et envers les valeurs de la divergence et la tolérance.

Des représentants de certains pays, dont le Paraguay et le Chili, ont fait connaître les progrès réalisés dans leurs pays respectifs en matière de promulgation de lois ou d'étude de projets.

À cet égard, il y a eu consensus sur l'opportunité d'incorporer à la législation interne des pays d'importants traités internationaux comme la Convention interaméricaine contre le terrorisme et la Convention pour la répression du financement du terrorisme. En ce qui concerne le Statut de Rome, par lequel a été créée la Cour internationale de justice, on a affirmé que, bien que ce tribunal ait compétence subsidiaire à celle des organes internes et, par ailleurs, n'ait pas comme objectif central de combattre le terrorisme, il constitue un outil des plus efficace dans la mesure où il qualifie des types de délits connexes et rend possible la formation d'une jurisprudence pénale commune.

Des parlementaires du Mexique et du Paraguay ont fait connaître, chacun à leur tour, la liste des principaux instruments internationaux liés au terrorisme souscrits par leurs pays respectifs.

Pour terminer, les participants ont passé en revue la coopération que des organismes internationaux, comme les Nations Unies et l'Organisation des États américains, offrent en matière de promotion d'une participation accrue des pouvoirs législatifs dans la lutte contre le terrorisme, et les résultats à cet égard ont été jugés très positifs.

2. Principes directeurs des recommandations du Groupe de travail

Une fois conclues les délibérations du Groupe spécial de travail, il a été décidé de consigner par écrit les principes qui, de l'avis des participants, devaient orienter les actions proposées.

Il s'agit des principes suivants :

I. La sécurité dans l'hémisphère a comme fondement le respect des principes consacrés dans les chartes des Nations Unies et de l'Organisation des États américains.

II. Chaque État a le droit souverain d'identifier ses propres priorités nationales en matière de sécurité et de définir les stratégies, plans et actions pour faire face aux menaces envers celle-ci, conformément à son ordre juridique et dans le plein respect du droit international.

III. Les nouvelles menaces, préoccupations et autres défis relatifs à la sécurité de l'hémisphère sont des problèmes intersectoriels ou transversaux qui exigent des réponses multiples de la part des différentes organisations nationales et, dans certains cas, d'associations entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile, agissant conformément aux principes démocratiques et aux règles constitutionnelles de chaque État.

IV. Le plein respect de la souveraineté, de l'indépendance politique de chaque État de la région et de son intégrité territoriale est à la base de la coexistence pacifique et de la sécurité dans l'hémisphère. Le sont également le droit immanent de légitime défense, individuelle ou collective, de tous les États et leur engagement à s'abstenir de recourir à la menace ou à l'usage de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'autres États, ou sous toute autre forme incompatible avec les chartes des Nations Unies et de l'OEA.

3. Recommandations

Les parlementaires qui ont participé au Groupe spécial de travail sur le terrorisme ont convenu de la nécessité de formuler devant l'Assemblée plénière du FIPA les recommandations suivantes :

1. Condamner le terrorisme sous toutes ses formes et répudier énergiquement les exécrables actes terroristes qui, ces derniers temps, ont eu lieu dans différents pays.
2. Réitérer l'exhortation aux pays qui n'ont toujours pas ratifié les instruments internationaux, qui constituent d'importants outils de lutte contre le terrorisme, de le faire sans tarder. C'est le cas de la Convention interaméricaine contre le terrorisme, de la Convention pour la répression du financement du terrorisme et du Statut de Rome, qui a créé la Cour internationale de justice.
3. Promouvoir, dans les différents pays, la promulgation de lois internes qui visent à disposer, au niveau international, d'un cadre de réglementation efficace pour la lutte contre le terrorisme. À titre d'exemple, il est recommandé de privilégier l'adoption de mesures qui facilitent les extraditions requises dans les procès pour délits terroristes.
4. Favoriser l'adéquation des législations internes afin de rendre effectifs les traités internationaux sur la lutte contre le terrorisme.
5. Combattre les mécanismes de financement du terrorisme. Pour ce faire, il y a lieu d'établir les réglementations voulues des marchés pour empêcher et pénaliser le blanchiment d'argent. Par ailleurs, il faut qualifier et sanctionner adéquatement d'autres types de délits qui, souvent, sont associés au financement du terrorisme, comme les enlèvements, le trafic d'armes, la piraterie et le trafic de stupéfiants.

6. S'assurer que les institutions chargées du renseignement disposent de mécanismes de contrôle propres au système démocratique et mènent leurs activités selon les principes de ce régime, notamment, le respect des garanties constitutionnelles de la personne.
7. Prier instamment les parlements nationaux de régler le phénomène des processus migratoires, en adoptant des mesures pour établir des conditions qui, sans empêcher ceux-ci, assurent un niveau de sécurité adéquat pour l'entrée et la sortie de personnes et l'inviolabilité des systèmes d'enregistrement.
8. Encourager les efforts que les organismes internationaux déploient dans la lutte contre le terrorisme pour empêcher tout double emploi des activités dans ce sens.
9. Progresser dans l'étude des définitions législatives qui peuvent s'avérer utiles pour l'application de règles, tant nationales qu'internationales. C'est le cas du concept de « terrorisme » et d'autres comme « crime transnational organisé » et « terrorisme économique ».
10. Favoriser la mise en œuvre de projets de coopération entre parlementaires de différents pays et la formation de ceux-ci en matière d'adoption de mesures législatives efficaces de lutte contre le terrorisme.
11. Solliciter l'appui de l'Unité pour la promotion de la démocratie de l'Organisation des États américains, pour qu'elle aide le Groupe spécial sur le terrorisme du FIPA à concevoir, à exécuter et à assurer le suivi d'un plan de travail spécifique qui apporte des résultats concrets à brève échéance, de sorte que ceux-ci puissent être exposés lors de la prochaine Assemblée plénière de ce forum.
12. Finalement, confier au Secrétariat du FIPA le suivi des processus de signature et de ratification des instruments internationaux sur la lutte contre le terrorisme, en informant les pays membres.

Le président du Groupe de travail sur le terrorisme,
l'honorable Raymundo Cárdenas,
sénateur du Mexique

Julián Saona
Secrétaire

Nora Villavicencio
Secrétaire

* * * *

4. Annexe 1 – Participants

Sénatrice Silvia Gallego	Argentine
Député Luis Molinari	Argentine
Députée Margarita Stolbizer	Argentine
Député Louis Tull	Barbade
Sénateur Leopoldo Fernández	Bolivie
Sénateur Madeleine Plamondon	Canada
Député Roy Bailey	Canada
Député Waldo Mora	Chili
Député Juan Masferrer	Chili
Député Jorge Burgos	Chili
Député Mario Calderón	Costa Rica
Député Tubal Páez	Cuba
Député Edgar Ortiz	Équateur
Député Ernesto Castellanos	Salvador
Député Elizardo González	Salvador
Député Juan Cifuentes	Guatemala
Députée Virna López	Guatemala
Sénatrice Sara Castellanos	Mexique
Sénateur Raymundo Cárdenas	Mexique
Député Rogelio Flores	Mexique
Député Luis Eduardo Espinoza	Mexique
Sénateur Alejandro Velásquez	Paraguay
Député Teodoro Rivarólea	Paraguay
Député Miguel Rojas	Paraguay
Sénateur Germán Castro	République dominicaine
Député Mahawat Khan	Suriname
Députée Tania D'Amelio	Venezuela

5. Annexe 2 – Contributions

5.1 Contribution de la délégation de Mexico

Instrumentos multilaterales suscritos por México en materia de combate al terrorismo internacional

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

1. Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963);
2. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970);
3. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971);
4. Convención sobre la Prevención y el Castigo de los Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas y los Agentes Diplomáticos (Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1973);
5. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Asamblea General de la ONU, 17 de diciembre de 1979);
6. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Viena, 3 de marzo de 1980);
7. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil Internacional (Montreal, 24 de febrero de 1988);
8. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 10 de marzo de 1988);
9. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 10 de marzo de 1988);
10. Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (Montreal, 1 de marzo de 1991);
11. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo; y
12. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

13. Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002)

5.2 Contribution de la délégation de Paraguay

Ratificación de diversos convenios internacionales de lucha contra el terrorismo por parte de Paraguay

CONVENIOS / PROTOCOLOS	Obs.	No. Ley	Dictamen Comisión RREE	Tratado en Plenario del Senado	Girado a Diputados
1. Convención Interamericana contra el Terrorismo (OEA)	Mensaje PE 758 30/07/02	2302/03	Aprobado 23/07/03	Aprobado 31/07/03	Aprobado 30/10/03
2. Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU)	Mensaje PE 814 04/11/02	2298/03	Aprobado 23/07/03	Aprobado 31/07/03	Aprobado 30/10/03
3. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (ONU)	Mensaje PE 604 20/11/01	Pendiente	Aprobado 19/12/01	Aprobado 16/10/03	Mensaje 115 23/10/03
4. Convenio contra la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (OMI)	Mensaje PE 696 13/06/02	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 133 06/11/03
5. Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de terrorismo Configurados en Delitos Contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional (OEA)	Mensaje PE 643 13/03/02	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 134 06/11/03
6. Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (OACI)	Mensaje PE 623 11/12/01	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 135 06/11/03
7. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (OMI)	Mensaje PE 697 13/06/02	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 136 06/11/03
8. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas. (ONU)	Mensaje PE 585 29/10/01	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 137 06/11/03
9. Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (ONU)	Mensaje PE 603 20/11/01	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 138 06/11/03
10. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Mensaje PE 814 04/11/02	Pendiente	Aprobado 03/03/04	Aprobado 04/03/04	