



Union Interparlementaire  
Pour la démocratie. Pour tous.

# 140<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP

## Doha (Qatar), 6 – 10 avril 2019



Conseil directeur  
Point 7

CL/204/7m)-R.1  
20 mars 2019

### Rapports sur de récentes réunions spécialisées de l'UIP

#### **m) Conférence régionale UIP-ONU pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord : Le rôle des parlementaires face à la menace des combattants terroristes étrangers et aux défis connexes**

**Louxor, Egypte, 26 au 28 février 2019**

L'ONU a estimé en 2017 que près de 40 000 combattants terroristes étrangers originaires de 110 pays s'étaient rendus en Syrie et en Iraq pour participer aux conflits. Les combattants terroristes étrangers sont considérés comme une grave menace en lien avec les conflits qui font rage dans plusieurs pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Ils sont devenus des acteurs clés au sein de ces conflits du fait qu'ils ont acquis une grande expérience en participant à de durs combats et qu'ils sont restés dans les zones de conflit. La Conférence régionale a souligné la nécessité d'adopter une approche holistique pour lutter contre le terrorisme et de tenir compte de l'existence de ces conflits dans la législation.

La Conférence régionale s'est tenue à un moment clé compte tenu de la récente défaite de l'Etat islamique (Daech) dans de nombreux territoires et de la question actuelle de la réintégration des combattants terroristes étrangers alors qu'un grand nombre d'entre eux tentent de regagner leur pays d'origine ou de s'installer ailleurs. Certains pays européens ont décidé, dérogeant par là au droit international, de déchoir les combattants rentrés au pays de leur nationalité, faisant d'eux des apatrides. Les participants ont reconnu que cette solution n'était pas viable et qu'elle risquait même d'amener les personnes concernées à se radicaliser de nouveau.

La Conférence régionale a été d'autant plus pertinente et utile qu'aucun pays de la région n'avait mis en place une législation visant à remédier au problème des combattants terroristes étrangers ou à ériger les agissements terroristes en infractions pénales. L'une des principales résolutions de l'ONU sur le sujet remonte à 2014 (S/RES/2178). Toutefois, les Etats parties n'ont pas encore légiféré sur ce phénomène. Ce problème met en lumière le déficit de mise en œuvre des résolutions internationales au niveau national et renforce la pertinence du Programme conjoint UIP-ONU sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

C'est dans ce contexte particulier que s'est tenue la Conférence régionale UIP-ONU pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord à Louxor (Egypte) du 26 au 28 février 2019. Quelque 60 parlementaires et membres du personnel parlementaire issus de 17 pays de la région y ont participé. La Conférence visait en premier lieu à générer des débats et des échanges sur les moyens pour les parlements de relever les défis auxquels ils sont confrontés en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent, en particulier face à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers. Les participants y ont apporté leurs propres contributions et d'éminents experts du sujet issus de l'ONU, de l'UIP, de la Chambre des représentants de l'Egypte, d'Euromed Justice IV et de l'Institut international pour la justice et l'état de droit ainsi que des spécialistes des renseignements tirés du domaine public ont fait des présentations donnant des informations détaillées sur la situation actuelle des combattants terroristes étrangers et sur les résolutions de l'ONU à ce sujet.

La Conférence a renforcé la coopération parlementaire régionale et a donné lieu à un échange d'expériences et de bonnes pratiques dans des domaines spécialisés en lien avec la prévention du terrorisme et la lutte contre ce fléau, notamment sur la mobilisation régionale des combattants terroristes étrangers. Les débats ont également contribué à la mise en place d'une coordination entre les pays de la région. Par ailleurs, la Conférence a permis aux agences de l'ONU de recueillir les recommandations et les suggestions des parlementaires concernant les difficultés qu'ils rencontrent ainsi que leurs besoins pour transposer les résolutions de l'ONU dans leurs législations. Elle a en outre permis aux parlementaires de mieux connaître les derniers faits relatifs aux combattants terroristes étrangers. Enfin, la Conférence régionale a contribué à la création du Réseau parlementaire mondial sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Les causes profondes de la radicalisation ont constitué un thème central de la Conférence. Les participants ont reconnu qu'il était essentiel de faire disparaître l'idéologie extrémiste menant au terrorisme de manière à renforcer le dialogue interreligieux, la tolérance et le respect d'autrui. Ils ont également relevé que la prévention de la radicalisation devait commencer déjà auprès des jeunes, notamment à la maison et à l'école. Pour que les sociétés soient protégées à long terme contre le terrorisme et l'extrémisme, il convient de déployer des efforts aux niveaux religieux, éducationnel, intellectuel et culturel et de mettre en œuvre des plans stratégiques et des systèmes législatifs promouvant la tolérance, le vivre ensemble, l'ouverture et l'acceptation de l'autre et condamnant les incitations à la haine et à la violence.

Cette Conférence a été la première d'une série d'activités approuvées par le Groupe consultatif de haut niveau de l'UIP sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et par les organes directeurs. Elle servira de base sur laquelle l'UIP et l'ONU pourront s'appuyer pour organiser d'autres ateliers sur le phénomène des combattants terroristes étrangers. Aussi, suivant les traces de ces combattants, le prochain événement aura lieu au Niger et portera essentiellement sur les pays du Sahel.

Exploitant son pouvoir exceptionnel de mobilisation, la Conférence a mis en avant l'importance que les parlements de la région donnent aux efforts déployés au niveau mondial pour lutter contre le terrorisme. Même s'ils appartiennent à une région ravagée par les conflits, des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord se sont réunis et ont adopté un document final définissant un ensemble de recommandations et de mesures de suivi.



## Conférence régionale UIP-ONU pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord

### *Le rôle des parlementaires face à la menace des combattants terroristes étrangers et aux défis connexes*

Louxor, Egypte – 26 au 28 février 2019

## DOCUMENT FINAL

Nous, parlementaires du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord<sup>1</sup>, avons participé à Louxor (Egypte), du 26 au 28 février 2019, à la Conférence régionale UIP-ONU sur le thème "Le rôle des parlementaires face à la menace des combattants terroristes étrangers et aux défis connexes". Cette Conférence était organisée conjointement par l'Union interparlementaire (UIP), le Bureau des Nations Unies de lutte contre le terrorisme (BLT) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), dans le cadre du Projet mondial de renforcement du régime juridique appliqué à l'encontre des combattants terroristes étrangers. Elle a bénéficié du généreux financement de l'Union européenne et s'est tenue au Parlement égyptien. Elle a également permis de compléter les activités du Programme conjoint UIP-ONUDC-BLT sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, lequel est en cours de mise en œuvre avec le soutien du Groupe consultatif de haut niveau de l'UIP sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Durant trois jours, nous avons ouvert de larges débats sur le rôle des parlementaires dans la lutte contre le terrorisme, en particulier sur la question des menaces que font peser les combattants terroristes étrangers.

Nous remercions tous les conférenciers de leur participation active, du partage de leurs expériences et de leurs difficultés à mettre en adéquation les résolutions internationales avec la législation nationale. Cette Conférence régionale a globalement permis d'échanger de bonnes pratiques et de renforcer la coopération interparlementaire en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme menant au terrorisme. Nous avons également pu profiter de la richesse des contributions de tous les participants, dont des experts de l'UIP, des Nations Unies et d'autres organisations.

Quatre axes de débat ont été retenus : 1) la menace à la sécurité que représentent les combattants terroristes étrangers ainsi que la prévention et l'élimination, grâce à la mise en place d'infractions pénales graves, du recrutement, de l'organisation, du transport, du financement ou de la formation de personnes se rendant dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité dans le but de perpétrer, planifier ou préparer des actes terroristes, ou de fournir ou de recevoir un entraînement au terrorisme ; 2) la mise en œuvre des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier des résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017), notamment par le biais des Principes directeurs de Madrid, adoptés le 28 juillet 2015 par le Conseil de sécurité de l'ONU (S/2015/939), et de l'Additif à ces Principes, lesquels constituent un outil pratique en vue de soutenir les efforts des Etats membres de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme et les combattants terroristes étrangers, conformément aux résolutions susmentionnées ; 3) l'analyse des lacunes légales et de l'étendue des actions terroristes ainsi que les actes qu'il convient d'ériger en infractions pénales afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers ; et 4) le rôle crucial des parlements en matière de prévention du terrorisme grâce à l'identification et la suppression des facteurs engendrant des actes de terreur ainsi que la capacité des parlements à impliquer les communautés pour prévenir et détecter la radicalisation organisée par les groupes terroristes.

<sup>1</sup> Algérie, Arabie saoudite, Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM), Bahreïn, Bangladesh (membre du Groupe consultatif de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent), Egypte, Emirats arabes unis, Etat de Palestine, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Parlement européen, Qatar, Soudan, Syrie, Yémen.

Tout en reconnaissant les progrès réalisés sur le plan militaire contre les groupes terroristes qui contrôlaient certains territoires de la région, nous constatons que ces groupes représentent toujours une grave menace à la paix et à la sécurité dans la région et au-delà.

Nous avons réaffirmé que le terrorisme ne devait pas être associé à une religion, une nationalité, une civilisation ou un groupe ethnique et, après nous être proactivement engagés dans des discussions sur les quatre principaux axes de la Conférence, nous sommes convenus des conclusions suivantes :

1. Les parlementaires exhortent les gouvernements et la communauté internationale à prévenir et à résoudre les conflits dans la région car ceux-ci sont intrinsèquement liés au terrorisme.
2. Pour traiter la question des combattants terroristes étrangers, la coopération régionale doit primer afin que les pays échangent des informations et mettent fin au financement et aux mouvements des combattants terroristes étrangers.
3. Lors de l'élaboration des lois, il est conseillé aux parlements de procéder à une réflexion et à un examen minutieux portant sur l'équilibre difficile à atteindre, mais essentiel, entre, d'une part, la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits de l'homme individuels. Outre les principes fondamentaux des droits de l'homme, les lois relatives aux combattants terroristes étrangers doivent intégrer les principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. Les parlements sont également invités à adopter des lois et politiques appropriées et précises afin d'éviter toute interprétation et application arbitraires.
4. Pour faire face à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il est nécessaire de mener des consultations continues et à participation non limitée entre les organes législatifs et exécutifs de chaque pays afin de développer et d'appliquer des mesures efficaces associant le rôle de lutte des gouvernements au rôle préventif des parlements.
5. Les agissements terroristes doivent être érigés en infractions pénales adéquates dans la législation nationale et des mesures administratives appropriées doivent également être votées pour une prévention et une élimination efficaces des activités terroristes.
6. Dans le cadre du Programme conjoint UIP-ONU, les parlements sont invités à ouvrir des consultations à participation non limitée avec le BLT et l'ONUSC en vue de faciliter la mise en œuvre des mesures de collecte et de traitement des données du système de renseignements préalables concernant les voyageurs/dossier passager (API/PNR). Ces mesures prévoient notamment des évaluations et une sensibilisation, une assistance législative, des dispositifs institutionnels et un renforcement des capacités, la mise à disposition de technologies de l'information et de la communication (TIC) et d'expertise. Les parlements sont particulièrement encouragés à solliciter l'UIP et les Nations Unies en vue d'organiser des événements nationaux et régionaux de soutien au développement ou à l'examen de la législation requise afin de mettre correctement en œuvre les systèmes API/PNR.
7. Etant donné que les groupes terroristes se servent d'Internet pour recruter et commettre des crimes, les parlements sont priés d'axer leurs travaux sur l'adoption de lois et de politiques de lutte contre le terrorisme et de prévention de la radicalisation par le biais d'Internet, particulièrement en ce qui concerne les combattants terroristes étrangers, en mettant l'accent sur les réseaux sociaux et les nouvelles technologies.
8. Le terrorisme vise à détruire les patries et les valeurs d'humanité, de civilisation et de foi. Les parlements sont donc fortement encouragés à adopter des mesures préventives, législatives, éducatives et autres afin de se protéger du fléau du terrorisme en réaffirmant ces valeurs fondamentales.
9. Il est conseillé aux parlements d'adopter des mesures et des politiques en faveur du dialogue interreligieux, basées sur la tolérance, l'égalité et le respect mutuel, telles qu'elles sont évoquées par le Document sur la fraternité humaine pour la paix mondiale et la coexistence commune (2019), la Déclaration de Marrakech (2016), le Centre pour le dialogue (2012), l'initiative "Une parole commune" (2006), le Message d'Amman (2003) et les initiatives séculaires de Al-Azhar Al-Sharif, comme celle de Dar al-Taqrib Bayn al-Mazahib (1947) qui a ouvert la voie aux initiatives ci-dessus.

10. Les parlements sont invités à adopter des mesures et des politiques permettant d'éviter que les prisons ne deviennent des lieux de recrutement de terroristes, notamment de combattants terroristes étrangers.
11. Afin de s'attaquer aux causes profondes de la radicalisation, il faut commencer par le système éducatif et les parlements sont appelés à adopter des législations et des politiques visant à enseigner aux enfants d'importantes valeurs, comme la tolérance, dès leur plus jeune âge.
12. Les parlementaires, en tant que représentants du peuple, jouent un rôle de premier plan en ce qui concerne la prévention de l'extrémisme menant au terrorisme. Ils sont encouragés à adopter des lois et des politiques prenant en compte les réalités du terrain, en dialoguant avec leurs électeurs au niveau local et en étant à l'écoute directe des personnes qu'ils représentent, surtout des jeunes, des femmes, des populations isolées et d'autres groupes vulnérables. Ils peuvent ainsi traduire à l'échelon local les efforts de prévention du terrorisme, en particulier pour les communautés à risque.
13. Il est conseillé aux parlements d'adopter et de mettre en œuvre une approche holistique visant à enrayer le phénomène des combattants terroristes étrangers, à poursuivre ces derniers en justice et à les réintégrer. A cet égard, les parlementaires sont invités à œuvrer en faveur de lois permettant de réaliser pleinement les Objectifs de développement durable (ODD), car le développement, notamment pour les questions relatives à l'emploi, la pauvreté, les jeunes et le genre, peut représenter une cause profonde du problème ainsi qu'une solution pour éviter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers et l'extrémisme menant au terrorisme. Le respect et la promotion des droits socio-économiques se sont avérés constituer des mesures préventives efficaces contre l'extrémisme menant au terrorisme.
14. Il est demandé aux parlements d'adopter des mesures de protection des infrastructures critiques de leur pays contre les attaques terroristes, notamment des installations de sport et de tourisme. Ces deux secteurs peuvent également jouer un rôle essentiel en faveur de la tolérance, du dialogue interreligieux et de la compréhension entre les civilisations, et ils constituent des outils très efficaces de prévention de la radicalisation, surtout chez les jeunes.
15. Les parlements sont invités à intégrer une approche fondée sur le genre en matière de terrorisme afin de renforcer le rôle des femmes dans la lutte contre ce fléau et l'extrémisme menant au terrorisme. Qu'elles soient mères, épouses ou leaders de leur communauté, les femmes jouent en effet un rôle central dans la prévention de la radicalisation et du terrorisme.

En conclusion, nous saluons le Programme conjoint UIP-ONU sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, lequel vise notamment à mettre en adéquation les résolutions internationales avec les législations nationales, et estimons que nous pouvons nous appuyer sur ce programme pour traduire en actes ces conclusions.

Enfin, nous demandons à l'UIP de porter notre Document final à l'attention de la communauté parlementaire mondiale lors de la 140<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP, qui doit se tenir à Doha, du 6 au 10 avril 2019, afin de promouvoir l'engagement des parlements auprès de l'ONU. Nous prions en outre l'ONU de communiquer le document susmentionné aux instances appropriées afin d'encourager la mise en œuvre efficace des présentes conclusions.